

МІЖНАРОДНИЙ ГУМАНІТАРНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ІНСТИТУТ НАЦІОНАЛЬНОГО ТА МІЖНАРОДНОГО ПРАВА

**«ПРОЦЕС МОДЕРНІЗАЦІЇ СИСТЕМИ  
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ:  
КОНСТИТУЦІЙНИЙ, АДМІНІСТРАТИВНИЙ  
ТА ФІНАНСОВИЙ АСПЕКТИ»**

**Колективна монографія**

За загальною редакцією  
доктора юридичних наук, професора А. С. Нестеренко

**Одеса  
2017**

УДК 351  
ББК 67.301.1+65.23  
Р 84

*Рекомендовано до друку Вченою радою  
Міжнародного гуманітарного університету  
(протокол № 6 от 28 квітня 2017 р.)*

*Погоджено до друку кафедрою конституційного права  
та державного управління  
Міжнародного гуманітарного університету  
(протокол № 8 от 24 квітня 2017 р.)*

**Редакційна колегія:**

*Афанасьєва М.В.* – доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри конституційного права Національного університету «Одеська юридична академія»;

*Громовенко К.В.* – кандидат юридичних наук, доцент, директор Інституту національного та міжнародного права Міжнародного гуманітарного університету;

*Іванський А.Й.* – доктор юридичних наук, професор, професор кафедри адміністративного та фінансового права Національного університету «Одеська юридична академія», заступник начальника Головного територіального управління юстиції в Одеській області з питань державної реєстрації – начальник управління державної реєстрації;

*Ківалова Т.С.* – доктор юридичних наук, професор, професор кафедри міжнародного права та порівняльного правознавства Міжнародного гуманітарного університету;

*Крестовська Н.М.* – доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри теорії та історії держави і права Інституту національного та міжнародного права Міжнародного гуманітарного університету;

*Крижановський А.Ф.* – доктор юридичних наук, професор, ректор Міжнародного гуманітарного університету;

*Мішина Н.В.* – доктор юридичних наук, професор, професор кафедри конституційного права Національного університету «Одеська юридична академія»;

*Нестеренко А.С.* – доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри конституційного права та державного управління Інституту національного та міжнародного права Міжнародного гуманітарного університету.

**Рецензенти:**

*Касьяненко Л. М.* – доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри фінансового права Університету державної фіскальної служби України

*Латковська Т. А.* – доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Чернівецького юридичного інституту Національного університету «Одеська юридична академія», професор кафедри адміністративного та фінансового права Національного університету «Одеська юридична академія»

**Процес модернізації системи державного управління: конституційний, адміністративний та фінансовий аспекти** : колективна монографія / За заг. ред. А. С. Нестеренко. – Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2017. – 528 с.

ISBN 978-966-916-313-4

Монографія присвячена дослідженню методологічних і прикладних питань глобальних трансформаційних процесів та їх впливу на національний і регіональний рівень. Розглянуто концептуальні основи сталого розвитку національної економіки в умовах глобалізації та міжнародної інтеграції. Розкрито сучасний механізм регулювання трансформацій господарського комплексу України.

Розраховано на наукових працівників, викладачів, аспірантів та студентів, а також усіх тих, хто цікавиться теоретичними розробками в царині економіки і управління та реальними економічними процесами, що розвиваються в Україні та світі.

**УДК 351  
ББК 67.301.1+65.23**

# ЗМІСТ

<b>Березовська С.В.</b> Податкова застава як спосіб забезпечення виконання податкового зобов'язання: сутність, недоліки законодавчого регулювання та шляхи їх усунення .....	5
<b>Белай С.В., Бондаренко О.Г.</b> Удосконалення механізмів реагування на кризові ситуації, що загрожують державній безпеці України .....	19
<b>Борщевська О.М.</b> Поєднання публічно-правових і приватноправових засад правового регулювання здійснення права власності українського народу .....	33
<b>Веклич В.О.</b> Системні особливості подолання корупції: адміністративно-правове вираження.....	51
<b>Виприцький А.О.</b> Поняття, ознаки та зміст адміністративного примусу в умовах дії режиму надзвичайного стану .....	64
<b>Ганьба Б.П., Ганьба О.Б.</b> Окремі проблеми державного управління та шляхи й заходи його модернізації в зрізі сучасних реформ і військового протистояння на Сході України .....	79
<b>Гнатів О.М.</b> Конституційні засади участі держави в цивільно-правових відносинах .....	92
<b>Головченко М.Ф.</b> Форми реалізації культурної функції сучасної держави.....	104
<b>Гулак О.В.</b> Шляхи побудови ефективних державних інституцій: складники визначення вектору руху країни .....	119
<b>Дудченко О.С.</b> Законотворча діяльність вищих органів державної влади та управління Радянської України в 1920–1930-х рр. ....	131
<b>Іванов А.О.</b> Взаємодія прокурора та працівників оперативних підрозділів у сучасному процесі державотворення .....	145
<b>Іванцов В.О., Чишко К.О.</b> Характеристика поліцейських заходів крізь призму методів адміністративної діяльності поліції.....	158
<b>Калініченко О.Ф.</b> Контроль за реалізацією конституційних прав, свобод та обов'язків людини й громадянина в Україні як елемент процесу модернізації системи державного управління .....	174
<b>Каменська Н.П.</b> Правові засади діяльності у сфері звернень до публічної адміністрації .....	187

<b>Качурінер В.Л.</b> Добровільні інструменти у сфері виробництва в праві Європейського Союзу та їх значення для України.....	270
<b>Квіт Н.М., Квіт А.Д.</b> Модернізація системи державного управління охороною здоров'я шляхом законодавчого закріплення лікарського самоврядування як партнера держави в управлінні галуззю .....	283
<b>Коваль М.В., Коваль А.М.</b> Про поняття, сутність, структуру та зміст конституційно-правового терміна «забезпечення прав і свобод людини»: теоретичні й правові аспекти.....	298
<b>Кононець В.П.</b> Статус суб'єктів, які уповноважені притягувати до відповідальності та застосовувати санкції в разі порушення податкового й фінансового законодавства України .....	317
<b>Коробцова Д.В.</b> Принципи бюджетного права України .....	342
<b>Костенко Ю.О.</b> Щодо процесуальної складової частини податкового контролю .....	355
<b>Маріц Д.О.</b> Морально-етичні регулятори інформаційних правовідносин.....	369
<b>Надежденко А.О.</b> Освітньо-професійна підготовка державного службовця .....	395
<b>Нестеренко А.С.</b> Проблеми у визначенні правового статусу комунального банку в банківській системі України .....	408
<b>Павлюченко Ю.М.</b> Державне управління сферами агропромислового комплексу .....	419
<b>Подорожна Т.С.</b> Правове забезпечення реформ як інструмент конституціоналізації правового порядку.....	434
<b>Пузиков Р.В., Жидкова Е.Н.</b> Теория государственного управления в воззрениях А.Д. Градовского .....	452
<b>Сарана С.В., Колеснік Л.І.</b> Податково-процесуальний режим у податковому процесі.....	466
<b>Slusar A.N., Kolosov I.V.</b> Procedural and processual problems during appearance and resolution of labour disputes in contest of constitutional changes on justice.....	479
<b>Фукс Н.А., Уложенко В.М.</b> Законодавчі тенденції вдосконалення державного управління вищими навчальними закладами України.....	491
<b>Шишов О.А.</b> Теоретико-правові засади захисту прав платників податків .....	513

**Березовська С.В.**  
кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри конституційного права та державного управління  
Міжнародного гуманітарного університету,  
м. Одеса

## **ПОДАТКОВА ЗАСТАВА ЯК СПОСІБ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИКОНАННЯ ПОДАТКОВОГО ЗОБОВ'ЯЗАННЯ: СУТНІСТЬ, НЕДОЛІКИ ЗАКОНОДАВЧОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТА ШЛЯХИ ЇХ УСУНЕННЯ**

### ***Анотація***

*Стаття присвячена дослідженню податкової застави як способу забезпечення виконання податкового зобов'язання, яка натепер є маловивченою, оскільки її дослідження вчені здійснювали здебільшого до прийняття Податкового кодексу України й набрання ним чинності. Податкова застава досліджується через визначення її сутності, порядку застосування й наявних сьогодні недоліків її законодавчого регулювання, а також запропоновані можливі шляхи вирішення визначених недоліків.*

Натепер сучасні податки та збори як ефективні кошти намагаються забезпечити регулярне і стабільне наповнення більшої частини доходів відповідного публічного фонду коштів, при чому це наповнення часткового забезпечується податковим обов'язком, який є конституційним відповідно до Конституції України [1], і податковим – згідно з Податковим кодексом України [2], обов'язком кожного вчасно й у повному обсязі сплачувати чинні податки та збори на користь держави й відповідних адміністративно-територіальних одиниць і пов'язані з податковим зобов'язанням.

Відомо, що Податковий кодекс України (далі – ПКУ) закріплює визначення «податковий обов'язок», а також «податкове зобов'язання» та «грошове зобов'язання». Так, відповідно до ч. 1 ст. 36 ПКУ, податковим обов'язком визнається обов'язок платника податку обчислити, задекларувати та/або сплатити суму податку та збору в порядку і строки, визначені ПКУ, законами з питань митної справи [2]. Податкове зобов'язання (ч. 14.1.156 п. 14.1 ст. 14 ПКУ) – сума коштів, яку платник податків, у тому числі податковий агент, повинен сплатити до відповідного бюджету як податок або збір на підставі в порядку і строки, визначені податковим законодавством (у тому числі сума коштів, визначена платником податків у податковому векселі та не сплачена в установленій законом строк) [2].

Варто відмітити, що суму податкового зобов'язання розраховує або сам платник податків/зборів, або податковий агент, або представник податків, або контролюючий орган. Ця розрахована сума підлягає обов'язковій сплаті у строки, встановлені ПКУ. Якщо платник податків самостійно не сплачує податкове зобов'язання, то несплачене податкове зобов'язання стає податковим боргом (сума несплаченого податку/збору, штраф і пеня), який платник податків має самостійно сплатити в надані йому для сплати терміни,

якщо він знову не сплатить, для забезпечення сплати, відповідно до ПКУ, до нього буде застосований один зі способів забезпечення виконання податкового зобов'язання, передбачений ПКУ, як захід впливу на нього та на забезпечення виконання ним норм податкового законодавства.

Способами забезпечення виконання податкового зобов'язання є передбачена податковим законодавством система спеціальних заходів податково-правового примусу, спрямованих на стимулювання належного виконання податкового обов'язку платником податків щодо своєчасної й у повному обсязі сплати податків і зборів. До таких способів ПКУ зараховує податкову заставу й адміністративний арешт.

Необхідно відмітити, що дослідження робіт учених у сфері податкового права дало змогу встановити, що податкова застава як спосіб забезпечення виконання податкового зобов'язання є малодослідженою, оскільки досліджувала її незначна кількість учених, при чому вони здебільшого досліджували її сутність і порядок застосування ще до прийняття та вступу в силу ПКУ. Тому, виходячи із зазначеного, вважаємо за необхідне дослідити історію появи й розвитку податкової застави в Україні, її зміст до вступу в силу ПКУ, сутність та особливості після набрання чинності Кодексом, а також визначити наявні нині законодавчі недоліки податкової застави й запропонувати можливі шляхи їх вирішення.

Так, в Україні податкову заставу в законодавстві України було запроваджено Указом Президента України «Про заходи щодо підвищення відповідальності за розрахунки з бюджетами та державними цільовими фондами» від 04.03.1998 [3]. Відповідно до п. 1 цього Указу податкова застава визначалась як спосіб забезпечення погашення платником податків податкової заборгованості. Податкову заставу запроваджено з метою забезпечення своєчасного й повного надходження податків і зборів (обов'язкових платежів), неподаткових платежів до бюджетів і державних цільових фондів, зміцнення податкової та платіжної дисципліни, а також підвищення відповідальності платників податків за виконання своїх обов'язків перед бюджетами й державними цільовими фондами [3].

Прийняття 21.12.2000 Закону України «Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами», який містив ст. 8 «Податкова застава», зумовило необхідність упорядкування нормативно-правових актів, які регулюють відносини у сфері податкової застави [4]. Відповідно до п. 19.1 ст. 19 цього Закону, ст. 8 набрала чинності тільки з 01.10.2001. З метою деталізації норм ст. 8 Закону України «Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами» Наказом Державної податкової адміністрації України від 28.08.2001 затверджено Порядок застосування податкової застави органами державної податкової служби [5]. Пунктом 8.1 розділу 8 «Прикінцеві положення» зазначеного Порядку встановлено: «Якщо активи боржника за станом на 30.09.2001 р. вже перебувають в податковій заставі відповідно до Указу Президента України від 04.03.1998 р. «Про заходи щодо підвищення відповідальності за розрахунки з бюджетами та державними

цільовими фондами», то до них застосовується процедура, передбачена Порядком, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 22.06.1998» [5; 6].

На той період часу податкові органи були змушені вирішувати проблему колізії норм Порядку застосування податкової застави органами державної податкової служби, який прийнято з метою практичного виконання ст. 8 Закону України «Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами» й норм Порядку звернення стягнення на рухоме майно, що перебуває в податковій заставі, для погашення податкової заборгованості платника податків (крім фізичних осіб – суб'єктів підприємницької діяльності) й реалізації такого майна, який було прийнято на підставі Указу Президента України «Про заходи щодо підвищення відповідальності за розрахунки з бюджетами та державними цільовими фондами» від 04.03.1998. При цьому дія цього Указу, відповідно до п. 19.2 ст. 19 Закону України «Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами», припинялася з дня набрання чинності відповідними статтями цього Закону. Із цього приводу Комітет Верховної Ради України з питань фінансів і банківської діяльності в листі від 25.12.2001 [7] визначав власну позицію щодо неможливості використання норм Постанови Кабінету Міністрів України (далі – КМУ) від 22.06.1998 № 941 під час регулювання відносин щодо активів, які перебувають у податковій заставі, оскільки зазначена Постанова видана на виконання зазначеного Указу Президента України. Але при цьому чинне законодавство України не містило норми, яка б визначала недійсність підзаконних нормативно-правових актів, що видані на підставі акта, що втрачає чинність. Тобто припинення дії Указу Президента України від 04.03.1998 № 167 не тягнуло припинення чинності Постанови КМУ від 22.06.1998 № 941 [8, с. 89–91].

Варто відмітити, що Закон України «Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами» в п. 1.17 ст. 1 термін «податкова застава» визначав як «спосіб забезпечення податкового зобов'язання платника податків, не погашеного у строк. Податкова застава виникає у силу закону. У силу податкової застави орган стягнення має першочергове право у разі непогашення забезпеченого податковою заставою податкового боргу одержати задоволення з вартості заставленого майна перед іншими кредиторами у порядку, встановленому цим Законом» [4].

Зміст податкової застави, згідно з п. 8.1 ст. 8 Закону України «Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами», визначено так: «З метою захисту інтересів бюджетних споживачів активи платника податків, що має податковий борг, передаються у податкову заставу». Відповідно до пп. 8.2.1 п. 8.2 ст. 8 Закону України «Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами» право податкової застави виникало в разі неподання або несвоєчасного подання платником податків податкової

декларації; несплати у строки, встановлені цим Законом, суми податкового зобов'язання, самостійно визначеного платником податків у податковій декларації; несплати у строки, встановлені цим Законом, суми податкового зобов'язання, визначеного контролюючим органом [4].

Предмет податкової застави визначався в Порядку застосування податкової застави органами Державної податкової служби, затвердженому Наказом Державної податкової адміністрації України від 28.12.2001 [9]. Відповідно до п. 2.1 зазначеного Порядку, предметами податкової застави могло бути: 1) рухоме та нерухоме майно, майнові й немайнові права; 2) майно, яке, згідно із законодавством України, може бути відчужене заставодавцем і на яке може бути звернене стягнення; 3) майно, яке стане власністю заставодавця після виникнення права податкової застави, у тому числі продукція, плоди й інші прибутки (майбутній урожай, приплід худоби тощо).

Отже, податкова застава до вступу в силу ПКУ у 2010 р. була та залишається нині, після набрання чинності ПКУ з 2010 р., заходом податково-правового примусу й одним зі способів забезпечення виконання податкового зобов'язання. До прийняття ПКУ податкова застава регулювалася вказаними вище нормативно-правовими актами, а на теперішній час поняття, предмет податкової застави, умови, строки й порядок її застосування та припинення регулюються й визначаються ПКУ та чинним Наказом Міністерства доходів і зборів України «Про затвердження Порядку застосування податкової застави органами доходів і зборів» [10].

Із зазначеного цікавим видається той факт, податкова застава регулюється наказом того органу, який із такою назвою вже не діє та був ліквідований, оскільки Міністерство доходів і зборів України Постановою КМУ «Про ліквідацію Міністерства доходів і зборів» від 01.03.2014 [11] ліквідовано, а іншою Постановою КМУ «Про утворення Державної фіскальної служби» від 21.05.2014 скасовано зазначену вище Постанову і створено Державну фіскальну службу, реорганізувавши Міністерство доходів і зборів шляхом перетворення [12].

Необхідно відмітити, що, згідно з ПКУ, податкова застава – спосіб забезпечення сплати платником податків грошового зобов'язання та пені, не сплачених таким платником у строк, визначений ПКУ [2]. Податкова застава виникає на підставі несплати податкового зобов'язання й виникнення несвоєчасного непогашення платником податків податкового боргу.

Податкова застава є заходом податково-правового примусу, який, крім головної забезпечувальної функції, виконує також функції припинення та відновлення. Зміст припинювальної функції податкової застави полягає в тому, що вона застосовується з метою спонукання платника податків до належного виконання необхідних дій шляхом автоматичного впровадження персональних організаційно-майнових обмежень. Відновлювальна функція податкової застави реалізується в разі невиконання платником податків обов'язку з погашення податкового боргу шляхом подальшого продажу активів, що перебувають у податковій заставі. Застосування податкової застави дає змогу податковому органу здійснювати ефективний контроль за



проведенням платником податків окремих операцій з активами, які становлять предмет податкової застави. Цей контроль спрямований на погашення податкового боргу, тобто на відновлення порушеного права суб'єктів щодо своєчасного й повного надходження податків і зборів до бюджетів.

ПКУ в ст. 88 закріплює зміст податкової застави: «З метою забезпечення виконання платником податків своїх обов'язків, визначених ПКУ, майно платника податків, який має податковий борг, передається у податкову заставу, право якої згідно з ПКУ не потребує письмового оформлення» [2]. Варто відмітити, що хоча податкова заставка не потребує письмового оформлення, однак передумови її виникнення оформлюються письмово через податкову вимогу. Тобто податкова вимога є безпосередньою умовою й письмовим повідомленням про застосування до платника податків податкової застави.

Варто відзначити, що податкова заставка виникає тільки тоді, коли є податковий борг і цей борг особа не погасила, тобто не виконала ні податкове повідомлення-рішення, яке є передумовою податкової вимоги в разі її невиконання, ні податкову вимогу, яка попереджає особу про застосування до неї податкової застави та надає можливість її виконати без застосування податкової застави. Отже, передумовами застосування до особи податкової застави є такі: 1) виникнення та непогашення податкового боргу; 2) невиконання податкового повідомлення-рішення; 3) невиконання податкової вимоги.

Фактично до платника податків податкова заставка застосовується через 10 календарних днів, відведених на виконання податкової вимоги, – на 11, чи 12, чи 13 календарний день у разі невиконання ним протягом 10 календарних днів, що настають за днем вручення йому податкової вимоги та які дають можливість без застави погасити податковий борг.

Відповідно до норм ПКУ (ст. 89) і Порядку застосування податкової застави (п. 1.7), право податкової застави виникає в разі [2; 10]: 1) несплати у строки, встановлені ПКУ, суми податкового зобов'язання, самостійно визначеної платником податків у податковій декларації, – з дня, що настає за останнім днем зазначеного строку (надсилається податкова вимога); 2) несплати у строки, встановлені ПКУ, суми грошового зобов'язання, самостійно визначеної контролюючим органом, – з дня виникнення податкового боргу (надсилається спочатку податкове повідомлення-рішення, потім податкова вимога); 3) укладання договору про розстрочення/відстрочення податкового зобов'язання/боргу – з дня укладання договору про розстрочення, відстрочення грошових зобов'язань.

Варто відмітити, що якщо платник податків не виконав податкову вимогу, тобто є підстави для застосування до нього податкової застави та його майно може бути предметом застави, то податковий орган застосовує до нього податкову заставу в порядку, визначеному ПКУ, і для її застосування визначає податкового керуючого, який повинен здійснити опис майна, на яке поширюється право податкової застави.

**Предмет податкової застави**

№ з/п	<b>Право податкової застави поширюється на</b>
1)	будь-яке майно платника податків, яке перебуває в його власності (господарському віданні або оперативному управлінні), у день виникнення такого права, балансова вартість, визначена за правилами ведення бухгалтерського обліку, якого відповідає сумі податкового боргу платника податків, крім випадків, передбачених ПКУ;
2)	інше майно, на яке платник податків набуде прав власності в майбутньому;
3)	усе майно платника податків, якщо його балансова вартість є меншою, ніж сума податкового боргу платника податків. Якщо балансова вартість такого майна не визначена, його опис здійснюється за результатами оцінки, яка проводиться відповідно до Закону України «Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні» [13];
4)	якщо податковий борг виник за операціями, що виконувалися в межах договорів про спільну діяльність, у податкову заставу передається майно платника податків, який згідно з умовами договору був відповідальним за перерахування податків до бюджету й/або майно, яке внесене у спільну діяльність і/або є результатом спільної діяльності платників податків. У разі недостатності майна такого платника податків у податкову заставу передається майно інших учасників договору про спільну діяльність у розмірах, пропорційних їхній участі в такій спільній діяльності [2].
№ з/п	<b>Право податкової застави не поширюється на</b>
1)	майно, що не може бути предметом застави відповідно до ст. 4 Закону України «Про заставу»: культурні цінності, що є об'єктами права державної чи комунальної власності й занесені або підлягають занесенню до Державного реєстру національного культурного надбання; пам'ятки культурної спадщини, занесені до Переліку пам'яток культурної спадщини, що не підлягають приватизації; вимоги, які мають особистий характер, а також інші вимоги, застava яких забороняється законом; об'єкти державної власності, приватизація яких заборонена законодавчими актами, а також майнові комплекси державних підприємств ті їх структурних підрозділів, що знаходяться в процесі корпоратизації [14];
2)	на іпотечні активи, що належать емітенту і є забезпеченням відповідного випуску іпотечних сертифікатів із фіксованою дохідністю, на грошові доходи від цих іпотечних активів до повного виконання емітентом зобов'язань за цим випуском іпотечних сертифікатів із фіксованою дохідністю, а також на склад іпотечного покриття і грошові доходи від нього до повного виконання емітентом зобов'язань за відповідним випуском звичайних іпотечних облігацій [2];
3)	на загальну суму податкового боргу платника податків, що не перевищує шістдесяті неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (1020 грн) [2].

Податковий керуючий – це посадова (службова) особа контролюючого органу, яку як податкового керуючого призначає платнику податків (боржнику), що має податковий борг, керівник контролюючого органу (його заступник або уповноважена особа) за місцем реєстрації платника податків; це особа, на яку

покладається виконання функцій, спрямованих на погашення податкового боргу платника податків Він має права й обов'язки, визначені ПКУ. Порядок призначення та звільнення, а також функції й повноваження податкового керуючого регулюються Наказом Міністерства доходів і зборів «Про затвердження Порядку призначення та звільнення, а також функції та повноваження податкового керуючого» [15]. Так, податковий керуючий призначається наказом керівника (виконуючого обов'язки керівника) фіскального органу за місцем обліку платника податків. Посадова (службова) особа наділяється повноваженнями податкового керуючого з дати видання наказу керівника (виконуючого обов'язки керівника) фіскального органу про призначення цієї особи податковим керуючим [15].

Таблиця 2 [2; 15]

### **Основні функції та повноваження податкового керуючого щодо податкової застави**

1) заведення на кожного платника податків, який має податковий борг, справи, у якій у хронологічному порядку зберігаються всі документи, що стосуються здійснених заходів із погашення податкового боргу платника податків; 2) надсилання (вручення) платнику податків податкової вимоги; 3) здійснення опису майна, на яке поширюється право податкової застави (далі – ПЗ), і складання акта опису такого майна; 4) реєстрація податкової застави у відповідному державному реєстрі та її виключення з такого реєстру; 5) одержання від платника податків документів, необхідних для опису майна в ПЗ; 6) складання акта про відсутність майна, що має бути описане в ПЗ; 7) складання акта відмови платника податків від опису майна в ПЗ; 8) підготовка документів для звернення фіскального органу до суду щодо зупинення видаткових операцій на рахунках платника податків; 9) здійснення перевірки стану збереження майна, що перебуває в податковій заставі; 10) складання акта про перешкоджання платником податків виконанню повноважень податковим керуючим; 11) підготовка рішення про складання відповідних актів і направлення такого рішення банкам, іншим фінансовим установам, а також платнику податків для поновлення видаткових операцій на рахунках платника податків і скасування заборони на відчуження майна; 12) підготовка рішення щодо дострокового скасування зупинення видаткових операцій на рахунках платника податків і направлення такого рішення банкам та іншим фінансовим установам для дострокового поновлення операцій на рахунках платника податків; 13) підготовка відповіді платнику податків на його звернення щодо надання (ненадання) згоди на відчуження майна та/або заміну майна, яке перебуває в ПЗ; 14) отримання від платника податків інформації й документів про операції з майном, яке перебуває в ПЗ; 15) вимагання від платника податків або його службових (посадових) осіб пояснення щодо відчуження майна, яке перебуває в ПЗ, без згоди податкового органу (за умови, коли наявність такої згоди має бути обов'язковою згідно з вимогами ПКУ); 16) підготовка матеріалів для застосування штрафу в разі відчуження майна, що перебуває в ПЗ, без згоди фіскального органу; 17) розгляд звернення платника податків і підготовка документів для надання йому розстрочення (відстрочення) сплати грошових зобов'язань (податкового боргу); 18) здійснення заходів щодо списання безнадійного податкового боргу; 19) забезпечення отримання від платника податків інформації про майно, яке перебуває в ПЗ, а також технічної, технологічної й іншої супровідної документації на таке майно.

Податковий керуючий зобов'язаний дотримуватись комерційної та службової таємниць. Він звільняється від виконання повноважень податкового керуючого наказом керівника органу за місцем обліку платника податків [15].

Також необхідно відмітити, що Порядок опису майна, на яке поширюється право податкової застави, являє собою [2; 10]:

1) майно, на яке поширюється право податкової застави, яке описується на підставі рішення керівника контролюючого органу про опис майна в ПЗ, яке пред'являється (надсилається) платнику податків, що має податковий борг, та оформлюється актом опису. Акт опису майна, на яке поширюється право податкової застави: а) реєструється в журналі реєстрації актів опису майна; б) до нього включається ліквідне майно, яке можливо використати як джерело погашення податкового боргу; в) складається податковим керуючим у порядку та за формою, що затверджені Державною фіскальною службою України; г) відмова платника податків від підписання акта не звільняє такого платника податків від поширення права податкової застави на описане майно. У такому випадку опис здійснюється в присутності не менш як 2 понятих, причому понятими не можуть бути працівники фіскальних органів або правоохоронних органів, а також інші особи, участь яких як понятих обмежується Законом України «Про виконавче провадження»;

2) якщо платник податків не допускає податкового керуючого для здійснення опису майна такого платника податків у ПЗ та/або не подає документів, необхідних для такого опису, податковий керуючий складає акт відмови платника податків від опису майна в ПЗ, а фіскальний орган звертається до суду щодо зупинення видаткових операцій на рахунках платника податків, заборони відчуження таким платником податків майна та зобов'язання такого платника податків допустити податкового керуючого для опису майна в ПЗ. Зупинення видаткових операцій на рахунках платника податків і заборона відчуження таким платником податків майна діють до дня складення акта опису майна платника податків у ПЗ податковим керуючим або акта про відсутність майна, що може бути описано в ПЗ, або погашення податкового боргу в повному обсязі. Податковий керуючий не пізніше робочого дня, що настає за днем складення цих актів, зобов'язаний надіслати банкам, іншим фінансовим установам, а також платнику податків рішення про складення актів, яке є підставою для поновлення видаткових операцій і скасування заборони на відчуження майна;

3) якщо на момент складення акта опису майно відсутнє або його балансова вартість менша від суми податкового боргу, право податкової застави поширюється на інше майно, на яке платник податків набуде право власності в майбутньому до погашення податкового боргу в повному обсязі. Платник податків зобов'язаний не пізніше робочого дня, наступного за днем набуття права власності на будь-яке майно, повідомити контролюючий орган про наявність такого майна. Контролюючий орган зобов'язаний протягом 3 робочих днів із дня отримання зазначеного повідомлення прийняти рішення щодо включення такого майна до акта опису майна, на яке поширюється право ПЗ й балансова вартість якого відповідає сумі податкового боргу платника податків,

або відмовити платнику податків у включенні такого майна до акта опису. Якщо контролюючий орган приймає рішення про включення майна до акта опису, складається відповідний акт опису, один примірник якого надсилається платнику податків із повідомленням про вручення;

4) якщо майно платника податків є неподільним і його балансова вартість більша від суми податкового боргу, таке майно підлягає опису в ПЗ в повному обсязі. Заміна предмета застави може здійснюватися тільки за згодою контролюючого органу, який зобов'язаний безоплатно зареєструвати податкову заставу у відповідному державному реєстрі в 5-денний строк із дня складення акта опису майна. Така реєстрація здійснюється: щодо рухомого майна – відповідно до Постанови КМУ «Про затвердження Порядку ведення Державного реєстру обтяжень рухомого майна» [16] і Наказу Міністерства юстиції України «Про затвердження Інструкції про порядок ведення Державного реєстру обтяжень рухомого майна та заповнення заяв» [17]; щодо нерухомого майна – відповідно до Постанов КМУ: «Про затвердження Порядку ведення Державного реєстру речових прав на нерухоме майно» [18] і «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» [19].

Варто вказати на те, що майном, яке знаходиться в податковій заставі, платник податків може користуватися, але не відчужувати (продавати, дарувати, безкоштовно комусь віддавати) до прийняття контролюючим органом відповідного рішення за заявою платника до керівника органу про відчуження, а також не має права його навмисно знищувати (руйнувати, палити тощо).

Коли майно знаходиться в податковій заставі, то стан його збереження має право й повинен перевіряти податковий керуючий. Якщо платник податків, що має податковий борг, перешкоджає виконанню керуючим зазначеного повноваження та інших його повноважень, то такий податковий керуючий складає акт про перешкоджання платником податків виконанню таких повноважень, після складання якого фіскальний орган звертається до суду щодо зупинення видаткових операцій на рахунках платника податків і зобов'язання такого платника податків виконати законні вимоги податкового керуючого, передбачені ПКУ. Строк, на який можуть бути зупинені видаткові операції, визначається судом, але не більше 2 місяців. Зупинення видаткових операцій на рахунках платника податків може бути достроково скасовано за рішенням податкового керуючого або суду.

Варто зазначити, що, відповідно до ПКУ, загалом термін знаходження майна в ПЗ становить 60 календарних днів із дня надіслання (вручення) такому платнику податкової вимоги, а фактично 50 календарних днів, із дня закінчення терміну, відведеного для виконання податкової вимоги без застосування податкової застави (10 днів), оскільки ПКУ передбачено, що продаж майна платника податків, що знаходиться в заставі, може провадитися не раніше ніж через 60 календарних днів із дня надіслання (вручення) такому платнику податкової вимоги (ст. 95 ПКУ).

**Порядок користування майном, яке знаходиться в податковій заставі**

являє собою те, що платник податків/зборів:
1) зберігає право користування майном, що перебуває і ПЗ, якщо інше не передбачено законом;
2) може відчужувати майно, що перебуває в податковій заставі, тільки за згодою контролюючого органу, а також у разі, якщо контролюючий орган упродовж десяти днів із моменту отримання від платника податків відповідного звернення не надав такому платнику податків відповіді щодо надання (ненадання) згоди;
3) може відчужувати таке майно, як готова продукція, товари й товарні запаси (якщо в податковій заставі перебуває лише це майно) без згоди контролюючого органу за кошти за цінами, що не є меншими за звичайні, і за умови, що кошти від такого відчуження будуть направлені в повному обсязі в рахунок виплати заробітної плати, єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування та/або погашення податкового боргу;
4) у разі відчуження або оренди (лізингу) майна, яке перебуває і ПЗ, платник податків за згодою контролюючого органу зобов'язаний замінити його іншим майном такої самої або більшої вартості. Зменшення вартості заміненого майна допускається тільки за згодою контролюючого органу за умови часткового погашення податкового боргу;
5) у разі здійснення операцій із майном, яке перебуває в ПЗ, без попередньої згоди контролюючого органу платник податків несе відповідальність відповідно до закону.

Податкова застава припиняється за таких умов [2; 10]:

1. У разі прийняття рішення фіскальним органом про продаж майна, що перебуває в ПЗ (майно звільняється з податкової застави (з унесенням змін до відповідних державних реєстрів) із дня отримання контролюючим органом підтвердження про надходження коштів до бюджету від такого продажу) у порядку, передбаченому ст. 95 ПКУ:

1) контролюючий орган здійснює за платника податків і на користь держави заходи щодо погашення податкового боргу такого платника податків шляхом стягнення коштів, які перебувають у його власності, а в разі їх недостатності – шляхом продажу майна такого платника податків, яке перебуває в заставі;

2) стягнення коштів і продаж майна платника податків провадяться не раніше ніж через 60 календарних днів із дня надіслання (вручення) такому платнику податкової вимоги;

3) стягнення коштів із рахунків платника податків у банках, які обслуговують такого платника податків, і з рахунків платників податків у системі електронного адміністрування податку на додану вартість, відкритих в органі, Державної казначейської служби здійснюється за рішенням суду, яке направляється до виконання контролюючим органам, у розмірі суми податкового боргу або його частини. Контролюючий орган звертається до суду щодо надання дозволу на погашення всієї суми податкового боргу за рахунок майна платника податків, що перебуває в ПЗ. Рішення суду щодо надання вказаного дозволу є підставою для прийняття органом рішення про

погашення всієї суми податкового боргу. Контролюючий орган на підставі рішення суду здійснює в порядку, визначеному КМУ, стягнення коштів у рахунок погашення податкового боргу за рахунок готівки, що належить такому платникові податків.

Вилучені готівкові кошти вносяться посадовою особою контролюючого органу до банку в день їх стягнення для перерахування до відповідного бюджету в рахунок погашення податкового боргу платника податків. У разі неможливості внесення зазначених коштів протягом того самого дня їх необхідно внести в банк наступного робочого дня. Забезпечення збереження зазначених коштів до моменту їх унесення в банк здійснюється відповідним контролюючим органом. Якщо сума коштів, отримана в результаті продажу майна платника податків, перевищує суму його грошового зобов'язання та податкового боргу, різниця перераховується на рахунки такого платника податків або його правонаступників;

4) з метою реалізації майна, яке перебуває в ПЗ, проводиться експертна оцінка вартості такого майна для визначення початкової ціни його продажу. Така оцінка проводиться в порядку, визначеному Законом України «Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні». Не проводиться оцінка майна, яке може бути згруповано або стандартизовано чи має курсову (поточну) біржову вартість і/або перебуває в лістингу товарних бірж. Платник податків має право самостійно здійснити оцінку шляхом укладення договору з оцінювачем. Якщо платник податків самостійно не здійснює оцінку протягом двох місяців із дня прийняття рішення про реалізацію майна, контролюючий орган самостійно укладає договір про проведення оцінки майна;

5) продаж майна платника податків здійснюється на публічних торгах і/або через торгівельні організації в такому порядку: майно, яке може бути згруповано і стандартизовано, підлягає продажу за кошти виключно на біржових торгах, які проводяться біржами, що створені відповідно до закону й визначені контролюючим органом на конкурсних засадах; цінні папери – на фондових біржах у порядку, встановленому Законом України «Про цінні папери та фондовий ринок»; інше майно, об'єкти рухомого чи нерухомого майна, а також цілісні майнові комплекси підприємств підлягають продажу за кошти виключно на цільових аукціонах, які організуються за поданням відповідного контролюючого органу на зазначених біржах; майно, що швидко псується, а також інше майно, обсяги якого не є достатніми для організації прилюдних торгів, підлягають продажу за кошти на комісійних умовах через організації торгівлі, визначені контролюючим органом на конкурсних засадах; майно боржника, щодо обігу якого встановлено обмеження законом, продається на закритих торгах, які проводяться на умовах змагальності. У таких закритих торгах беруть участь особи, які, відповідно до законодавства, можуть мати зазначене майно у власності чи на підставі іншого речового права.

Під час продажу майна на товарних біржах контролюючий орган укладає відповідний договір із брокером (брокерською конторою), яка вчиняє дії з продажу такого майна за дорученням контролюючого органу на умовах

найкращої цінової пропозиції. Покупець майна, яке перебуває в ПЗ, набуває права власності на таке майно відповідно до умов, визначених у договорі (контракті), що укладається за результатами проведених торгів. Порядок збільшення або зменшення початкової ціни продажу майна платника податків визначається КМУ;

б) якщо продажу підлягає цілісний майновий комплекс підприємства, майно якого перебуває в державній або комунальній власності, чи якщо, згідно із законодавством з питань приватизації, для відчуження майна підприємства необхідна попередня згода органу приватизації або іншого державного органу, уповноваженого здійснювати управління корпоративними правами, продаж майна такого підприємства організовується державним органом приватизації за поданням відповідного контролюючого органу з дотриманням законодавства з питань приватизації. При цьому інші способи приватизації, крім грошової, не дозволяються. Державний орган приватизації зобов'язаний організувати продаж цілісного майнового комплексу протягом 60 календарних днів із дня надходження подання контролюючого органу;

7) інформація про склад майна платників податків, призначеного для продажу, оприлюднюється відповідною біржею. Компенсація витрат, пов'язаних з організацією і проведенням торгів із продажу майна платника податків, що перебуває в ПЗ, та оплата банківських послуг за перерахування коштів до відповідного бюджету здійснюються в порядку, визначеному КМУ, за рахунок коштів, отриманих від реалізації такого майна, і за рахунок стягнутих коштів. Інформація про час та умови проведення прилюдних торгів майном платників податків оприлюднюється відповідною біржею, і порядок її оприлюднення визначається КМУ;

8) платник податків або будь-яка інша особа, яка здійснює управління майном платника податків або контроль за їх використанням, зобов'язані забезпечити за першою вимогою безперешкодний доступ податкового керуючого та учасників публічних торгів до огляду й оцінки майна, що пропонується для продажу, а також безперешкодне набуття прав власності на таке майно особою, яка придбала їх на публічних торгах. Операції з продажу майна на біржових торгах, аукціонах не підлягають нотаріальному посвідченню;

9) якщо платник податків у будь-який момент до укладення договору купівлі-продажу його майна повністю погашає суму податкового боргу, контролюючий орган скасовує рішення про проведення його продажу та вживає заходів щодо зупинення торгів;

10) якщо сума коштів, отримана в результаті продажу майна платника податків, є недостатньою для погашення податкового боргу платника податків, податковий керуючий здійснює додатковий опис майна в заставу.

2. Майно платника податків звільняється з податкової застави з дня:

1) отримання контролюючим органом підтвердження повного погашення суми податкового боргу в установленому законодавством порядку; 2) визнання податкового боргу безнадійним; 3) набрання законної сили відповідним рішенням суду про припинення податкової застави в межах процедур, визначених законодавством із питань банкрутства; 4) отримання



платником податків рішення відповідного органу про скасування раніше прийнятих рішень щодо нарахування суми грошового зобов'язання або його частини (пені та штрафних санкцій) унаслідок проведення процедури адміністративного або судового оскарження.

Підставою для звільнення майна платника податків з-під податкової застави та її виключення з відповідних державних реєстрів є відповідний документ, що засвідчує закінчення будь-якої з вищезазначених подій.

Отже, враховуючи вищезазначене й аналізуючи норми законодавства, що регулює податкову заставу, варто відмітити таке:

1) податкова застава – спосіб забезпечення сплати платником податків не сплачених ним своєчасно та/або в повному обсязі податків і зборів, штрафів і пені (податкового боргу) шляхом обмеження права власності (права розпорядження) платника на належне йому майно через заборону його відчуження. Передумовами застосування до особи податкової застави є: а) виникнення й непогашення податкового боргу; б) невиконання податкового повідомлення-рішення; в) невиконання податкової вимоги. Безпосередньою умовою та письмовим повідомленням про застосування до платника податків податкової застави, що виражається в обмеженні права розпорядження ним своїм майном, яке береться в ПЗ, є податкова вимога;

2) податкова застава виникає і припиняється на підставі умов, визначених і встановлених ПКУ. Загалом єдиною причиною виникнення податкової застави є існування не сплаченого платником податків податкового боргу, а основною причиною припинення є погашення податкового боргу чи через продаж майна, що знадиться у заставі, чи самотійно платником податків;

3) податкова застава є засобом стимулювання погашення податкового боргу у зв'язку з тим, що в разі самотійного його непогашення платником податків майно такого платника буде продано;

4) у її законодавчому регулюванні існують певні недоліки, шляхи усунення яких, на нашу думку, можуть бути такими:

а) регулювання податкової застави та повноважень податкового керуючого Наказами Міністерства доходів і зборів України: «Про затвердження Порядку застосування податкової застави органами доходів і зборів» і «Про затвердження Порядку призначення та звільнення, а також функції та повноваження податкового керуючого», тобто органом, який є не чинним і який реорганізовано, тому необхідно скасувати зазначені накази та прийняти такі самі накази Державною фіскальною службою України, тобто Накази Державної фіскальної служби України: «Про затвердження Порядку застосування податкової застави органами Державної фіскальної служби» і «Про затвердження Порядку призначення та звільнення, а також функції та повноваження податкового керуючого»;

б) відсутність чітко визначених у ПКУ термінів початку й кінця застосування податкової застави до платника податків, який не сплатив податковий борг, і максимального терміну знаходження майна в ПЗ, тому потрібно визначити й закріпити ці терміни в ПКУ шляхом унесення змін.

### Список використаних джерел:

1. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
2. Податковий кодекс України : Закон України від 02.12.2010 № 2755-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
3. Про заходи щодо підвищення відповідальності за розрахунки з бюджетами та державними цільовими фондами : Указ Президента України від 04.03.1998 № 167/98 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 17. – Ст. 622 (втратив чинність).
4. Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами : Закон України від 21.12.2000 // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 10. – Ст. 44 (втратив чинність).
5. Про затвердження Порядку застосування податкової застави органами державної податкової служби : Наказ Державної податкової адміністрації України від 28.08.2001 № 338 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua> (втратив чинність).
6. Про затвердження Порядку звернення стягнення на рухоме майно, що перебуває у податковій заставі, для погашення податкової заборгованості платника податків (крім фізичних осіб – суб'єктів підприємницької діяльності) та реалізації такого майна : Постанова Кабінету Міністрів України від 22.06.1998 № 941 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 25. – Ст. 926 (втратила чинність).
7. Лист Комітету Верховної Ради України з питань фінансів і банківської діяльності від 25 грудня № 06-10/749 // Бухгалтер. – 2002. – № 5.
8. Кириченко В.В. Способи забезпечення виконання податкового обов'язку : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / В.В. Кириченко ; Національна академія державної податкової служби України. – Ірпінь, 2005. – 203 с.
9. Про затвердження Порядку застосування податкової застави органами Державної податкової служби : Наказ Державної податкової адміністрації України від 28.08.2001 № 338 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 40. – Ст. 1816 (втратив чинність).
10. Про затвердження Порядку застосування податкової застави органами доходів і зборів : Наказ Міністерства доходів і зборів України від 10.10.2013 № 572 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
11. Про ліквідацію Міністерства доходів і зборів : Постанова Кабінету Міністрів України від 01.03.2014 № 67 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua> (втратила чинність).
12. Про утворення Державної фіскальної служби : Постанова Кабінету Міністрів України від 21.05.2014 № 160 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
13. Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні : Закон України від 12.07.2001 № 2658-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
14. Про заставу : Закон України від 02.10.1992 №2654-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
15. Про затвердження Порядку призначення та звільнення, а також функції та повноваження податкового керуючого : Наказ Міністерства доходів і зборів України від 10.10.2013 № 578 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
16. Про затвердження Порядку ведення Державного реєстру обтяжень рухомого майна : Постанова Кабінету Міністрів України від 05.07.2004 № 830 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
17. Про затвердження Інструкції про порядок ведення Державного реєстру обтяжень рухомого майна та заповнення заяв : Наказ Міністерства юстиції України від 29.07.2004 № 73/5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.

18. Про затвердження Порядку ведення Державного реєстру речових прав на нерухоме майно : Постанова Кабінету Міністрів України від 26.10.2011 № 1141 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.

19. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень : Постанова Кабінету Міністрів України від 25.12.2015 № 1127 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.

**Бєлай С.В.**

*доктор наук з державного управління, старший науковий співробітник,  
старший науковий співробітник науково-дослідного сектору будівництва  
та оперативного застосування Національної гвардії України  
науково-дослідного центру службово-бойової діяльності  
Національної гвардії України  
Національної академії Національної гвардії України,  
м. Харків*

**Бондаренко О.Г.**

*кандидат наук з державного управління, доцент,  
начальник кафедри тилового забезпечення  
факультету економіки і менеджменту  
Національної академії Національної гвардії України,  
м. Харків*

## **УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ РЕАГУВАННЯ НА КРИЗОВІ СИТУАЦІЇ, ЩО ЗАГРОЖУЮТЬ ДЕРЖАВНІЙ БЕЗПЕЦІ УКРАЇНИ**

### ***Анотація***

*У статті визначено, що наявні механізми управління не в змозі ефективно врегульовувати сучасні загрози Українського суспільства. Доведена актуальність дослідження з розвитку теоретико-методологічних засад удосконалення механізмів реагування на кризові ситуації, що загрожують державній безпеці України. Досліджена правова основа реагування на кризові ситуації, які загрожують національній безпеці України. Здійснено аналіз нормативно-правових актів, що декларують питання забезпечення національної безпеки України. Установлено роль і місце державної безпеки в системі забезпечення національної безпеки. Розглянуто наявні механізми реагування на кризові ситуації, що загрожують державній безпеці. Надано пропозиції з удосконалення державної політики щодо реагування військових формувань і правоохоронних органів на кризові ситуації, які загрожують державній безпеці України.*

## Вступ

Складна соціально-економічна, суспільно-політична та воєнна обстановка, яка склалася сьогодні в регіонах держави, безпосередньо впливає на стан забезпечення національної безпеки України. Проведення антитерористичної операції в деяких районах Донецької й Луганської областей катастрофічно чинить вплив як на рівень і якість життя населення, так і на територіальну цілісність держави.

За даними ООН, із середини квітня 2014 року до середини грудня 2016 року жертвами конфлікту в Україні стали 32 856 осіб: 10 056 загиблих (включаючи цивільне населення, особовий склад військових формувань і правоохоронних органів України, терористів і 298 пасажирів рейсу МН17), 22 800 постраждалих [1]. Також на листопад 2016 року 1,5 млн. людей мігрували в інші країни [2].

Статистика найбільш вагомих кримінальних злочинів у 2013–2016 роках, що формує Генеральна прокуратура України [3], є підтвердженням наявних загроз. Збільшення кількості зареєстрованих злочинів за основними показниками розділів «Злочини проти основ національної безпеки», «Злочини проти громадської безпеки», «Злочини проти громадського порядку та моральності» найбільш ґрунтовно доводить вірогідність існування загроз, що є наслідками кризових ситуацій соціально-економічного походження. Інша група показників за розділами «Злочини у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг», «Злочини у сфері господарської діяльності» та «Злочини проти власності» найбільш ґрунтовно характеризує існування кризових ситуацій в українському суспільстві.

Отже, наявні механізми управління не в змозі ефективно врегулювати зазначені загрози, а тому актуальним є дослідження з розвитку теоретико-методологічних засад удосконалення механізмів реагування на кризові ситуації, що загрожують державній безпеці України.

Варто зазначити, що дослідження з розроблення ефективних механізмів реагування на кризові ситуації, що загрожують державній безпеці України, майже не проводилося. У літературі останніх років окремі питання торкаються організаційно-тактичних засад службово-бойової діяльності військових формувань і правоохоронних органів за таких умов у працях Ю.В. Аллерова, С.О. Годлевського, Г.А. Дробахи, М.О. Єрмошина, О.В. Лавніченка, В.Ю. Микрюкова, І.О. Кириченка, О.М. Шмакова та ін. Питанням нормативно-правового забезпечення реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці України, присвячені праці В.Ф. Антипенка, А.В. Басова, В.І. Блищенко, Ю.В. Дубка, О.В. Гуляка, С.В. Ківалова, О.О. Крестьянінова, С.О. Кузніченка, В.А. Лаптія, С.О. Магди, В.В. Мацюка, В.Я. Настюка, О.В. Негодченка, В.М. Плішкіна, М.Б. Саакяна, О.С. Шаптали та ін. Вищезазначеними вченими зроблено значний внесок у дослідження механізмів реагування на кризові ситуації, що загрожують державній безпеці України, однак вони досліджували окремі питання реагування на кризові ситуації. Комплексного дослідження з удосконалення механізмів реагування на кризові

ситуації, які загрожують державній безпеці України, не проводилося, що й зумовило вибір теми дослідження.

Отже, метою дослідження є розроблення основних положень, які становитимуть сутність механізмів державного реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці України.

## **1. Правова основа реагування на кризові ситуації, що загрожують національній (державній) безпеці України**

Визначальними нормативно-правовими актами, які декларують питання забезпечення національної безпеки України, є:

- Закон України «Про основи забезпечення національної безпеки» [4];
- Стратегія національної безпеки України [5];
- Воєнна доктрина України [6];
- Концепція розвитку сектору безпеки і оборони України [7];
- Стратегічний оборонний бюлетень України [8].

Стаття 1 Закону України «Про основи національної безпеки» [3] подає визначення терміна «національна безпека»: національна безпека – «захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечуються сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз національним інтересам у сферах правоохоронної діяльності, боротьби з корупцією, прикордонної діяльності та оборони, міграційної політики, охорони здоров'я, освіти та науки, науково-технічної та інноваційної політики, культурного розвитку населення, забезпечення свободи слова та інформаційної безпеки, соціальної політики та пенсійного забезпечення, житлово-комунального господарства, ринку фінансових послуг, захисту прав власності, фондових ринків і обігу цінних паперів, податково-бюджетної та митної політики, торгівлі та підприємницької діяльності, ринку банківських послуг, інвестиційної політики, ревізійної діяльності, монетарної та валютної політики, захисту інформації, ліцензування, промисловості та сільського господарства, транспорту та зв'язку, інформаційних технологій, енергетики та енергозбереження, функціонування природних монополій, використання надр, земельних та водних ресурсів, корисних копалин, захисту екології і навколишнього природного середовища та інших сферах державного управління при виникненні негативних тенденцій до створення потенційних або реальних загроз національним інтересам».

Національними інтересами визначено життєво важливі матеріальні, інтелектуальні й духовні цінності Українського народу як носія суверенітету і єдиного джерела влади в Україні, визначальні потреби суспільства й держави, реалізація яких гарантує державний суверенітет України та її прогресивний розвиток; загрозами національній безпеці – наявні й потенційно можливі явища та чинники, що створюють небезпеку життєво важливим національним інтересам України [3].

Об'єктами національної безпеки є:

- людина та громадянин (їхні конституційні права і свободи);

– суспільство (його духовні, морально-етичні, культурні, історичні, інтелектуальні й матеріальні цінності, інформаційне та навколишнє природне середовище і природні ресурси);

– держава (її конституційний лад, суверенітет, територіальна цілісність і недоторканність) [3].

Суб'єкти забезпечення національної безпеки визначені статтею 4 Закону [3], основними з яких є органи державної влади та місцевого самоврядування всіх рівнів управління, а також громадяни України й об'єднання громадян.

Стаття 7 Закону [3] визначає загрози національним інтересам і національній безпеці України, у сфері державної безпеки такими є:

- розвідувально-підривна діяльність іноземних спеціальних служб;
- загроза посягань з боку окремих груп та осіб на державний суверенітет, територіальну цілісність, економічний, науково-технічний і оборонний потенціал України, права і свободи громадян;
- поширення корупції в органах державної влади, зрощення бізнесу й політики, організованої злочинної діяльності;
- злочинна діяльність проти миру й безпеки людства, насамперед поширення міжнародного тероризму;
- загроза використання з терористичною метою ядерних та інших об'єктів на території України;
- можливість незаконного ввезення в країну зброї, боєприпасів, вибухових речовин і засобів масового ураження, радіоактивних і наркотичних засобів;
- спроби створення й функціонування незаконних воєнізованих збройних формувань і намагання використати в інтересах певних сил діяльність військових формувань і правоохоронних органів держави;
- вияви сепаратизму, намагання автономізації за етнічною ознакою окремих регіонів України.

Основними напрямками державної політики з питань національної безпеки у сфері державної безпеки (стаття 8 Закону [3]) є :

- реформування правоохоронної системи з метою підвищення ефективності її діяльності на основі оптимізації структури, підвищення рівня координації діяльності правоохоронних органів, покращення їх фінансового, матеріально-технічного, організаційно-правового й кадрового забезпечення;
- зосередження ресурсів і посилення координації діяльності правоохоронних, розвідувальних і контррозвідувальних органів України для боротьби з організованою злочинністю та наркобізнесом;
- участь України в міжнародному співробітництві у сфері боротьби з міжнародною злочинністю, тероризмом, наркобізнесом, нелегальною міграцією;
- відпрацювання ефективно діючої системи контролю за поставками продукції й технологій оборонного призначення та подвійного використання.

Отже, можливо зробити висновок, що державна безпека є складовою частиною національної безпеки. Виходячи з перелічених загроз та основних напрямів державної політики з питань національної безпеки у сфері державної безпеки, зазначимо, що головними суб'єктами забезпечення державної

безпеки серед органів державної влади є військові формування та правоохоронні органи держави, об'єктом – держава (конституційний лад, суверенітет, територіальна цілісність і недоторканність).

Перейдемо до розгляду нормативно-правових актів сфери забезпечення національної (державної) безпеки й дослідимо дефініцію «кризова ситуація».

Стратегія національної безпеки України [5] серед основних заходів щодо створення ефективного сектору безпеки й оборони (підпункт 4.2) визначає «централізоване управління сектором безпеки і оборони у мирний час, у кризових ситуаціях, що загрожують національній безпеці, та в особливий період, міжвідомчу координацію і взаємодію». Одним з основних завдань підвищення обороноздатності держави (підпункт 4.3) є «підготовка держави до відсічі збройної агресії, підвищення здатності органів державної влади, військового управління та органів місцевого самоврядування, сил оборони, системи цивільного захисту, оборонно-промислового комплексу до функціонування в умовах кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці, та особливого періоду». Серед заходів особливого партнерство з НАТО (підпункт 4.7) визначено «створення ефективного механізму реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці».

Воєнна доктрина України [6] у п. 39 передбачає «розширення можливостей Головного ситуаційного центру України для забезпечення координації і контролю діяльності органів виконавчої влади, правоохоронних органів та військових формувань у сфері національної безпеки і оборони у мирний час, в особливий період, в умовах воєнного, надзвичайного стану і при виникненні кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України». Також у пункті 65 визначено, що в короткостроковій перспективі головні зусилля будуть спрямовані на забезпечення комплексних системних змін в організації й функціонуванні сил оборони України, серед яких зазначено «удосконалення законодавчої бази з питань воєнної безпеки і оборони, розроблення ефективного механізму реагування на кризові ситуації, розвиток системи управління в операціях і бойових діях, децентралізація прийняття рішень». Воєнна доктрина в п. 32 як основу кризового реагування на воєнні загрози та недопущення ескалації воєнних конфліктів «розглядає використання можливостей Ради Безпеки ООН, ОБСЄ, НАТО, ЄС, інших міжнародних структур, які несуть відповідальність за підтримання міжнародного миру і безпеки, застосування кризового консультативного механізму відповідно до положень Хартії про особливе партнерство між Україною та Організацією Північно-Атлантичного договору, підписаної 9 липня 1997 року» [6].

Реалізація Концепції розвитку сектору безпеки і оборони України [7] досягатиметься шляхом «об'єднання оперативних спроможностей складових сектору безпеки і оборони для забезпечення своєчасного і адекватного реагування на кризові ситуації, які загрожують національній безпеці». Для досягнення мети Концепції планується реалізувати комплекс завдань, які полягають у «набутті силами та засобами сектору безпеки і оборони визначених основних оперативних (бойових, спеціальних) спроможностей, необхідних для гарантованого реагування на кризові ситуації, що загрожують

національній безпеці». Також у підпункті 3.4 зазначено, що «основною метою розвитку Національної гвардії України є створення у її складі нових підрозділів, здатних у взаємодії з іншими складовими сектору безпеки і оборони виконувати широкий спектр правоохоронних завдань та ефективно реагувати на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці».

III розділом Стратегічного оборонного бюлетеня України [8] зазначено механізм імплементації оборонної реформи, а саме підпунктом 3.5 визначені сприятливі й негативні фактори, одним зі сприятливих факторів є «вивчення та впровадження досвіду функціонування органів військового управління та виконання завдань військами (силами) під час реагування на кризові ситуації».

Отже, здійснюючи аналіз цих нормативно-правових документів, можна зазначити, що запроваджено новий термін «кризові ситуації, що загрожують національній безпеці України», який характеризує обстановку напередодні введення особливого періоду. Термін «кризова ситуація» на законодавчому рівні закріплено 25.12.2014 Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» щодо вдосконалення координації й контролю у сфері національної безпеки і оборони [9], у якому вказано, що «кризовою ситуацією вважається крайнє загострення протиріч, гостра дестабілізація становища в будь-якій сфері діяльності, регіоні, країні».

Своє авторське визначення кризової ситуації, що загрожує національній безпеці, надають Ю.П. Бабков та М.М. Адамчук: кризова ситуація – «це обстановка з високим рівнем напруженості, що склалася або може скластися внаслідок дій, здатних призвести до заподіяння шкоди життєво важливим інтересам людини і громадянина, яка характеризується крайнім загостренням протиріч, гострою дестабілізацією становища в будь-якій сфері діяльності, регіоні, країні, реагування на яку потребує залучення в обмежені строки додаткових сил та засобів органів державної влади, органів місцевого самоврядування, правоохоронних органів, Збройних Сил України та інших утворених відповідно до Законів України військових формувань, сил цивільного захисту, підприємств, установ і організацій без введення надзвичайних адміністративно-правових режимів» [10].

Погоджуємося з визначенням, яке надали ці автори, і підкреслимо, що вони відокремлюють кризові ситуації від надзвичайних адміністративно-правових режимів. Також, виходячи з аналізу перелічених нормативно-правових актів, можемо зазначити, що запроваджено градацію на три періоди функціонування сектору безпеки й оборони: мирний час; кризові ситуації, що загрожують національній безпеці України; особливий період. Нині актуальним є встановлення ролі та місця державної безпеки в системі забезпечення національної безпеки за цих умов.

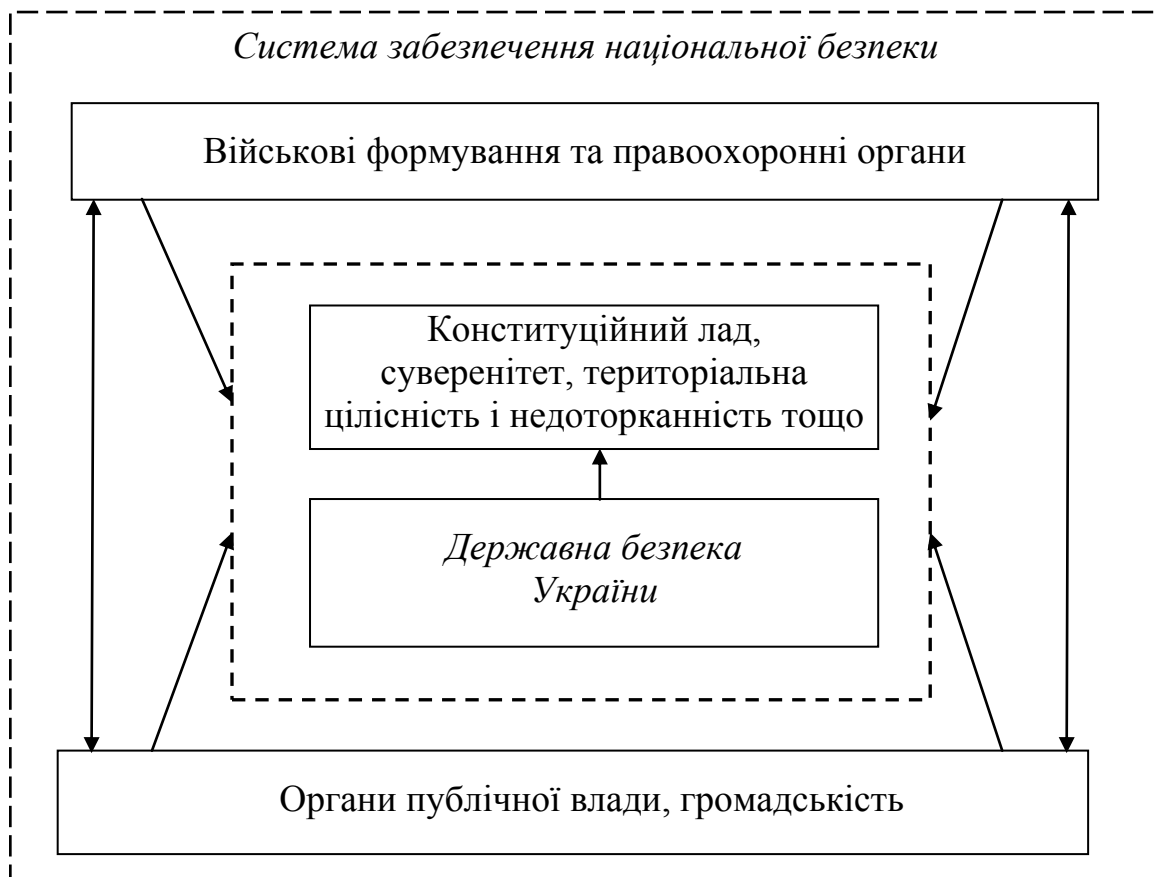
Доречно зазначити, що сьогодні в чинних нормативно-правових документах відсутнє поняття «система забезпечення національної безпеки». На нашу думку, система забезпечення національної безпеки – це організована державою сукупність суб'єктів: органів державної влади, органів місцевого



самоврядування, громадських організацій, окремих громадян і їхніх об'єднань, які перебувають у відносинах і зв'язках один з одним, утворюючи визначену цілісність, єдність, об'єднані цілями та завданнями щодо захисту українських національних інтересів, ефективного функціонування самої системи забезпечення національної безпеки України та здійснюють узгоджену діяльність у межах законодавства України [11, с. 51–52].

Відповідно до коментарю до Кримінального кодексу України, державна безпека – це захищеність державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності України, її економічного, науково-технічного й оборонного потенціалу, державної таємниці, правопорядку, державного кордону, життєво важливої інфраструктури та населення від розвідувально-підривної діяльності іноземних спеціальних служб, а також від терористичних та інших особливо небезпечних зазіхань з боку злочинних організацій, груп чи осіб [12].

Отже, з наведеного вище можна визначити структурну схему системи забезпечення національної безпеки й місце в ній державної безпеки (рисунок 1).



**Рисунок 1. Місце державної безпеки в системі забезпечення національної безпеки**

У системі забезпечення національної безпеки головними суб'єктами забезпечення державної безпеки є військові формування та правоохоронні органи. Не менш важливою є діяльність органів публічної влади і громадськості, які беруть участь у захисті національних інтересів.

До органів публічної влади належать органи державної влади загальнодержавного, регіонального й місцевого рівнів управління, що не

належать до сектору безпеки та оборони, й органи місцевого самоврядування, до представників громадськості – громадські організації, окремі громадяни та їхні об'єднання.

Зазначені суб'єкти системи забезпечення національної безпеки перебувають у відносинах і зв'язках один з одним і здійснюють реагування на кризові ситуації, що загрожують державній безпеці України.

## **2. Механізми реагування на кризові ситуації, що загрожують державній безпеці**

У сучасному суспільстві механізми управління відіграють основну роль в державній політиці щодо реагування на кризові ситуації, які загрожують державній безпеці. Механізми управління є нібито «зряддям управління» в устрої держави.

Нині науковцями надана значна кількість варіантів визначення поняття механізмів управління. Поняття «механізм» широко застосовується насамперед у технічних науках, звідки воно походить, але в багатьох суспільствознавчих науках поняття механізму постійно застосовується як науковцями, так і практиками.

За загальноприйнятим визначенням у технічній сфері, під механізмом (грец. μηχανή *mechané* – машина) розуміють внутрішній устрій машини, прибору, апарата, який приводить їх у дію та призначений для передавання руху й перетворення енергії [13]. Невід'ємною частиною процесу управління є безпосередній вплив суб'єкта управління на об'єкт управління з метою отримання бажаного результату. Тобто використання поняття механізму з позиції техніки задовольняє умови як управління (менеджменту) загалом, так і державного управління зокрема, так як передавання руху й перетворення енергії характеризують взаємозв'язок суб'єкта та об'єкта управління.

У гуманітарних сферах під механізмами розуміють використання певних засобів за допомогою вибраних методів для вирішення встановлених завдань [14, с. 57]. Зрозуміло, що таке визначення більш прийнятне для використання в науці державного управління.

Економісти використовують поняття «механізми управління» в розумінні складної системи, що дає змогу переробити матеріальні та духовні потреби людей на засоби виробництва шляхом здійснення трудової діяльності й задовольнити попит споживачів. Основою цього механізму за економічним принципом є система стимулів, яка ділиться на дві підсистеми: командно-адміністративні стимули, що примушують до праці, і соціально-економічні, що зацікавлюють працівників у високоефективній роботі [15]. На нашу думку, це визначення більшою мірою розкриває структуру процесу управління.

Фахівці антикризового менеджменту більш детально надають визначення механізмам управління в умовах виникнення кризових явищ. Механізми державного управління у сфері врегулювання кризових явищами є сукупністю засобів впливу для отримання запланованого результату. Ця сукупність містить певні складники, що здійснюють роботу механізму. Цей механізм є елементом соціально-економічної системи. Головним завданням

антикризового менеджменту є визначення ролі та місця антикризового механізму в соціально-економічній системі суспільства [16].

Попередніми дослідженнями проведено вивчення поняття «механізм державного управління» [17]. Аналізуючи визначення цього поняття авторами, котрі згадуються вище, встановили, що в науці державного управління загальноновизнаними є два основні підходи до визначення поняття механізму державного управління, а саме розуміння поняття в вузькому й широкому змісті.

Найбільш ґрунтовним визначенням цього поняття у вузькому трактуванні є дефініція авторів Н.Р. Нижника та О.А. Машкової, а саме: механізм державного управління – «складова частина системи управління, що забезпечує вплив на фактори, від стану яких залежить результат діяльності управлінського об'єкта» [18, с. 37].

Як нам видається, найбільш прийнятним визначенням поняття «механізм державного управління» в широкому розумінні є визначення науковців В.М. Князева та В.Д. Бакуменка, а саме: механізм державного управління – «практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, виробництво, будь-яку соціальну систему з метою досягнення поставлених цілей» [19, с. 116–117].

Отже, можна зробити висновок, що вузьке трактування механізму державного управління – це сукупність певних складових частин, які призначені для виконання управлінських рішень; широке трактування механізму державного управління – це складна система державних органів, організованих для виконання завдань державного управління.

З огляду на тематику дослідження, формування визначення терміна «механізм реагування на кризові ситуації» доречно на основі визначень механізмів державного управління в широкому розумінні. Отже, під механізмами реагування на кризові ситуації, що загрожують державній безпеці, доцільно розуміти сукупність спеціальних практичних заходів, засобів, важелів, стимулів, за допомогою яких військові формування та правоохоронні органи впливають на систему забезпечення національної безпеки з метою зменшення рівня загроз державній безпеці.

Практика свідчить, що вплив держави є найбільш необхідним під час виникнення екстремальних кризових ситуацій (з'являється необхідність переходу до централізованого управління аж до часу врегулювання надзвичайної ситуації). Під час кризових ситуацій виникають суттєві загрози державній безпеці. Забезпечення внутрішньої безпеки як складника державної безпеки є найбільш значущою функцією держави й виражається в забезпеченні стабільності державних і недержавних інститутів, соціально-правових норм у державі, життєдіяльності громадян.

На органи публічної влади, військові формування та правоохоронні органи в розрізі виконання завдань внутрішньої безпеки покладаються завдання щодо забезпечення охорони громадського порядку і здійснення заходів громадської безпеки в межах своїх повноважень.

З метою врегулювання кризових ситуацій, що загрожують державній безпеці, переважно застосовують такі механізми державного управління: організаційні (організаційно-структурні, організаційно-економічні, організаційно-адміністративні тощо); правові (на основі яких здійснюється організаційно-розпорядча й адміністративно-виконавча діяльність); фінансово-економічні; мотиваційні; комплексні; тощо.

Основою механізмів реагування на кризові ситуації, що загрожують державній безпеці, є система забезпечення внутрішньої безпеки, яка включає в себе систему забезпечення громадської безпеки.

Система забезпечення внутрішньої безпеки сьогодні є мало вивченою. За загальноприйнятим визначенням, забезпечення внутрішньої безпеки є найвагомим завданням держави та полягає в забезпеченні функціонування державних і недержавних інститутів, соціальних і правових норм у суспільстві, сталого розвитку, життєдіяльності громадян тощо.

Г.О. Пономаренко внутрішню безпеку держави визначає «у широкому та вузькому значеннях. У широкому – як захищеність від усіх можливих видів внутрішніх загроз, у вузькому – лише від тих, які є наслідком вчинення правопорушень. <...> Забезпечення внутрішньої безпеки держави розуміється як необхідна умова життєдіяльності людини, суспільства та держави, система правових, організаційних, кадрових, інформаційних та інших заходів, що реалізуються спеціально уповноваженими суб'єктами з метою охорони та захисту людини, суспільства і держави від внутрішніх загроз, які є наслідком вчинення правопорушень» [20].

Ю.В. Нікітін розуміє внутрішню безпеку як загальну категорію, що є частиною категорії «національна безпека». На його думку, внутрішня безпека найбільше розкриває стан життєдіяльності людей у суспільстві й відповідні загрози цього процесу. Внутрішня безпека є залежною від державних і суспільних інституцій, від їх розвитку та взаємовідносин. Головним завданням внутрішньої безпеки є «демократично-правовими методами захищати права і свободи всіх верств населення, протидіяти антисоціальним і антидемократичним проявам, від кого вони б не надходили, навіть з боку держави» [21].

О.І. Нікітенко внутрішню безпеку країни визначає як захищеність життєво важливих інтересів особи, суспільства й держави від внутрішніх загроз, що є необхідною умовою збереження та примноження духовних і матеріальних цінностей [22].

Варто погодитись із визначеннями внутрішньої безпеки, які надано вище, при цьому зазначимо, що градація на широке й вузьке розуміння сфери безпеки є доречною.

Отже, внутрішня безпека в широкому розумінні – це стан захищеності життєво важливих інтересів особи, суспільства й держави від внутрішніх загроз; а у вузькому розумінні – це стан захищеності життєво важливих інтересів особи, суспільства й держави від загроз, які є наслідком учинення правопорушень.

До системи забезпечення внутрішньої безпеки за визначенням у широкому розумінні належать органи державної влади та місцевого самоврядування, які в межах своєї компетенції здійснюють діяльність із забезпечення внутрішньої безпеки, у вузькому розумінні – сили охорони правопорядку держави.

Складником внутрішньої безпеки держави є громадська безпека. Забезпечення громадської безпеки – це комплекс заходів, який здійснюють органи державної влади, органи місцевого самоврядування для відвернення загроз особі та суспільству.

У наукових джерелах зазначається, що система громадської безпеки становить «сукупність органів державної влади, органів та служб, а також державних та недержавних організацій, окремих громадян, що в межах своєї компетенції або особистої ініціативи <...> здійснюють діяльність з забезпечення громадської безпеки» [23, с. 47]. Однак, на думку А.В. Басова, це більш широке поняття, що включає в себе такі елементи [24]: зміст громадської безпеки, систему суб'єктів забезпечення громадської безпеки, завдання суб'єктів забезпечення громадської безпеки та принципи діяльності, перелік загроз, що створюють небезпеку для громадської безпеки, засоби забезпечення громадянської безпеки.

А.В. Басов зазначає, що під громадською безпекою доречно розуміти «врегульовану правовими нормами систему суспільних відносин, що забезпечує особисту безпеку, громадський спокій, сприятливі умови для праці та відпочинку громадян, нормальне функціонування державних органів, громадських об'єднань, підприємств, установ і організацій від загрози злочинних та інших протиправних діянь, порушення порядку користування джерелами підвищеної небезпеки, предметами і речовинами, вилученими із вільного цивільного обігу, явищ негативного техногенного і природного характеру, а також особливих обставин» [24]. На нашу думку, це визначення є ґрунтовним і прийнятним.

Отже, структурно механізми реагування на кризові ситуації, що загрожують державній безпеці, можна подати схемою (рисунок 2).

На загальнодержавному рівні Президент, Верховна Рада, Кабінет Міністрів України здійснюють організаційну й нормотворчу діяльність щодо забезпечення державної безпеки України. Головним дорадчим органом у цьому питанні є Рада національної безпеки і оборони України. Міністерства й інші центральні органи виконавчої влади є головними виконавцями діяльності щодо забезпечення державної безпеки на загальнодержавному рівні. На регіональному та місцевому рівнях місцеві органи публічної управління (органи виконавчої влади й органи місцевого самоврядування) та військові формування й правоохоронні органи здійснюють реагування на кризові ситуації, що загрожують державній безпеці.



**Рисунок 2. Структурна схема механізмів реагування на кризові ситуації, що загрожують державній безпеці**

Діяльність громадських організацій, об'єднань громадян у процесі забезпечення державної безпеки сьогодні є необхідною умовою функціонування демократичного суспільства. На них покладається як цивільний контроль за військовою організацією держави, так і контроль за діяльністю правоохоронних органів під час реагування на кризові ситуації, що загрожують державній безпеці.

Основою механізмів реагування на кризові ситуації, що загрожують державній безпеці, є система забезпечення внутрішньої безпеки, яка включає в себе систему забезпечення громадської безпеки.

Відповідно до ієрархічного рівня управління, військові формування, правоохоронні органи й органи публічного управління виконують завдання з

реагування на кризові ситуації, що загрожують державній безпеці. Особливістю представленого механізму є актуалізація діяльності громадських організацій та об'єднань громадян у системі забезпечення державної безпеки щодо реагування на кризові ситуації як на загальнодержавному, так і на регіональному й місцевому рівнях. Недержавний контроль за діяльністю органів влади є ефективним механізмом недопущення перевищення застосування сили на всіх перелічених рівнях управління.

### **Висновки**

На основі викладеного можливо зазначити таке.

1. Сьогодні постійно демонструє виникнення кризових ситуацій, що загрожують державній безпеці України. Наявні механізми управління не в змозі ефективно врегулювати зазначені загрози, а отже, актуальним є дослідження розвитку теоретико-методологічних засад удосконалення механізмів реагування на кризові ситуації, що загрожують державній безпеці України.

2. Аналіз правової основи реагування на кризові ситуації засвідчив, що запроваджено новий термін «кризові ситуації, що загрожують національній безпеці України», який характеризує обстановку напередодні введення особливого періоду. Також запроваджено градацію на три періоди функціонування сектору безпеки і оборони: мирний час; кризові ситуації, що загрожують національній безпеці України; особливий період.

3. У системі забезпечення національної безпеки головними суб'єктами забезпечення державної безпеки є військові формування та правоохоронні органи. Не менш важливою є діяльність органів публічної влади та громадськості, які беруть участь у захисті національних інтересів. Зазначені суб'єкти перебувають у відносинах і зв'язках один з одним і здійснюють реагування на кризові ситуації, що загрожують державній безпеці України.

4. Під механізмами реагування на кризові ситуації, що загрожують державній безпеці, доцільно розуміти сукупність спеціальних практичних заходів, засобів, важелів, стимулів, за допомогою яких військові формування та правоохоронні органи впливають на систему забезпечення національної безпеки з метою зменшення рівня загроз державній безпеці. Основою цих механізмів є система забезпечення внутрішньої безпеки, яка включає в себе систему забезпечення громадської безпеки.

5. Напрями подальших досліджень будуть спрямовані на вдосконалення наявних і розроблення нових механізмів реагування на кризові ситуації, що загрожують державній безпеці України.

### **Список використаних джерел:**

1. Statement of the High Commissioner for Human Rights on cooperation and assistance to Ukraine in the field of human rights [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21015&LangID=E#sthash.8iM5nol6.dpuf>.

2. UNHCR – UKRAINE OPERATIONAL UPDATE [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://unhcr.org.ua/attachments/article/1299/2016%2011%20UNHCR%20UKRAINE%20Operational%20Update%20FINAL.pdf>.

3. Єдині звіти про кримінальні правопорушення за 2013–2016 рр. / Генеральна прокуратура України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.gp.gov.ua/ua/stat.html>.
4. Про основи національної безпеки України : Закон України від 15.12.2005 № 3200-IV станом на 27.04.2017 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/964-15>.
5. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 06.05.2015 р. «Про Стратегію національної безпеки України» : Указ Президента України від 26.05.2015 № 287/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>.
6. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 02.09.2015 р. «Про нову редакцію Воєнної доктрини України» : Указ Президента України від 24.09.2015 № 555/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/555/2015>.
7. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 04.03.2016 р. «Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України» : Указ Президента України від 14.03.2016 № 92/2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/92/2016>.
8. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20.05.2016 р. «Про Стратегічний оборонний бюлетень України» : Указ Президента України від 06.06.2016 № 240/2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/240/2016>.
9. Про внесення змін до Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» щодо вдосконалення координації і контролю у сфері національної безпеки і оборони : Закон України від 25.12.2014 № 43-VIII станом на 27.04.2017 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/43-19/paran20?nreg=43-19&find=1&text>.
10. Бабков Ю.П. Підходи до прийняття рішень при реагуванні на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці України / Ю.П. Бабков, М.М. Адамчук // Стан та перспективи реформування сектору безпеки і оборони України : матеріали Міжнар. наук.-прак. конф., м. Київ, 25–26 листоп. 2016 р. – К. : ПАЛИВОДА А.В., 2016. – С. 24–27.
11. Белай С.В. Державні механізми протидії кризовим явищам соціально-економічного характеру: теорія, методологія, практика : [монографія] / С.В. Белай. – Х. : Національна акад. НГУ, 2015. – 349 с.
12. Науково-практичний коментар до Кримінального кодексу України / відп. редактор С.С. Яценко. – 2-ге видання, перероблене та доповнене. – К. : «А.С.К.», 2003. – С. 111.
13. Толковый словарь Ушакова [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://dic.academic.ru/dic.nsf/ushakov>.
14. Бондар О.В. Ситуаційний менеджмент : [навчальний посібник] / О.В. Бондар. – К. : Центр учбової літератури, 2012. – 388 с.
15. Управління в митній службі : [підручник] / [Ю.Д. Кунєв та ін.]. – К. : Центр навчальної літератури, 2006. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://readbookz.com/pbooks/book-10/ua/chapter-618>.
16. Скібіцький О.М. Антикризовий менеджмент : [навчальний посібник] / О.М. Скібіцький. – К. : Центр учбової літератури, 2009. – 568 с.
17. Белай С.В. Методологічні засади функціонування та розвитку державних механізмів протидії кризовим явищам соціально-економічного характеру / С.В. Белай // Університетські наукові записки: часопис Хмельницького університету управління і права. – Хмельницький : Хмельн. ун-т управ. і права, 2015. – № 1 (53). – С. 293–301.
18. Машков О.А. Системний підхід в організації державного управління : [навчальний посібник] / О.А. Машков, Н.Р. Нижник ; за заг. ред. Н.Р. Нижник. – К. : УАДУ, 1998. – 160 с.
19. Державне управління : [словник-довідник] / за заг. ред. В.М. Князева, В.Д. Бакуменка. – К. : УАДУ, 2002. – 228 с.



20. Пономаренко Г.О. Управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави: адміністративно-правові засади : [монографія] / Г.О. Пономаренко. – Х. : ФО-П Вапнярчук Н.М., 2007. – 448 с.

21. Нікітін Ю.В. Внутрішня безпека українського суспільства як новий напрямок у кримінології / Ю.В. Нікітін // Юридична наука. – К. : Нац. акад. управління, 2011. – № 1(1). – С. 157–160.

22. Нікітенко О.І. Внутрішня безпека як стан захищеності життєво важливих інтересів особи, суспільства і держави / О.І. Нікітенко // Актуальні проблеми права: теорія і практика. – 2013. – № 26. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://archive.nbu.gov.ua/portal/soc\\_gum/Apptip/2013\\_26/Nikitenko.pdf](http://archive.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/Apptip/2013_26/Nikitenko.pdf).

23. Радюшин Я.Н. Компетенция органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере обеспечения общественной безопасности : дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 / Я.Н. Радюшин ; Всероссийский научно-исслед. ин-т МВД России. – М. , 2004. – 214 с.

24. Басов А.В. Щодо визначення системи забезпечення громадської безпеки / А.В. Басов // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 42–47.

**Борщевська О.М.**

*кандидат юридичних наук,  
старший викладач кафедри цивільного і трудового права  
Одеського національного морського університету,  
м. Одеса*

## **ПОЄДНАННЯ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ І ПРИВАТНОПРАВОВИХ ЗАСАД ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗДІЙСНЕННЯ ПРАВА ВЛАСНОСТІ УКРАЇНСЬКОГО НАРОДУ**

### ***Анотація***

*У статті розглядаються проблемні питання здійснення права власності українського народу. Досліджується взаємозв'язок публічно-правового та приватноправового аспектів здійснення цього права через історико-правові засади формування такої дефініції українського законодавства. Висвітлюються питання визначення правового статусу права власності Українського народу через особливі ознаки такої власності. А також надаються пропозиції щодо раціонального й доцільного здійснення свого права власності Українським народом через соціальну спрямованість такого права.*

### **Вступ**

Актуальність роботи зумовлена тим, що сьогодні багато уваги приділяється питанням здійснення права власності загалом. Але щільний інтерес викликає проблематика здійснення права власності Українського народу, оскільки через особливість суб'єкта такого права власності виникає потреба в досконалому вивченні та визначенні можливості використання публічно-правових важелів держави для здійснення права власності Українського народу чи необхідності регулювання цього питання лише через приватноправові інститути.

Тому метою статті стало дослідження через історично-правові засади формування інституту права власності Українського народу правового статусу права власності Українського народу, висвітлення проблемних питань під час здійснення Українським народом свого права власності, а також визначення концептуальних пропозицій щодо раціонального та доцільного здійснення свого права власності Українським народом через соціальну спрямованість такого права.

Формулювання мети зумовило постановку таких завдань дослідження:

- аналіз історично-правових засад формування інституту права власності Українського народу;
- виокремлення ознак права власності Українського народу;
- визначення поняття права власності Українського народу через понятійний апарат цивільно-правового інструментарію;
- вивчення співвідношення приватноправових і публічно-правових засад у здійсненні права власності Українського народу як одного з важелів дієвого механізму побудови правової держави.

Об'єктом дослідження є система публічно-правових із виокремленням еколого-правових і приватноправових правовідносин, що складаються в процесі здійснення права власності Українського народу.

Предметом дослідження є право власності Українського народу як право спільноти громадян України всіх національностей володіти, користуватися та розпоряджатися землею, її надрами, атмосферним повітрям, водними й іншими природними ресурсами, які знаходяться в межах території України, природними ресурсами її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони, які є об'єктами права власності Українського народу.

Методологічною основою дослідження є сукупність загальнонаукових, спеціально-наукових, а також філософських методів і прийомів наукового пізнання.

У дослідження використовувалися роботи таких учених, як О. Дзера, І. Іванов, А. Коваленко, І. Кресіна, Н. Кузнецова, В. Носік, О. Первомайський, І. Перчеклій, М. Орзіх, О. Скакун, І. Сніцар, О. Стойко й інші.

Нормативну базу дослідження становлять нормативні акти, які є чинним на сьогоднішній день: Конституція України від 28 червня 1996 року (зі змінами та доповненнями); Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 року; Лісовий кодекс України від 21 січня 1994 року (зі змінами та доповненнями); Кодекс України про надра від 27 липня 1994 року (зі змінами та доповненнями); Водний кодекс України від 6 червня 1995 року (зі змінами та доповненнями); Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 року (зі змінами та доповненнями); Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 року (зі змінами та доповненнями); Закон України «Про економічну самостійність» від 3 липня 1990 року й такі, які втратили чинність і використовувалися для порівняльного історично-правового аналізу: Земельний кодекс України від 18 грудня 1990 року; Земельний кодекс України від 13 березня 1992 року (нова редакція); Закон України «Про власність» від 7 лютого 1990 року; Закон України «Про форми власності на землю» від 30 січня 1992 року.

## **1. Історично-правові засади формування інституту права власності українського народу**

У Декларації про державний суверенітет України [1] у розділі VI «Економічна самостійність» законодавець чітко визначив, що народ України має виключне право на володіння, користування й розпорядження національним багатством України.

Земля, її надра, повітряний простір, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території Української РСР, природні ресурси її континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони, весь економічний і науково-технічний потенціал, що створений на території України, є власністю її народу, матеріальною основою суверенітету Республіки й використовуються з метою забезпечення матеріальних і духовних потреб її громадян.

Стаття 4 Закону України «Про економічну стабільність» [2], який є чинним на сьогоднішній час, закріплює, що Основу економічної самостійності Української РСР утворює власність її народу на національне багатство. Власністю народу України є земля, її надра, повітряний простір, водні та інші природні ресурси, що знаходяться в межах території Української РСР, природні ресурси її континентального шельфу й виключної (морської) економічної зони, весь економічний, науковий і технічний потенціал, розташований на території республіки. Також законодавець закріплює цікаву норму, щодо якої до власності народу України належать основні засоби виробництва в промисловості, будівництві, сільському господарстві, транспорті, зв'язку, банки, кредитні установи, майно торгових, комунальних та інших підприємств, а також житловий фонд та інше майно на території України.

Але в перелік конкретних форм власності, що містився в ньому, таких як державна; колективна; індивідуальна (особиста і приватна трудова власність), власність народу України включена не була, але передбачувалися «інші, передбачені Законом форми власності».

Цікава норма містилася в Законі України «Про власність» від 7 лютого 1990 року [3], який утратив чинність на підставі Закону від 27 квітня 2007 року № 997-V (997-16) [4] у зв'язку з прийняттям Цивільного кодексу України. Стаття 1 цього Закону закріплювала поняття національного багатства України, що є власністю народу України, а саме: земля, її надра, повітряний простір, водні й інші природні ресурси, що знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони, основні засоби виробництва у промисловості, будівництві, сільському господарстві, транспорті, зв'язку, житловий фонд, будівлі та споруди, фінансові ресурси, наукові досягнення, створена завдяки зусиллям народу України частка в загальносоюзному багатстві, зокрема в загальносоюзних алмазному та валютному фондах і золотому запасі, національні, культурні й історичні цінності, в тому числі й ті, що знаходяться за її межами, є власністю народу України.

Із цією нормою перегукувалася стаття 9 цього самого Закону, де земля, її надра, повітряний простір, водні й інші природні ресурси її континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони є об'єктами права виключної власності народу України.

Але головним надбанням цього Закону було те, що частина 2 статті 1 закріплювала постулат, що національне багатство України забезпечує право кожного громадянина України на одержання частки із суспільних фондів споживання, на соціальний захист, зокрема, у разі непрацевдатності й безробіття, а також право працюючого на особисту участь в управлінні народним господарством.

Цим Законом України «Про власність» було затверджений реальний статус народу України як власника.

Поступово норма про власність народу України зазнає трансформації в різних кодифікаційних актах України. Так, на відміну від Земельного кодексу УРСР від 18 грудня 1990 року [5], у якому в статті 1 «Земля в Українській РСР – власність народу України» зазначалося, що, відповідно до Декларації про державний суверенітет України, земля є власністю її народу. Але, на жаль, уже в наступній редакції Земельного кодексу України від 13 березня 1992 року [6] норми про право власності народу України на землю вже не зазначено. У статті 4 Земельного кодексу України в цій редакції зазначалося, що всі землі України, за винятком земель, переданих у колективну і приватну власність, перебувають у державній власності, діляться на загальнодержавну й територіальну. Також у Законі України «Про форми власності на землю» від 30 січня 1992 року [7] таких форм було визнано три: державна, колективна і приватна. Про право власності народу України на землю в ньому зазначено не було. Невизначеним залишається ставлення до власності на землю Українського народу й у Земельному кодексу України в редакції від 25 жовтня 2001 року [8], де в статті 1 закріплюється, що Земля є основним національним багатством, яке перебуває під особливою охороною держави, і право власності на землю гарантується. Можна помітити, що законодавець взагалі не використовує дефініцію «право власності Українського народу» щодо земельних ресурсів України.

Відповідно до статті 6 Водного кодексу України [9], води (водні об'єкти) є виключно власністю Українського народу й надаються тільки в користування. Український народ здійснює право власності на води (водні об'єкти) через Верховну Раду України, Верховну Раду Автономної Республіки Крим і місцеві ради. Аналогічна норма щодо надр міститься в статті 4 Кодексу України про надра [10]. У статті 7 Лісового кодексу України [11] зазначено, що ліси, які знаходяться в межах території України, є об'єктами права власності Українського народу.

28 червня 1996 року приймається Основний Закон України – Конституція України [12], яка є Законом прямої дії, в якій у частині 1 статті 13 установлюється, що земля, її надра, атмосферне повітря, водні й інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є

об'єктами права власності Українського народу. Від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених цією Конституцією. А в частині 4 статті 13 Конституції України прописано, держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності й господарювання, соціальну спрямованість економіки. Усі суб'єкти права власності рівні перед законом. Такий аналіз зумовлює деяких науковців, зокрема І. Перчеклій [13, с. 11], стверджувати, що власність Українського народу на природні ресурси є різновидом публічної власності, тобто вольових відносин панування над певними об'єктами в цілях задоволення публічних екологічних інтересів українського суспільства (народу). С. Іванова, І. Сніцар [14, с. 124] висловлюють думку, що право власності Українського народу взагалі не є самостійною формою власності, має декларативний характер і за своєю природою є державною власністю, суб'єкт якої – держава Україна. У цьому їх підтримує А. Коваленко [15, с. 136], який твердить, що право власності Українського народу необхідно реалізовувати або у формі державної, або у формі комунальної власності, так як, на його думку, іншого механізму його реалізації законодавець не запропонував. Така позиція є досить неоднозначною, з нею неможливо погодитися.

Варто зауважити, що в науковій літературі надано обґрунтування потреби існування Українського народу як самостійного учасника відносин власності й сенсу наявності окремого кола об'єктів такої власності [16, с. 223], це питання й сьогодні викликає багато дискусій.

У 2003 році прийнятий Цивільний кодекс України [17], у якому в статті 318 поміж інших суб'єктів Український народ названо суб'єктом права власності, а в статті 324 зазначено, що від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади й органи місцевого самоврядування. До речі, до цієї статті, на жаль, не були перенесені дуже важливі положення Закону України «Про власність» щодо об'єктів права власності Українського народу, таких як основні засоби виробництва в промисловості, будівництві, сільському господарстві, транспорті, зв'язку, житловий фонд, будівлі та споруди, фінансові ресурси, наукові досягнення, створена завдяки зусиллям народу України частка в загальносоюзному багатстві, зокрема в загальносоюзних алмазному й валютному фондах і золотому запасі, національні, культурні та історичні цінності, в тому числі й ті, що знаходяться за її межами. А також положення про те, що національне багатство України, яке належить Українському народу, забезпечує право кожного громадянина України на одержання частки із суспільних фондів споживання, на соціальний захист, зокрема, у разі непрацевдатності й безробіття, а також право працюючого на особисту участь в управлінні народним господарством.

Отже, можна дійти висновку, що протягом майже 26 років незалежності України законодавець і наукове коло дослідників не розробили дієву, раціональну та справедливую концепцію здійснення Українським народом свого права власності. Більше того, із законодавства зникло поняття національного багатства, право на яке є виключним правом Українського

народу, а також деякі складники власності Українського народу, а саме: основні засоби виробництва в промисловості, будівництві, сільському господарстві, транспорті, зв'язку, житловий фонд, будівлі та споруди, фінансові ресурси, наукові досягнення, створена завдяки зусиллям народу України частка в загальносоюзному багатстві, зокрема в загальносоюзних алмазному й валютному фондах і золотому запасі, національні, культурні та історичні цінності, в тому числі й ті, що знаходяться за її межами.

## **2. Визначення правового статусу права власності українського народу**

Головним наголосом майже всіх науковців, які досліджують проблематику власності Українського народу, є виведення постулату тільки про еколого-правовий і публічний статус такого права власності, а в деяких випадках і політичний контекст такого правового інституту. Недосконалість законодавчої бази є цьому запорукою. Так, О. Дзера вважає [18, с. 644], що право власності Українського народу не є самостійною формою власності й за своєю природою є державною власністю, суб'єктом якої є держава України та територіальні громади, посилаючись при цьому на статтю 2 Цивільного кодексу України, в якій ідеться про те, що учасниками цивільних відносин є фізичні особи та юридичні особи, а також такі суб'єкти публічного права, як держава Україна, Автономна Республіка Крим, територіальні громади, іноземні держави й інші. З таким твердженням не можна погодитися, оскільки посилатися на статтю законодавства з обґрунтуванням тієї чи іншої позиції щодо підґрунтя права власності не можна. Тобто не можна обґрунтувати природне право законом. Оскільки закон повинен бути обґрунтований правом згідно з принципом верховенства права. Закон повинен бути вираженням права, але, на жаль, законодавець не завжди відтворює внутрішній глибинний зміст права в законодавчих актах.

Тому вважається за необхідне з'ясувати, в якому правовому статусі держава в особі державних органів і територіальні громади в особі органів місцевого самоврядування здійснюють реалізацію права власності Українського народу.

З положень Конституції випливає, що Український народ – це громадяни України всіх національностей, об'єднані правовим зв'язком людини з державою, її належністю до України незалежно від етнічного походження. Так, С. Комаров, зазначає, що громадянство як членство в державі розуміється не як союз усіх, а як спілка особистостей, що знаходяться в стійкому, постійному, специфічно оформленому політико-правовому зв'язку з державою. Тому саме громадяни забезпечують спадковість демократичної держави від покоління до покоління [19, с. 81].

У загальнотеоретичному визначенні, яке дає О. Скакун, держава – суверенна політико-територіальна організація суспільства, що володіє владою, яка здійснюється державним апаратом на основі юридичних норм, що забезпечують захист і узгодження суспільних, групових, індивідуальних інтересів зі спіранням у разі потреби на легальний примус [20, с. 39]. Суспільством О. Скакун називає систему соціальної спільноти людей, яка

створюється на засадах взаємних інтересів, взаємного співробітництва. Її підтримують І. Кресіна, О. Стойко, стверджуючи, що держава – це сукупність людей, які проживають на певній території, що організована і представлена єдиним органом влади [18, с. 192]. Але таке адміністративно-правове визначення держави варто узгодити із цивільно-правовими принципами, оскільки держава, згідно зі статтею 2 Цивільного кодексу України, є учасником цивільно-правових відносин. Як указує Н. Кузнєцова, держава не вправі застосовувати власні владні повноваження до юридично рівних суб'єктів цих відносин [19, с. 194], оскільки це суперечить основному принципу цивільного права щодо рівності сторін.

Зі статті 2 Цивільного кодексу України випливає, що територіальні громади є також суб'єктами цивільного права. На жаль, чіткого законодавчого поняття територіальної громади не визначено. Серед науковців найбільш поширеним вважається визначення територіальної громади М. Орзіха. Він зазначав, що соціальну основу самоврядних територій становить територіальний колектив (община, точніше, комуна, з огляду на режим комунальної власності в Україні і світовий досвід), що складається (на відміну від населення територіальних одиниць) з осіб – громадян, іноземців, осіб без громадянства, які постійно мешкають або працюють на цій території (або мають на території нерухоме майно, або є платниками комунальних податків) [21, с. 67]. Але задля справедливості та правової визначеності варто уточнити, що визначення Українського народу подається в Преамбулі Конституції України: Український народ – це громадяни України всіх національностей. Тому держава й територіальні громади в особі державних органів та органів місцевого самоврядування повинні виконувати свої функції представництва щодо здійснення права власності Українського народу тільки від імені й, зрозуміло, в інтересах саме громадян України всіх національностей. І тут не має виникати думки щодо нехтування правами осіб-іноземців та осіб без громадянства, оскільки в тому й полягає та виключність права власності Українського народу, згадка про яку міститься в Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 року. Тобто законодавець декларує Українському народу виключні повноваження здійснення права власності, які надалі, на жаль, не отримали законодавчого закріплення.

Як прописано в статті 13 Конституції України і статті 324 Цивільного кодексу України, «від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування». Державні органи та органи місцевого самоврядування виконують у такому разі представницьку функцію держави й територіальної громади, відповідно, і це надає змогу державі й територіальній громаді розпоряджатися об'єктами права власності Українського народу від його імені, але ніде не зазначається, в чийх інтересах. Натомість цікаво звернути увагу на статтю 326 Цивільного кодексу України «Право державної власності», а саме на частину 2: «Від імені та в інтересах держави Україна право власності здійснюють відповідно органи державної влади». Ключовим словосполученням у цьому випадку є «в

інтересах». Постає питання: чи не навмисно пропущене аналогічне словосполучення в статті, яка регулює право власності Українського народу?

А ргіогі відомо, що категорія «право власності» належить до понятійного апарату цивільного, господарського права тощо, тобто приватноправових галузей права. Відомо, і це зазначається й у Конституції України, і в Цивільному кодексі України, що всі власники рівні перед законом. Це впливає й із засад цивільного законодавства, закріплених у статті 3 Цивільного кодексу України. Тобто відносини влади-підкорення, що властиві публічно-правовим галузям права, неможливо в повному обсязі переносити на відносини здійснення права власності, оскільки вони є за своєю юридичною природою цивільно-правовими.

У цивільному праві діє принцип рівності сторін, згідно з яким усі суб'єкти цивільного права: Український народ, юридичні та фізичні особи, територіальні громади й держава Україна – є рівними й виступають у цивільно-правових відносинах на рівних умовах.

Також не менш важливим принципом, який повинен урахуватися в відносинах щодо здійснення права власності Українського народу, є принцип справедливості. Так, Р. Дворкін уважав, що «справедливість набуває юридичне значення, природно, через свою ключову ідею рівності. Рівність може виступати як право. Найбільш фундаментальним з усіх прав є певним чином витлумачене право на рівність» [22, с. 12]. Цей принцип щодо відносин здійснення права власності Українського народу держаними органами від імені народу України повинен містити правило щодо врахування й інтересів Українського народу. Це дуже важлива дефініція цивільного права щодо положень представництва, які, по суті, повинна виконувати держава щодо здійснення права власності Українського народу.

Згідно з доктриною цивільного законодавства України, поняття права власності має стабільний зміст, який не змінюється зі зміною суб'єкта права власності. Тобто, згідно зі статтею 317 Цивільного кодексу України, власникові належать права володіння, користування та розпорядження своїм майном. Більше того, з правового аналізу статті 324 Цивільного кодексу України «Право власності Українського народу» можна стверджувати, що Український народ є суб'єктом цивільно-правових відносин у здійсненні свого права власності. Розглядаючи питання в цивільно-правовому ракурсі, варто зазначити, що, звісно, Український народ як спільнота, яка виступає як єдине ціле, складаючись з окремих осіб, не в змозі самотійно реалізовувати всі свої правомочності, оскільки дії щодо реалізації своїх прав власника повинні бути узгоджені між собою. Тому законодавець слушно й вивів формулу, щодо якої Український народ здійснює свої права через державу й територіальні громади в особі державних органів та органів місцевого самоврядування. Але ніде не зазначено, що держава та територіальні громади можуть користуватися власністю Українського народу на свою користь, тобто здійснювати право власності Українського народу від імені народу, але не в його інтересах.



Постає питання: які може мати інтереси Український народ у здійсненні свого права власності? Серед науковців панує думка, що інтереси Українського народу в здійсненні його права власності сприяють тільки забезпеченню екологічної безпеки країни, збереженню природних ресурсів в інтересах нинішнього та майбутніх поколінь громадян України, народу загалом, а також вирішенню всіх питань, пов'язаних із володінням і розпорядженням цими ресурсами під своїм безпосереднім контролем і за своєю безпосередньою участю [13, с. 11; 23, с. 130]. Тобто виділяють екологічно-правові та публічно-правові інтереси, що дійсно має місце. Але право власності як цивільно-правова категорія має економічну компоненту, яка опосередковує той матеріальний інтерес власника, який він може отримати від володіння, користування та розпорядження своєю власністю. Тому до ознак права власності Українського народу, які пропонує О. Первомайський, а саме: абсолютність природи права власності Українського народу; незмінність його суб'єкта; незмінність його змісту; неможливість припинення чи обмеження будь-якими законами [24, с. 42] – варто додати такі ознаки, які б характеризували право власності Українського народу як цивільно-правову категорію. Такими ознаками мають стати матеріальний інтерес власника, тобто Українського народу на отримання матеріального блага, і цивільно-правове законне представництво держави й територіальних громад щодо Українського народу, які б діяли від імені й в інтересах Українського народу.

Варто прописати на законодавчому рівні правовий статус об'єктів, які за своїм природним призначенням мають право бути лише власністю Українського народу. Отже, доцільно закріпити на законодавчому рівні поняття права власності Українського народу в цивільно-правовому аспекті не через об'єктний склад, як це зараз закріплено в статті 13 Конституції України і статті 324 Цивільного кодексу України, а через понятійний апарат цивільно-правового інструментарію, який включає в себе саме особливі ознаки права власності Українського народу.

Таким чином, право власності народу України – це виключне право спільноти громадян України всіх національностей володіти, користуватися й розпоряджатися землею, її надрами, атмосферним повітрям, водними та іншими природними ресурсами, які знаходяться в межах території України, природними ресурсами її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони, а також науковими досягненнями, національними, культурними й історичними цінностями, в тому числі й тими, що знаходяться за межами України, які є об'єктами права власності Українського народу. Представництво щодо правомочностей Українського народу як власника від його імені й в його інтересах здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених Конституцією України.

### **3. Співвідношення приватноправових і публічно-правових засад у здійсненні права власності українського народу**

Приватне й публічне право в усіх розвинених правопорядках продовжують існувати як дві самостійні, незалежні гілки правового регулювання, як два різні типи правового впливу на суспільні відносини [25, с. 24]. Але треба враховувати, що приватноправова й публічно-правова сфери завжди взаємодіють одна з одною. Слушно зазначає К. Маштаков, що публічно-правовий тип регулювання характеризується тим, що в галузях публічного права на перший план висуваються обов'язки учасників суспільних відносин у різних його формах (заборони, приписи тощо). За характером норм і спрямованістю впливу публічне право є переважно імперативним, а основним результатом його впливу має бути неухильне виконання учасниками суспільних відносин вимог, що містяться в законі [26, с. 7].

Приватноправове регулювання відносин власності Українського народу характеризується такими засадами, як визнання й захист власності цієї власності; виключність такого суб'єкта права власності, як Український народ; рівність цього суб'єкта права власності в здійсненні свого права власності, можливість отримувати користь (матеріальне благо) від права власності, але з деякими особливостями, які випливають із його виключності. Виключність права власності Українського народу полягає в тому, що його має сукупність людей, які є громадянами України, а від їхнього імені та в їхніх інтересах це право завжди здійснюють державні органи й органи місцевого самоврядування. Також виключність такого права зумовлюється тим, що, виокремлюючи об'єкти права власності Українського народу з того поняття, що було надано в розділі 2 цього дослідження, можна побачити, що такими об'єктами є ті, що існують в матеріальному світі завдяки природному походженню (земля, її надра, атмосферне повітря, води й інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони) чи створені представниками Українського народу чи в його інтересах (наукові досягнення, національні, культурні й історичні цінності, в тому числі й ті, що знаходяться за межами України). Саме в ці аспекти приватноправового регулювання відносин власності Українського народу втручаються засади публічно-правового регулювання здійснення цього права власності.

Основними публічно-правовими засадами здійснення права власності Українського народу можна визначити принцип забезпечення отримання певної користі (матеріальних благ) Українським народом від здійснення свого права власності, обмеження деяких прав властивих звичайному власнику (наприклад, відчужувати, вирішувати долю власності на свій розсуд без урахування думки інших членів спільноти народу України тощо) та принцип регулювання здійснення й реалізації права власності Українського народу. Якщо способи закріплення публічно-правових обмежень як законодавчого звуження обсягу нормативно закріплених прав Українського народу як власника спрямовані на забезпечення суспільних інтересів у сфері відносин власності Українського народу набули деякого наукового вивчення, то

способи забезпечення отримання певної користі (матеріальних благ) Українським народом від здійснення свого права власності й у зв'язку з цим регулювання здійснення права власності Українського народу залишаються майже не вивченими.

Комплексний (приватноправовий і публічно-правовий) підхід до здійснення права власності Українського народу повинен бути чітко сформований. Адже А. Хальота застерігає, що існують суперечливі думки щодо розуміння юридичної природи права власності Українського народу. Він указує на те, що поєднання належності права власності Українського народу й водночас його здійснення від імені власника дає підстави для висновку, що власність Українського народу є й державною власністю [27, с. 208]. Як слушно зазначає Є. Суханов, раніше, за соціалістичного політичного уряду, знаходження майна в державній чи іншій формі соціалістичної власності надавало її суб'єкту незрівнянно більші можливості, ніж будь-яка інша форма власності. Це порушувало загальний наявний принцип рівності всіх форм власності. Тому, на його думку, варто визнати, що юридично існує одне право власності з єдиним, однаковим для всіх власників набором правомочностей (тобто змістом), у якого можуть бути лише різні суб'єкти. У силу цього зникає необхідність у поділі права власності на приватне та публічне, які протиставляються один одному [28, с. 482].

Виходячи з вищесказаного, можна зазначити, що право власності Українського народу – це виключне право власності, яке завжди здійснює держава в особі державних органів та органів місцевого самоврядування від імені й в інтересах Українського народу. Тобто така конструкція логічно вписується в приватноправову трактовку права власності Українського народу. Тому в цьому сенсі варто визначити цивільно-правове поняття інтересу Українського народу як отримання певної користі (матеріальних благ) Українським народом від здійснення свого права власності через представництво держави в особі державних органів та органів місцевого самоврядування.

Стосовно матеріальних благ, які входять до поняття інтересу Українського народу в контексті здійснення свого права власності, то майже ніяких наукових розробок із цього приводу, ані законодавчого регулювання цього поняття чи процесу немає. Хоча такі інтереси лежать на поверхні й повинні виражатися в компенсуванні Українському народові в матеріальному еквіваленті правомочності користування його власністю, якою від його імені, але сьогодні не в його інтересах представляє держава в особі державних органів та органів місцевого самоврядування. Це можна назвати правом на отримання пасивного доходу. Деякі називають це природною рентою, обґрунтовуючи це економічним поняттям ренти як плати за ресурс, пропозиція якого суворо обмежена. Але із цим не можна погодитися.

Аналізуючи статті Цивільного кодексу України, зокрема розділ 56, присвячений ренті, можна визначити, що договір ренти передбачає, що одна сторона (одержувач ренти) передає другій стороні (платникові ренти) у власність майно, а платник ренти взамін цього зобов'язується періодично

виплачувати одержувачеві ренти у формі певної грошової суми або в іншій формі [29]. Якщо припустити, що одержувач ренти – це Український народ, а платник ренти – це той, хто використовує власність Українського народу, то ми повинні визнати, що Український народ передав своє право власності іншій стороні за договором. По-перше, таких договорів не існує, а по-друге, це суперечить конституційним засадам суспільства про те, що держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності й господарювання, соціальну спрямованість економіки. По-третє, якщо визнати, що державні органи та органи місцевого самоврядування від імені держави можуть представляти інтереси Українського народу, то варто відмітити, що вони не можуть учинити будь-які дії на свою користь чи користь держави, оминаючи Український народ, бо натепер, за чинним законодавством, Український народ не має право на отримання будь-якого матеріального блага від користування його власністю.

Тоді можна зауважити, що поняття рентних платежів і механізм їх сплати передбачаються Податковим кодексом України, зокрема розділом IX. Передбачається, що рентна плата складається з рентної плати за користування надрами для видобування корисних копалин; рентної плати за користування надрами в цілях, не пов'язаних із видобуванням корисних копалин; рентної плати за користування радіочастотним ресурсом України; рентної плати за спеціальне використання води; рентної плати за спеціальне використання лісових ресурсів; рентної плати за транспортування нафти й нафтопродуктів магістральними нафтопроводами та нафтопродуктопроводами, транзитне транспортування трубопроводами аміаку територією України [30]. Тобто за користування, по суті, майже всіма об'єктами права власності Українського народу сплачуються рентні платежі, як за своєю правовою природою належать до загальнодержавних податків і зборів [31]. Стаття 14.1.217 Податкового кодексу України визначає, що рентна плата – загальнодержавний податок, який справляється за користування надрами для видобування корисних копалин; за користування надрами в цілях, не пов'язаних із видобуванням корисних копалин; за користування радіочастотним ресурсом України; за спеціальне використання води; за спеціальне використання лісових ресурсів; за транспортування нафти й нафтопродуктів магістральними нафтопроводами та нафтопродуктопроводами, транзитне транспортування трубопроводами аміаку територією України. Тобто рентна плата є обов'язковим платежем до відповідного бюджету, що справляється з платників зборів, з умовою отримання ними спеціальної вигоди в тому числі внаслідок учинення на користь таких осіб державними органами, органами місцевого самоврядування, іншими уповноваженими органами й особами юридично значимих дій. Як загальнодержавний збір рентна плата не є цільовою, тобто ці кошти не йдуть власникові цих об'єктів – Українському народові. Ними розпоряджається держава, і ніде законодавчо не закріплено, що в інтересах саме сукупності громадян України всіх національностей – Українського народу.

Отже, введення поняття права на отримання пасивного доходу як права на отримання доходу від осіб, яким держава в особі державних органів або органів місцевого самоврядування надала право користуватися об'єктами права власності Українського народу, є цілком слушним. Передбачається, що право на пасивний дохід – це право на ту частину доходу, яка формується у видобувних компаній незалежно від результатів їхньої підприємницької діяльності. Це надприбутки, утворені за рахунок унікальних властивостей родовищ, а також прибутки від використання національних, культурних та історичних цінностей, які є надбанням Українського народу. Зараз надприбутки, отримані від користування об'єктами права власності Українського народу, не використовуються в його інтересах.

Сьогодні нагальними стали питання гігантських непорівнянних із розмірами заробітної плати й пенсій комунальних тарифів, які формуються через використання права власності Українського народу. Тобто Український народ втрачає двічі. Перший раз – не отримавши свій пасивний дохід від використання об'єктів, які перебувають на праві його власності, а другий раз – коли повинен платити за використання своєї ж власності. Велика частина Українського народу живе на межі або за межею бідності, при цьому маючи можливість отримання пасивного доходу від використання об'єктів, які перебувають у них на праві власності як Українського народу. Було б раціональним і розумним для сукупності громадян України всіх національностей – Українського народу – надати можливість для повноцінного життя через надання права отримання пасивного доходу від використання об'єктів, які належать йому на праві власності.

Подібні механізми сьогодні діють у низці держав і регіонів світу. Наприклад, в американському штаті Аляска або в Саудівській Аравії, ОАЕ, інших арабських нафтовидобувних країнах. У Кувейті, наприклад, при народженні дитини на її банківський рахунок із бюджету нараховується 3 тисячі доларів США. До повноліття накопичується солідний капітал. Кожний мешканець Кувейту має право на безпроцентну позику під час будівництва житла – близько 220 тисяч доларів США. Щомісяця виплачується допомога по 170 доларів США на неповнолітню дитину тощо. Дещо інша система діє на Алясці. Тут кожний мешканець отримує на свої рахунки частку від видобутку нафти у вигляді дивідендів від діяльності так званого Перманентного фонду розвитку (APF). Фонд, непідконтрольний виконавчій владі, проте повністю підконтрольний виборцям, акумулює до 50% доходів. У результаті Аляска сьогодні – єдиний штат США, в якому скорочується прірва між багатими й бідними. Тут майже немає безробіття. Дивіденди стимулюють розвиток місцевої економіки.

Крім цього, частину із цих пасивних доходів можна направляти в Пенсійний фонд для виплати гідних пенсій громадянам України, формувати будь-які інші соціальні фонди (в тому числі з медичної допомоги окремим категоріям осіб, які є представниками Українського народу, тощо).

Нагальною потребою є розробка дієвих правових механізмів взаєморозрахунків щодо сплати комунальних платежів завдяки економічному

розрахунку їх вартості, враховуючи, що користувач повинен сплатити за користування об'єктом права власності, а власник у такому разі сплачує лише за надання послуг, від яких віднімається саме вартість пасивного доходу власника природних ресурсів, що є об'єктом права власності Українського народу.

Щодо питання сприяння можливому аморфному життю з гарантованим отриманням тільки пасивного доходу можна зауважити, що можливість мати пасивний дохід, який буде справедливо розподілятися між громадянами України, які становлять Український народ, буде лише соціальною гарантією на гідний рівень життя. Крім цього, в державі повинна існувати система податків і зборів, які будуть продовжувати наповнювати державний і місцеві бюджети для формування системи тарифних коефіцієнтів для виплат і бюджетних заробітних плат, пенсійних та інших соціальних виплат, які будуть формуватися залежно від активного внеску як громадян України, так і всіх інших осіб, що сплачують податки та збори на території України. Так підвищаться рівень і якість життя Українського народу, стати громадянином України стане привабливо, а це і є одна з головних цілей правової держави. Це дасть змогу громадянам України пишатися своєю державою, стати патріотами своєї країни, відчуваючи щире піклування та повагу держави до свого народу.

Отже, з одного боку, у порівнянні цивільного законодавства з його визначенням договору ренти, однією з умов якого є передача майна у власність за отримання рентних платежів, і податкового законодавства з визначенням рентної плати як загальнодержавного збору можна дійти висновку, що ці колізії законодавства тільки підтверджують правову невизначеність щодо здійснення права власності Українським народом в отриманні ним матеріальних благ. Але, з іншого боку, й підтверджують тісний взаємозв'язок приватноправових і публічно-правових засад у здійсненні права власності Українського народу.

Тому на законодавчому рівні варто закріпити:

1. Законне представництво держави від імені та в інтересах Українського народу, яке, будучи конституційно-правовим по суті, може мати цивільно-правовий аспект у сенсі неможливості держави як представника в особі державних органів та органів місцевого самоврядування вчиняти дії від імені Українського народу, але не в його, а у своїх інтересах або лобіювати інтереси третіх осіб.

2. Прийняття окремого законодавчого акта, який би регулював здійснення права власності Українським народом як виключного права Українського народу, виходячи зі співвідношення публічно-правових і приватноправових засад розвитку правової системи України.

3. Розроблення правового механізму здійснення права власності Українського народу, за яким, серед іншого, пропонується кожному громадянину України, який і є частиною Українського народу, при народженні відкривати рахунок, на який почнуть надходити доходи. До виповнення власнику рахунку 18 років (тобто повноліття) ці кошти неможливо буде витратити. А після настання повноліття – витрачаються, але цільовим чином: на житло, освіту, медпослуги, відкриття власної справи

тощо. У результаті, по-перше, молоді люди будуть вступати в життя вже маючи реальні кошти у вигляді стартового капіталу; по-друге, кошти, які будуть усі ці роки накопичуватися на іменних рахунках, повинні весь час працювати, вкладатися в інноваційні проекти. Також необхідно передбачити відкриття іменних рахунків пенсіонерам, а також формування інших соціальних фондів. Ці публічно-правові соціальні гарантії впливають із приватноправового аспекту здійснення права власності Українським народом із додержанням інтересу Українського народу у вигляді отримання права на пасивний дохід від цього.

Варто відмітити, що власність із самого початку існування людства виступала як засіб соціальної організації, як вираження соціального статусу [32, с. 42]. Відповідно до статті 1 Конституції України, Україна є суверенною й незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою. Тому вивчаючи права власності Українського народу, надаючи йому не лише декларативний, а і правовий статус, який має свій правовий механізм здійснення на користь Українському народу, в його інтересах, ми можемо говорити про високий рівень формування правової думки України, її незалежності від окремих зовнішніх факторів, що дає надію, серед інших факторів, на побудову дійсно правової держави, про яку мріє Український народ, тобто ми.

### **Висновки**

Проведене дослідження поєднання публічно-правового та приватноправового аспектів правового регулювання здійснення права власності Українського народу й отримані на його основі результати спрямовані на вирішення наукового завдання, що полягає в розробленні нових теоретичних положень про правовий статус права власності Українського народу та його здійснення, а також обґрунтовані пропозиції щодо вдосконалення українського законодавства із цього приводу.

Зокрема, в дослідженні сформульовані такі висновки:

1. Під час аналізу історично-правових засад формування інституту права власності Українського народу можна дійти висновку, що протягом майже 26 років незалежності України законодавець і наукове коло дослідників не розробили дієву, раціональну та справедливую концепцію здійснення Українським народом свого права власності. Більше того, із законодавства зникло поняття національного багатства, право на яке є виключним правом Українського народу, а також деякі складники власності Українського народу, а саме: основні засоби виробництва в промисловості, будівництві, сільському господарстві, транспорті, зв'язку, житловий фонд, будівлі та споруди, фінансові ресурси, наукові досягнення, створена завдяки зусиллям народу України частка в загальносоюзному багатстві, зокрема в загальносоюзних алмазному й валютному фондах і золотому запасі, національні, культурні та історичні цінності, в тому числі й ті, що знаходяться за її межами.

2. Під час дослідження ознак права власності Українського народу та визначення поняття права власності Українського народу через понятійний

апарат цивільно-правового інструментарію визначено, що на законодавчому рівні доцільно закріпити поняття права власності Українського народу в цивільно-правовому аспекті не через об'єктний склад, як це зараз закріплено в статті 13 Конституції України і статті 324 Цивільного кодексу України, а через понятійний апарат цивільно-правового інструментарію, який включає в себе саме особливі ознаки права власності Українського народу. Отже, право власності народу України – це виключне право спільноти громадян України всіх національностей володіти, користуватися й розпоряджатися землею, її надрами, атмосферним повітрям, водними та іншими природними ресурсами, які знаходяться в межах території України, природними ресурсами її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони, а також науковими досягненнями, національними, культурними й історичними цінностями, в тому числі й тими, що знаходяться за межами України, які є об'єктами права власності Українського народу. Представництво щодо правомочностей Українського народу як власника від його імені та в його інтересах здійснюють органи державної влади й органи місцевого самоврядування в межах, визначених Конституцією України.

3. Під час дослідження співвідношення приватноправових і публічно-правових засад у здійсненні права власності Українського народу як одного з важелів дієвого механізму побудови правової держави встановлена необхідність на законодавчому рівні закріплення такого:

3.1. Законного представництва держави від імені та в інтересах Українського народу, яке, будучи конституційно-правовим по суті, може мати цивільно-правовий аспект в сенсі неможливості держави як представника в особі державних органів та органів місцевого самоврядування вчиняти дії від імені Українського народу, але не в його, а у своїх інтересах або лобіювати інтереси третіх осіб.

3.2. Прийняття окремого законодавчого акта, який би регулював здійснення права власності Українським народом як виключного права Українського народу, виходячи зі співвідношення публічно-правових і приватноправових засад розвитку правової системи України.

3.3. Розроблення правового механізму здійснення права власності Українського народу, за яким, серед іншого, пропонується кожному громадянину України, який і є частиною Українського народу, при народженні відкривати рахунок, на який почнуть надходити доходи. До виповнення власнику рахунку 18 років (тобто повноліття) ці кошти неможливо буде витратити. А після настання повноліття – витрачаються, але цільовим чином: на житло, освіту, медпослуги, відкриття власної справи тощо. У результаті, по-перше, молоді люди будуть вступати в життя вже маючи реальні кошти у вигляді стартового капіталу; по-друге, кошти, які будуть усі ці роки накопичуватися на іменних рахунках, повинні весь час працювати, вкладатися в інноваційні проекти. Також необхідно передбачити відкриття іменних рахунків пенсіонерам, а також формування інших соціальних фондів. Ці публічно-правові соціальні гарантії впливають із приватноправового аспекту здійснення права власності Українським народом із додержанням інтересу Українського народу у вигляді отримання права на пасивний дохід від цього.



### Список використаних джерел:

1. Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 року // Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР). – 1990. – № 31. – Ст. 429.
2. Про економічну самостійність : Закон України від 03 липня 1990 року // Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР). – 1990. – № 34. – Ст. 499.
3. Про власність : Закон України від 07 лютого 1990 року (втратив чинність) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/697-12/page>.
4. Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 33. – Ст. 440.
5. Земельний кодекс України від 18 грудня 1990 року (втратив чинність) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://hersones.eu/zakon/zemelnyj-kodeks-1990/>.
6. Земельний кодекс України від 13 березня 1992 року (нова редакція) (втратив чинність) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/561-12>.
7. Про форми власності на землю : Закон України від 30 січня 1992 року (втратив чинність) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2073-12>.
8. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 року (зі змінами та доповненнями) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>.
9. Водний кодекс України від 6 червня 1995 року (зі змінами та доповненнями) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/213/95-%D0%B2%D1%80>.
10. Кодекс України про надра від 27 липня 1994 року (зі змінами та доповненнями) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/132/94-%D0%B2%D1%80>.
11. Лісовий кодекс України від 21 січня 1994 року (зі змінами та доповненнями) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3852-12>.
12. Конституція України від 28 червня 1996 року (зі змінами та доповненнями) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
13. Перчеклій І.М. Право власності українського народу на природні ресурси: еколого-правові засади : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / І.М. Перчеклій. – К., 2015. – 18 с.
14. Іванов І.О. Особливості здійснення права власності українського народу органами державної влади/ І.О. Іванов, І.В. Сніцар // Захист права власності Українського народу: вітчизняні реалії та зарубіжний досвід для України : матеріали І Щорічної міжнародної науково-практичної конференції (22 вересня 2016 року). – К. : Національна академія прокуратури України, 2016. – С. 121–124.
15. Коваленко А.В. Особливості здійснення правової охорони права власності українського народу на землю / А.В. Коваленко // Захист права власності Українського народу: вітчизняні реалії та зарубіжний досвід для України : матеріали І Щорічної міжнародної науково-практичної конференції (22 вересня 2016 року). – К. : Національна академія прокуратури України, 2016. – С. 135–136.
16. Носік В.В. Право власності на землю Українського народу / В.В. Носік. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 544 с.
17. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 року (зі змінами та доповненнями) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/435-15>.
18. Енциклопедія цивільного права України / Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України ; відповід. ред. Я.М. Шевченко. – К. : Ін Юре, 2009. – 952 с.
19. Комаров С.А. Общая теория государства и права : [учебник] / С.А. Комаров. – М. : Юрайт, 1998. – 416 с.
20. Скакун О.Ф. Теория держави і права : [підручник] / О.Ф. Скакун ; пер. з рос. – Х. : Консум, 2001. – 656 с.

21. Орзіх М.П. Концепція правового статусу самоврядних територій і органів місцевого самоврядування / М.Ф. Орзіх // Місьцеве та регіональне самоврядування України. – 1995. – № 1. – С. 67.
22. Дворкін Р. Серйозний погляд на права / Р. Дворкін ; пер з англ. А. Фролкін. – К. : Основи, 2001. – 519 с.
23. Калініченко З.Д. Питання законодавчого забезпечення права власності на природні ресурси / З.Д. Калініченко // Захист права власності Українського народу: вітчизняні реалії та зарубіжний досвід для України : матеріали І Щорічної міжнародної науково-практичної конференції (22 вересня 2016 року). – К. : Національна академія прокуратури України, 2016. – С. 128–130.
24. Цивільний кодекс України: Науково-практичний коментар (пояснення, тлумачення, рекомендації з використанням позицій вищих судових інстанцій, міністерства юстиції, науковців, фахівців). – Х. : ФО-П Лисяк Л.С., 2011. – Т. 5 : Право власності та інші речові права / за ред. проф. І.В. Спасибо-Фатєєвої. – 2011. – 624 с.
25. Суханов Е.А. Земля как объект гражданского права / Е.А. Суханов // Вестник Московского университета. Серия «Право». – 1992. – № 5. – С. 22–26.
26. Маштаков К.М. Теоретические вопросы разграничения публичного и частного права : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / К.М. Маштаков. – Волгоград, 2001. – 18 с.
27. Хальота А.І. Еколого-економічні аспекти охорони права власності на природні ресурси / А.І. Хальота // Захист права власності Українського народу: вітчизняні реалії та зарубіжний досвід для України : матеріали І Щорічної міжнародної науково-практичної конференції (22 вересня 2016 року). – К. : Національна академія прокуратури України, 2016. – С. 206–208.
28. Гражданское право : в 2 т. – 2-е изд., перераб и доп. – М. : Волтерс Клувер, 2004. – Том I : Учебник / отв. ред. проф. Е.А. Суханов. – 2001. – 816 с.
29. Стаття 731 Цивільного кодексу України від 16 січня 2003 року (зі змінами та доповненнями) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/435-15>.
30. Стаття 251 Податкового кодексу України від 02 грудня 2010 року (зі змінами та доповненнями) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2755-17/page38>.
31. Стаття 9 Податкового кодексу України від 02 грудня 2010 року (зі змінами та доповненнями) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2755-17/page1>.
32. Бодрійяр Ж. До критики політичної економії знака / Ж. Бодрійяр. – М., 2003. – 335 с.

**Веклич В.О.**  
кандидат юридичних наук,  
заступник завідувача кафедри конституційного права,  
історії та теорії держави і права  
Навчально-наукового інституту права імені князя Володимира Великого  
Міжрегіональної академії управління персоналом,  
м. Київ

## **СИСТЕМНІ ОСОБЛИВОСТІ ПОДОЛАННЯ КОРУПЦІЇ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ВИРАЖЕННЯ**

### **Анотація**

*У контексті процесу модернізації системи державного управління значною за своєю вагомістю є проблема подолання корупції. Вона є визначальною загалом під час забезпечення управлінського впливу на суспільні відносини, що інтерполюється через ефективність правового регулювання. Система подолання корупції за умови відсутності системного підходу як такого ризикує лишатися неефективною. Тим самим створюються загрози як для державного управління, так і для держави, у якій посилюються загрози, що пов'язані зі зниженням врегульованості суспільних відносин. Загалом задля покращення системи державного управління, підвищення її ефективності варто увідповіднити адміністративно-правові норми щодо подолання корупції специфіці реальних суспільних відносин із підвищенням впливу на них з боку органів державної влади й суспільства. Останнє ж має надати порівняно ширші можливості у сфері запобігання і протидії корупції, аби убезпечити від деструктивних процесів саме середовище, за якого відбувається розвиток суспільних відносин, оскільки саме громадянське суспільство за умов демократичного режиму перебуває в контакті з різними процесами всередині країни, зазнаючи їх впливу (позитивного або негативного). Загалом же адміністративно-правове регулювання в зазначеній сфері має охоплювати сукупність як загальнодержавних інструментів впливу, так і громадянських, що потребує системного окреслення й удосконалення у зв'язку з динамічним характером розвитку самих суспільних відносин.*

*Вікна міста не мають обличчя  
І вмуровані в цеглу й бетон.  
Вони ніби оте протиріччя  
Між давенним й сучасним  
Чарівним красенем-містом,  
Що розлого стоїть над Дніпром...  
А є вікна, що ніби волають,  
Що ж не бачите ви краси!  
Хто будівлі старі вбивають  
На поталу злотому тільцю  
У гонитві зажерливі, ниці  
Троцять те, що не має ціни.  
І зітхають зажурені вікна  
Поза тих, що не бачать краси!  
Тетяна Герц [3, с. 103]*

## Вступ

Діяльність, яка спрямована на подолання корупції, значною мірою має відображатися в спеціальних моделях, що покликані відтворити дійсні суспільні відносини, які виникають у відповідній сфері. Разом із тим має бути розроблено моделі суспільних відносин, які є зразковими щодо забезпечення потреб громадян у діяльності державного апарату як специфічної сфери послуг (оскільки саме завдяки цьому забезпечується підтримання державного ладу в країні, а також громадянам надаються гарантії щодо їхніх прав і свобод). У разі ж відсутності саме бажаного результату як цілепокладального, тобто без урахування специфіки функціонального підходу до подолання корупції, ефективність діяльності в цій сфері буде знівельовано. Водночас варто враховувати потребу щодо мінімально деструктивного впливу заходів, які будуть уживатися, аби не спричинити більшої шкоди суспільним відносинам, ніж це необхідно за мінімальної активності задля досягнення мети. Тож функціональний підхід має відобразитися в адміністративно-правових нормах щодо подолання корупції.

На поточному етапі загальноправові дослідження в контексті подолання корупції здійснювали такі вчені, як М. Бояринцева, О. Калітенко, В. Литвиненко, П. Пригунов, Р. Рябошапка, М. Хавронюк, О. Хмара; представники молодого покоління: А. Коломієць, А. Марчук, Т. Невесенко, О. Нестеренко й чимало інших. Питання, які стосуються розглядуваної проблематики, але з урахуванням потреб економічної діяльності вивчали М. Дудін, І. Маслій, М. Мельник та інші.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, які виникають в адміністративній сфері, тоді як предметом є адміністративно-правовий механізм подолання корупції в його системному вираженні.

При здійсненні дослідження використано загальнофілософські методи, зокрема ідеалістичний, діалектичний і метафізичний; такі загальнонаукові методи, як структурний і функціональний, сходження від абстрактного до конкретного, а також формально-логічні процедури тощо. Домінантним лишився системний підхід щодо адміністративно-правового подолання корупції в його функціональному вираженні щодо дійсних суспільних відносин.

### **1. Особливості подолання корупції за умов дійсного корупційного середовища**

На поточному етапі розвитку можна відзначити значне поширення деструктивних тенденцій у соціальному середовищі. З набуттям корупцією значного поширення вона набуває рис, що виражають її як перманентний деструктивний чинник життєдіяльності суспільства, який полегшує можливості для вчинення протиправних діянь або ухилення від відповідальності. Варто наголосити, що без корупції вищого політичного («Гранд») рівня (від англ. «Grand») існування корупційного середовища як такого є неможливим. Народними депутатами України визнано: «За результатами нового Індексу сприйняття корупції за 2015 рік від Transparency International, Україна так і не пододала межу «корупційної ганьби».

Отримавши лише один додатковий бал, порівняно з 2014 роком, Україна залишається серед тотально корумпованих держав» [22, с. 6]. При цьому доцільно враховувати одну аксіому, яка є загальновідомою в західних країнах: «Корупція має мультиплікативний ефект, а саме поширює непрозорі правила гри на всю систему суспільних відносин у державі, зокрема на економіку» [6, с. 157]. При цьому посилення відповідальності учасників політичного життя країни за вчинення корупційних діянь на поточному етапі не спостерігається, оскільки чинними залишаються механізми, що пов'язані із забезпеченням депутатської недоторканності. Також вагомим залишається питання щодо реальної відповідальності керівних осіб держави за вияви корупції, які спостерігаються в адміністративному апараті країни.

У законодавстві України є таке визначення: «Корупційне правопорушення – діяння, що містить ознаки корупції, вчинене особою, зазначеною у частині першій статті 3 Закону «Про запобігання корупції», за яке законом встановлено кримінальну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність» [19, ст. 2056]. Останнє визначення є завузьким з урахуванням поточного корупційного середовища, яке зачіпає широке коло суспільних відносин, а також характеризується наявністю значного міжнародного елемента (який належно не відображено у відповідному законодавстві).

Загалом варто враховувати, що корупція завжди полягає в залежності, яка викликає необхідність учинення деяких дій або бездіяльності (суб'єктивна сторона), і в заподіянні втрат, збитків, ненадання послуг тощо (об'єктивна сторона): «Загалом сутність «корупції залежності» полягає в конкурентній залежності, яка перебуває в суперечності із зумовленою залежністю» [23, с. 18]. Це також має враховуватися під час реалізації адміністративно-правових заходів.

Вагомою проблемою лишається рівень правосвідомості й правової культури, що в підсумку зазнає значного деструктивного впливу через неналежне фінансування освітньо-наукової сфери, коли значні кошти можуть витратитися на «наукові» роботи, які не становлять об'єктивної цінності, за низьких виплат щодо більшості кадрів (незалежно від форми власності, а також інституційної належності відповідних установ).

Підвищення дійсного освітнього рівня громадян самоочевидно матиме своїм наслідком зростання поінформованості щодо корупційних загроз, а також розуміння такої потреби, форм і методів протидії.

Загалом тут можна побачити таку взаємозалежність:

1) реальний значний рівень корупції («тотальний») викликає недофінансування різних секторів економіки, а також сфер життєдіяльності суспільства, зумовлюючи їх поступове відмирання або стагнацію, а також (поки що латентну) деградацію суспільства;

2) деградація суспільства передусім позначається на кадрах вищої керівної ланки, котрі долучаються до протиправних діянь з метою збереження активів шляхом надбання цінностей (наприклад, масові шахрайства з позбавлення пересічних громадян права власності на їхнє нерухоме майно передусім у містах), що, у свою чергу, позначається на якості управлінських рішень таких діячів;

3) за фактичної наявності значних коштів у країні спостерігається зубожіння більшої частини населення й тим самим забезпечуються передумови для подальшого розгортання корупційного середовища (з уже чинним міжнародним елементом);

4) зниження рівня і якості життя громадян становить перешкоду щодо їхньої активності стосовно подолання корупції як головного деструктивного чинника занепаду держави й суспільства;

5) вищі посадові особи, котрих було долучено до корупційної діяльності (вчинення хоча б одного корупційного діяння) у підсумку стають частиною пострадянського корупційного середовища через неможливість уникнути впливу у зв'язку з наявністю неправових інтересів (шантаж, підкуп тощо).

Отже, значне розширення корупційного середовища дає йому змогу самовідтворюватися. При цьому варто підкреслити, що корупція є чудовим засобом для викачування з країни її ресурсного потенціалу. Це стосується як коштів (коли задля «збереження активів» посадові особи витрачають валютні цінності на придбання майна за кордоном, зокрема різних підприємств), так і перетворення економіки країни на ресурсно-орієнтовану щодо міжнародних ринків. Тобто фактично створюється ситуація, за якої посадові особи задля збереження грошових або інших цінностей, здобутих корупційним шляхом, змушені їх виводити через офшорні зони за кордон, призводячи до стагнації вітчизняної економіки, яка не розглядається ними як цінність (це ж стосується освітньої й наукової сфер). Така ситуація може видаватися сприятливою щодо економік цільових країн стосовно надходження відповідних «корупційних» капіталів. Але при цьому має враховуватися, що за умов глобалізації поширення корупційних практик матиме своїм наслідком вже руйнацію й тих держав, які стають дотичними до відповідного середовища. Останнє враховано у Великобританії, де посилено антикорупційне законодавство. Відповідна ситуація зумовила необхідність пошуку шляхів для засвоєння «корупційних капіталів» на національному рівні в країнах їх накопичення. Це й призвело до зростання кількості зловживань майнового характеру (наприклад, позбавлення багатьох громадян України їхнього нерухомого майна як пріоритетної цінності).

Варто узяти до уваги, що корупційне середовище й різні аспекти його існування є придатними для фактичної ліквідації держав, у яких воно набуває домінантного характеру. Тобто воно активно може використовуватися як розвідувальними, так і контррозвідувальними органами різних держав, а також міжнародними компаніями та злочинними організаціями. Відповідно ж, наявність корупційних інструментів дає змогу посилити деструктивний вплив на правоохоронну систему держави, зумовлюючи її перевантаження і сприяючи подальшому поширенню деструктивних впливів. З-поміж них можна виділити:

1. Зниження ефективності судової системи (її дійсна корумпованість).

2. Неможливість дійсного поновлення порушених прав і свобод людини та громадянина (у цьому контексті представники практичного напряму відзначають «незахищеність інвесторів»).

3. Відсутність реального притягнення винних до різних видів юридичної відповідальності (що є актуальним у контексті вищих посадових осіб України, котрих було долучено до корупційної діяльності, і їхніх статків).

4. Підвищення рівня поширення деструктивних процесів у різних сферах життєдіяльності суспільства.

5. Забезпечення сприйняття корупції як інструмента реалізації інтересів учасників суспільних відносин на державному рівні.

Загалом використання різних інструментів щодо подолання корупції за наведених умов має здійснюватися з урахуванням дієвої й системної протидії. Тому їх розробка має відбуватися з попереднім напрацюванням контрзаходів, які були б спрямованими передусім проти внутрішнього саботажу з боку осіб, котрі покликані забезпечувати подолання корупції, а також з боку вищих посадових осіб держави (за самоочевидних масштабів поширення корупції). Варто також відзначити, що перевантаження органів, які покликані обмежувати корупцію та забезпечувати її подолання, у підсумку має своїм наслідком перевтому їхніх працівників (посадових осіб), що, у свою чергу, об'єктивно зумовлює зростання кількості помилок під час роботи зі справами й матеріалами. Останнє ж дає можливість уникати відповідальності особам, котрі причетні до корупційної діяльності. Це також поєднується зі значними матеріальними втратами з боку держави й пересічних громадян, викликаючи зневіру та занепад моралі і правової культури. Останнє поєднується з несприйняттям правових цінностей як орієнтирів щодо реалізації інтересів громадян, відображаючись у ставленні до честі й гідності особи та громадянина.

## **2. Загальні вимоги до системного подолання корупції**

У контексті подолання корупції можна погодитися з тим, що «майже вся робота у світі проводиться через стосунки між людьми та організаціями» [9, с. 160]. Активність у сфері подолання корупції має бути належно організованою. Але це не виключає вагомості зусиль окремих громадян із високим рівнем правосвідомості. Ці ж компоненти мають бути взаємодоповнювальними.

Загалом щодо антикорупційної політики (зокрема, в Україні) варто відзначити, що її «мета – створення в Україні системи прийняття рішень щодо антикорупційної політики на основі результатів аналізу достовірних даних про корупцію та чинників, які до неї призводять, зокрема статистичних спостережень, моніторингу виконання цих рішень і їх впливу на стан справ з питань запобігання корупції незалежним спеціалізованим органом із залученням представників громадянського суспільства, а також формування суспільної підтримки у подоланні корупції» [20].

У зв'язку з необхідністю протидії розширенню корупційного середовища передусім видаються актуальними заходи адміністративного характеру в їх комплексному вираженні. Тобто нагальним є не лише декларативне прийняття, а й забезпечення сприйняття в державній службі принципів належного адміністрування в усій їх повноті. Перелік останніх доречно

навести тут без скорочень через нагальність їх відображення в законодавстві. Алла Пухтецька, котра досліджувала принципи європейського адміністративного права, відзначила, що «до переліку принципів належної адміністрації, відповідно до результатів проведеного Радою Європи дослідження принципів належної адміністрації в країнах-членах, належать законність, відсутність дискримінації, пропорційність, заборона зловживання владою, безсторонність та об'єктивність, повага законних очікувань, консультування й надання інформації, повага до справедливості, використання простої, зрозумілої, прийнятної для сприйняття мови, повідомлення про отримання та зазначення уповноваженого службовця, обов'язок передачі компетентній службі уповноваженої установи, право бути вислуханим і робити заяви, розумний строк для прийняття адміністративних рішень, обов'язок зазначати підстави адміністративних рішень, зазначення способів захисту, повідомлення про прийняте рішення, захист інформації (відомостей) – дотримання приватності, запити про отримання інформації – дотримання конфіденційності, запит про публічний доступ до документів, зберігання необхідних відомостей (записів), юридична визначеність і захист порушених прав, право подачі апеляції на адміністративне рішення, доступність адміністративних органів і публічних послуг, електронне урядування, гнучкість у практичній роботі адміністративних органів, ефективність (постійність надання адміністративних послуг, виконання адміністративної роботи ефективним способом), прозорість адміністративних дій, доступ до інформації (право особистого доступу до файлів (відомостей), право загального доступу до документів, на письмові матеріали), зрозумілість, або простота (зрозуміла (проста) організація адміністрації, зрозуміла (проста) координація процедур, спрощення адміністративних процедур і документів, принцип зменшення кількості документів, що вимагаються), принцип діяти належним чином, піклування, удосконалення внутрішніх правил адміністрації, підтримка, захист і збереження публічної власності, підготовка (навчання) державних службовців, виконання бюджетних вимог, раціоналізація організації адміністрації» [2, с. 118].

Разом із тим ми маємо усвідомлювати, що підтримання належного рівня правосвідомості й правової культури є таким само вагомим завданням щодо держави, як й інші, оскільки від цього безпосередньо залежать добробут громадян, а також існування відповідної держави. Правова культура пов'язується з пріоритетним вибором соціальної поведінки: «Цінності виконують функцію перспективних стратегічних життєвих цілей і є головним мотивом життєдіяльності, визначаючи етичні засади та принципи поведінки» [12, с. 184]. Але при цьому з боку держави має бути забезпечено варіанти правової діяльності громадян, аби убезпечити їхнє існування й розвиток (як відображення гарантій щодо прав і свобод – організаційний аспект).

Динамічний характер суспільних відносин, що відображається у специфіці корупційного середовища, зумовлює наявність спеціальних викликів загалом щодо системи подолання корупції. Відповідна діяльність має здійснюватися як з урахуванням адекватної підготовки фахівців, так і з забезпеченням



взаємодії компетентних органів: «Побудова міцних стосунків потребує не тільки характеру, в основі якого лежить внутрішня впевненість, зрілість і моральна влада особистості, а й тренування, міжособистісного спілкування, спрямованого на розвиток життєво важливих умінь, завдяки яким ми стаємо на один рівень із викликами, які нам та іншим людям кидає життя» [9, с. 160].

Показово, що В. Литвиненко пропонує включити до положення Про Національне агентство з питань запобігання корупції (далі – НАЗК) норму, яка б відображалася в його завданнях, – «допомагає державним органам у діяльності щодо заохочення чесності» [13, с. 179].

Виокремлення економічного складника як пріоритету щодо держави залишається рудиментарним спадком радянської ідеології: «Пріоритетність і виокремленість спеціалізованих функцій протидії економічним злочинам мають саме державні інституції, оскільки, незважаючи на включеність протидії економічній злочинності в загальні процеси соціального контролю, безпосередня протидія залишається публічною функцією» [14, с. 179]. При цьому варто брати до уваги, що дійсна корупція зачіпає не лише економічну сферу життєдіяльності суспільства, а й науку, освіту, культуру (занепад культури має безпосереднім наслідком деградацію), медичну сферу тощо. Реальна ж шкода інтерполюється через нівелювання правосвідомості й гідності.

Отже, можна погодитися, що «важливою проблемою залишається завдання формування в суспільній думці «нульового рівня толерантності» до корупції» [16]. Сутнісно ж вона об'єктивується в діяльності індивідів, зумовлюючи деформацію їхньої гідності з відповідними наслідками щодо честі.

Доречно врахувати, що «немає відчутного прогресу в частині усунення передумов корупції в адміністративних процедурах. Проект Закону «Про адміністративну процедуру», який має врегулювати відповідні процеси, буде розроблений та поданий на розгляд Уряду лише у 2018 році» [15, с. 13]. Без процедурного забезпечення створюється широке поле для зловживань.

Нагальною в контексті подолання корупції є проблема підняття фактичного рівня освіченості громадян: «Країни з вищим рівнем корупції також менш схильні вкладати кошти у вищу освіту» [25, с. 237]. При цьому потрібно враховувати дійсне опанування студентами знань і навичок у різних сферах, що має поєднуватися із забезпеченням поінформованості щодо корупційних загроз.

Актуальним залишається використання деяких принципових підходів у сфері подолання корупції: «Данія, яка є лідером за індексом сприйняття корупції й займає 1 місце у світі, забезпечує верховенство права, підтримку громадянського суспільства і чіткі правила, які зумовлюють поведінку державних чиновників» [10, с. 103]. Отже, за умови законодавчого утвердження в суспільстві чітких правових орієнтирів, а також моральних засад має бути надано пріоритетної ролі честі й гідності громадян як імперативу на противагу руйнівним корупційним діям (дійсному корупційному середовищу).

Вимога щодо долучення громадянського суспільства до протидії корупції подекуди не завжди адекватно враховується з боку законотворця. Зокрема, у

низці нормативно-правових актів можна спостерігати передбачення можливості для громадян брати участь в обранні тих чи інших членів деяких структурних підрозділів «антикорупційних» органів, зокрема «громадських наглядових рад»: «Будь-який громадянин, який проживає на території України, може взяти участь в інтернет-голосуванні» [21, с. 27]. При цьому не враховується ні обмеженість доступу до інтернету в самих громадян, ані поширеність інформації стосовно проведення голосування, що зумовлює широкі можливості для зловживань завдяки об'єктивному використанню мережевих і соціальних технологій, які є загальновідомими в розвинених країнах, але щодо яких є низькою поінформованість посадових осіб органів державної влади: поширення серед інтернет-спільнот з обмеженням щодо доступу замовлень на подання голосів з автоматичною оплатою на вказані спільнотою рахунки; використання соціальних ресурсів з метою «накрутки» кількості голосів завдяки спаму з використанням баз даних громадських організацій; незаконне втручання в роботу електронних систем і мереж тощо. Отже, за умови не дуже значної комп'ютеризації країни (передусім сільської місцевості) постає очевидною проблема дисбалансу щодо надання рівного доступу громадянам до їхніх прав. Одіозним кроком було б забезпечення безкоштовного доступу до інтернету в масштабах країни всім особам, котрі можуть брати участь у голосуванні, з наданням відповідних технічних засобів, що не видається реалістичним. Тому недостатня поінформованість і участь громадськості має бути врахована як інтегральний елемент для покращення заходів, що спрямовані на подолання корупції. Останнє має бути також відображено в розширенні індивідуальних можливостей громадян у цій сфері, оскільки державою доведено її неспроможність діяти ефективно просто через присутність корупції у вищих політичних колах як базису для можливості щодо зловживань на нижчих рівнях.

### **3. Формування функціонально-орієнтованої системи подолання корупції: адміністративно-правові риси**

Функціонально-орієнтований підхід щодо подолання корупції має виражатися не лише в підтриманні відповідної діяльності (забезпеченні видимості), а й у дійсному правовому впливі: «Ефективність стратегії щодо боротьби з корупцією визначається не кількістю запропонованих заходів, а їх якістю, тобто здатністю реально вплинути на ситуацію і змінити її» [24, с. 69].

Варто враховувати, що об'єктом правового регулювання є суспільні відносини. У контексті ж подолання корупції відповідні відносини є ураженими корупційними виявами. Ліквідація останніх вимагає вжиття комплексу заходів, які б системно охоплювали ті сфери життєдіяльності суспільства, які уражені корупцією. При цьому максимізація мети з необхідністю матиме певний чітко виражений ефект, хоча й прогнозовано без цілковитого досягнення задекларованого результату. Вагомим у цьому контексті є питання мотивації відповідних осіб, а також більшості громадян, котрі набудуть комплексного усвідомлення корупційних загроз: «Організація

складається з індивідуумів, пов'язаних між собою стосунками та спільною метою» [9, с. 100].

Микола Головатий відзначає: «Сукупність вищих моральних принципів, вимог моралі нації, якими керуються всі її члени у своєму повсякденному міжнародному, громадському, особистому житті, поведінці, виступає як національна честь, а без її наявності у більшості представників етносу розбудувати, мати національну державу неможливо» [4, с. 26]. Показовим у контексті цього є те, що «у Програмі дій Уряду, на відміну від Коаліційної угоди, де передбачено посилення відповідальності політичних партій за невиконання вимог щодо відкритості та прозорості фінансування їх діяльності, вже не було наміру запровадження прозорості фінансування партій та виборчих кампаній згідно з рекомендаціями ГРЕКО» [1, с. 247].

У контексті наведеного видається актуальною розробка адміністративно-правового механізму притягнення до юридичної відповідальності Президента України за неналежне виконання ним своїх повноважень як «гаранта додержання прав і свобод людини та громадянина» (ст. 102 Конституції України). Полегшення притягнення до відповідальності й інших вищих посадових осіб держави з необхідністю мало б зумовити активізацію їхньої діяльності щодо підтримання самого правового середовища в країні.

Можна відзначити, що корупція, яка продукується переважно державою (і основним носієм якої вона є), у підсумку призводить до комплексу загроз, які зачіпають правову, економічну, культурну, медичну, освітню, наукову й інші сфери. Зокрема, відзначається, що «пріоритетом інституційного проектування безпеки бізнес-середовища України є подолання корупції» [16]. Разом із цим варто підкреслити, що адміністративно-правова протидія корупційним загрозам має відбуватися з урахуванням їх поширеності в самому суспільстві. Тобто долучення громадян до корупції в підсумку через створення системних дисбалансів спричиняє шкоду їм самим. Це вимагає зміни підходу до боротьби з корупцією з державно-орієнтованого (здійснення в інтересах держави) на суспільно-орієнтований (в інтересах самих громадян) з інтерполяцією як на діяльність правоохоронних органів загалом, так і органів з протидії корупції: «Функція діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування полягає в наданні неринкових послуг для їх колективного або індивідуального споживання, а також у перерозподілі доходів і багатства» [7, с. 156].

Під час розробки цілісної моделі подолання корупції (має здійснюватися систематично з урахуванням динаміки розвитку корупційного середовища) в адміністративному праві доречно закріпити спеціальні вимоги морального характеру щодо державної служби: «Мораль у єдності з правом формує новий тип справедливості, благо є публічною формою задоволення усвідомленого (раціонального) вибору (прагнення), а публічність розуміється як опозиція приватній сфері, що передбачає участь громадян у прийнятті рішень, інституціоналізацію діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, а також контроль за їх діяльністю з боку структур громадянського суспільства, формування нових корпоративних відносин, що

дозволяє реалізувати соціально значущі інтереси спільними зусиллями держави та їх носіями – громадянами і їх об'єднаннями» [17, с. 148].

Дещо одіозне зауваження Юрія Канигіна загалом відображає поточні особливості багатьох представників посткомуністичних «елітарних» кіл: «Корпоративно-державна система Заходу сформувала в середовищі білої раси пристосуванця, психологія якого вирізняється гедонізмом, меркантильністю, споживацьким підходом до соціального і природного оточення, що спричиняє втрату сенсу життя й сумніви в розумності людського існування» [8, с. 183–184]. Водночас варто відзначити, що відповідні риси стали підґрунтям для розвитку пострадянського корупційного середовища. Це ж зумовлює потребу в утіленні комплексу заходів щодо утвердження моралі й правової культури як детермінант гідності індивіда та діяльності в адміністративній сфері.

В адміністративному праві доречно закріпити спеціальні вимоги щодо морального становища осіб, котрі покликані здійснювати управлінську діяльність загалом і у сфері подолання корупції зокрема: «Оскільки формальні лідери мають формальну владу, вони перші повинні бути прикладом моральної влади, яка є невід'ємною ознакою цього виду спілкування; по-друге, вище керівництво завжди на видноті, а отже, задає тон формуванню взаємодоповнювальних команд і в окремих підрозділах, і в усій організації» [9, с. 206]. У підсумку це стосується всього механізму держави.

На противагу чинному законодавству надалі доречно обмежити можливості щодо управління майном з боку органів, які покликані забезпечувати подолання корупції: «У випадках, установлених законом, установником управління може бути Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів» [18, с. 282]. Також під час оптимізації організаційного напрямку щодо органів виявлення корупційних діянь і притягнення винних до відповідальності автори Концепції адміністративно-правового забезпечення протидії корупції в Україні з-поміж іншого пропонують поліпшити «реординаційні зв'язки, пов'язані з функціями контролю, узгодження рішень і програм, налагодження надійного зворотного зв'язку між суб'єктами протидії корупції нижчого і вищого рівнів, тобто підвищення ролі координації у відносинах між різними уповноваженими органами» [11 с. 36]. Залишається актуальним питання щодо «створення механізму залучення громадськості до формування, реалізації та моніторингу антикорупційної політики» [5, с. 18]. Оскільки громадській як дієвий елемент демократичного суспільства (на противагу бюрократизованій державі) і є чинником подолання корупції.

Загалом модель подолання корупції з її подальшим відображенням в адміністративному праві доречно подати в такому вигляді:

1. Запобігання корупції, тобто превентивний вплив загалом на суспільство з метою забезпечення усвідомлення громадянами комплексу корупційних загроз і зв'язків, що виникають між одиничними корупційними діяннями, а також соціально-правовою дійсністю, у якій вони перебувають.

2. Протидія корупції. Має виражатися в реальній діяльності компетентних органів державної влади щодо убезпечення від використання корупційних

інструментів правовим шляхом за умови відсутності чіткої інформації щодо конкретних правопорушників: розробка правових і технічних засобів, які б були перешкодою щодо вчинення корупційних діянь.

3. Боротьба з корупцією, а саме: фактичний збір відомостей щодо конкретних правопорушників і їхніх угруповань з метою їх притягнення до юридичної відповідальності, а також забезпечення реалізації такої відповідальності й неможливості ухилення від неї.

У всіх трьох розглянутих елементах варто узяти до уваги адміністративно-правову можливість залучення пересічних громадян як таких, котрі можуть володіти порівняно ширшою інформацією щодо особливостей виявів корупції, ніж представники компетентних органів, і за потреби надавати необхідне сприяння загалом щодо подолання цього явища в суспільстві.

Відмінності в підходах до розуміння самого подолання корупції й відображення відповідної системи в доктрині адміністративного права в підсумку зумовили з-поміж іншого неефективність правового регулювання за незалежності України. Неврахування функціонального підходу й надалі може стати передумовою для самовідтворення корупційної системи.

З адміністративно-правового погляду доречним є й урахування значної загрози, що може нести корупція для держави і країни за умови використання її як інструменту досягнення неправових цілей на стратегічному рівні (що можна бачити на прикладі України). Отже, до подолання корупції має бути долучено не лише спеціальні органи держави (на зразок Національного агентства запобігання корупції), а й органи розвідки та контррозвідки. Останні ж оптимально мали б забезпечувати не лише здійснення окремих антикорупційних заходів (що має ситуативний характер), а й передусім аналіз і опрацювання відомостей щодо корупційних загроз стратегічного характеру з можливістю вжиття спеціальних заходів стосовно загального коригування ситуації щодо поширення корупції (з покладанням на них функції щодо здійснення саме таких заходів). При цьому органи контррозвідки з необхідністю мають долучатися до розробки стратегій і концепцій, які пов'язані з подоланням корупції як стратегічної мети, яка безпосередньо пов'язана зі збереженням самої держави. При цьому варто враховувати мінливий характер корупційного середовища, яке відображається в специфіці суспільних відносин. Останнє викликає потребу в систематичній роботі різних наукових та аналітичних центрів щодо коригування відповідних документів, зокрема й стратегічного рівня (тих, що перебувають у відкритому доступі).

Загалом же функціональний підхід у його адміністративно-правовому вираженні щодо подолання корупції має передбачати дійсну ефективність і забезпечувати досягнення поставлених перед компетентними органами і громадськістю завдань, що безпосередньо пов'язані з їх самозбереженням. Натомість «подолання корупції» має бути враховано як мету розробки відповідних моделі, системи й законодавства з подальшим унесенням коректив і з урахуванням динаміки розвитку суспільних відносин у розглядуваній сфері. Також відповідність йому дійсного стану суспільних відносин має розглядатися як критерій ефективності адміністративно-правового регулювання.

## Висновки

Розвиток антикорупційної активності в Україні хоча й відбувається на державному рівні, але разом із тим активність громадськості, що відображається переважно в долученні до цього процесу молоді, значною мірою знівельовано через відсутність закріплених у нормативно-правових актах положень, які б уможливили дієву співпрацю держави і громадянського суспільства. У цьому контексті як вагомі постають такі проблеми:

1. Невизначеність механізмів, які б власне й спряли поширенню громадської активності щодо протидії корупції.

2. Стабільною лишається невизначеність щодо належного (чи «справедливого») втручання з боку громадськості в антикорупційну діяльність органів державної влади (припустимі межі втручання) з протидією зловживанням правом.

3. Відсутньою є система підвищення поінформованості громадськості щодо антикорупційної діяльності загалом (окрім ситуативних повідомлень у засобах масової інформації й на побутовому рівні щодо активності Національного антикорупційного бюро України, які не мають дійсних системних наслідків).

4. Активний спротив пострадянського бюрократичного апарату реальній системній діяльності, яка спрямована на подолання корупції, що має своїм наслідком відсутність об'єктивних зрушень у цій сфері (збереження дійсних корупційних зв'язків), а також стабільне долучення України до пострадянського корупційного середовища.

Загалом визнання функціонального підходу до подолання корупції хоча й не матиме своїм наслідком дійсну ліквідацію цього явища, але разом із тим призведе до звуження фактичних можливостей для долучення до корупційної діяльності, а також зумовить несприйняття громадянами корупції як інструмента реалізації їхніх інтересів. При цьому відсутність усвідомлення ролі громадянського суспільства на загальнодержавному рівні не лише постає деструктивним фактором щодо реального розвитку держави (підтвердженням чого є пострадянський бюрократичний апарат «кризового типу») й індивіда, а й спричиняє розвиток самого корупційного середовища, до якого долучаються посадові особи.

## Список використаних джерел:

1. Альтернативний звіт щодо оцінки ефективності державної антикорупційної політики / [Р.Г. Рябошапка, О.С. Хмара, М.І. Хавронюк, О.В. Калітенко] ; за заг. ред. А.В. Волошиної. – К., 2015. – 268 с.

2. Бояринцева М.А. Принципи адміністративного права щодо діяльності публічної адміністрації в країнах європейського союзу та Україні / М.А. Бояринцева // Право і суспільство. – 2015. – № 6-2. – Частина 2. – С. 115–120.

3. Герц Т. Вікна / Т. Герц // ПерсонаL. – 2013. – № 5. – С. 103.

4. Головатий М. Формування духовності особистості в українському контексті / М. Головатий // ПерсонаL. – 2013. – № 5. – С. 18–26.

5. Деякі питання запобігання корупції в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 5 жовт. 2016 р. № 803-р // Урядовий кур'єр. – 2016. – 12 листоп. – С. 18.

6. Дудін М.М. Подолання системної корупції як засадничої стратегії забезпечення підприємницької безпеки в умовах тінізації / М.М. Дудін // Форум права. – 2014. – № 1. – С. 156–160.
7. Євсюкова О.В. Застосування інституціонального підходу в системі сервісного публічного управління / О.В. Євсюкова // Проблеми модернізації України : зб. наук. пр. / МАУП. – К. : ДП «Видавничий дім «Персонал», 2008; Матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. «Українське суспільство: контури інновацій», 30 березня 2017 р. / редкол.: М.Н. Курко (голова редкол.) та ін. – 2017. – Вип. 4. – С. 155–156.
8. Канигін Ю.М. Людина та суспільство в історичному вимірі: системна історіографія / Ю.М. Канигін, В.І. Кушерець. – К. : Знання України, 2017. – 323 с.
9. Кові С. Восьма звичка: від успішності до величч / С. Кові ; пер. з англ. К. Сисоевої. – К. : Видавництво Олексія Капусти (підрозділ агенції «Стандарт»), 2005. – 388 с.
10. Коломієць А.М. Запобігання корупції в Україні: використання позитивного досвіду європейських країн / А.М. Коломієць, Т.С. Невесенко // Роль юриспруденції у формуванні сучасного суспільства : збірник IV Міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 7 жовтня 2016 р.). – К. : МАУП, 2016. – С. 102–106.
11. Концепція адміністративно-правового забезпечення протидії корупції в Україні : [наук.-аналіт. доп.] / [В.І. Литвиненко, П.Я. Пригунов та ін.] ; за заг. ред. д-ра юрид. наук В.І. Литвиненка. – К. : ДП «Вид. дім «Персонал», 2016. – 89 с.
12. Кулієва К.З. Взаємозв'язок оцінки ефективності соціального управління і цінностей як методологічна проблема / К.З. Кулієва // Проблеми модернізації України : зб. наук. пр. / МАУП. – К. : ДП «Видавничий дім «Персонал», 2008; Матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. «Українське суспільство: контури інновацій», 30 березня 2017 р. / редкол.: М.Н. Курко (голова редкол.) та ін. – 2017. – Вип. 4. – С. 183–185.
13. Литвиненко В. Зарубіжний досвід організації та діяльності суб'єктів протидії корупції та можливості його використання в Україні / В. Литвиненко // Публічне право. – 2015. – № 4. – С. 175–181.
14. Маслій І.В. Інституційний механізм протидії криміналізації економіки: кримінологічне дослідження : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.08 / І.В. Маслій ; Нац. ун-т «Одес. юрид. акад.». – Одеса, 2015. – 229 с.
15. Марчук А. Аналітичне дослідження «Оцінка виконання антикорупційної стратегії: досягнення та проблеми» / А. Марчук, О. Нестеренко. – К. : Міждисциплінарний науково-освітній центр протидії корупції Києво-Могилянської академії «ACREC», 2017. – 19 с.
16. Мельник М.І. Інституційне забезпечення безпеки бізнес-середовища України в умовах європейської інтеграції / М.І. Мельник // Економіка. Управління. Інновації. – 2014. – № 1. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/eui\\_2014\\_1\\_69.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/eui_2014_1_69.pdf).
17. Ничипоренко О.В. Теоретико-правові концепти захисту прав і законних інтересів / О.В. Ничипоренко // Мультикультуралізм як політико-правове явище: виклики глобалізованого світу : матеріали Міжн. наук.-практ. конференції, м. Київ, 29 січня 2016 р. / за ред. докт. філос. наук, проф. М.П. Недюхи. – К. : ТОВ «Арт-технологія», 2016. – С. 147–159.
18. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виконання рекомендацій, які містяться у шостій доповіді Європейської комісії про стан виконання Україною плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України, стосовно удосконалення засад діяльності Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів : Закон України від 18 лют. 2016 р. № 1021-VIII // Офіційний вісник України. – 2016. – № 18. – С. 282–289.
19. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1700-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.
20. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1699-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1699-18>.

21. Про затвердження Порядку організації та проведення конкурсу з формування Громадської ради при Національному агентстві з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів : Постанова Кабінету Міністрів України від 21 лют. 2017 р. № 86 // Офіційний вісник України. – 2017. – № 19. – С. 27.
22. Про ухвалення Рекомендацій парламентських слухань на тему: «Стан реалізації засад антикорупційної політики в Україні» : Постанова Верховної Ради України від 5 жовтня. 2016 р. № 1654-VIII // Голос України. – 2016. – 18 жовтня. – С. 6.
23. Lessig L. What an Originalist Would Understand “Corruption” to Mean / L. Lessig // California Law Review. – 2014. – Vol. 102. – № 1. – Available at : <http://scholarship.law.berkeley.edu/californialawreview/vol102/iss1/1> (accessed: 17.04.2017).
24. Pitel Y. International Experience of Fighting Corruption / Y. Pitel // Jurnalul juridic național: teorie și practică. – 2016. – № 2. – Part 2. – P. 66–70.
25. Uslaner E.M. The Historical Roots of Corruption / E.M. Uslaner, Bo Rothstein // Comparative Politics. – 2016. – Volume 48. – № 2. – P. 227–248.

**Виприцький А.О.**

кандидат юридичних наук, доцент

## **ПОНЯТТЯ, ОЗНАКИ ТА ЗМІСТ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРИМУСУ В УМОВАХ ДІЇ РЕЖИМУ НАДЗВИЧАЙНОГО СТАНУ**

### ***Анотація***

*Реальна дійсність сьогодення свідчить про бурхливі зміни в повсякденному житті країни, що супроводжуються виникненням різного роду техногенних катастроф, надзвичайних ситуацій природного характеру, а також явищ соціально-політичного характеру (проведення різноманітних масових заходів, виникнення групових порушень громадського порядку й масових безпорядків). Ступінь розвитку та перебігу перерахованих подій і процесів тією чи іншою мірою впливає на повсякденну діяльність органів державної влади, тим самим визначаючи особливості їх функціонування. При цьому виникає нагальна потреба в нормалізації всіх сфер суспільного життя шляхом підтримання надійного громадського порядку в разі виникнення надзвичайних ситуацій, що зумовлюють уведення режиму надзвичайного стану. Підстави, порядок уведення та режим надзвичайного стану передбачають особливий порядок функціонування органів виконавчої влади й місцевого самоврядування, які в процесі ліквідації наслідків надзвичайного стану та усунення причин та умов його допущення вживають низку адміністративно-правових заходів, основним із яких є адміністративний примус. Розгляд теоретичних і практичних проблем застосування заходів адміністративного примусу в умовах дії режиму надзвичайного стану є одним із основних напрямів сучасних наукових досліджень у сфері діяльності органів публічної адміністрації, що потребує комплексного поєднання знань багатьох галузей права. Необхідно зазначити, що після набуття Україною незалежності питання щодо застосування заходів адміністративного примусу в умовах дії режиму надзвичайного стану не посіли належного місця в працях учених-*



*адміністративістів. Більшість теоретичних і практичних розробок присвячувались питанням організації охорони громадського порядку й організації діяльності органів внутрішніх справ у зазначених умовах.*

## **Вступ**

Правове регулювання відносин, які виникають під час природних катаклізмів, техногенних аварій і катастроф, соціально-політичних і військових конфліктів, історично здійснювалось за допомогою актів, що регламентують застосування заходів надзвичайного характеру [1].

Практична реалізація заходів адміністративного примусу завжди пов'язана з обмеженням, до того ж часто досить суттєвим, прав і свобод громадян, а також прав і законних інтересів різних юридичних осіб. У зв'язку з цим дуже актуальним і важливим є створення відповідних правових засад застосування цих заходів, тобто забезпечення належного їх правового регулювання. Від досконалості нормативної регламентації процесу діяльності державних органів щодо застосування заходів адміністративного примусу, чіткості приписів, наявності розвинутої системи законодавства в багатьох випадках залежить також ефективність зазначеної діяльності. У загальній теорії права під правовим регулюванням мається на увазі результативний, нормативно-організаційний вплив, який здійснюється на суспільні відносини за допомогою системи правових засобів (юридичних норм, правовідносин, індивідуальних приписів) з метою їх упорядкування, охорони та розвитку відповідно до суспільних потреб [2].

Актуальність цієї праці полягає в тому, що, з одного боку, в науці адміністративного права існує великий інтерес до заходів адміністративного примусу, з іншого боку, закони, які стосуються правового регулювання заходів примусового характеру в умовах надзвичайного стану, є недостатньо розробленими.

Метою праці є дослідження проблем теоретичного вдосконалення, правового регулювання та практичного застосування заходів адміністративного примусу в умовах надзвичайного стану. З урахуванням поставленої мети мають бути розв'язані такі завдання:

- аналіз досліджень щодо застосування адміністративно-правових заходів в умовах надзвичайного стану;
- визначення понять, ознак і певного змісту правового інституту суспільних відносин у сфері застосування адміністративно-правових заходів в умовах надзвичайного стану;
- вироблення рекомендацій, спрямованих на вдосконалення теоретико-правових засад.

Аналізуючи стан дослідження питань, пов'язаних із правовою природою адміністративно-правових заходів в умовах надзвичайного стану, варто констатувати, що в різні часи цими проблемами переймалися Ю.П. Битяк, А.Т. Комзюк, В.К. Колпаков, Т.О. Коломоєць А.В. Басов, О.К. Безсмертний, Ю.В. Дрозд, В.В. Серьогіна, О.К. Безсмертний, М.І. Єропкина, Д.М. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.М. Стариков, які підготували низку праць

монографічного характеру та наукові статті із цієї теми. Разом із тим у юридичній літературі майже не знайшли свого наукового роз'яснення проблеми, пов'язані із застосуванням примусових заходів у зазначених умовах. Отже, за наявності значної кількості різноманітних наукових джерел до цього не було жодної роботи, в якій би досліджувалась уся повнота надзвичайних адміністративно-правових заходів.

## **1. Поняття і зміст адміністративного примусу в умовах дії режиму надзвичайного стану**

Права і свободи людини та громадянина і їх гарантії визначають зміст і спрямованість держави та її органів. Для виконання завдань у сфері забезпечення безпеки держави і громадян від різного роду загроз, зокрема надзвичайних ситуацій, що зумовлюють запровадження режиму надзвичайного стану, держава застосовує різноманітні засоби, провідне місце серед яких належить правовим, а саме адміністративно-правовим, засобам.

Адміністративно-правові засоби встановлюють механізм реалізації прав і свобод громадян, за допомогою адміністративного правозастосування забезпечується їх реалізація, правоохоронні адміністративно-правові засоби застосовуються для захисту прав і свобод громадян від різного роду загроз (адміністративних проступків, наслідків надзвичайних ситуацій тощо), основу яких становлять заходи адміністративного примусу.

Варто зазначити, що однією з найнебезпечніших загроз для України та її громадян є надзвичайні ситуації, адже їх виникнення спричиняє непередбачені фінансові витрати, людські втрати, руйнування інфраструктури, а отже, збільшення вимушеного безробіття, що сприяє зростанню соціального напруження. Зауважимо, що у 2015 році, порівняно з 2014 роком, загальна кількість надзвичайних ситуацій зменшилась на 15%, при цьому зменшилась кількість надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру, а кількість надзвичайних ситуацій соціально-політичного характеру дещо збільшилась. Порівняно з 2014 роком, незмінною залишилась кількість надзвичайних ситуацій державного рівня, а кількість надзвичайних ситуацій регіонального, місцевого та об'єктового рівня зменшилась. Відзначимо, що кількість надзвичайних ситуацій регіонального рівня зменшилась у 2,7 рази. Протягом 2015 року зареєстровано 7 надзвичайних ситуацій державного рівня (у 2014 році – 3 надзвичайні ситуації техногенного характеру державного рівня) [3].

Крім надзвичайних ситуацій природного й техногенного характеру, для України властиве виникнення надзвичайних ситуацій соціально-політичного характеру. Про це свідчать події, що відбувались у 1998 році в м. Києві, під час проведення опозицією акцій проти чинної влади, у 2004–2005 роках – організація та проведення так званої «помаранчевої революції», а також політичні й суспільні зміни в Україні з 21 листопада 2013 року до лютого 2014 року, які були викликані спротивом проти відходу політичного керівництва країни від законодавчо закріпленого курсу на Європейську інтеграцію та подальшою протидією цьому курсу. Збройний конфлікт, що виник на територіях Донецької та Луганської областей України між

організованими й керованими Російською Федерацією незаконними збройними формуваннями Донецької й Луганської «народних республік», визнаних терористичними організаціями, та з іншого боку – українськими правоохоронцями із залученням Збройних Сил України. Початок збройного конфлікту в регіоні припав на середину квітня 2014 року, коли озброєні групи проросійських активістів захопили адміністративні будівлі й відділки міліції у Слов'янську, Артемівську та Краматорську. Під час виникнення вищенаведених подій, органи державної влади використовували певні правові, організаційні, фінансові заходи, що мали б забезпечити стабілізацію обстановки в найкоротшій термін. Однак практика застосування цих заходів свідчить, що чинне законодавство в регулюванні багатьох питань відстає від потреб практики, воно не відповідає потребам сьогодення, має низку недоопрацювань, правових прогалин і колізій, не визначає чітко поняття певних правових категорій, що ускладнює правозастосовну діяльність відповідних державних органів.

Ця позиція підкріплюється результатами опитування працівників органів місцевих державних адміністрацій, серед яких понад 63% впевнені в необхідності зміни нормативно-правової бази, яка регулює відносини в умовах надзвичайної ситуації та надзвичайного стану.

Правову основу застосування заходів адміністративного примусу в умовах дії режиму надзвичайного стану становлять відповідні норми, що закріплені в:

- Конституції України (ст. 64, п. 31 ст. 85, п. 19 ст. 92, пп. 20, 21 ст. 106, п. 10 ст. 138);
- Кодексі цивільного захисту України;
- Законах України: «Про правовий режим надзвичайного стану», «Про Раду національної безпеки і оборони», «Про Національну поліцію», «Про міліцію», «Про внутрішні війська МВС України», «Про Службу безпеки України», «Про Збройні Сили України», «Про мобілізаційну підготовку і мобілізацію»;
- відповідних указах Президента України;
- постановах Кабінету Міністрів України, що регулюють питання, які виникають у зазначених умовах;
- наказах, інструкціях, правилах, що надходять від відповідних державних органів.

У разі введення надзвичайного стану на певній території особливого значення набувають надзвичайні заходи, які є поєднанням адміністративно-правових заборон та обов'язків для фізичних і юридичних осіб і надання додаткових прав органам державної влади. Ці заходи є необхідною складовою ланкою системи елементів надзвичайного стану, а їх юридичне оформлення закріплено в ст. ст. 16, 17, 18, 21 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» [4].

Необхідно зазначити, що запровадження цих заходів спричиняє істотні зміни у правовому статусі фізичних і юридичних осіб, а отже, передання органам виконавчої влади, органам місцевого самоврядування надзвичайних повноважень, якими вони наділяються для ліквідації загрози безпеки, що

виникла на певній території. При цьому компетенція органів державної влади та місцевого самоврядування розширюється в основному за рахунок обмеження прав і свобод громадян і юридичних осіб. У разі введення режиму надзвичайного стану виникає особливий режим діяльності органів державної влади та управління, що дає змогу обмежувати права й свободи громадян і права юридичних осіб, накладати на них додаткові повноваження.

Заходи, що застосовуються в умовах дії режиму надзвичайного стану, є недопустимими й антиконституційними у звичайних умовах життєдіяльності, але їх застосування є необхідним у разі виникнення надзвичайної ситуації, що зумовлює введення режиму надзвичайного стану [5]. Застосування органами виконавчої влади та місцевого самоврядування обмежень прав фізичних і юридичних осіб є вимушеним заходом, адже для ліквідації загрози безпеці як для держави, так і для громадян незвичайних правових засобів, які використовують у звичайних умовах життєдіяльності держави. Негативні наслідки, які зумовлює надзвичайна ситуація, вимагають від органів виконавчої влади та місцевого самоврядування застосовувати адекватні заходи, визначені в Законі України «Про правовий режим надзвичайного стану», інакше держава не здатна забезпечити виконання покладених на неї функцій, що закріплені в Конституції України, а саме забезпечення безпеки особистості.

Аналіз Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» засвідчує, що значне місце в його змісті відводиться визначенню порядку застосування заходів адміністративного примусу в умовах дії режиму надзвичайного стану [4]. Зауважимо, що однією з обов'язкових умов уведення надзвичайного стану на території України або окремії її частині є визначення в Указі Президента України «Про введення надзвичайного стану» переліку й меж надзвичайних заходів, вичерпного переліку конституційних прав і свобод людини та громадянина, які тимчасово обмежуються у зв'язку з уведенням надзвичайного стану, а також перелік тимчасових обмежень прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень.

Режим надзвичайного стану істотно розширює межі правового регулювання дій фізичних і юридичних осіб щодо здійснення їхніх прав і свобод. Показово, що апарату управління надаються повноваження обмежувати або забороняти реалізацію окремих конституційних прав, які за звичайних умов регулюються в загальному порядку.

Завдяки переорієнтації типів правового регулювання досягається найбільш ефективна можливість контролювати ситуацію. Громадяни повинні діяти так, як необхідно в конкретний кризовий момент: дозволено все, що дозволено законом. Отже, режим надзвичайного стану створює певну направленість у реалізації суб'єктами своїх прав і свобод. Проведене в ході дослідження вивчення практичного досвіду діяльності працівників Державної служби з надзвичайних ситуацій під час застосування примусових заходів виявило, що більшість рятувальників мають опір з боку населення.

Розглянуті взаємозв'язки типів правового регулювання створюють особливий «обмежувальний настрій» у механізмі засобів юридичного впливу.

Наперед ставляться адміністративно-правові заборони, які дають змогу спрямувати поведінку громадян у «жорстке адміністративно-правове русло». Як видно, стикаємося із застосуванням адміністративного примусу. Загальні засади застосування адміністративного примусу визначають норми адміністративного права. В адміністративному праві найбільш повно досліджено адміністративний примус, а в надзвичайному законодавстві визначено його нормативне підґрунтя [6, с. 43–46].

Вивчення питання щодо порядку застосування органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування адміністративного примусу в умовах дії режиму надзвичайного стану передбачає насамперед аналіз наукових поглядів на визначення поняття й ознак адміністративного примусу.

У роботах учених-адміністративістів (Ю.П. Битяка, А.Т. Комзюка, В.К. Колпакова, Т.О. Коломoeць та ін.) детально досліджено поняття адміністративного примусу, у зв'язку з цим зосередимо увагу на загальному аналізі поняття адміністративний примус.

Деякі вчені розглядають адміністративний примус як систему засобів психологічного або фізичного впливу на свідомість і поведінку людей з метою досягнення чіткого виконання встановлених обов'язків, розвитку суспільних відносин у межах закону, забезпечення правопорядку й законності [7, с. 164].

Українські дослідники, такі як В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, зазначають, що адміністративний примус – це владне, здійснюване в односторонньому порядку та передбачених правовими нормами випадках застосування від імені держави до суб'єктів правовідносин, по-перше, заходів запобігання правопорушенням, по-друге, заходів припинення правопорушень, по-третє, заходів відповідальності за порушення нормативно-правових постанов [8, с. 190].

Російські адміністративісти, а саме: Д.М. Бахрах, Б.В. Россинський, Ю.М. Старілов – визначають його як особливий вид державно-правового примусу, що полягає в застосуванні суб'єктами функціональної влади встановлених нормами адміністративного права примусових заходів у зв'язку з адміністративними правопорушеннями [9, с. 457–458].

Свого часу Т.О. Коломoeць у дисертаційному дослідженні «Адміністративний примус у публічному праві України; теорія, досвід та практика реалізації» запропонувала власне визначення адміністративного примусу в публічному праві України, під яким варто розуміти особливий, комплексний, поліструктурний різновид державно-правового примусу, тобто визначених нормами публічного права способів офіційного фізичного або психологічного впливу уповноважених державних органів, а в деяких випадках і громадських організацій на фізичні та юридичні особи у вигляді особистих, майнових, організаційних обмежень їхніх прав, свобод та інтересів у випадках учинення цими особами протиправних діянь (у сфері відносин публічного характеру) або в умовах надзвичайних обставин у межах окремого, економного, спрощеного, оперативного адміністративного провадження задля досягнення багатоаспектної ретроперспективної мети (превенції, припинення протиправних діянь, забезпечення провадження в

справах про правопорушення, притягнення винних осіб до відповідальності, запобігання наслідкам надзвичайних ситуацій і локалізації їх) [10, с. 160].

На нашу думку, найбільш удале визначення адміністративного примусу наводить А.Т. Комзюк у монографії «Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації». Учений зазначає, що адміністративний примус – це застосування відповідними суб'єктами до осіб, які не перебувають у їхньому підпорядкуванні, незалежно від волі й бажання останніх передбачених адміністративно-правовими нормами заходів впливу морального, майнового, особистісного та іншого характеру з метою охорони суспільних відносин, що виникають у сфері державного управління, шляхом запобігання правопорушенням і припинення їх, покарання за їх учинення [11].

Показово, що таке визначення характерне й для адміністративного примусу, який застосовується в умовах дії режиму надзвичайного стану, однак має низку особливостей. Аналіз наукових, навчальних, публіцистичних джерел дає змогу простежити певну тенденцію: вчені-адміністративісти формулюють визначення адміністративного примусу, а далі характеризують найважливіші, найсуттєвіші, як на них, ознаки. Визначення лише разом із аналізом його ознак дає загальне уявлення про адміністративний примус, зокрема про адміністративний примус, що застосовується в умовах дії режиму надзвичайного стану.

Варто зауважити, що для адміністративного примусу, який застосовується в умовах дії режиму надзвичайного стану, властиві всі ознаки адміністративного примусу, а саме: офіційний, державно-владний характер; множинність і розмаїття суб'єктів застосування (державні органи, а в деяких випадках і громадські організації); кількість осіб, щодо яких здійснюється застосування (як фізичні, так і юридичні особи); відсутність службового підпорядкування між суб'єктами застосування й особами, щодо яких здійснюється відповідне застосування; специфіка юридико-фактичних підстав (як наявність, так і відсутність протиправного діяння); багатоваріантність зовнішніх форм вияву; примусовий характер; спрощеність, оперативність, економність процесуального режиму застосування; заходи адміністративного примусу встановлюються, змінюються, скасовуються актами управління залежно від потреби [10, с. 159].

Однак для адміністративного примусу, який застосовується в умовах дії режиму надзвичайного стану, характерні й додаткові ознаки. По-перше, заходи адміністративного примусу в умовах дії режиму надзвичайного стану застосовуються лише в строк, що визначений у Законі України «Про правовий режим надзвичайного стану», а саме: на території України до 30 діб, а в окремих її регіонах – до 60. Тобто адміністративний примус, що застосовується в умовах дії режиму надзвичайного стану, має тимчасовий характер.

По-друге, органи виконавчої влади й органи місцевого самоврядування в умовах дії режиму надзвичайного стану, з метою ліквідації наслідків надзвичайної ситуації, можуть застосовувати лише ті заходи

адміністративного примусу, що прямо передбачені в Указі Президента України «Про введення режиму надзвичайного стану» та в Законі України «Про правовий режим надзвичайного стану». Варто зауважити, що під час ліквідації надзвичайної ситуації, виникнення якої зумовило запровадження режиму надзвичайного стану, органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування можуть застосовувати й інші заходи адміністративного примусу, проте використання їх властиво для повсякденної діяльності цих органів. Тому порядок їх використання не регулюється Законом України «Про правовий режим надзвичайного стану». Так, у разі виникнення масових безпорядків або інших надзвичайних ситуацій соціально-політичного характеру працівники органів внутрішніх справ можуть застосовувати фізичну силу, спеціальні засоби, зброю з метою врегулювання цієї ситуації. Однак правові підстави застосування цих заходів прямо передбачені ст. ст. 12, 13, 14, 15, 15-1 Закону України «Про міліцію» і ст. ст. 42, 43, 44, 45, 46 Закону України «Про національну поліцію».

По-третє, дія заходів адміністративного примусу, що застосовується в умовах дії режиму надзвичайного стану, розповсюджується на фізичних і юридичних осіб, які знаходяться або мешкають на території дії режиму.

Проведений вище аналіз поняття й ознак адміністративного примусу уможлиблює вживання поняття адміністративного примусу, що застосовується в умовах дії режиму надзвичайного стану, зокрема застосування відповідними суб'єктами до фізичних і юридичних осіб, які не перебувають у їхньому підпорядкуванні, на території й під час дії режиму надзвичайного стану тимчасових, особливих обмежувальних заходів впливу морального, майнового, особистісного та іншого характеру з метою захисту національної безпеки й забезпечення безпеки населення країни.

Таке визначення адміністративного примусу, що застосовується в умовах дії режиму надзвичайного стану, має декілька позитивних моментів. По-перше, зрозуміла об'єктивна необхідність адміністративного примусу в умовах дії режиму надзвичайного стану для вирішення завдань щодо забезпечення діяльності деяких державних органів (наприклад, органи внутрішніх справ), забезпечення безпеки громадян, нормального функціонування національної економіки, органів державної влади та органів місцевого самоврядування, захисту конституційного ладу. У цьому полягає сутність адміністративного примусу в процесі взаємодії державних органів із фізичними та юридичними особами. По-друге, за такого розуміння адміністративного примусу, що застосовується в умовах дії режиму надзвичайного стану, його зміст порівняно легко відмежувати від інших адміністративно-правових засобів примусу в механізмі правового регулювання. По-третє, викладене розуміння адміністративного примусу, що застосовується в умовах дії режиму надзвичайного стану, дає змогу вперше принципово по-новому показати застосування заходів примусу в механізмі надзвичайного стану. По-четверте, зазначене розуміння адміністративного примусу, що застосовується в умовах дії режиму надзвичайного стану, дає можливість усвідомити характер відносин, специфіку цього предмета регулювання.

## 2. Зміст адміністративного примусу в умовах дії режиму надзвичайного стану

Аналізуючи зміст адміністративного примусу, що застосовується в умовах дії режиму надзвичайного стану, варто розглянути дуже дискусійне питання, а саме підстави застосування та класифікацію заходів адміністративного примусу.

Нині в адміністративно-правовій науці склалось декілька поглядів щодо підстав застосування заходів адміністративного примусу. Перша група вчених вважає, що адміністративний примус застосовується лише до осіб, які вчинили адміністративні правопорушення, друга група вчених вважає, що адміністративний примус можна застосовувати не лише як реакцію держави на правопорушення, а й у разі потреби в охороні громадського порядку й забезпеченні громадської безпеки за різних умов. Проаналізуємо більш детально погляди вказаних учених.

Представники першої групи вважають, що адміністративний примус обов'язково має характер адміністративного покарання і здійснюється лише у зв'язку з неправомірним і небезпечним для суспільства діянням. Д.М. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.М. Стариков зазначають, що державний примус здійснюється як реакція державних органів на неправомірну, шкідливу для суспільства поведінку людей. Його застосування зумовлено конфліктом між волею, яка виражається у правовому акті, й індивідуальною волею осіб, які його порушують.

Цікавою є думка вище вказаних учених щодо обмеження прав і свобод громадян в умовах існування надзвичайної ситуації. Ці заходи не є заходами примусу, незважаючи на «невигідність» наслідків, що настають для громадянина. Далеко не всі «невигідні» наслідки, навіть якщо вони передбачені в нормативному акті й виникають у результаті свідомих дій осіб, є результатом примусу. Примус застосовується тільки до конкретного суб'єкта права, який порушив юридичні норми та має персоніфікований характер. Один і той самий захід в одному випадку може бути примусом, а в іншому – ні, залежно від того, чи була неправомірною поведінка. Отже, вчені пов'язують застосування адміністративного примусу з наявністю адміністративного правопорушення [12, с. 457–458]. Безумовно, така позиція має право на існування.

Однак підтримуємо позиції тих учених, які вважають, що заходи адміністративного примусу можуть застосовуватися як до правопорушників, так і до осіб, які не вчиняли правопорушення [13, с. 32]. Як влучно зазначає А.В. Басов, підставою правомірного обмеження адміністративно-правового статусу громадян, окрім правопорушення, можуть бути і юридично значимі події (надзвичайні ситуації природного, техногенного характеру, соціальні конфлікти тощо) [6, с. 46].

О.К. Безсмертний у дисертаційному дослідженні «Адміністративно-запобіжні заходи, що застосовуються органами внутрішніх справ» зазначає, що адміністративний примус загалом здійснює завдання охорони, розвитку і зміцнення нормальних управлінських відносин і викорінення правопорушень,



усунення їх наслідків, які можуть завдати шкоди суспільним або державним інтересам. Він є правовим засобом захисту суспільних відносин від протиправних дій, відновлення правомірного стану, забезпечення охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки у звичайних умовах життєдіяльності й за умов виникнення надзвичайних ситуацій [14, с. 19].

Оригінальне визначення адміністративного примусу запропонував Ю.В. Дрозд. Критерієм адміністративного примусу є метод адміністративного впливу держави в особі уповноважених законом державних органів і їхніх посадових осіб на суб'єктів соціального життя (фізичних і юридичних осіб) з метою запобігання та припинення протиправної поведінки в інтересах охорони прав і законних інтересів усіх членів суспільства, забезпечення громадської безпеки і правопорядку, а також притягнення винних у порушенні закону до юридичної відповідальності [15, с. 12].

Як влучно зазначає В.В. Серьогіна, серед факторів, що вимагають застосування примусових заходів у ситуаціях, не пов'язаних з учиненням правопорушень, може бути «державна необхідність» щодо запобігання настанню шкідливих наслідків, охорони громадського порядку й забезпечення громадської безпеки. За таких умов органи державної влади, використовуючи надані їм додаткові повноваження, звужують можливість реалізації громадянами деяких конституційних прав і свобод. При цьому це обмеження (примус) не пов'язане з учиненням правопорушення, а застосовується у зв'язку з настанням відповідної події [16 с. 30–34; 17, с. 17].

Адміністративний примус під час дії режиму надзвичайного стану є основою правового регулювання суспільних відносин, оскільки проникає в усі суспільні відносини: трудові, адміністративні, цивільно-правові, конституційно-правові, екологічно-правові тощо. З метою якнайшвидшого усунення впливу негативного фактора на населення на відповідній території застосовуються правові заходи надзвичайного характеру, які викликають інтенсивні обмеження прав і свобод громадян.

Правомірне обмеження адміністративно-правового статусу громадян, виступаючи реалізацією режиму надзвичайного стану, стало основою виділення особливої форми адміністративно-правового регулювання. Його специфіка полягає в характері правового впливу в зазначених умовах і виражається в установленні режиму адміністративно-правових обмежень. Розширення компетенції органів управління дає можливість певним чином змінити характер примусового впливу на громадян і юридичних осіб. Дія приписів щодо обмеження прав і свобод в умовах дії режиму надзвичайного стану поширюється не на конкретних осіб, а на населення всієї території, де діє режим. У надзвичайних умовах такий вид регулювання стає переважаючим [6, с. 46–47].

Уявлення про адміністративний примус неможливе без аналізу його класифікації. Останнім часом це питання привертає величезну увагу науковців, про що свідчить низка досліджень. Однак проблеми класифікації заходів адміністративного примусу в умовах дії режиму надзвичайного стану не одержали однозначного вирішення у відповідних роботах, незважаючи на

велике практичне й теоретичне значення вирішення цього питання. Як влучно зазначає О.К. Безсмертний, чітка класифікація заходів необхідна передусім для з'ясування сутності різноманітних заходів примусу, які застосовуються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування в умовах дії режиму надзвичайного стану, усвідомлення мети, «правового потенціалу», їх співвідношення і взаємодії [14, с. 20].

Деякі вчені вважають, що всі заходи адміністративного примусу доцільно поділити на заходи відповідальності й заходи захисту. До першої групи зараховують заходи стягнення, до другої – заходи, що мають запобіжний характер [14, с. 20].

Інші вчені висловлюють думку про відсутність в адміністративному примусі адміністративно-запобіжних заходів, пояснюючи це тим, що адміністративно-запобіжні заходи не є заходами примусу, оскільки належать до заборонних норм права. Ці норми адресуються не окремій особі, а всім без винятку громадянам, їх не можна розглядати як захід адміністративного примусу, тому що ним може бути тільки індивідуальний акт управління, який має конкретного адресанта [18, с. 11–14].

На нашу думку, варто підтримати позицію М.І. Єропкина, який указує, що заходи адміністративного примусу доцільно ділити на такі заходи впливу: адміністративні стягнення; заходи адміністративного припинення; адміністративно-запобіжні заходи. Запропоновану вченим класифікацію підтримають і використовують у працях більшість сучасних учених-адміністративістів: В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, О.К. Безсмертний, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, Т.О. Коломієць та ін. [7; 8; 9; 13; 19]. Вони вважають, що зазначені групи заходів примусу застосовуються в разі притягнення до адміністративної відповідальності осіб, котрі вчинили адміністративні правопорушення, припинення протиправних дій, запобігання правопорушенням або забезпечення громадської безпеки, внаслідок стихійного лиха чи інших порушеннях життєдіяльності суспільства.

Щодо класифікації заходів адміністративного примусу, які передбачені Законом України «Про правовий режим надзвичайного стану» й застосовуються в умовах дії цього режиму, зазначимо, що, на думку А.В. Басова, деякі надзвичайні ситуації, зумовлені введенням режиму надзвичайного стану, є протиправними (терористичні акти, масові безпорядки, перехід державного кордону тощо) і їхня ліквідація потребує від органів державної влади залучення як адміністративно-запобіжних заходів, так і заходів адміністративного припинення.

З огляду на це, А.В. Басов переконаний, що заходи, передбачені Законом України «Про правовий режим надзвичайного стану», належать як до заходів адміністративно-запобіжного характеру, так і до заходів адміністративного припинення. У разі запровадження на певній території надзвичайного стану в Указі Президента «Про введення надзвичайного стану» в обов'язковому порядку будуть визначені додаткові заходи, що застосовуються під час дії режиму надзвичайного стану і спрямовані як на запобігання виникненню протиправної поведінки, так і на її припинення [6, с. 137–138].

Безумовно, цей погляд має право на існування, проте доказовішою є позиція Т.О. Коломоєць, яка вважає, що, залежно від фактичних підстав запровадження режиму надзвичайного стану, всі заходи, які застосовуються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, спрямовані насамперед на запобігання загибелі людей, їх пораненню [10, с. 167–168].

Заходи адміністративного запобігання, що застосовуються в умовах дії режиму надзвичайного стану, умовно можна поділити на три групи, об'єднавши зі схожими правовими і процесуальними властивостями.

*Перша група* – загальні адміністративно-примусові заходи запобіжного характеру правового режиму надзвичайного стану: посилення охорони громадянського порядку й об'єктів, що забезпечують життєдіяльність населення та народного господарства; заборона проведення масових заходів, окрім заходів, заборона на проведення яких устанавлюється судом; заборона страйків; обмеження руху транспортних засобів і їх огляд; устанавлення особливого режиму в'їзду та виїзду, а також обмеження свободи пересування по території, де вводиться надзвичайний стан.

*Друга група* – заходи адміністративного примусу запобіжного характеру в умовах надзвичайного стану у зв'язку з надзвичайними ситуаціями техногенного або природного характеру: евакуація людей із місць, небезпечних для проживання; встановлення для юридичних осіб квартирної повинності для тимчасового розміщення евакуйованих або тимчасово переселеного населення; встановлення карантину та проведення інших обов'язкових санітарних і протиепідемічних заходів; запровадження особливого порядку розподілу продукції харчування і предметів першої необхідності; усунення від роботи на період надзвичайного стану в разі неналежного виконання їхніх обов'язків керівників державних підприємств, установ і організацій, від діяльності яких залежить нормалізація обстановки в районі надзвичайного стану.

*Третя група* – заходи адміністративного примусу запобіжного характеру правового режиму надзвичайного стану у зв'язку з масовими порушеннями громадянського порядку: запровадження комендантської години (заборона перебування на вулицях та в інших громадських місцях без спеціально виданих перепусток і посвідчень особи в установлені години доби); перевірка документів у громадян, а в разі необхідності проведення особистого огляду, огляду речей, транспортних засобів, багажу й вантажів, службових приміщень і житла громадян; обмеження або тимчасова заборона продажу зброї, отруйних і сильнодіючих хімічних речовин, а також алкогольних напоїв; тимчасове вилучення в громадян зареєстрованої вогнепальної й холодної зброї та боєприпасів; особливі правила користування зв'язком і передачі інформації через комп'ютерні мережі тощо.

Як зазначено попередньо, всі інші заходи, які застосовують органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування в умовах дії режиму надзвичайного стану й не передбачені Законом України «Про правовий режим надзвичайного стану», можна зарахувати до інших видів заходів адміністративного примусу (адміністративне затримання, застосування

фізичної сили, спеціальних заходів, вогнепальної зброї тощо), однак більшість їх застосовується в повсякденній діяльності та звичайних умовах життєдіяльності.

Показово, що всі заходи адміністративного примусу, які застосовуються в умовах дії режиму надзвичайного стану, можна класифікувати за певними критеріями, розробленими в адміністративному праві. Так, залежно від мети застосування ці заходи можна поділити на заходи загальнопрофілактичної спрямованості (встановлення особливого режиму в'їзду й виїзду, а також обмеження свободи пересування по території, де вводиться надзвичайний стан; обмеження руху транспортних засобів і їх огляд); заходи, що застосовуються для запобігання адміністративним правопорушенням з боку конкретних осіб (посилення охорони громадського порядку й об'єктів, що забезпечують життєдіяльність населення та народного господарства; заборона проведення масових заходів, окрім заходів, заборона на проведення яких встановлюється судом; заборона страйків). Залежно від характеру правоохоронного впливу заходи адміністративного примусу, що застосовуються в умовах дії режиму надзвичайного стану, діляться на особистісні (запровадження особливого порядку розподілення продуктів харчування і предметів першої необхідності), організаційно-правові (тимчасова заборона будівництва нових, розширення діючих підприємств та інших об'єктів, діяльність яких не пов'язана з ліквідацією надзвичайної ситуації або забезпеченням життєдіяльності населення й аварійно-рятувальних формувань) і майнові (встановлення для юридичних осіб квартирної повинності для тимчасового розміщення евакуйованого або тимчасово переселеного населення, аварійно-рятувальних формувань і військових підрозділів, залучених до подолання надзвичайних ситуацій).

Залежно від об'єкту впливу – на ті, що застосовуються щодо фізичних осіб (тимчасова чи безповоротна евакуація людей із місць, небезпечних для проживання, з обов'язковим наданням їм стаціонарних або тимчасових жилих приміщень; комендантська година; перевірка документів у громадян, а в необхідних випадках – проведення особистого огляду, огляду речей, транспортних засобів, багажу й вантажів, службових приміщень і житла громадян; заборона призовникам і військовозобов'язаним змінювати місце проживання без відома відповідного військового комісаріату); юридичних осіб (зміна режиму роботи підприємств, установ, організацій усіх форм власності, переорієнтація їх на виробництво необхідної в умовах надзвичайного стану продукції, інші зміни виробничої діяльності, необхідні для проведення аварійно-рятувальних і відновлювальних робіт; усунення від роботи на період надзвичайного стану в разі неналежного виконання своїх обов'язків керівників державних підприємств, установ і організацій, від діяльності яких залежить нормалізація обстановки в районі надзвичайного стану, та покладення тимчасового виконання обов'язків зазначених керівників на інших осіб); змішані (мобілізація й використання ресурсів підприємств, установ та організацій, незалежно від форми власності, для відвернення небезпеки й ліквідації надзвичайних ситуацій з обов'язковою компенсацією

понесених утрат; обмеження або тимчасова заборона продажу зброї, отруйних і сильнодіючих хімічних речовин, а також алкогольних напоїв і речовин, вироблених на спиртовій основі).

За строками реалізації – ті, що реалізуються шляхом виконання певних разових дій (перевірка документів у громадян, а в необхідних випадках – проведення особистого огляду, огляду речей, транспортних засобів, багажу й вантажів, службових приміщень і житла громадян), не пов'язані зі строком (заборона виготовлення та розповсюдження інформаційних матеріалів, що можуть дестабілізувати обстановку), такі, що характеризуються тривалістю дії (запровадження комендантської години).

### **Висновки**

Адміністративний примус, що застосовується в умовах дії режиму надзвичайного стану, – це застосування відповідними суб'єктами до фізичних і юридичних осіб, які не перебувають у їх підпорядкуванні, на території й під час дії режиму надзвичайного стану тимчасових, особливих обмежувальних заходів впливу морального, майнового, особистісного та іншого характеру з метою захисту національної безпеки й забезпечення безпеки населення країни.

Таке визначення адміністративного примусу, що застосовується в умовах дії режиму надзвичайного стану, має декілька позитивних моментів. По-перше, зрозуміла об'єктивна потреба адміністративного примусу в умовах дії режиму надзвичайного стану для вирішення завдань щодо забезпечення діяльності деяких державних органів (наприклад, органи внутрішніх справ), забезпечення безпеки громадян, нормального функціонування національної економіки, органів державної влади та органів місцевого самоврядування, захисту конституційного ладу. У цьому полягає перевага адміністративного примусу в процесі взаємодії державних органів із фізичними та юридичними особами. По-друге, за такого розуміння адміністративного примусу, що застосовується в умовах дії режиму надзвичайного стану, його зміст порівняно легко відмежувати від інших адміністративно-правових засобів примусу в механізмі правового регулювання. По-третє, викладене розуміння адміністративного примусу, що застосовується в умовах дії режиму надзвичайного стану, дає змогу вперше принципово по-новому показати застосування заходів примусу в механізмі надзвичайного стану. По-четверте, зазначене розуміння адміністративного примусу, що застосовується в умовах дії режиму надзвичайного стану, – усвідомити характер відносин, специфіку предмета регулювання.

### **Список використаних джерел:**

1. Кузніченко С.О. Управління органів внутрішніх справ в особливих умовах, викликаних аномальними явищами техногенного і природного характеру / С.О. Кузніченко. – Х. : Вид-во Націон. університету внутрішніх справ, 2001. –170 с.
2. Алексеев С.С. Теория права / С.С. Алексеев. – М. : БЕК, 1994. – С. 145.
3. Статистичний звіт Державної служби з надзвичайних ситуацій з 2014 по 2015 рр. / ДСНС України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dsns.gov.ua/>.

4. Про правовий режим надзвичайного стану : Закон України від 16.03.2000 № 1550-III // ВВР України. – 2000. – № 23. – Ст. 176.
5. Басов А.В. Адміністративний примус у змісті надзвичайного стану / А.В. Басов // Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих вчених. – Сімферополь, 2005. – Вип. 8. – С. 139–147. – С. 141.
6. Басов А.В. Адміністративно-правовий режим надзвичайного стану : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / А.В. Басов. – Х., 2007. – 201 с.
7. Адміністративне право України : [підручник для юрид. вузів і фак.] / [Ю.П. Битяк, В.В. Богущий, В.М. Гарашук та ін.] ; за ред. Ю.П. Битяка. – Х. : Право, 2005. – 459 с.
8. Колпаков В.К. Адміністративне право України : [підручник] / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко. – К., 2003. – 544 с.
9. Бахрах Д.Н. Административное право : [учебник для вузов] / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. – М. : Норма, 2004. – 786 с.
10. Коломоець Т.О. Адміністративний примус у публічному праві України: теорія, досвід та практика реалізації : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Т.О. Коломоець. – Х., 2005. – 455 с.
11. Комзюк А.Т. Адміністративний примус в правоохоронній діяльності міліції України : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 / А.Т. Комзюк. – Х., 2002. – 407 с.
12. Бахрах Д.Н. Административное право : [учебник для вузов] / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. – М. : Норма, 2004. – 786 с.
13. Агеенкова Г.Т. Меры административного пресечения : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук / Г.Т. Агеенкова. – М., 1982. – 23 с.
14. Безсмертний Є.О. Адміністративно-запобіжні заходи, що застосовуються органами внутрішніх справ : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Є.О. Безсмертний. – Х., 1997. – 155 с.
15. Дрозд Ю.В. Стіввідношення адміністративної відповідальності з іншими видами адміністративного примусу : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Ю.В. Дрозд. – К., 2010. – 18 с.
16. Серєгина В.В. Государственное принуждение по советскому праву / В.В. Серєгина. – Воронеж : Воронежский ун-т, 1991. – 120 с.
17. Серєгина В.В. Сущность и формы государственного принуждения по советскому праву: общетеоретические проблемы : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. : спец. 12.00.01 «Теория и история государства и права; история политических и правовых учений» / В.В. Серєгина. – Саратов, 1987. – 24 с.
18. Бахрах Д.Н. Административная ответственность граждан в СССР : [учебное пособие] / Д.Н. Бахрах. – Свердловск : Изд-во Урал. ун-та, 1989. – 202 с.
19. Адміністративне право України. Академічний курс : [підручник] : у 2 т. / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). – К. : Юридична думка, 2004. – Т. 1 : Загальна частина. – 2004. – 584 с.
20. Коломоець Т.О. Адміністративний примус у публічному праві України: теорія, досвід та практика реалізації : [монографія] / Т.О. Коломоець ; за заг. ред. В.К. Шкарупи. – Запоріжжя : Поліграф, 2004. – 404 с.
21. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 // ВВР України. – 2015. – № 40–41. – Ст. 379.

**Ганьба Б.П.**  
кандидат юридичних наук, доцент,  
завідувач кафедри загальноправових та гуманітарних дисциплін  
Івано-Франківського юридичного інституту  
Національного університету «Одеська юридична академія»,  
м. Івано-Франківськ

**Ганьба О.Б.**  
кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри теорії та історії держави і права  
та приватноправових дисциплін факультету правоохоронної діяльності  
Національної академії Державної прикордонної служби України  
імені Богдана Хмельницького,  
м. Хмельницький

## **ОКРЕМІ ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА ШЛЯХИ Й ЗАХОДИ ЙОГО МОДЕРНІЗАЦІЇ В ЗРІЗІ СУЧАСНИХ РЕФОРМ І ВІЙСЬКОВОГО ПРОТИСТОЯННЯ НА СХОДІ УКРАЇНИ**

### ***Анотація***

*У науковій праці досліджено причини необхідності докорінної модернізації системи державного управління сучасної України. Здійснено авторське узагальнення й аналіз причин малоєфективності державного управління з урахуванням проблем, породжених військовим протистоянням на сході нашої держави. Досліджено та систематизовано особливості соціального середовища регіону Донбасу, що негативно впливають на здійснення державного управління в зоні військового конфлікту й на прилеглих територіях. Виокремлено і проаналізовано напрями руйнівного впливу елітарного правового нігілізму на систему державного управління України. Досліджено особливості їх вияву у сфері державного управління нашої держави. Також визначено, систематизовано і проаналізовано головні шляхи комплексної модернізації української системи державного управління. Запропоновано конкретні заходи щодо ефективного реалізації зазначених шляхів у складних умовах сучасного державотворення України.*

Неефективність державного управління в сучасних умовах життєдіяльності України, його суперечливість і відірваність від нагальних проблем суспільства, держави та окремої особи є однією з головних причин усіх кризових явищ у політичній, економічній, правовій та інших сферах, що, відповідно, і гальмує будь-які реформи та є перепорою для української держави в інтеграції її до європейської та світової співдружності.

Найголовнішою його проблемою є значна політизація влади всіх рівнів, проникнення великого капіталу в усі владні структури, відрив діяльності владних управлінських органів від нагальних потреб та інтересів населення, а відтак неефективне забезпечення найголовніших прав і свобод людини та процвітання корупції.

Особливо відчутно така неефективність виявляється в умовах російсько-терористичної агресії, яка спричинила анексію Криму і тривале військове протистояння на сході нашої держави.

Як слушно зазначає директор Національного інституту стратегічних досліджень В.П. Горбулін, руйнація державного управління в секторі безпеки й оборони є головною причиною наших нинішніх труднощів і бід [1].

Нагальна потреба системних реформ та інтенсифікації процесів суспільних прогресивних перетворень потребує глибокого і своєчасного наукового аналізу складних і суперечливих проблем державно-управлінських процесів, а саме: виявлення й обґрунтування причин їх неефективності, окреслення особливостей соціального середовища, які негативно впливають на здійснення державного управління, дослідження напрямів руйнаційного впливу елітарного правового нігілізму на систему державного управління сучасної України, а також окреслення та аналіз ефективних шляхів і заходів її модернізації [2, с. 118]. Вирішення зазначених проблем є актуальним з урахуванням військового протистояння на сході України, анексії Криму й загрози військового захоплення інших територій нашої держави.

Головною проблемою української системи державного управління є те, що сучасні органи державного управління фактично застосовують потрійні стандарти під час здійснення влади: по-перше, вони вимушені якоюсь мірою враховувати приписи та настанови нормативно-правових актів управлінського змісту, вказівки й розпорядження вищих органів влади; по-друге, вони переслідують власні приватні інтереси з метою збагачення за рахунок державних або суспільних ресурсів, завдяки чому вдосконалюють корупційні схеми; по-третє, вони зобов'язані лобювати та задовольняти вимоги й потреби тих бізнесових кланів і політичних груп, завдяки яким вони прийшли до влади. Ці та інші проблеми породжують нагальну потребу докорінної модернізації системи державного управління, системного вдосконалення його стратегії й тактики задля ефективного впровадження запланованих 62 реформ, чого також вимагає і Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020», у якій зазначається, що постала гостра проблема очищення влади на всіх рівнях тощо [3, с. 2–3; 4, с. 8].

Незважаючи на інтенсивне вивчення зазначених проблем, у сучасних наукових працях майже відсутні дослідження, які присвячувались би проблемам виявлення й аналізу причин малоефективності державного управління особливо на території військового конфлікту, дослідженню особливостей соціального середовища, що негативно впливають на здійснення державного управління, аналізу напрямів руйнівного впливу елітарного правового нігілізму на всю систему державного управління.

З плином часу, зміною політичної й економічної ситуації в державі, тривалим військовим конфліктом на сході України потребують також додаткового переосмислення та більш глибокого наукового доопрацювання ще й інші проблеми підвищення ефективності й оперативності державного управління в зоні конфлікту та на територіях, прилеглих до неї. Тому постає необхідність подальшого аналізу шляхів і заходів модернізації всієї системи державного управління, обґрунтування її філософсько-антропологічної переорієнтації тощо.



Низька ефективність державного управління владних структур сучасної української держави в зоні військового протистояння та прилеглих до неї територіях зумовлена низкою причин і факторів економічного, політичного, організаційного й іншого характеру. Вони здебільшого переплітаються із загальними причинами недосконалості державного управління загалом, однак мають і деякі особливості, на які ми звертатимемо увагу в ході їх висвітлення.

До таких причин насамперед варто зарахувати:

1. Значну політизацію органів місцевої виконавчої влади в зоні військового конфлікту й певне злиття державних органів управління з комерційними структурами великого бізнесу, що суттєво впливає на їхню дієздатність. Це призводить до того, що управлінські структури стають інструментом у руках правлячих політичних сил і розбудовують не стільки державу, скільки владний адміністративний ресурс, за допомогою якого відстоюють або власні інтереси, або інтереси бізнес-кланів, яким вони служать [5, с. 60–61].

Викладена причина яскраво виявляється в інтенсифікації торгівлі українських олігархів з окупованим Донбасом, що призвело до блокування з кінця січня 2017 року ветеранами АТО з батальйонів «Донбас», «Айдар» залізничних шляхів у містах Лисичанську й Гірському, які ведуть на непідконтрольні Україні території. Така вимушена громадська акція викликана насамперед бездіяльністю місцевої влади, що підтверджується журналістськими опитуваннями [6, с. 3, 6].

Аналогічну оцінку діяльності влади в зоні військового протистояння дає й керівник Центру військово-політичних досліджень Д.Б. Тимчук, зазначаючи, що українська влада показала повну нездатність керувати захистом територіальної цілісності й національної безпеки держави в умовах військової агресії Росії [7].

2. Високий рівень корупції, адже підкуп чиновника або військовослужбовця на блокпосту чи у службовому кабінеті є запорукою виживання в екстремальних умовах гібридної війни.

Саме за умови відсутності прозорого механізму прийняття владних рішень створюється благодатне середовище для формування сублегальних (неформальних) центрів вироблення політики й корупції, в яких «дружні» чиновницькі відносини успішно замінюють легальні офіційні процедури державного управління [8, с. 126–131].

3. Кулуарну форму укладення управлінських рішень за відсутності належної прозорості, які мають прийматися колективно (на сесії, колегії тощо). Метою такої кулуарності й закритості процедури прийняття є прагнення враховувати приватні інтереси окремих владних чиновників або бізнесових кланів (наприклад, прийняття рішення про першочерговий ремонт дороги або моста, пошкоджених у результаті ворожих обстрілів у зоні конфлікту, які сполучають промислове підприємство олігарха або високопоставленого чиновника).

Окрім зазначеного, як слушно наголошує О.А. Линдюк, управлінські рішення ще й приймаються відповідно до очікувань вищих керівників або певних політичних сил [2, с. 120].

На цю саму причину прямо вказує й інший відомий науковець Я.Ф. Радиш як на загальну головну проблему незадовільного стану державного управління в Україні [9, с. 11].

4. Значне руйнування системи виконавчої влади особливо на місцевому та регіональному рівнях, що викликано військовим конфліктом і тимчасовим захопленням супротивником низки населених пунктів або перебуванням окремих із них у так званій «сірій зоні», безпосередньо на лінії військового зіткнення. Зазначена проблема потягнула за собою втрату контролю над такими населеними пунктами, а тому – неволодіння ситуацією, незнання потреб та інтересів населення, відповідно, і низьку управлінську компетенцію та можливість місцевих органів влади [9, с. 11–12].

Викладені негаразди викликані також і високим ступенем ризиків для посадових осіб, діяльність яких пов'язана з відвідуванням населених пунктів у зоні конфлікту з метою контролю, моніторингу ситуації, збору статистичних даних тощо. Тому таке відвідування, як правило, має короткотривалий, епізодичний і неефективний характер.

5. Недосконалу кадрову політику в умовах військового протистояння. Давно доведено, що ефективність державного управління залежить насамперед від якісних професійних менеджерів, котрі володіють не тільки спеціальними знаннями, а й накопиченими прогресивними навичками й уміннями управлінської діяльності. У зв'язку з підвищеними ризиками, про які щойно йшлося, і пов'язаними з ними складнощами управлінської роботи спостерігається підвищена плинність управлінських кадрів, які воліють працювати у більш спокійних регіонах, подалі від воєнних дій.

Окрім зазначеного, в українській дійсності укорінилась хибна практика заміни майже всіх професійних провідних кадрів аж до місцевого рівня у зв'язку зі зміною владної команди (еліти) [2, с. 120]. На заміну їм часто приходять сумнівні фахівці, яких залучають за принципами «кумівства», партійної належності, особистої відданості тощо. Це дає змогу проникати в управлінські структури різного роду авантюристам, особам із заплямованою репутацією й іншим сумнівним суб'єктам. Адже аксіоматично, що від поведінки та вчинків управлінських суб'єктів залежить ефективність управління загалом [10, с. 169].

На жаль, до сьогодні в Україні не існує єдиної досконалої системи підбору управлінських кадрів і системи оцінювання їхньої професійної діяльності за підсумками року чи іншого періоду.

Відсутня також належна мотивація професійної діяльності суб'єктів державного управління. Саме мотивація стимулює керівника-управлінця до розвитку творчого підходу у своїй діяльності, активізації здібностей, належної концентрації зусиль для досягнення позитивного результату. Тому найголовнішим мотиваційним засобом є висока диференційована заробітна плата працівника сфери державного управління, зіставна з виконуваними ним функціями та кінцевими результатами його роботи.

6. Недостатнє нормативно-правове забезпечення державного управління особливо в екстремальних умовах військового протистояння.

Характеризуючи сучасний стан державного управління загалом в Україні, Я.Ф. Радиш називає відсутність належної правової бази регламентації діяльності органів державного управління в Україні однією з головних проблем нашої держави [9, с. 11].

На момент російсько-терористичної агресії були відсутні будь-які письмові розпорядження та директиви щодо послідовності й конкретності дій органів управління. У такій ситуації, якщо не брати до уваги більш-менш досконалу регламентацію юридичної відповідальності за різного роду правопорушення, до сьогодні на законодавчому рівні не запроваджено конкретних заходів політичної відповідальності за помилки й суттєві упущення в державному управлінні, особливо в зоні військового протистояння, які завдали значної шкоди нашій державі.

Недосконала або декларативна нормативно-правова регламентація державного управління призводить до прямо протилежних результатів щодо тих завдань, що стоять перед державно-управлінськими процесами в суспільстві [11, с. 182].

7. Слабку горизонтальну й вертикальну взаємодію між усіма органами держави різних рівнів [9, с. 11] та органами військового командування Збройних Сил, Служби безпеки України, Національної гвардії, Міністерства внутрішніх справ тощо.

Варто наголосити, що не тільки в зоні військового протистояння, а й в Україні загалом взаємодія держави та громадянського суспільства недосконала й безсистемна. Це пояснюється відсутністю нормативно-правової бази узгодження інтересів влади і громадянського суспільства та належної інфраструктури й політичних традицій підготовки і прийняття стратегічних доленосних рішень для суспільства [12].

8. Поширення правового нігілізму та інших форм деформації правосвідомості серед керівників органів управління.

Елітарний правовий нігілізм призвів передусім до поширення всездозволеності, бюрократії, бездіяльності, апатичності влади, спричинив потурання навіть найголовніших прав і свобод людини в населених пунктах зони конфлікту, таких як право на життя, здоров'я, медичне обслуговування, матеріальне та пенсійне забезпечення тощо.

Зазначений вплив зумовлений тим, що носіями елітарного нігілізму здебільшого є представники правлячої управлінської еліти держави, які наділені широким колом державно-владних повноважень, завдяки яким вони здійснюють завдання й функції держави.

Такий вагомий статус останніх значно розширює їхні негативні можливості щодо ігнорування та нехтування найголовнішими принципами, такими як верховенство права, законність і справедливість, а також безвідповідального ставлення до будь-яких правових приписів, законів і підзаконних актів [13, с. 107].

Небезпека поширення елітарного правового нігілізму ще й у тому, що він є благодатним ґрунтом для розповсюдження та укорінення корупції в державних структурах, органах місцевого самоврядування й інших організаціях суспільства [14, с. 9], а також породжує глобальні непередбачувані наслідки для суспільства та держави, гальмуючи здійснення соціально-економічних реформ і процесів розбудови соціально-правової держави і зрілого громадянського суспільства [15, с. 2–3].

З урахуванням викладеного варто зупинитись на окресленні й аналізі основних напрямів руйнівного впливу елітарного правового нігілізму на систему державного управління. До таких напрямів насамперед потрібно зарахувати:

- елітарний правовий нігілізм поступово прищеплює впевненість у свідомості управлінських суб'єктів щодо можливості вирішення управлінських питань і прийняття керівних рішень без ретельного дотримання правових приписів і принципів права, чим деформує правову свідомість суб'єктів держуправління. Це в кінцевому підсумку призводить до певного «звикання» до нігілістичних виявів, коли ігнорування права стає нормою управлінської поведінки. Тут небезпечність елітарного правового нігілізму виявляється в тому, що він формує негативно-заперечний стиль керівної поведінки щодо зневажливого ставлення до права загалом та окремих правових цінностей зокрема [13, с. 108];

- елітарний правовий нігілізм сприяє виробленню, утвердженню та удосконаленню механізму ігнорування, зневажливому ставленню й завуальованому обходу правових настанов законодавчих та інших нормативно-правових актів у сфері державного управління, що не тільки заважає досягненню бажаного результату, а й знижує й розбалансовує державне управління загалом;

- панування елітарного правового нігілізму у вищих ешелонах управлінської сфери спонукає до прийняття вищою управлінською елітою, до компетенції якої входить правотворча діяльність, таких підзаконних актів, у яких шляхом псевдоконкретизації та псевдодеталізації норм законів «вимиваються» їх правовий зміст і мета, закладені в них законодавцем;

- руйнівний вплив елітарного правового нігілізму на правотворчу діяльність вищих органів державного управління виявляється ще й у прийнятті суперечливих, а інколи і взаємовиключних підзаконних нормативно-правових актів з метою налагодження й удосконалення корупційних схем, що стало системним явищем в українській дійсності.

На жаль, антикорупційна політика в нашій державі досі не набула ознак наступальності, комплексності та системності, масштаби її реалізації не є значними, а протидія корупції в багатьох випадках лише імітується [2, с. 120]. Яскравим прикладом зазначеного напряму руйнівного впливу елітарного правового нігілізму у правотворчій сфері є лобювання законів і прийняття управлінських рішень, що розглядається як специфічний інститут, що базується на механізмі впливу груп, які сформовано навколо спільних інтересів, на відповідні уповноважені органи (парламент, уряд, інші виконавчі та представницькі органи влади тощо) для ухвалення «потрібного» нормативно-правового акта або рішення [16];

- нехтування законом, зневажливе ставлення до його приписів з боку керівників структур державного управління слугує негативним прикладом для чиновників нижчої ланки системи державного управління, що призводить до викривлення їхньої правосвідомості, апатичного ставлення до своїх службових обов'язків, атрофії творчих підходів у вирішенні управлінських проблем тощо.

Окрім зазначеного, важко не погодитись із М.А. Бурдоносовою, що ураження правової свідомості правовим нігілізмом тягне за собою викривлення ідеології та

психології державного службовця, що, у свою чергу, стає детермінантами такої самої поведінки носія деформованої правосвідомості [17, с. 57];

– загрозовим напрямом руйнівного впливу елітарного правового нігілізму є й те, що він утверджує у свідомості суб'єктів державного управління можливість ігнорування принципу законності й підміну його псевдопринципом доцільності, обґрунтування своїх дій і рішень гаслами на зразок «в інтересах людини», «на благо народу», «в інтересах суспільства», «на благо прогресу» тощо [18, с. 30].

Такий вплив елітарного правового нігілізму спричиняє формування субкультури кулуарних домовленостей, яка кардинально впливає на способи ухвалення управлінських рішень. Це, у свою чергу, відображається передусім у гальмуванні реформ, вирішення яких є умовою незалежного існування української держави в сучасному світі [19, с. 270, 273];

– елітарний правовий нігілізм також згубно діє й на стан управлінської дисципліни серед суб'єктів державного управління, гальмуючи тим самим утвердження правомірної поведінки в цій сфері. Зазначена ситуація створює атмосферу правової всюдозволеності, суттєво послаблюючи управлінський правопорядок, деморалізуючи суб'єктів державного управління, негативно впливаючи на організованість, послідовність, системність і злагодженість їхніх дій. Тому більшість структур державного управління схиляються до завантаження себе бюрократичними процедурами (проведення зборів, засідань, непродуктивних нарад тощо), таким чином створюючи видимість роботи, ухиляючись від виконання безпосередньо управлінських координувальних та організуючих функцій відповідно до приписів законів і підзаконних актів;

– завдяки поширенню елітарного правового нігілізму в управлінській сфері має місце ігнорування цивілізованих принципів, засад і підходів кадрової політики, що сприяє утвердженню негативної практики підбору та призначання управлінських кадрів на засадах «партійної належності», «кумівства», «особистої відданості», «земляцтва» тощо, що також украй згубно діє на систему державного управління загалом і якісний підбір кадрів у цій сфері зокрема.

Отже, ми розглянули лише основні менш досліджені причини малоєфективності функціонування державного управління в зоні військового протистояння і прилеглих до неї територій, а також напрями руйнівного впливу елітарного правового нігілізму на систему державного управління в Україні.

Однак варто наголосити, що щойно розглянуті причини неефективності державного управління й напрями негативного впливу на його систему насамперед у зоні військового протистояння і прилеглих територіях тісно пов'язані з особливостями соціального середовища, в якому воно здійснюється, тому доцільно проаналізувати ці особливості, до яких, на нашу думку, варто зарахувати:

1. Державне управління здійснюється в російськомовному середовищі, яке сформувалося в результаті системної русифікації регіону особливо після Другої світової війни (переселення росіян у район Донбасу, міграція російського населення із сусідніх з Україною областей у пошуках кращих заробітків на шахти Донецької та Луганської областей, цільове направлення молодих фахівців після закінчення російських технікумів і вишів).

2. Сформоване російськомовне соціальне середовище об'єктивно орієнтувалося протягом десятиліть на російські політичні, економічні, культурні та інші цінності. Такій орієнтації сприяло існування єдиної федеративної держави – Радянського Союзу, в якому панувала політика меншовартості нашого соціуму й усього українського (звичаїв, традицій, мови тощо).

3. Після розвалу СРСР і проголошення Україною незалежності в результаті бездіяльності української влади щодо поступової ненасильницької українізації регіону в межах правового поля українського законодавства посилилася пропаганда російських цінностей та особливо ідей «русского мира». Цьому сприяло засилля в регіоні російськомовних ЗМІ, російських радіо й телевізійних програм за майже повної відсутності українських програм телебачення, радіо, українськомовної періодици тощо. Це сприяло десятилітньому зомбуванню населення регіону з нав'язуванням і популяризацією російської політики та культури з прикрашенням і возвеличенням реального стану речей.

4. Низький рівень життя населення регіону й жорстка експлуатація шахтарів та інших працівників виробничого сектору економіки породили масову міграцію місцевого населення в Росію з метою кращих заробітків, що також вплинуло на процеси російської політизації особливо східних районів Донбасу.

5. Свій негативний вплив щодо ізоляції від України окремих територій східного регіону і переорієнтації їх на Росію здійснила й православна церква (Московського патріархату) – головний ідеологічний рупор Кремля, яка є домінуючою в цьому регіоні.

Дослідження причин малоефективності державного управління та аналізу особливостей соціального середовища, які негативно впливають на здійснення державного управління в зоні військового протистояння й на територіях, прилеглих до неї, зумовлює необхідність визначення шляхів комплексної докорінної модернізації всієї системи державного управління, а також окреслення конкретних заходів такої модернізації.

До таких шляхів, на нашу думку, належать:

1. Відокремлення влади всіх рівнів від великого бізнесу з метою максимально можливої нейтралізації впливу олігархічних кланів на здійснення державного управління [20, с. 116].

Вирішення зазначеної проблеми можливе завдяки реалізації таких заходів:

а) наявності політичної волі вищого керівництва держави й наступальної ініціативи інституцій громадянського суспільства для вирішення зазначеної досить складної та глобальної проблеми українського державотворення;

б) реформації виборчої системи на користь громадянського суспільства, а не для потреб політичних партій, бізнесових груп чи політичних кланів [9, с. 11];

в) подальшого розвитку й посилення ролі інститутів громадянського суспільства в політичному житті держави;

г) належної нормативно-правової регламентації організації взаємодії державної влади та громадянського суспільства задля узгодження інтересів між ними і прийняття скоординованих, вигідних для суспільства й окремої людини рішень [12];

д) посиленню громадського контролю над управлінськими процесами в державі для мінімізації використання адмінресурсу у приватних інтересах.

Реалізація щойно названих заходів сприятиме зменшенню впливу політиків насамперед регіонального та місцевого рівнів на процеси державного управління;

е) своєчасній люстрації керівних кадрів державного управління з обов'язковою перевіркою (у тому числі й за допомогою поліграфа) кандидатів на відповідні посади в органах державного управління з метою відфільтрування небажаних осіб;

ж) запобіганню корупції серед чиновників державного управління насамперед у зоні військового конфлікту і на прилеглих територіях, оскільки суспільна небезпечність і ризики, породжувані нею, у зазначених місцевостях подвоюються.

2. Глибокий об'єктивний системний аналіз причинно-наслідкових зв'язків виникнення проблем державного управління з метою зміни його філософії, стратегії й тактики на основі кращих світових стандартів управлінської діяльності [2, с. 121–122].

Для його втілення в життя потрібно виконання таких заходів:

а) залучення кращих зарубіжних і вітчизняних науковців і практиків різних галузей знань для системного дослідження сучасного стану державного управління в Україні;

б) виявлення та аналіз усіх причин його малоефективності передусім на території зони бойового зіткнення;

в) окреслення факторів негативного впливу на механізм здійснення державного управління, у тому числі й тих, що породжені проблемами військового протистояння на сході України [21, с. 298];

г) запровадження інноваційних технологій для вдосконалення механізмів і процедур прийняття управлінських рішень, їх реалізації, удосконалення документообігу та вирішення інших проблем державного управління [2].

3. Ліквідація розриву між запитами, потребами й інтересами населення та політикою державного управління органів влади.

Реалізація зазначеного шляху вимагає виконання таких заходів:

а) здійснення поступової переорієнтації свідомості управлінських кадрів відповідно до антропологічної філософської парадигми, у центрі якої стоїть людина з її потребами й інтересами.

Така переорієнтація сприятиме суттєвому підвищенню управлінської свідомості та культури працівників управлінської сфери;

б) викорінення як у свідомості, так і в практиці державних чиновників суб'єктивного інтересу, завдяки якому посада у сфері управлінської діяльності використовується як засіб власного збагачення або лобіювання потреб певних політичних чи бізнесових груп. Ця проблема особливо гостро постає в населених пунктах, що перебувають у зоні військового протистояння;

в) поступове перетворення державних органів управління з бюрократичних управлінських структур у цивілізовані органи надання управлінських послуг;

г) формування в управлінській свідомості персоналу атмосфери домінування прав і свобод людини, її потреб та інтересів над іншими політичними цінностями у сфері здійснення державного управління;

д) забезпечення прозорості, відкритості й умотивованості прийняття управлінських рішень з метою запобігання кулуарності їх прийняття та використанню в такий спосіб адмінресурсу у приватних інтересах [19, с. 278–279].

Оперативна реалізація управлінських рішень особливо в зоні військового конфлікту й на прилеглих територіях важлива насамперед для негайного захисту життя, здоров'я громадян, матеріальних цінностей, території та безпеки країни загалом.

4. Нейтралізація відчуження населення окремих східних і південних регіонів нашої держави від українських політичних, економічних, культурних та інших соціальних цінностей з метою поступової адаптації їх до українського політико-культурного простору й консолідації народу України загалом.

Для цього потрібно:

а) підвищення рівня життя населення, його добробуту загалом, що слугуватиме найкращим аргументом на користь українського державотворення загалом і державного управління зокрема;

б) популяризація й роз'яснення в цих регіонах сучасних ціннісних орієнтацій України, нашої мови, звичаїв, традицій, правдивого історичного минулого тощо за допомогою телебачення, радіо, інших ЗМІ та завдяки прямим контактам представників громадських організацій, творчих колективів і в інший спосіб;

в) мінімізація впливу російської ідеології та пропаганди шляхом демонстрації й оприлюднення кращих здобутків і досягнень українського суспільства в усіх сферах його життєдіяльності. Із цією самою метою створення дієвих сучасних програм на телебаченні та радіо на зразок «Цивільна оборона», «Антизомбі», «Інсайдер» тощо;

г) запровадження постійного обміну делегаціями, туристичними групами, дитячими і творчими колективами щодо обміну досвідом роботи, популяризації звичаїв, традицій у всіх сферах життя, у тому числі й у сфері державного управління;

д) продовження та активізація практики спільного відпочинку дітей заходу і сходу під час канікул, святкування релігійних і державних свят, обмін делегаціями студентів вишів та інші заходи з метою формування єдиної ментальності, відтворення духу єдиної родини українців різних регіонів.

5. Інтенсивне використання вітчизняних і зарубіжних наукових досягнень в управлінській сфері.

Для цього необхідно запровадження таких заходів:

а) науково обґрунтована розробка ефективних механізмів державного управління та процедур прийняття управлінських рішень з метою запобігання використанню їх із політичною метою;

б) вироблення на науковій основі оптимальних способів досягнення локальних і загальних цілей управлінської діяльності, оцінювання різноманітних



наслідків і ризиків такої діяльності з метою максимального недопущення негативних результатів;

в) розробка та апробація досконалих механізмів упровадження прогресивних наукових надбань у сферу державного управління [22, с. 4–5];

г) запровадження науково обґрунтованого, високоефективного механізму експертно-аналітичного супроводу діяльності органів державної влади й місцевого самоврядування для оперативного виявлення недоліків державного управління та своєчасного їх усунення [23].

б. Науково й технічно забезпечена досконала кадрова політика та дієва мотивація праці суб'єктів управлінської діяльності з одночасним допустимим звуженням примусового впливу на управлінський персонал [10, с. 169].

Для його втілення необхідно здійснити низку таких заходів:

а) запровадити досконалу, науково обґрунтовану диференційовану систему заробітної плати, яка враховувала б складність виконуваних особою управлінських функцій і якість кінцевих результатів її роботи. Потребує підвищення заробітної плати та введення інших додаткових мотивацій праці управлінських працівників у зоні бойового конфлікту з урахуванням додаткових ризиків, складнощів їхньої роботи тощо;

б) на законодавчому рівні заборонити негативну практику невмотивованої заміни майже всього керівного персоналу та фахових працівників різних державних органів у зв'язку зі зміною владної команди [2, с. 120];

в) утілювати кращі, апробовані світовою практикою, механізми підбору та просування управлінських кадрів за принципами професійного досвіду, профільної освіти, компетентності, патріотичності, ділової активності, творчого підходу до роботи й інших позитивних професійних якостей, одночасно викорінюючи практику підбору кадрів на засадах партійної належності, особистої відданості, «кумівства», земляцтва тощо.

Як слушно наголошує В.М. Князєв, сьогодні потрібні в державному управлінні талановиті, творчо мислячі особистості, професійно й патріотично налаштовані кадри, здатні запропонувати нестандартні рішення для ефективного управління розвитком українського суспільства з урахуванням національних інтересів і глобалізаційних викликів [24, с. 3];

г) запровадити систему стимулів для підвищення ефективності, коефіцієнта віддачі, кар'єрного зростання тощо. Для цього здійснювати щорічне підбиття підсумків якості роботи управлінських кадрів (атестації) із загальною оцінкою її за п'ятьма критеріями: «незадовільно», «нижче за норму», «норма», «вище за норму», «набагато вище за норму», що широко практикується за кордоном у структурах державного управління. Працівники, котрі отримали оцінку «вище за норму» та «набагато вище за норму», потенційно претендують на підвищення заробітної плати, премій і заносяться в резерв на призначення на вищу посаду [25];

д) системно й наступально протидіяти елітарному правовому нігілізму та іншим формам деформації управлінської правової свідомості з метою її підвищення, відповідно, і зростання правової культури управлінських кадрів загалом [26, с. 10–16];

е) посилити дієвими санкціями політичну та юридичну відповідальність персоналу державного управління, особливо тих осіб, які працюють у зоні військового протистояння й на прилеглих до неї територіях із підвищеними ризиками роботи, запровадивши додаткові підстави відставки, відзиву депутатів, інституту імпичменту до окремих категорій керівників органів управління введенням інституту втрати довіри тощо [27, с. 176, 189].

Розглянуті в дослідженні причини малоефективності державного управління та особливостей соціального середовища, в якому здійснюється зазначене управління, напрямів руйнівного впливу елітарного правового нігілізму на управлінську систему, а також аналіз шляхів модернізації державного управління й заходів їх реалізації в Україні, звісно, не містять їх повного переліку та не претендують на абсолютність. Проте беззаперечним є те, що повна й усебічна їх реалізація потребує наступальності модернізаційної політики, політичної волі керівництва держави, тривалого часу, комплексних, системних, багатовитратних зусиль науковців і професійних практиків різнопрофільних знань і сфер діяльності та всього народу України.

### **Список використаних джерел:**

1. Капсамун І. «Лист із фронту»: перший результат / І. Капсамун, Д. Кривцун // День. – 2015. – 24 берез. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [day.kiev.ua](http://day.kiev.ua).
2. Линдюк О.А. Проблеми модернізації Державної служби України в умовах глобалізації / О.А. Линдюк // Держава та регіони. Серія «Державне управління». – 2016. – № 2(54). – С. 118–123.
3. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015.
4. Хриков Є. Стан та напрями подальшого розвитку наукової галузі «Державне управління» / Є. Хриков // Публічне управління: теорія та практика : збірник наукових праць асоціації докторів наук з державного управління. – 2014. – Вип. 4 (16). – С. 5–12.
5. Севортян Р. Государство как универсальный феномен и аналитическая конструкция / Р. Севортян // Мировая экономика и международные отношения. – 1998. – № 11. – С. 59–67.
6. Контішев І. Між Україною і тим Донбасом / І. Контішев // Експрес. – 2017. – 2–9 лютого. – С. 3, 6.
7. Група «Інформаційний спротив» / Аналітичні матеріали військових експертів Центру військово-політичних досліджень [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://sprotiv.org/46474#.VG2ZGDSsVc0>.
8. Невмержицький Є. Інститути громадянського суспільства у протидії корупції / Є. Невмержицький // Право України. – 2008. – № 12. – С. 126–131.
9. Радиш Я.Ф. Державне управління в Україні: стан, проблеми та тенденції розвитку (за матеріалами експертної доповіді Національного інституту стратегічних досліджень) / Я.Ф. Радиш // Буковинський вісник Державної служби та місцевого самоврядування. – 2009. – № 1. – С. 11–12.
10. Малиновський В. Функція мотивації управлінської праці / В. Малиновський // Вісник УАДУ : зб. наук. пр. / редкол. : В.І. Луговий (голов. ред.) та ін. – К. : Вид-во УАДУ, 2003. – № 3. – С. 165–170.
11. Нижник Н.Р. К вопросу о науке государственного управления в Украине / Н.Р. Нижник // Среднерусский вестник общественных наук. Серия «Мировые проблемы. Внешняя политика». – Орел, 2010. – № 1. – С. 179–184.
12. Бутирська Т.О. Оптимізація взаємодії державної влади і громадянського суспільства (управлінський аспект) : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» / Т.О. Бутирська ; Одес. регіон. ін-т держ. упр. НАДУ. – О., 2004. – 20 с.

13. Ганьба Б.П. Елітарний правовий нігілізм: окреслення визначення, суспільна небезпечність і класифікація / Б.П. Ганьба // Підприємництво, господарство і право. – 2011. – № 6. – С. 106–109.
14. Ганьба Б.П. Взаємозумовленість елітарного правового нігілізму і корупції / Б.П. Ганьба // Актуальні проблеми функціонування держави та тенденції захисту прав і свобод людини : збірник матеріалів юридичної науково-практичної Інтернет-конференції. – К., 2011. – С. 8–12.
15. Волошенко О.В. Правовий нігілізм в пострадянському суспільстві : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / О.В. Волошенко ; Ун-т внутрішніх справ. – Х., 2000. – 18 с.
16. Уроки демократії: світовий досвід для України / [О. Мірошниченко, І. Пресняков, Ю. Селянко та ін.]. – К. : Міжнародний центр перспективних досліджень, 2007. – 111 с.
17. Бурдоносова М.А. Правовий нігілізм як форма деформації правової свідомості населення / М.А. Бурдоносова // Держава і право. – 2009. – № 45. – С. 54–60.
18. Ганьба Б.П. Елітарний правовий нігілізм як форма деформації правової свідомості / Б.П. Ганьба // Правове регулювання суспільства та проблеми теорії держави і права : матеріали наук.-практ. Інтернет-конф. – Івано-Франківськ : ПЮІ Льв. ДУВС, 2011. – С. 148.
19. Хазратова Н.В. Проблема неефективності державного управління в сучасній Україні: психологічні аспекти / Н.В. Хазратова // Психологічні науки: проблеми і здобутки. – 2011. – Вип. 2. – С. 270–283.
20. Толочко П.П. Україна – государство или страна? / П.П. Толочко. – К. : Довіра, 2008. – 208 с.
21. Войтович Р.В. Глобалізація та її вплив на систему державного управління: аналіз, проблеми, перспективи : [монографія] / Р.В. Войтович. – Чернівці : Технодрук, 2011. – 368 с.
22. Ковбасюк Ю.В. Становлення та розвиток галузі науки «Державне управління» / Ю.В. Ковбасюк // Галузь науки «Державне управління»: історія, теорія, впровадження : матеріали наук.-практ. конф. за міжнародною участю, Київ, 28 травня 2010 р. : у 2 т. / за заг. редакцією Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, С.В. Загороднюка. – К. : НАДУ, 2010. – Т. 1. – 2010. – С. 3–9.
23. Пархоменко-Куцевіл О.І. Основні проблеми розвитку галузі науки «Державне управління»: теоретичні аспекти / О.І. Пархоменко-Куцевіл // Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. – 2014. – № 1. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu\\_2014\\_1\\_29](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2014_1_29).
24. Філософські проблеми державного управління : [навч.-метод. матеріали] / [авт. кол.: В.М. Князев, Ю.В. Бакаєв, Т.Е. Василевська та ін.] ; за заг. ред. В.М. Князева. – К. : НАДУ, 2012. – 52 с.
25. Яковенко В.Д. Прогнозування стану рівня організаційних знань за допомогою марківської моделі / В.Д. Яковенко // Науковий вісник Херсонської державної морської академії. – 2013. – № 1. – С. 309–314.
26. Ганьба Б.П. Причини існування та засоби подолання елітарного правового нігілізму в умовах сучасних суспільств перехідного типу / Б.П. Ганьба // Юридична Україна. – 2011. – № 5. – С. 10–15.
27. Ганьба О.Б. Правова поведінка суб'єктів охорони державного кордону України : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / О.Б. Ганьба. – К., 2014. – 243 с.

**Гнатів О.М.**  
кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри цивільно-правових дисциплін  
Львівського державного університету внутрішніх справ,  
м. Львів

## **КОНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ УЧАСТІ ДЕРЖАВИ В ЦИВІЛЬНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИНАХ**

### **Анотація**

*Стаття присвячена питанням участі держави в цивільних правовідносинах. Держава є не лише публічно-правовим утворенням, діяльність якого спрямована на впорядкування відносин, що виникають у суспільстві, і підтримання встановленого Конституцією правопорядку, а й суб'єктом цивільних прав та обов'язків. Власне, участь у цивільних правовідносинах, зокрема договірних, дає державі можливість забезпечити реалізацію нею функцій гаранта прав і свобод людини та громадянина, а також юридичних осіб та інших суб'єктів права. Визнання державою себе суб'єктом цивільних правовідносин свідчить про її демократичність, а також вплив євроінтеграційних процесів на розвиток конституціоналізму в Україні. Однак участь у цивільних правовідносинах держави підпорядковується певним основоположним засадам. Ці засади встановлені насамперед Конституцією України, а також іншими законодавчими актами. Незважаючи на те що принципи участі держави в цивільних правовідносинах розпорошені в різних розділах Конституції України, вони становлять цілісну систему, яка забезпечує баланс публічно-правових і приватноправових інтересів.*

### **Вступ**

Відповідно до ст. 1 Конституції України [1], Україна є суверенною, незалежною, демократичною, соціальною та правовою державою. Це конституційне положення визначає передусім основи конституційного ладу України й за своїм змістом є політичним. Однак зазначена норма, незважаючи на її декларативний характер, покладає на державу як суверена певні обов'язки щодо забезпечення як громадянсько-політичних, так і соціально-економічних прав і свобод людини та громадянина.

Для належного функціонування держави й виконання нею своїх зобов'язань перед іншими суб'єктами права їй (державі) необхідна незалежність у всіх її аспектах, зокрема економічному. Так, Європейський суд з прав людини наголосив, що можливість здійснення соціальних та економічних прав особи залежить насамперед від фінансового становища держави [2]. Отже, остання повинна забезпечити реалізацію зобов'язань, узятих на себе внаслідок ратифікації міжнародних договорів, а також гарантувати права і свободи особи, передбачені внутрішньодержавними нормативно-правовими актами.

У свою чергу, фінансова незалежність і безпека залежать не лише від надходжень до державного бюджету у вигляді податків і зборів, а й від ефективності управління державною власністю. Ефективність управління

державною власністю передбачає здійснення державою як власником своїх прав у цивільних правовідносинах. Так, згідно з Рішенням Рахункової палати «Про результати аналізу звіту Фонду державного майна України за 2015 рік» від 24 травня 2016 року [3], від приватизації майна до державного бюджету надійшло 151, 5 млн грн, тоді як сума нарахованих державі дивідендів становила 384,5 млн грн, а орендна плата за користування державним майном – 1214,5 млн грн.

Зважаючи на суспільні та законодавчі тенденції, ще одним важливим аспектом участі держави в цивільних правовідносинах є державно-приватне партнерство. Під державно-приватним партнерством варто розуміти співробітництво між державою Україна, Автономною Республікою Крим, територіальними громадами в особі відповідних державних органів та органів місцевого самоврядування (державними партнерами) та юридичними особами, за винятком державних і комунальних підприємств, або фізичними особами-підприємцями (приватними партнерами), що здійснюється на основі договору в порядку, встановленому законом, і відповідає ознакам державно-приватного партнерства, визначеним законом (ст. 1 Закону України «Про державно-приватне партнерство» [4]).

Отже, державі як публічно-правовому утворенню для забезпечення реалізації своїх функцій необхідне здійснення нею своїх прав у цивільних правовідносинах.

### **1. Поняття і зміст конституційних засад участі держави в цивільно-правових відносинах**

Правове регулювання будь-яких суспільних відносин здійснюється відповідно до усталених, керівних положень, які найбільш загально визначають напрями правового регулювання конкретної групи суспільних відносин. Конституційні засади регулювання суспільних відносин у теорії конституційного права ще називають «конституційні основи суспільного ладу України». Поняття конституційних основ суспільного ладу України розкривається через систему конституційних цінностей і принципів розвитку людини та громадянського суспільства у взаємодії з Українською державою [5, с. 170].

Конституційні засади участі держави в цивільно-правових відносинах – це основоположні принципи, які визначають підстави, форми й порядок участі держави як публічно-правового утворення в цивільно-правових відносинах, установленні Конституцією України. Закріплюючи в Основному Законі засади правового регулювання цивільних відносин, держава бере на себе зобов'язання дотримуватися їх під час здійснення нею своїх цивільних прав у приватноправовій сфері. Такий висновок є логічним і виявляється в ст. 1 Конституції України, відповідно до якої Україна проголошує себе правовою державою. Ці зобов'язання держави мають публічно-правовий характер, однак Конституція України встановлює засади цивільно-правової відповідальності за невиконання цих зобов'язань, які регулюються публічним (адміністративним, кримінальним тощо) правом.

Отже, ключовим принципом правового регулювання будь-яких відносин за участю держави є принцип верховенства права (ст. 8 Конституції України). Верховенство права передбачає панування його в усіх сферах суспільного життя [6]. Тобто держава зобов'язана керуватися цим принципом під час прийняття законодавчих актів, а також дотримуватися його під час здійснення нею своїх прав, зокрема цивільних. Більше того, принцип верховенства права дає змогу визначити, чи відповідає закон поняттю справедливості. Як зазначає Конституційний Суд України, справедливість розглядають як властивість права, виражену в рівній юридичній мірі поведінки і пропорційності юридичної відповідальності за порушення права, що передбачає рівність усіх перед законом [6]. Верховенство права є самообмеженням державою своїх прав і повноважень на користь фізичної особи (людини). Так, держава визнає себе зобов'язаною стороною в процесі забезпечення, гарантування та дотримання особистих немайнових прав фізичної особи, зокрема права на життя, здоров'я, честь і гідність (ст. ст. 3, 27–29, 49 Конституції України), права на індивідуальність (ст. ст. 11, 23 Конституції України), права на безпечне для життя і здоров'я довкілля (ст. ст. 16, 50 Конституції України), також особисті немайнові та майнові права, передбачені ст. ст. 30–37, 39–42, 47–55 Конституції України.

Безперечно, держава здійснює свої права й виконує обов'язки через систему створених нею органів державної влади, а також органи місцевого самоврядування, яким у передбачених законом випадках делегуються повноваження органів державної влади. У зв'язку з цим ч. 2 ст. 6, ст. 19 Конституції України ще раз підкреслює обов'язок органів державної влади діяти на підставі, у межах повноважень та у спосіб, установлені Конституцією й відповідно до законів України, незалежно від сфери суспільних відносин, у яких вони діють від імені держави. Отже, держава здійснює свої цивільні права та виконує обов'язки через систему створених нею органів державної влади, а також шляхом надання делегованих повноважень органам місцевого самоврядування. Так, Конституцією України визначено найбільш важливі повноваження Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, зокрема щодо здійснення державою своїх повноважень стосовно регулювання цивільно-правових відносин, а також здійснення державою права власності й інших цивільних прав (п. п. 4, 6, 14, 36 ч. 1 ст. 85, п. п. 5, 7, 8, 9, 11, 22 ч. 1, п. 8 ч. 2 ст. 92, ст. ст. 98, 100, п. 1-6 ч. 1 ст. 116 Конституції України).

Дія принципу верховенства права забезпечується конституційною нормою, відповідно до якої норми Конституції України є нормами прямої дії, що забезпечує особі можливість звернення до суду безпосередньо на їх підставі. Дія цього принципу поширюється на випадки порушення конституційних прав, допущені під час здійснення своїх повноважень органами державної влади.

Наступною конституційною засадою регулювання цивільно-правових відносин за участю держави є рівність усіх суб'єктів цих відносин у своїх правах і перед законом. Підкреслюючи рівність держави з іншими суб'єктами права власності, законодавець указує на рівність усіх учасників цивільних

відносин (фізичних і юридичних осіб, держави, територіальної громади, іноземних держав і міжнародних організацій) перед законом. Ця рівність означає рівні можливості щодо набуття, здійснення та припинення права власності відповідно до закону, а також однакові обов'язки щодо неприпустимості використання майна на шкоду людині чи суспільству, щодо утримання належного суб'єкта права власності майна тощо. Однак рівність можливостей щодо набуття права власності на майно не передбачає наявності однакових підстав для цього. Цивільне законодавство передбачає спеціальні підстави набуття, а також припинення права власності для кожного суб'єкта права власності. Так, фізичні особи можуть набути право власності на житло шляхом приватизації, однак інші суб'єкти права власності позбавлені права набути право власності за цією підставою. Водночас фізична особа не може набути право власності на майно внаслідок його конфіскації. Отже, забезпечується баланс (рівновага) у правовому регулюванні цивільних правовідносин незалежно від суб'єктного складу їх учасників.

Конституція України передбачає заборону протиправного позбавлення права власності інших суб'єктів цивільного права з боку держави. Отже, відповідно до законодавства України, єдиною підставою примусового позбавлення права власності є конфіскація, яка застосовується як покарання до правопорушника на підставі судового рішення (рішення суду або ували), яке набрало законної сили, тому не передбачає відшкодування вартості майна, що переходить у державну власність. Підстави й порядок конфіскації майна визначаються ст. 465 Митного кодексу України [7], ст. 29 Кодексу України про адміністративні правопорушення [8], ст. ст. 59, 96-1 Кримінального кодексу України [9]. Потрібно зазначити, що конфіскація вважається підставою припинення права власності особи й водночас є спеціальною підставою набуття державою права власності на майно.

Серед спеціальних підстав набуття права власності в Конституції України передбачено примусове відчуження об'єктів права приватної власності з мотивів суспільної необхідності. За умов, коли держава для забезпечення своєї діяльності та інтересів суспільства потребує майна, яке перебуває у приватній власності фізичних та/або юридичних осіб, виправданим є встановлення конституційного принципу попереднього й повного відшкодування вартості майна, яке підлягає примусовому відчуженню. Безумовно, правовий механізм реалізації набуття права власності державою із цієї підстави передбачений спеціальним законодавчим актом, а саме Законом України «Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності» [10]. Потрібно вказати, що Конституція України передбачає засади регулювання примусового відчуження земельних ділянок та об'єктів, що на них розташовані, з метою недопущення порушення прав фізичних і юридичних осіб – власників відповідного майна. На відміну від примусового відчуження, викуп зазначених об'єктів для суспільних потреб здійснюється на договірній основі і сторони такого договору купівлі-продажу

самостійно визначають умови викупу, реалізуючи так цивільно-правовий принцип свободи договору в межах, визначених законом.

Водночас у Конституції України встановлені два винятки з принципу попереднього відшкодування вартості примусово відчужених об'єктів. Очевидно, що ці випадки детальніше регламентуються в спеціальних законодавчих актах, однак їх зміст не підлягає розширеному тлумаченню. Ідеться про примусове відчуження об'єктів права приватної власності під час воєнного чи надзвичайного стану. Так, відшкодування вартості відчуженого майна здійснюється відповідно до ст. 23 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» від 12 травня 2015 року [11], ст. 25 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» [12], ст. 353 Цивільного кодексу України (далі – ЦК України) [13]. Окрім цього, в Україні прийнятий Закон України «Про передачу, примусове відчуження або вилучення майна в умовах правового режиму воєнного чи надзвичайного стану» від 17 травня 2012 року [14], положення якого деталізуються в Постанові Кабінету Міністрів України «Про деякі питання здійснення повної компенсації за майно, примусово відчужене в умовах правового режиму воєнного чи надзвичайного стану» від 31 жовтня 2012 року [15]. Ці нормативно-правові акти визначають порядок припинення права власності в умовах воєнного чи надзвичайного стану, документи, які видаються власнику у зв'язку з таким припиненням, і є підставою для повного відшкодування вартості такого майна, а також регламентують порядок здійснення виплати такого відшкодування за рахунок бюджетних коштів. Отже, особа, право власності якої припинилося у зв'язку з примусовим відчуженням в умовах воєнного чи надзвичайного стану, має право звернутися до визначених Постановою Кабінету Міністрів України органів чи посадових осіб для проведення наступного відшкодування, тобто відшкодування не відбувається автоматично. Крім цього, саме відшкодування здійснюється на підставі висновку в наступний бюджетний період після скасування надзвичайного стану або в наступні п'ять періодів після скасування воєнного стану в порядку черговості в межах бюджетних коштів. Тому на практиці існує ризик не одержати наступне відшкодування вартості примусово відчуженого майна.

Видається, що відшкодування вартості примусово відчуженого, реквізованого майна має здійснюватися власнику автоматично. Оскільки уповноважений державою орган чи посадова особа мають усі необхідні дані особи-власника, які необхідно зберігати, враховуючи вимоги Закону України «Про захист персональних даних» [16]. Тому після закінчення воєнного чи надзвичайного стану вони повинні внести пропозиції до державного бюджету на наступний рік з метою забезпечення прав осіб, майно яких примусово відчужене. Попереднім власникам мала б надаватися можливість ознайомлюватися зі списками осіб, які мають право на відшкодування. Коли місце проживання власника невідоме, відшкодування вартості примусово відчуженого майна мало б здійснюватися шляхом унесення відповідної суми на депозит нотаріуса чи нотаріальної контори в порядку, визначеному ст. 537 ЦК України. Інакше може виникнути ситуація, коли попередній власник



утратить право на відшкодування вартості примусово відчуженого майна у зв'язку зі спливом позовної давності. Адже на ці вимоги поширюється загальна позовна давність у три роки. Доцільним було б унести зміни до ст. 268 ЦК України, зазначивши серед вимог, на які позовна давність не поширюється, вимогу попереднього власника про відшкодування вартості примусово відчуженого майна.

Примусове відчуження об'єктів права приватної власності й реквізиція належать до спеціальних підстав набуття права власності державою, у зв'язку з цим виправданою є детальна регламентація цих відносин з метою забезпечення прав осіб, право власності на майно яких припиняється поза їхньою волею. Однак попередньому власникові на практиці важко реалізувати своє право на повернення вартості примусово відчуженого майна.

Як уже зазначалося, відповідно до ст. 56 Конституції України, встановлюється принцип повного відшкодування шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніми службовими та посадовими особами під час здійснення ними своїх повноважень. Тобто держава є суб'єктом цивільно-правової відповідальності за порушення своїх публічно-правових зобов'язань.

Отже, держава не лише регулює цивільні правовідносини, а й визначає конституційні засади власної участі в цих відносинах.

## **2. Окремі аспекти реалізації конституційних засад участі держави в цивільних правовідносинах**

Конституційні засади виявляються й деталізуються в окремих законодавчих актах, а також у практиці їх застосування. Так, відповідно до ч. 2 ст. 2 та ч. 1 ст. 167 ЦК України, держава бере участь у цивільних правовідносинах на рівні з іншими учасниками цих відносин. Отже, здійснення державою своїх цивільних прав і виконання нею своїх цивільних обов'язків підпорядковується загальним засадам цивільного права, встановленим ст. 3 ЦК України. Як уже зазначалося, держава бере участь у цивільних відносинах через органи державної влади. Проте органи державної влади можна умовно поділити на ті, які наділені компетенцією брати участь у цивільних відносинах, і ті, які беруть участь у недоговірних цивільних відносинах у зв'язку з невиконанням своїх зобов'язань у публічно-правовій сфері, чим завдають шкоди іншим особам. До перших належать органи, наділені повноваженнями щодо управління державним майном: Кабінет Міністрів України, Фонд державного майна України тощо. Повноваження органів державної влади у сфері управління державним майном визначаються Законом України «Про управління об'єктами державної власності» від 21 вересня 2006 року [17], також Законом України «Про особливості управління об'єктами державної власності в оборонно-промисловому комплексі» від 16 червня 2011 року [18].

Окрім цього, є окремі закони, які визначають повноваження органів державної влади в окремій сфері. Так, відповідно до ст. 5 Закону України «Про оренду державного та комунального майна» від 10 квітня 1992 року [19],

орендодавцями державного майна можуть бути Фонд державного майна України, його регіональні відділення, а також державні підприємства, установи, організації щодо окремого індивідуально визначеного майна та майна, що не перевищує 200 м<sup>2</sup>. Отже, від імені держави окремі повноваження (правомочності) власника можуть здійснювати державні підприємства, установи й організації. Правовий статус державних підприємств урегульований ст. ст. 73–77 Господарського кодексу України [20]. Держава в особі уповноважених органів надає на обмеженому речовому праві державне майно для використання його для забезпечення діяльності такого державного підприємства. Проте уповноважений державою орган здійснює контроль за використанням цього майна й може в передбачених законом випадках вилучати його надлишок (ідеться про казенні підприємства). Також, відповідно до ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року [21], окремі повноваження органів виконавчої влади за законом можуть надаватися органам місцевого самоврядування, але останні залишаються підзвітними та підконтрольними в цій частині повноважень органам державної влади.

Однак варто зауважити, що ні Конституція України, ні ЦК України не регулюють окремо участі держави в договірних цивільних відносинах. Тобто держава вступає в договірні відносини на загальних підставах, визначених для всіх учасників цивільних відносин. Відповідно, особливості договірних цивільних відносин за участю держави визначаються окремими законами. Прикладом є ч. 2 ст. 124 Земельного кодексу України [22], відповідно до якої договір оренди земельної ділянки державної власності укладається за результатами земельних торгів, крім випадків, передбачених законом.

Згідно зі ст. 174 ЦК України, держава несе відповідальність за своїми зобов'язаннями всім своїм майном, за винятком того, на яке, відповідно до закону, не може бути звернення стягнення. Більше того, цивільне законодавство України розмежовує відповідальність держави і створених нею юридичних осіб, крім випадків, установлених законодавством України. До таких винятків належить ч. 7 ст. 77 Господарського кодексу України. Ідеться про відповідальність за зобов'язаннями казенних підприємств у разі недостатності коштів, які перебувають у розпорядженні казенного підприємства, відповідальність за його зобов'язаннями несе держава.

Зовсім інший підхід передбачений законодавством щодо регулювання участі держави в недоговірних цивільних правовідносинах. У разі завдання шкоди незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, їхніх посадових і службових осіб, у тому числі завдана прийняттям незаконного нормативно-правового акта, а також у разі заподіяння шкоди незаконними рішеннями, діями, бездіяльністю органів, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність, досудове розслідування, прокуратури чи суду держава відшкодовує таку шкоду незалежно від вини особи, яка її заподіяла. Отже, держава несе підвищену відповідальність перед особою в недоговірних зобов'язаннях порівняно з іншими учасниками цивільних правовідносин.

Однак цивільне законодавство України передбачає презумпцію вини особи, яка заподіяла шкоду. Відповідно, орган державної влади чи його посадова, службова особа зобов'язані довести в судовому порядку відсутність шкоди або наявність умислу особи, якій заподіяна шкода. Лише в цих випадках держава не відшкодовує шкоду, оскільки рішення, дії чи бездіяльність її органів, посадових і службових осіб є правомірними.

Як уже було зазначено вище, Конституція України встановлює принцип повного відшкодування майнової та моральної (немайнової) шкоди, завданої органами державної влади, їхніми посадовими і службовими особами. Цю саму норму дублює ЦК України. Проте в Законі України «Про відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, органів досудового розслідування, прокуратури і суду» від 1 грудня 1994 року [23] зазначено про відшкодування моральної шкоди особі за час перебування під слідством чи судом у розмірі не менше однієї мінімальної заробітної плати за кожен місяць перебування під слідством чи судом.

Однак прийняття судового рішення про відшкодування шкоди, завданої державою, не завжди означає можливість його виконання в примусовому порядку. Це саме стосується відшкодування державою шкоди в договірних зобов'язаннях. Так, Закон України «Про введення мораторію на примусову реалізацію майна» від 29 листопада 2001 року [24] встановлює мораторій на застосування примусової реалізації майна державних підприємств і господарських товариств, у статутному капіталі яких частка держави становить не менш як 25 відсотків. До речі, Конституційний Суд України визнав цей Закон конституційним, незважаючи на доводи суб'єкта права на конституційне подання, згідно з якими так створені державою суб'єкти господарювання опиняються у привілейованому становищі порівняно з іншими боржниками [25].

Окрім цього, варто зазначити ще один Закон України «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень» від 5 червня 2012 року [27]. Указаний Закон передбачає спеціальний порядок виконання судових рішень майнового характеру, решта рішень виконуються в загальному порядку, встановленому Законом України «Про виконавче провадження». Сфера дії Закону України «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень» поширюється на судові рішення, боржниками в яких є вказані органи державної влади, державні підприємства, установи, організації, а також юридичні особи, щодо майна яких передбачена заборона примусової реалізації. Знову ж таки, рішення майнового характеру в перелічених випадках виконуються центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів, яким є Державна казначейська служба України. Як зазначено в Законі, а також як засвідчує практика, судові рішення майнового характеру стосовно органів державної влади, державних підприємств, установ, організацій, а також юридичних осіб, щодо майна яких передбачена заборона примусової реалізації, можуть виконуватися лише за наявності відповідних бюджетних призначень. Якщо ж

бюджетні призначення й кошти, передбачені бюджетною програмою для забезпечення виконання рішень суду, відсутні, стягувачі змушені чекати виконання судових рішень у порядку черговості, що інколи займає роки.

Ще одним важливим питанням є примусове припинення права приватної власності у зв'язку із суспільною необхідністю. Як уже зазначалося, ці питання регулюються виключно законами України. Жоден інший нормативно-правовий акт не може встановлювати додаткові підстави примусового припинення права власності фізичних і юридичних осіб. Однак Кабінетом Міністрів України прийнята Постанова «Про затвердження Положення про військово-транспортний обов'язок» від 28 грудня 2000 року [27]. У ст. 65 Конституції України йдеться про військовий обов'язок громадян України. Водночас згадана Постанова Кабінету Міністрів України вводить нову термінологію «військово-транспортний обов'язок». Більше того, в особливий період цей обов'язок полягає в переданні підприємствами, установами та організаціями, а також громадянами транспортних засобів і техніки для задоволення потреб військових формувань відповідно до визначених завдань. По-перше, у законодавстві України відсутнє поняття «особливий період». Уживаються терміни «воєнний стан», «надзвичайний стан». По-друге, спеціальний порядок примусового відчуження об'єктів права приватної власності вже регламентовано. Отже, не зрозумілими є підстави, порядок і наслідки передання транспортних засобів в умовах особливого періоду.

Очевидно, що Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про військово-транспортний обов'язок» від 28 грудня 2000 року не відповідає Конституції, а також законам України, оскільки може призвести до порушення права власності фізичних і юридичних осіб на транспортні засоби, які їм належать.

Ще одним аспектом примусового відчуження є правові наслідки встановлення судом безпідставності висунення адміністративного позову про примусове відчуження земельної ділянки, об'єктів нерухомості, які на ній розташовані, з мотивів суспільної необхідності.

Позов органів державної влади може бути визнаний безпідставним у випадку недотримання умов такого примусового відчуження: неповідомлення власника, відсутність підстав для примусового відчуження з мотивів суспільної необхідності, сплив однорічного строку для висунення позову, який починає свій перебіг із моменту прийняття рішення про викуп цих об'єктів, тощо. Видається, що в цих випадках власник відповідних об'єктів нерухомості має право на відшкодування йому шкоди, заподіяної прийняттям рішення про викуп, оскільки відмова суду в задоволенні висунутого позову свідчить про його невідповідність вимогам закону, відповідно, не потрібно звертатися до суду з позовом про визнання незаконним відповідного рішення органу державної влади.

Згідно зі ст. 167 ЦК України, держава наділена правом створювати юридичні особи публічного і приватного права. Водночас у разі створення державою юридичної особи приватного права, вона може брати участь у її

діяльності на загальних підставах, якщо інше не встановлено законом (ч. 3 ст. 167 ЦК України). Ця норма ЦК України не передбачає надання будь-яких переваг державі під час створення підприємницьких товариств, крім випадків, передбачених законом. Очевидно, що йдеться про державні акціонерні товариства та особливості управління державними корпоративними правами, які встановлюються Законом України «Про управління об'єктами державної власності» (ст. 11). На цьому ж наголошує ч. 2 ст. 1 Закону України «Про акціонерні товариства» [28]. Наділення держави як акціонера особливим правовим статусом у порівнянні з іншими акціонерами в одному товаристві є дискримінацією. На визначення правового статусу акціонера може впливати лише тип (прості, привілейовані) або клас акцій (установлюються в статуті залежно від змісту й обсягу прав, якими наділяються акціонери, – володільці привілейованих акцій).

Зокрема, дискримінаційні положення закріплюються в Постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження базового нормативу відрахування частки прибутку, що спрямовується на виплату дивідендів за результатами фінансово-господарської діяльності у 2015 році господарських товариств, у статутному капіталі яких є корпоративні права держави» від 23 березня 2016 року [29]. Так, згідно із цим нормативним актом, такий базовий норматив відрахувань поширюється на господарські товариства, у статутному капіталі яких є корпоративні права держави, а також господарські товариства, 50 і більше відсотків акцій (часток, паїв) яких належать господарським товариствам, частка держави в яких становить 100 відсотків, у тому числі дочірніх підприємств. Більше того, згадана Постанова встановлює загальний базовий норматив відрахувань – 75%, а для публічного акціонерного товариства «Укргідроенерго» – 30%.

### **Висновки**

Безперечно, Конституція України встановлює найбільш загальні засади правового регулювання участі держави в цивільних правовідносинах, які відображаються в інших законодавчих актах. Метою закріплення цих конституційних засад є забезпечення балансу публічно-правових і приватноправових інтересів. Держава, як й інші учасники цивільних правовідносин, зобов'язана підпорядковуватися встановленим у Конституції України та законах України правилам поведінки, що передбачають обмеження її статусу як публічно-правового утворення, з метою захисту прав і законних інтересів інших суб'єктів цих відносин.

Однак конституційні засади не завжди дотримуються під час прийняття підзаконних нормативно-правових актів, зокрема постанов Кабінету Міністрів України, які передбачають надання привілейованого статусу державі чи створеним нею юридичним особам у цивільно-правових відносинах. Така ситуація є неприпустимою в умовах інтеграції України в Європейське співтовариство. Отже, за правильного правового регулювання на рівні Конституції й законів України спостерігається створення умов для порушення

права приватної власності з використанням при цьому правового статусу держави та її повноважень.

До конституційних засад правового регулювання участі держави в цивільних правовідносинах належать верховенство права; принцип повного відшкодування шкоди, завданої органами державної влади їхніми посадовими і службовими особами під час здійснення своїх повноважень у публічно-правовій сфері; принцип попереднього й повного відшкодування вартості примусово відчуженого майна, крім випадків, установлених Конституцією України; недопустимість протиправного позбавлення права власності; забезпечення прав, свобод і законних інтересів інших учасників цивільних правовідносин; судовий захист їхніх прав і законних інтересів; принцип свободи підприємницької діяльності тощо.

За умови дотримання цих конституційних засад участі держави в цивільних правовідносинах можливим є ефективне управління об'єктами державної власності й досягнення правового, економічного та соціального розвитку Української держави.

### **Список використаних джерел:**

1. Конституція України від 28 червня 1996 року (з наступними змінами і доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Рішення Європейського суду з прав людини від 9 жовтня 1979 року «Ейрі проти Ірландії» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua>.
3. Про результати аналізу звіту Фонду державного майна України за 2015 рік : Рішення Рахункової палати від 24 травня 2016 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16749187/R\\_RP\\_11-3.pdf?subportal=main](http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16749187/R_RP_11-3.pdf?subportal=main).
4. Про державно-приватне партнерство : Закон України від 1 липня 2010 року (з наступними змінами і доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 40. – Ст. 524.
5. Федоренко В.Л. Конституційне право України : [підручник] / В.Л. Федоренко. – К. : Ліра-К, 2016. – 616 с.
6. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання) від 2 листопада 2004 року // Офіційний вісник України. – 2004. – № 45. – Ст. 2975.
7. Митний кодекс України : Закон України від 13 березня 2012 року (з наступними змінами і доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № № 44–48. – Ст. 552.
8. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 7 грудня 1984 року (з наступними змінами і доповненнями) // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – № 51. – Ст. 1122.
9. Кримінальний кодекс України : Закон України від 5 квітня 2001 року (з наступними змінами і доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25. – Ст. 131.
10. Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності : Закон України від 17 листопада 2009 року (з наступними змінами і доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 1. – Ст. 2.
11. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12 травня 2015 року // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 28. – Ст. 250.
12. Про правовий режим надзвичайного стану : Закон України від 16 березня 2000 року // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 23. – Ст. 176.

13. Цивільний кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 року (з наступними змінами і доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40. – Ст. 356.
14. Про передачу, примусове відчуження або вилучення майна в умовах правового режиму воєнного чи надзвичайного стану : Закон України від 12 травня 2012 року (з наступними змінами і доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 15. – Ст. 99.
15. Про деякі питання здійснення повної компенсації за майно, примусово відчужене в умовах правового режиму воєнного чи надзвичайного стану : Постанова Кабінету Міністрів України від 31 жовтня 2012 року // Офіційний вісник України. – 2012. – № 83. – Ст. 3354.
16. Про захист персональних даних : Закон України від 1 червня 2010 року // Відомості Верховної Ради України (з наступними змінами і доповненнями). – 2010. – № 34. – Ст. 481.
17. Про управління об'єктами державної власності : Закон України від 21 вересня 2006 року (з наступними змінами і доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 46. – Ст. 456.
18. Про особливості управління об'єктами державної власності в оборонно-промисловому комплексі : Закон України від 16 червня 2011 року // Відомості Верховної Ради України (з наступними змінами і доповненнями). – 2012. – № 4. – Ст. 23.
19. Про оренду державного та комунального майна : Закон України від 10 квітня 1992 року (з наступними змінами і доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 30. – Ст. 416.
20. Господарський кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 року (з наступними змінами і доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 18. – Ст. 144.
21. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 року (з наступними змінами і доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
22. Земельний кодекс України : Закон України від 25 жовтня 2001 року (з наступними змінами і доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3. – Ст. 27.
23. Про відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, органів досудового розслідування, прокуратури і суду : Закон України від 1 грудня 1994 року (з наступними змінами і доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 1. – Ст. 1.
24. Про введення мораторію на примусову реалізацію майна : Закон України від 29 листопада 2001 року // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 10. – Ст. 77.
25. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про введення мораторію на примусову реалізацію майна» (справа про мораторій на примусову реалізацію майна) від 10 червня 2003 року // Офіційний вісник України. – 2003. – № 25. – Ст. 1217.
26. Про гарантії держави щодо виконання судових рішень від 5 червня 2012 року // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 17. – Ст. 158.
27. Про затвердження Положення про військово-транспортний обов'язок : Постанова Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2000 року // Офіційний вісник України. – 2008. – № 50. – Ст. 1665.
28. Про акціонерні товариства : Закон України від 17 вересня 2008 року (з наступними змінами і доповненнями) // Офіційний вісник України. – 2008. – № 81. – Ст. 2727.
29. Про затвердження базового нормативу відрахування частки прибутку, що спрямовується на виплату дивідендів за результатами фінансово-господарської діяльності у 2015 році господарських товариств, у статутному капіталі яких є корпоративні права держави : Постанова Кабінету Міністрів України від 23 березня 2016 року // Офіційний вісник України. – 2016. – № 26. – Ст. 1037.

**Головченко М.Ф.**  
кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри конституційного права та державного управління  
Міжнародного гуманітарного університету,  
м. Одеса

## **ФОРМИ РЕАЛІЗАЦІЇ КУЛЬТУРНОЇ ФУНКЦІЇ СУЧАСНОЇ ДЕРЖАВИ**

### **Анотація**

*У статті розглянуто співвідношення між культурою, культурними процесами й державою, процес взаємодії сфери культури й держави, теоретичне осягнення культурної функції держави. Досліджено особливості правових і неправових форм реалізації культурної функції держави, взаємозв'язок форми реалізації культурної функції сучасної держави з реалізацією державно-владних повноважень у сфері культури. Виділено складники правових і неправових форм реалізації культурної функції держави. За результатами дослідження запропонована Концепція реалізації культурної функції сучасної Української держави.*

### **Вступ**

У сучасній парадигмі розвитку суспільства культура розглядається як джерело, що стимулює соціальний прогрес, як чинник, що зумовлює та забезпечує нову якість життя, як засіб консолідації нації й формування позитивного іміджу держави, як цінність, що визначає новий образ державно-організованого суспільства. Тому одним із найважливіших завдань сучасного державотворення в Україні є підтримка та розвиток національної культури з одночасним входженням до світового цивілізаційного простору.

Стрімке зростання значення культури пов'язано не тільки з транзитивним характером сучасного суспільства, а й із природою культури як особливого феномена суспільного життя. Визначаючи національну культуру як важливий складник суспільної свідомості й базову засаду державності, ми наголошуємо на необхідності її державного регулювання та підтримки, забезпечення якомога сприятливіших умов для її розвитку й функціонування. Мета, пріоритети, завдання і способи рішення цього завдання у своїй сукупності становлять феномен, іменований культурною функцією сучасної держави.

Аналіз співвідношення між культурою, культурними процесами й державою доводить, що сучасна держава повинна не просто гарантувати свободу творчості, не втручатися в мистецькі процеси, не обмежувати свою підтримку лише національною культурою у вузькому, мовно-етнічному розумінні, а дбати про все різноманіття творчих виявів у суспільстві, про збереження й збагачення всього культурного, духовного потенціалу. Також неможливо уявити процес взаємодії сфери культури та держави без правотворчості державних органів, без спрямування зусиль держави на підвищення економічної спроможності національного культурного продукту, підтримку прикладних досліджень у галузі культури, розвиток культурної



інфраструктури. Найголовнішим завданням держави в рамках реалізації культурної функції вбачається забезпечення реалізації культурних прав громадян, захист, збереження та примноження культурної спадщини, формування єдиного національного культурного простору з одночасним включенням до простору світової культури.

Культурна функція сучасної держави стала предметом монографії й низки статей В.С. Шестака, в яких зазначена проблема висвітлена з позицій науки адміністративного права, але за межами його дослідження залишились як історико-правові передумови, так і деякі теоретико-правові узагальнення культурної функції сучасної держави. У монографії О.Р. Копієвської культурна функція сучасної держави висвітлена з позицій потреб національного державотворення, що є лише однією з граней цього важливого напрямку в діяльності сучасної держави. Ці роботи не вичерпують проблематику теоретичного осягнення культурної функції держави, не позбавляючи тим самим актуальності теми цього дослідження.

### **1. Особливості правових форм реалізації культурної функції сучасної Української держави**

Особливостями реалізації культурної функції сучасної Української держави є полікультурний характер українського суспільства; поліконфесійний характер сучасного українського суспільства; наявність проблеми культурної самоідентифікації громадян України в період входження держави як повноправного члена Європи до європейських структур; здійснення фінансування видатків на культуру за «залишковим принципом»; неврегульованість питань стосовно мовних меншин.

Форми реалізації культурної функції можуть бути правовими й неправовими. Під правовими формами реалізації функцій держави розуміють види юридичної діяльності держави та її органів [19, с. 61].

Існують три види правових форм реалізації культурної функції: правотворча (законодавча), організаційно-виконавча (управлінська), правоохоронна [1, с. 16].

Проте всі автори погоджуються з тим, що правові форми пов'язані зі створенням, реалізацією й охороною правових норм і включають правотворчу, правозастосовну (правовиконавчу) та правоохоронну діяльність [5, с. 39], які наділені такими основними ознаками: це діяльність, тобто усвідомлений, цілеспрямований, активний вплив на культурну сферу суспільного життя; це діяльність юридична, адже вона обов'язково пов'язана з виданням правових актів, а також породжує для її учасників юридичні наслідки; це діяльність певно визначених суб'єктів, при цьому коло суб'єктів специфічне для кожної форми здійснення культурної функції; це діяльність законна, процедурно оформлена [1, с. 16].

Правотворча форма реалізації культурної функції держави являє собою процес створення або санкціонування відповідних нормативних актів, зокрема, з метою зміни або скасування чинних юридичних норм [5, с. 40].

Правотворчість є передусім державною діяльністю, яка завершує процес формування права й означає втілення державної волі в закон [14, с. 151]. Правотворчість, у якій би формі вона не здійснювалася, є діяльністю держави, форма державного управління суспільством.

Базою для формування національного законодавства в галузі культури, як і для всіх інших галузей, є Конституція. Питанням культури в Основному Законі України прямо чи опосередковано приділено увагу в ст. ст. 11, 12, 24, 53, 54, 66, 92, 117, 119, 132, 137, 138, 143. Уже з кількості статей Конституції, що стосуються культурного питання, вбачається важливість цієї галузі для держави.

Наступним за значенням нормативно-правовим актом у сфері культури є Закон України «Про культуру». Цей Закон визначає правові засади діяльності у сфері культури, регулює суспільні відносини, пов'язані зі створенням, використанням, розповсюдженням, збереженням культурної спадщини та культурних цінностей, і спрямований на забезпечення доступу до них.

Для аналізу й певної систематизації законодавства України в галузі культури пропонується умовно виокремити вісім основних його блоків:

1. Нормативно-правові акти, що регулюють галузі мистецтв і спеціальної освіти у сфері культури (Закони України: «Про театри і театральну справу», «Про народні художні промисли», «Про гастрольні заходи в Україні», «Про професійних творчих працівників та творчі спілки», «Про освіту», «Про вищу освіту», «Про позашкільну освіту», «Про бібліотеки і бібліотечну справу», «Про наукову і науково-технічну діяльність», «Про обов'язковий примірник документів», «Про приєднання України до Конвенції про охорону нематеріальної культурної спадщини»).

2. Документи, що регулюють питання культури у сфері міжнародних відносин (Декларація Комітету Міністрів Ради Європи «Про культурну різноманітність» (7 грудня 2000 р.); Віденська конвенція про право міжнародних договорів (1969 р.); Декларація принципів міжнародного культурного співробітництва (1966 р.); Закони України: «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», «Про міжнародні договори України», «Про ратифікацію Конвенції про охорону та заохочення розмаїття форм культурного самовираження»).

3. Нормативно-правові акти, що регулюють сферу мовної політики (Закони України: «Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин»; «Про засади державної мовної політики»).

4. Нормативно-правові акти, що регулюють суспільні відносини у сфері музейної справи (Закон України «Про музеї та музейну справу»).

5. Нормативно-правові акти, що діють у сфері охорони культурної спадщини (Закони України: «Про охорону культурної спадщини», «Про ратифікацію Європейської конвенції про охорону археологічної спадщини (переглянутої)», «Про охорону археологічної спадщини», «Про ратифікацію Конвенції про охорону підводної культурної спадщини»; «Про ратифікацію Конвенції про охорону архітектурної спадщини Європи»; «Про Перелік пам'яток культурної спадщини, що не підлягають приватизації»).

6. Нормативно-правові акти, що регулюють сферу переміщення культурних цінностей (Конвенція про захист культурних цінностей у випадку збройного конфлікту (1954 р.); Угода про повернення культурних та історичних цінностей державам їхнього походження (1992 р.); Конвенція про заходи, спрямовані на заборону та запобігання незаконному вивезенню, ввезенню та передачі прав власності на культурні цінності (1970 р.); Угода про вивезення та ввезення культурних цінностей (2001 р.); Закон України «Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей»).

7. Нормативно-правові акти, що регулюють сферу релігій і національностей (Закони України: «Про свободу совісті та релігійні організації», «Про громадські об'єднання», «Про національні меншини в Україні», «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», «Про ратифікацію Рамкової конвенції Ради Європи про захист національних меншин»; «Про гуманітарну допомогу», «Про закордонних українців»).

8. Нормативно-правові акти, що діють у галузі кінематографії (Закони України: «Про кінематографію», «Про авторське право і суміжні права», «Про захист суспільної моралі», «Про ратифікацію Європейської конвенції про спільне кінематографічне виробництво»).

На виконання вказаних законодавчих актів діє також низка підзаконних нормативно-правових актів, а саме: укази та розпорядження Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, укази Президії Верховної Ради Української РСР, Постанови Ради Міністрів Української РСР тощо.

Проте, незважаючи на об'ємність нормативно-правової бази в цій сфері, варто визнати, що національна правова база в культурній сфері залишається дуже неоднорідною і фрагментарною, відповідно, потребує певного впорядкування і структуризації.

Аналіз чинного законодавства України в галузі культури доводить, що сучасне право України спрямоване на поєднання національного розвитку культури з розвитком загальнолюдських цінностей, із визнанням пріоритету міжнародно-правових норм регулювання культури. Чинна законодавча база охоплює головні напрями культурної політики в Україні, не суперечить основним ідеям мультикультуралізму, не створює істотних перешкод для запровадження основних ідей сучасної культурної політики, хоча окремі дефініції й терміни відсутні чи є недостатньо чіткими (полікультурне суспільство, мультикультуралізм, принцип інтеркультурності, мовні меншини); українське законодавство констатує багатоетнічний склад сучасного українського суспільства та гарантує мовні й освітні права деяким культурним групам, а саме національним меншинам.

Дійсно, виконавчі органи державної влади широко реалізують підзаконне нормативне регулювання культурною сферою життя суспільства.

Необхідно зазначити, що особливе місце в системі нормативних гарантій посідають норми-принципи, зокрема ті, що забезпечують права і свободи людини та громадянина, насамперед щодо непорушності рівності, необмеження конституційних прав і свобод людини та громадянина, рівності громадян тощо [10, с. 81].

Робота з виконання нормативно-правових актів у культурному напрямі діяльності держави і становить зміст правореалізуючої форми здійснення культурної функції [1, с. 16].

На переконання М.О. Бухтеревої, правозастосовна форма реалізації культурної функції держави – це діяльність державних органів із виконання законів і підзаконних актів шляхом видання застосовних актів. У правозастосовній формі здійснюється передусім оперативно-виконавча (управлінська) діяльність, яка являє собою владну творчу виконавчо-розпорядчу роботу державних органів шляхом видання актів застосування норм права, які слугують основою виникнення, зміни чи припинення правовідносин [5, с. 45].

Правотворчість і правореалізація є постійно взаємодіючими процесами, їх неможливо уявити один без одного. Очевидно, що правотворчість створює норми права для їх реалізації, адже тільки в ній вони набувають змісту й дієвості. На думку С.С. Алексеєва, вказану правову форму варто назвати «правовиконавчою» державною діяльністю, що виявляється в здійсненні заходів із виконання норм права і складається переважно з видання владних індивідуальних актів [18, с. 65].

М.Й. Байтін називає цю форму «правозастосовною», визначає її як діяльність державних органів із виконання законів і підзаконних актів шляхом видання актів застосування права, при цьому в складі правозастосовної діяльності ним виділяються оперативно-виконавча та охоронна [19, с. 62].

На думку І.С. Самоценка, оперативно-виконавча форма застосування права – це владна оперативна діяльність державних органів із реалізації приписів норм права шляхом створення, зміни чи припинення конкретних правовідносин на основі цих норм і з безпосередньою метою їх реалізації [16, с. 88–91].

Слушним видається твердження С.В. Бабаєва стосовно того, що правореалізаційна форма здійснення культурної функції держави виявляється в трьох видах позаправозастосовної (виконання, використання й дотримання) і власне правозастосовної діяльності [1, с. 123].

Так, реалізація культурної функції держави в цій формі передбачає насамперед дотримання всіма державними органами та їхніми посадовими особами всіх чинних правових заборон. Не менш вагомою й поширеною формою реалізації культурної функції в межах цієї форми є виконання покладених на державу обов'язків. Так, статті 11, 12, 54 Основного Закону визначають, що держава сприяє консолідації та розвитку української нації, її історичної свідомості, традицій і культури, а також розвитку етнічної, культурної, мовної й релігійної самобутності всіх корінних народів і національних меншин України. Нарешті, діяльність держави в рамках наведеної форми неможлива без реалізації наданих державним органам і посадовим особам прав. Зокрема, з положень статті 66 Конституції України випливає, що кожен зобов'язаний не заподіювати шкоду природі, культурній спадщині, відшкодовувати завдані ним збитки.

Особливості правовідносин у сфері культури зумовлюють специфіку юридичного впливу на ці відносини, або метод правового регулювання. Метод правового регулювання вказує на те, як саме регулюються ці правовідносини. До зазначених правовідносин в основному застосовується імперативний (директивний) або владно спонукальний метод, який є обов'язковим і таким, що не допускає відступів від юридичного установлення. Основним юридичним інструментом імперативного методу є владний припис. На відміну від імперативного методу, диспозитивний метод у зазначеній галузі застосовується рідше. Тому, регулюючи правовідносини у сфері культури, варто нормативно визначати лише межі такого розсуду. Це може бути досягнуто шляхом установлення певної процедури, порядку надання тих чи інших послуг, оскільки вони мають обов'язковий характер, є обов'язковою передумовою для отримання замовниками послуг певних необхідних юридичних наслідків [10, с. 97]. Відмінною рисою правозастосовної діяльності є її владно-організуючий характер. Він здійснюється в установлених законом формах і завершується винесенням індивідуальних правових актів, приписи яких є обов'язковими для осіб та органів, яким вони адресовані.

Між законодавством і реалізацією права існує тісний органічний і функціональний зв'язок. Від ступеня досконалості чинного законодавства, його повноти й очевидності залежить рівень реалізації вимог права. Правозастосовна діяльність забезпечує правильне, своєчасне й ефективне здійснення нормативно-правових приписів, сприяє реалізації суб'єктивних прав і юридичних обов'язків, слугує надійним засобом зміцнення законності та охорони правопорядку. Більшість дослідників основною умовою ефективного правозастосування вважають високу якість законодавства, і саме тут виявляється зв'язок правотворчої і правозастосовної форм.

Контроль за виконанням законів і підзаконних актів, які регулюють культурну діяльність держави та порядок їх реалізації, а також притягнення до відповідальності за правопорушення в цій сфері, утворюють зміст правоохоронної форми реалізації культурної функції держави [1, с. 16].

На думку М.О. Бухтеревої, правоохоронна форма реалізації культурної функції держави – це діяльність, яка відбувається шляхом владної оперативної роботи державних органів з охорони норм права від порушень, захисту прав і свобод громадян і їхніх об'єднань, забезпечення виконання покладених на них юридичних обов'язків, охорони законності і правопорядку [5, с. 53].

М.Й. Байтін зазначав, що правоохоронна діяльність реалізується шляхом владної оперативної діяльності державних органів з охорони норм права від порушень, захисту суб'єктивних прав громадян і забезпечення виконання покладених на них обов'язків, у результаті якої видаються акти застосування норм права (подання прокурора, вироки, рішення, ухвали суду), які спричиняють виникнення, зміну та припинення конкретних правовідносин [2, с. 230]. На думку С.С. Алексеева, правозабезпечувальна (правоохоронна) форма – це державна діяльність, яка виявляється переважно в контролі й нагляді за дотриманням і виконанням норм, а також у застосуванні

примусових заходів до їх порушників, у процесі реалізації якої вирішуються юридичні справи, пов'язані із застосуванням юридичних санкцій, спорами між окремими особами тощо [18, с. 46–47]. На думку С.В. Бабаєва, серед усіх наявних завдань правоохоронної діяльності особливо важливе місце посідають конституційний контроль і правосуддя [1, с. 131].

Чинне кримінальне законодавство України передбачає сувору відповідальність за злочини у сфері охорони культурної спадщини. Сприяє покращенню стану протидії організованій злочинності у сфері охорони культурної спадщини України здійснення таких організаційно-правових заходів: проведення загальної політики, що спрямована на надання культурній і природній спадщині певних функцій у громадському житті та включення охорони цієї спадщини в програми загального планування; створення (у разі їх відсутності) однієї чи декількох служб з охорони, збереження й популяризації культурної та природної спадщини з відповідним персоналом і засобами, що дають змогу виконувати покладені на них завдання; розвиток наукових і технічних розробок і досліджень і вдосконалення методів роботи, що дають державі можливість усувати небезпеки, які загрожують її культурній і природній спадщині; вжиття відповідних юридичних, адміністративних і фінансових заходів для виявлення, охорони, збереження, популяризації та відновлення цієї спадщини; створення й розвиток національних або регіональних центрів підготовки кадрів у сфері охорони, збереження та популяризації культурної і природної спадщини, а також заохочення наукових досліджень у цій сфері тощо [20, с. 242].

## **2. Особливості неправових форм реалізації культурної функції держави**

Неправові форми реалізації культурної функції держави – це така діяльність, яка не пов'язана зі створенням, застосуванням норм права й не породжує в результаті юридичних наслідків [5, с. 64]. На думку М.Й. Байтіна, під неправовими формами розуміється однорідна за своїми зовнішніми ознаками діяльність державних органів, яка не спричиняє правових наслідків [19, с. 77].

Хоча неправові форми реалізації культурної функції є, по суті, діяльністю, що не потребує повного й суворого юридичного оформлення, не пов'язана з виконанням юридично значущих дій, а тому вони не тягнуть за собою правових наслідків, це не означає, що організаційна діяльність не регулюється правом. Неправові (організаційні) форми є в межах чинного законодавства та компетенції певного суб'єкта публічної адміністрації. Право регламентує лише загальну процедуру діяльності. Організаційні дії не потребують прийняття спеціальних нормативно-правових актів, їх здійснюють у звичайному порядку. Водночас як передумови, так і результат неправових форм діяльності можуть бути юридично закріплені [13, с. 124].

До неправових форм реалізації функції держави зараховують організаційну, виховну, культурно-просвітницьку, техніко-виконавчу діяльність держави. Наприклад, інструктування, планування, контроль за виконанням прийнятих

владно-управлінських рішень тощо [1, с. 16]. М.О. Бухтерева виділяє такі неправові форми реалізації функції держави: організаційна, економічна, політична, ідеологічна [5, с. 66]. Також можна виділити основні організаційні (фактичні) форми реалізації культурної функції держави: організаційно-регламентуючу, організаційно-ідеологічну та організаційно-економічну (господарську) діяльність [19, с. 77].

Організаційна діяльність – це оперативна поточна робота щодо вирішення конкретних завдань у процесі виконання культурної функції держави й технічно-організаційного забезпечення функціонування різних елементів державного механізму. Організаційні дії не потребують видання спеціальних юридичних актів і проводяться в порядку поточної управлінської діяльності [14, с. 390–392]. Організаційні дії можуть виявлятися в перевірках та інспектуванні державних органів, посадових осіб і недержавних організацій; інструктуванні співробітників; залученні недержавних організацій і громадян до роботи державного апарату; організаційному забезпеченні управлінської діяльності (скликання нарад, засідань, розподіл функцій та обов'язків між структурними підрозділами державного органу тощо) [5, с. 67].

Держава здійснює культурну функцію насамперед завдяки власному механізму – механізму держави. Він утворюється відповідно до завдань, що стоять перед державою в культурній сфері, та цілей для реалізації культурної функції [12, с. 43].

Одним із можливих і результативних шляхів удосконалення механізмів державного регулювання сфери культури в Україні видається створення інституту посередництва між виробниками та споживачами культурно-мистецького продукту. Основою створення повноцінного інституту посередництва у сфері культури може стати державна політика популяризації соціальної відповідальності за культуру [4].

Елементом організаційної діяльності держави можна визначити й проведення конкурсів і фестивалів у галузі культури: сучасної та класичної музики, виконавської майстерності, театру, образотворчого мистецтва, індустрії моди тощо. Елементом організаційної діяльності можна назвати й механізм ліцензування, тобто встановлення державою дозвільного порядку отримання прав на здійснення певних видів культурної діяльності. Наприклад, реставраційні роботи, музейна діяльність, книговидавництво, радіо- й телемовлення.

Економічна (господарська) діяльність – це оперативно-технічна, поточна господарська робота (економічне обґрунтування, фінансування, контрольно-ревізійна діяльність, бухгалтерський облік, статистика тощо) з матеріального забезпечення виконання культурної функції держави [2, с. 234].

Серед економічної діяльності держави першочергове значення має фінансування культурної галузі.

Так, у більшості розвинених європейських країн бюджетне фінансування залишається однією з головних форм підтримки сфери культури й мистецтва. Модель державного фінансування культури формується в кожній країні на основі вибору методів, форм і механізмів фінансової політики. На її

формування значний вплив мають такі чинники, як традиційні національні культурні переваги, а також розвиток добродійності, спонсорства та меценатства.

Підтримка культури й мистецтва з державного бюджету здійснюється за декількома каналами: у формі прямого фінансування; за допомогою загальних і цільових трансфертів субнаціональним бюджетам; на основі сумісної участі органів влади різного рівня у фінансуванні; через незалежні посередницькі структури [15, с. 161].

Поширеною формою прямої державної підтримки є гранти, які виплачуються як організаціям, так і окремим працівникам культури. У країнах Європейського Союзу існує розгалужена система залучення додаткових джерел фінансування культурної сфери, тут поширені такі моделі стимулювання позабюджетного фінансування культури: налагодження зв'язків між організаціями культури та бізнесу, тобто створення на законодавчому рівні стимулів для заохочення комерційних організацій інвестувати кошти в культуру (фандрейзинг); благодійництво у сфері культури (надання набувачам матеріальної, фінансової, організаційної й іншої благодійної допомоги від фізичних і юридичних осіб); установа «специфічних» податків – парафіскальні джерела (деякими країнами використовується механізм бюджетного субсидування з парафіскальних джерел тих галузей культурного розвитку, що перебувають під патронатом держави або ж належать до пріоритетів державної політики) [3].

Іншим способом фінансування культури є створення творчих індустрій. Сьогодні розвиток творчих індустрій є пріоритетом у культурній політиці багатьох країн, а також у діяльності таких міжнародних організацій, як Рада Європи та ЮНЕСКО. Згідно із цим пріоритетом, культура стає не тільки витратною сферою, а й двигуном економіки. Крім традиційних культурних інститутів, до творчих індустрій зараховують також дизайн, моду, видавничу справу, звукозапис, мультимедійні технології тощо [17, с. 107].

Що стосується нашої держави, то сьогодні бюджетні кошти залишаються основним джерелом фінансування більшості закладів культури державної та комунальної власності, що не може не означати повну залежність функціонування таких закладів від фінансового становища держави загалом.

На жаль, фінансово-економічні проблеми останнього часу не дають можливості фінансувати сферу культури в повному обсязі, так, як це передбачено чинним законодавством України. У цих умовах відбувається комерціалізація культури, коли створюються низькопробні, але прибуткові культурні проекти [21, с. 155].

Відповідно до статей 66, 71, 87, 90 Бюджетного кодексу України, видатки на культуру й мистецтво здійснюються з Державного бюджету України, з районних бюджетів міст республіканського та обласного значення, з бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів, із місцевих бюджетів. Разом із тим рівень фінансування сфери культури є хронічно недостатнім.

Оскільки натепер бюджетні дотації (виділення коштів із бюджету вищого рівня для збалансування бюджетів нижчого рівня), спрямовані на сферу



культури, не є ефективним інструментом впливу на її розвиток, то стає обґрунтованим запровадження механізмів фандрейзingu з метою заохочення комерційних організацій інвестувати кошти в культуру [4].

Політична діяльність виявляється у визначенні основ внутрішньої й зовнішньої політики у сфері культури, зв'язку та впливу на різні організації політичної системи, організації вертикалі влади й поділу влади тощо. Сучасні політичні механізми реалізації культурної функції повинні враховувати місцеві, регіональні та національні особливості, які повинні працювати разом над побудовою інформаційного світу міжкультурних комунікацій і взаєморозуміння, в якому різноманіття культурних цінностей становить багатонаціональну культуру [8].

Ідеологічна діяльність – це повсякденна оперативно-пропагандистська, роз'яснювальна, виховна робота, яка є елементом змісту культурної функції та в якій культурна функція держави отримує своє найбільш повне різнобічне втілення [5, с. 68]. Зокрема, ідеологічна неправова форма реалізації культурної функції держави виявляється у збереженні національної культурної спадщини у вигляді документів Національного архівного фонду. І це не дивно, адже інформаційні ресурси мають стратегічне значення для ефективної реалізації ідеологічної діяльності як елемента культурної функції. Оскільки одним із найважливіших їх складників є архівні документи, які за своєю інформаційною насиченістю, унікальністю, автентичністю перевищують усі інші ресурси, державне управління у сфері архівної справи набуває все більшої значущості. Останнім часом спостерігаємо розширення сфери діяльності архівних установ, підвищення їх ролі в державно-політичному та духовно-культурному житті суспільства [6, с. 4]. Сприяє ефективності ідеологічної діяльності й реалізація державою заходів і програм щодо відродження та збереження об'єктів культурної спадщини українського народу. Так, за останні десятиліття в Україні відновлено чимало історико-культурних пам'яток, створено нові музеї, заповідники. Виявом ідеологічної діяльності є також державне регулювання окремих характеристик культурних продуктів, критерієм якого слугують ціннісні уявлення. Так, наприклад, у тоталітарних державах здійснюється жорсткий контроль (цензура) над змістом усіх без винятку культурних продуктів. Критерієм регулювання в цьому випадку є загальновизнана державна ідеологія, політична, партійна ідея тощо.

У демократичних країнах в умовах гарантування свободи слова і творчості діють заборони, наприклад, на поширення й видання аудіовізуальної продукції, яка пропагує насильство, війну, расизм, ксенофобію.

Окрім цього, залежно від правового статусу та компетенції суб'єктів публічної адміністрації, неправові форми їхньої діяльності можуть існувати у вигляді контролю за діяльністю державних органів, їхніх посадових осіб і недержавних організацій; методичної роботи; роз'яснення змісту нормативно-правових актів; організації та забезпечення діяльності підприємств, установ, організацій, що належать до сфери їх адміністрування, тощо [9, с. 53].

На відміну від правової форми, у якій відображено однобічне волевиявлення вповноваженого на реалізацію компетенції державного органу в культурній сфері, у неправових формах більше представлені різні позиції й підходи, можливі обговорення та дискусії, компроміси й узгодження.

Водночас ми підтримуємо думку професора Б.А. Кормича, який зазначає, що чітко розмежувати правові та неправові (організаційні) форми діяльності органів публічної адміністрації в забезпеченні здійснення державної культурної політики досить складно, з огляду на їх спеціальну (функціональну) й надгалузеву компетенцію, що й виявляється через відповідні форми [11, с. 197–198].

У зв'язку із зазначеним форми діяльності органів державної влади у сфері культури потребують комплексного підходу, їх варто розглядати та застосовувати одночасно, враховуючи позитивні й негативні аспекти кожної з них, диференційовано та конкретно, з огляду на управлінські проблеми й ситуації, а також оцінювати за результатами практичного впливу на управлінські процеси.

### **3. Концепція реалізації культурної функції сучасної Української держави**

Виходячи із сучасного стану культурної галузі в Україні, недоліків державного управління в цій сфері, нагальної потреби реформування наявної системи заходів і засобів реалізації культурної функції держави, вважаємо за необхідне запропонувати Концепцію реалізації культурної функції сучасної Української держави.

У ході розробки Концепції ми брали до уваги передусім складність процесів реалізації культурної функції держави й парадоксальність її результатів, які полягають у тому, що рівень розвитку держави (і, відповідно, культури суспільства) перебуває у зворотній залежності від рівня втручання держави в культурні справи. Так, у розвинутих країнах обсяг і питома вага культурної політики є, як правило, меншими, ніж у країнах, що тільки стали на шлях прогресивного розвитку. Справа в тому, що в сучасних розвинутих країнах система регулювання культурної діяльності та підтримки культури створена й реалізується інститутами громадянського суспільства (бізнес, творчі союзи, недержавна система освіти тощо) [7].

Натомість в Україні активне громадянське суспільство до сих пір не сформовано. Тому галузь культури, як і багато інших галузей суспільного життя, перебуває у залежності й під контролем держави. І якщо в інших сферах життя державне регулювання має позитивні результати, то сфера культури залишається однією з найбільш забутих і непотрібних, що є, звісно, неприпустимим.

Сьогодні, як зазначалося вище, роль держави та її органів є найголовнішою серед інших суб'єктів реалізації культурної функції держави. Державне управління в галузі культури виявляється насамперед у бюджетному фінансуванні та роботі розгалуженого механізму держави, що призводить до суворої регламентації й документування діяльності учасників культурних

відносин. Пропонуємо вдосконалити чинну систему управління сферою культури шляхом посилення в реалізації культурної функції ролі держави недержавних інституцій, зокрема органів місцевого самоврядування.

Вище вже наводився обсяг повноважень органів місцевого самоврядування в Україні в галузі культури. Пропонована нами Концепція передбачає насамперед таке: 1) реальне здійснення законодавчо закріплених повноважень органів місцевого самоврядування, втілення програм культурного розвитку на місцевому рівні; 2) прийняття рішень щодо управління культурою на тому рівні, на якому вони реалізовуватимуться, тобто на рівні місцевих рад і їхніх виконавчих органів; 3) високу відповідальність органів місцевого самоврядування за місцеве культурне життя перед громадою внаслідок концентрації управління культурою на місцевому рівні; 4) належність більшості закладів культури до комунальної власності, що дасть змогу безперешкодно втілювати прийняті місцеві ініціативи в життя, експериментувати і знаходити найбільш ефективну модель управління; 5) постійний моніторинг виконавчими органами місцевих рад культурних інтересів громадян, проблемних питань у роботі працівників галузі культури, відгуків громади на впроваджені культурні програми, проведені заходи тощо; 6) розвиток культурної автономії регіонів полікультурної України; 7) збагачення освітньо-виховних програм вивченням мов, історії, традицій етносів, що проживають у регіоні; 8) спрямування діяльності муніципальних засобів масової інформації на розвиток інформованості суспільства у сфері полікультурних суспільних відносин; 9) активізацію просвітницької діяльності органів місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб серед населення регіону стосовно умов співжиття в полікультурному суспільстві, з питань поліконфесійності суспільства та віротерпимості; 10) організацію органами місцевого самоврядування культурних обмінів делегаціями учнів, молоді, працівників, творчих колективів, науковців тощо; 11) розвиток міжрегіонального туризму, сприяння гастрольній, виставковій, сумісній видавничій діяльності; 12) проведення органами місцевого самоврядування етнічних фестивалів, конкурсів творчих колективів, спортивних міжрегіональних змагань.

Концентрація управління культурою на місцевому рівні є логічною хоча б через те, що саме на місцях зберігаються мистецькі традиції, об'єкти матеріальної й духовної культурної спадщини, риси культурної ідентичності та самобутності. Тому збереження й актуалізація культурної спадщини в найширшому її розумінні, підтримка творчих ініціатив на місцевому та регіональному рівнях має бути першочерговим завданням місцевого самоврядування в рамках реалізації культурної функції держави.

Саме місцеві ініціативи так необхідні під час розробки інвестиційних проектів культурного розвитку регіону, адже хто як не місцева громада володіє найповнішою інформацією про об'єкти інвестування, зможе найповніше розкрити його привабливість, найефективніше розпорядитися залученими інвестиціями.

Держава ж у рамках запропонованої Концепції залишатиметься найважливішим суб'єктом правотворчості, оскільки для втілення запропонованої концепції необхідна сувора законодавча регламентація, зокрема, в частині наділення повноважень органів місцевого самоврядування в галузі культури. Найголовнішим завданням держави залишатиметься охорона культурних прав і свобод громадян, захист і збереження об'єктів культурної спадщини, удосконалення системи зберігання документів Національного архівного фонду – невід'ємного унікального складника культурного надбання народу.

На підтвердження цього питання авторами пропонуються до розгляду результати проведеного соціологічного дослідження. Для аналізу й відбору питань, за допомогою яких можна було б оцінити роль органів місцевого самоврядування в підвищенні ефективності діяльності установ культури, проведено опитування методом експертного інтерв'ю.

Експертів, які беруть участь в інтерв'ю, поділено на дві групи. У першій групі як експерти залучалися діячі культури (50 осіб).

Друга група експертів є відвідувачами виставок та інших культурних заходів, що відбуваються в місті (60 осіб).

За результатами аналізу експертних інтерв'ю можна зробити такі висновки. Більшість, а саме 76%, опитаних фахівців і 92% відвідувачів на перше місце в ієрархії складників управління культурою на рівні держави висувають фінансування культурної сфери, а на останнє – керівництво культурним процесом.

68% фахівців і 58% громадян вважають, що на рівні держави відсутнє управління культурним процесом. Більшість фахівців (90%) знайома з основами нормативного регулювання сфери культури, в якій вони працюють, 86% із них упевнені, що нормативно-правова база у сфері культури вимагає реформування.

Серед громадян ситуація інша: 73% опитаних не знайомий зі змістом законодавства про культуру, проте 83% також упевнені, що нормативно-правова база у сфері культури вимагає реформування.

Із системою державного управління у сфері культури знайомі 80% опитаних фахівців, із них 44% опитаних упевнені, що об'єкти культури повинні належати до комунальної форми власності, 34% упевнені, що об'єкти культури повинні належати до всіх форм власності (державної, комунальної, приватної). При цьому 56% опитаних фахівців працюють в установах культури, що належать до державної форми власності, відповідно, переважаюче фінансування (44%) здійснюється з державного бюджету, і 96% опитаних вважають це фінансування недостатнім.

50% фахівців позитивно оцінюють концентрацію управління культурою на місцевому рівні, 72% опитаних фахівців упевнені, що є необхідність у розширенні повноважень органів місцевого самоврядування у сфері охорони культурної спадщини. 52% опитаних фахівців вважають за доцільне проводити реформування культурної галузі в напрямі розширення

повноважень органів місцевого самоврядування, 34% – створення умов для інвестицій у культурну сферу з боку приватних структур.

### **Висновки**

На сучасному етапі розвитку Української держави спостерігається посилення культурної функції держави і збільшення питомої ваги державного управління в соціокультурній сфері. Система державного управління у сфері культури – це специфічна галузь, яка включає суб'єкти управління (органи державної влади, органи місцевого самоврядування та їхні посадові особи), об'єкти управління (заклади, установи, підприємства, організації у сфері культури); взаємодію суб'єкта й об'єкта управління, що виявляється в сукупності різноманітних зв'язків. Основними принципами реалізації культурної функції сучасної Української держави є мультикультуралізм; культурна демократія; збереження й розвиток мовного різноманіття; спрямованість культурної політики на розвиток творчості; орієнтація як на національні, так і на загальнолюдські цінності.

Реалізація культурної функції сучасної держави здійснюється у правових і неправових формах. Правові та неправові форми реалізації культурної функції сучасної держави пов'язані з реалізацією державно-владних повноважень у сфері культури, незважаючи на те що правові форми виявляють себе як пряме юридичне веління, а організаційні – не мають суворої юридичної регламентації, останні опосередковано виявляються через позаюридичні засоби, водночас їх передумови та результати може бути юридично зафіксовано, тобто правові й організаційні форми взаємозалежні, здійснюють взаємовплив.

До правових форм реалізації культурної функції держави належать правотворча, правозастосовна і правоохоронна діяльність держави через систему її органів. Неправовими формами реалізації культурної функції є інформаційно-роз'яснювальна й консультативна роботи з питань культури; підготовка та проведення наукових і культурних заходів; узагальнення практики застосування законодавства з питань культури; підвищення кваліфікації працівників галузі культури й поліпшення їхніх матеріальних і житлових умов, медичного обслуговування, стимулювання їхньої наукової діяльності в галузі культури; здійснення організаційно-методичного забезпечення державної атестації установ у галузі культури.

За результатами дослідження запропонована Концепція реалізації культурної функції сучасної Української держави. У рамках запропонованої Концепції головна роль у реалізації культурної політики надається територіальним громадам та органам місцевого самоврядування, держава ж залишатиметься найважливішим суб'єктом правотворчості, продовжуватиме здійснювати функції підвищення економічної спроможності національного культурного продукту, охорони культурних прав і свобод громадян, збереження об'єктів культурної спадщини, створювати сприятливі умови для творчості митців і розвитку культурної інфраструктури.

### Список використаних джерел:

1. Бабаев С.В. Теория функций современного российского государства : дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / С.В. Бабаев. – Нижний Новгород, 2001. – 201 с.
2. Байтин М.И. Сущность и основные функции социалистического государства / М.И. Байтин. – Саратов, 1979. – С. 230.
3. Бакальчук В. Зарубіжний досвід залучення позабюджетних коштів на розвиток сфери культури : [аналітична записка] / В. Бакальчук, О. Кузьмук [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://old.niss.gov.ua/Monitor/February/2.htm>.
4. Балабуха К.Є. Правові механізми державного регулювання сфери культури в Україні / К.Є. Балабуха // Держава та регіони. Серія «Державне управління». – 2011. – Вип. 1. – С. 218–223.
5. Бухтерева М.А. Формы реализации функций государства : дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / М.А. Бухтерева. – М., 2002. – 200 с.
6. Бучковська О.Ю. Збереження архівної спадщини як складової документно-інформаційних ресурсів суспільства / О.Ю. Бучковська // Наукові записки Рівненського державного гуманітарного університету. – 2010. – Т. II. – Вип. 16. – С. 2–7.
7. Головченко М.Ф. Культурна функція як одна із основних функцій держави / М.Ф. Головченко // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». – 2012. – Вип. 20. – Ч. II. – Т. 1. – С. 25–27.
8. Головченко М.Ф. Основні способи здійснення культурної функції держави в зарубіжних країнах / М.Ф. Головченко // Митна справа. – 2013. – № 5 (89). – Ч. 2. – Кн. 1. – С. 15–20.
9. Железняк Н. Правові й організаційні форми діяльності органів юстиції в здійсненні державної правової політики / Н. Железняк // Право України. – 2001. – № 6. – С. 51–55.
10. Копієвська О.Р. Культурна функція держави в контексті національного державотворення : [монографія] / О.Р. Копієвська. – К. : Національна академія керівних кадрів культури і мистецтв, 2010. – 272 с.
11. Кормич Б.А. Організаційно-правові засади політики інформаційної безпеки України : [монографія] / Б.А. Кормич. – О. : Юрид. л-ра, 2003. – 472 с.
12. Лоцихін О.М. Вчення про механізм реалізації функцій держави: історія становлення та сучасні підходи / О.М. Лоцихін // Держава і право : зб. наук. праць Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – К., 2005. – Вип. 27. – С. 42–51.
13. Мосьондз С.О. Форми здійснення державної політики у сфері науки в Україні / С.О. Мосьондз // Вісник Запорізького національного університету. – 2011. – № 4. – С. 122–126.
14. Общая теория права и государства / под ред. В.В. Лазарева. – СПб., РХГИ, 1999. – 800 с.
15. Петрушенко Ю.М. Фінансове забезпечення культурного розвитку регіону / Ю.М. Петрушенко, Ю.Г. Шишова // Вісник Сумського державного університету. Серія «Економіка». – 2008. – № 2. – Т. 2. – С. 160–169.
16. Самощенко И.С. О правовых формах осуществления функций Советского государства / И.С. Самощенко // Советское государство и право. – 1965. – № 3. – С. 88–91.
17. Ситар Л.Й. Фінансове забезпечення культурного розвитку регіону / Л.Й. Ситар // Сталій розвиток економіки. Всеукраїнський науково-виробничий журнал. – 2011. – № 6. – С. 106–109.
18. Теория государства и права / под ред. С.С. Алексеева. – М. : Юрид. лит., 1985. – 480 с.
19. Теория государства и права : [курс лекций] / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юристъ, 2001. – 776 с.
20. Усенко О.В. Удосконалення системи державного управління культурною спадщиною – основна складова протидії організованій злочинності / О.В. Усенко // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). – 2008. – № 18. – С. 242–247.
21. Чернікова Л.Ф. Національно-державне відродження та культура України на сучасному етапі / Л.Ф. Чернікова // Культура народів Причорномор'я. – 2011. – № 217. – С. 153–158.

**Гулак О.В.**

кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри адміністративного та фінансового права  
Національного університету біоресурсів і природокористування України,  
м. Київ

## **ШЛЯХИ ПОБУДОВИ ЕФЕКТИВНИХ ДЕРЖАВНИХ ІНСТИТУЦІЙ: СКЛАДНИКИ ВИЗНАЧЕННЯ ВЕКТОРУ РУХУ КРАЇНИ**

### **Анотація**

*У статті здійснено аналіз основних компонентів розвитку й ефективності управління як державою загалом, так і окремих її напрямів і сфер. На основі праць західних учених-іноземців щодо оптимізації системи публічного управління, котрі отримали за них визнання та високі міжнародні нагороди, досліджено такі його складники, як цінності, інститути й еліти. З метою якісної оптимізації публічного управління як у державі загалом, так і щодо окремих сфер і напрямів суспільної життєдіяльності запропоновано систему складників впливу на вищезазначені складники, які варто застосовувати з безпосередньою участю активних профільних громадських організацій і незалежних експертів. Задля подальшого формування ефективного місцевого самоврядування й територіальної організації влади, спроможної максимально забезпечити надання високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг, досліджено співвідношення державного й місцевого управління. Здійснено аналіз теоретичних концепцій місцевого самоврядування. Розкривається сутність адміністративно-територіального та державного устрою. Реалізація повноважень місцевого самоврядування, спрямована на збалансований розвиток території, розглядається через призму взаємодії місцевого самоврядування з місцевими державними адміністраціями, що паралельно функціонують на відповідній території. Сформовано й викладено власну точку зору щодо досліджуваної проблеми, що полягає у формуванні авторського підходу до співвідношення державного управління та місцевого самоврядування, який принципово відповідає Конституції України, уявленням про зміст адміністративної реформи, органічно пов'язаної з муніципальною реформою, і має ґрунтуватися на тому, що місцеве самоврядування – основна ланка громадянського суспільства України.*

Кожне суспільство має свою власну історію розвитку, власний шлях зростання і спаду. Проте будь-яке суспільство, прагнучи побудови розвиненої та міцної державності, формує шляхи побудови ефективних публічних інституцій, які загалом для різних спільнот є дуже схожими. Відтак і держава Україна визначила для себе чіткий вектор розвитку, спрямований на формування пріоритету стійких демократичних, соціальних і правових цінностей, насамперед цінностей Європейського Союзу, інтеграція з яким є одним із ключових завдань нашої країни.

Люди в процесі освоєння навколишнього світу безперервно створюють правила життя, запроваджують організаційні структури, адмініструють процеси через виокремлення управлінців. Залежно від якості правил і форм життя, розвивається або деградує суспільство. Тобто цінності суспільства, його інститути та адміністратори (управлінці) визначають вектор руху країни [1].

Якщо коротко й системно визначити основні компоненти розвитку та ефективності управління як державою загалом, так і окремими її напрямками і сферами, то ними є цінності (суспільно-затребувані та прийнятні основи існування як окремого індивіда, так і груп людей), інститути (державні й самоврядні інституції) та еліти (в нинішніх реаліях – високопосадовці, урядники, політики й авторитетні громадські представники, які мають безпосередній стосунок до формування та реалізації державної політики й системи публічного адміністрування). Відтак саме від цих складників залежить вектор, рівень і швидкість розвитку будь-якого суспільства та держави.

Інституційні складники кожного суспільства формуються з далеких глибин і мають стійку резистентність. І якість організаційної діяльності прямо й опосередковано залежить від загальних цінностей та інститутів конкретного суспільства. І лише значні суспільно-історичні потрясіння (чим наразі для України є військово-революційні дії) й зовнішній вплив (прагнення інших держав долучити українців до бажаного їм вектору руху держави та правил співіснування) в змозі якісно вплинути на ефективність організації влади й усього управлінського корпусу.

Останні події в Україні доводять, що система публічної адміністрації, яка була сформована в Україні за доби незалежності, сьогодні потребує системного удосконалення та приведення у відповідність до вимог часу.

В умовах проведення адміністративної реформи й формування дієздатного децентралізованого державного управління особливої уваги заслуговує правове регулювання організації та функціонування саме місцевих органів влади.

До подібної проблематики, на наше глибоке переконання, дотичні майже всі наукові праці, які здійснюються в розрізі суспільних наук, позаяк піддати оптимізації ті чи інші сфери життєдіяльності передусім на загальнодержавному рівні можна лише через призму інституційних змін, у сутності яких і закладені шляхи побудови ефективних публічних інституцій.

Усе ж доволі цікавими, корисними й незаангажованими є системні напрацювання західних учених-іноземців щодо основ оптимізації системи публічного управління, які отримали за них визнання та високі міжнародні нагороди, серед яких, зокрема, Дарон Асеоглу (Медаль Джона Бейтса Кларка у 2005 р.) [2], Дуглс Норт (Нобелівська премія з економіки в 1993 р.) [3], Елеонор Остром (Нобелівська премія з економіки у 2009 році за дослідження в галузі економічної організації) [4], шведський економіст Андерс Аслунд (спеціаліст із розвитку держав пострадянського простору та автор книги «Україна: що пішло не так і як це виправити») [5], Людвіг фон Мізес (австрійський економіст, основоположник неолібералізму) [6].



«Якщо Україна хоче стати державою з нормальною ринковою економікою та потенціалом для розвитку, вона зобов'язана рішуче скоротити свої державні витрати з 53% до 35% ВВП», – вважає Андерс Аслунд [5].

Утім нині таке скорочення з високою ймовірністю може супроводжуватись високими ризиками, особливо якщо це стосується соціального забезпечення. Єдиним шляхом держави, який забезпечить її громадянину можливість повноцінно задовольнити всі необхідні потреби, є шлях економічного розвитку.

Увесь загальний науковців-адміністративістів дотримується тієї тези, що всі суспільні відносини та їх безпосередній розвиток опосередковані насамперед економічними відносинами. Без них неможливий поступ щодо будь-якого напрямку суспільної життєдіяльності.

Щодо його передумов існують різні наукові позиції. Так, наприклад, Сеймур Ліпсет у модернізаційній гіпотезі припускав, що економічне зростання призводить до розповсюдження освіти й появи середнього класу та, отже, до демократизації [7].

Водночас Дарон Асемоглу з Джеймсом Робінсоном у проведеному ними дослідженні “Why Nations Fail” досить чітко та послідовно доводять протилежну позицію, що ґрунтується на статистичних та історичних матеріалах і свідчить про те, що низька якість інститутів, їхня закритість призводять до економічного відставання [8].

Відтак економічні передумови розвитку викликані саме змінами публічних інститутів, але аж ніяк не навпаки. А самі публічні інститути, у свою чергу, покликані формувати суспільні еліти, якими найоптимальніше й мають бути наші політики, причетні до формування та реалізації державної політики.

Очевидним винятком може бути штучне довгострокове вливання ресурсів у країну подібно до інкубатора. Це спостерігалось в Грузії в 2004–2009 роках. Тоді переформатовані інститути країни підтримувались за рахунок зовнішньої допомоги Заходу. Однак масштаби України не дають змоги сподіватися на подібний варіант [7]. Тим паче сьогодення світова конфігурація приходу до влади світових лідерів, які безпосередньо впливають на формування світової політики, та її пріоритетів на сучасному етапі дає чіткі підстави не розраховувати на міжнародні фінансові вливання, на які можна було сподіватись буквально ще рік-два тому.

До того ж ми маємо усвідомити чітку позицію й відповідальність щодо того, що самостійно мусимо виходити із ціннісної, інституційної, адміністративної та загалом економічної кризи, в якій нині опинилась наша держава.

Так, за міжнародними оцінками, якість наших інститутів і загалом системи державного управління – на рівні відсталих африканських країн, викликана насамперед недосконалістю законодавства і практикою його реалізації, тобто фактично неефективністю реалізації компетентними публічними органами нормативно-правових актів у різних сферах і напрямках життєдіяльності держави (їхніх основних функцій). Зокрема, Світовий рейтинг глобальної конкурентоздатності (World Economic Forum) у 2014 році визначив за Україною

76 місце з можливих 144, розмістивши нашу державу між Румунією і Гватемалою. Світовий рейтинг захисту прав власності (дані The Property Rights Alliance) у 2014 році визначив за Україною 86 місце, але вже з можливих 97, розмістивши нашу державу між Камеруном та Алжиром. У свою чергу, Світовий рейтинг економічної свободи (дані Heritage Foundation) у 2015 році визначив за Україною аж 162 місце із можливих 178, розмістивши її між африканськими державами Алжиром і Чадам. Світовий рейтинг «Легкість ведення бізнесу» (World Economic Forum) у 2014 році помістив Україну на 96 місце з можливих 189 – між Філіппінами й Багамськими островами. Й один із найважливіших показників у тому числі й рівня реформування держави у випадку України, а саме Рівень корупції (Transparency International) у 2014 році надав Україні 142 місце з можливих 174, розмістивши нашу державу нарівні з Угандою та значно нижче за Росію [9]. Така ситуація протягом наступних декількох років не зазнала суттєвих змін.

Нещодавно в польському Вроцлаві на організованому Атлантичною радою США глобальному форумі посол Сполучених Штатів в Україні Джеффри Пайетт заявив: «Корупція на найвищому рівні є для України більшою загрозою, ніж російські танки» [10].

Нобелівський лауреат Дуглас Норт у роботах стверджує: трансформації інститутів, тобто правил співжиття, відбуваються під впливом зміни «відносних цін» – переваг тієї чи іншої форми взаємодії. Зміни, на думку вченого, складаються з адаптації гравців до поведінки один одного в рамках правил, норм і примусів, що разом формують сучасну інституційну систему.

Саме діяльність індивідів, як зазначає Дуглас Норт, що спрямована на максимізацію власних вигод (в економіці, політиці), змінює співвідношення цін, породжуючи інституційні зміни. При цьому оцінка індивідом витрат та отриманих благ від взаємодії за тими чи іншими правилами залежить від наявних у нього знань і навичок [9].

На думку одного з найвпливовіших українців світу – Богдана Гаврилишина, радника трьох українських президентів, економіста, фундатора економічного форуму в Давосі, є всі підстави для того, щоб стати прикладом для наслідування для всього світу. Характеризуючи такі підстави, відомий науковець і меценат відводить Україні дуже потужну роль у становленні майбутнього Європи і світу загалом, зазначаючи: «Є чотири основні характеристики ефективних країн, які нормально працюють: повна політична свобода; певний рівень економічного добробуту для цілого населення, тобто там є багаті, але немає бідних; соціальна справедливість; симбіоз із біосферою, а не руйнація та засмічення навколишнього середовища. Абсолютна більшість країн, за винятком кількох європейських, не має тих чотирьох характеристик».

Аргументуючи таку свою позицію, Богдан Гаврилишин веде мову про ту високу суспільно-громадську позицію та єдність, які виявляють українці в найтяжчі хвилини, апелюючи до необхідності побудови нової парадигми функціонування суспільних відносин у державі, яка б ґрунтувалась на двох елементах: універсальній декларації обов'язків людини (тому що не все має

робити тільки держава) і переході на співпрацю (тому що не можна більше будувати стосунки лише на конкуренції) [11].

Незважаючи на серйозний суспільний поступ, пов'язаний насамперед зі становленням громадянського суспільства та формуванням вагомої громадської позиції, що вилілась у всенародні революційні настрої та героїчний захист власної землі, свободи й гідності, ми погоджуємось із думкою, що «українське суспільство, на жаль, демонструє цінності, несумісні з розвитком країни: вузький радіус довіри, лояльність до корупції, сприйняття влади як інструменту особистого збагачення, зневага до праці, недовіра до людей, низька громадянська участь, нетерпимість до меншин, почуття нещасливості тощо» [1].

«Зрештою Україна опинилася в найгіршому можливому положенні... Крім високих держзвдатків і, відповідно, податків, тут неефективна держава, зашкалює корупція і сильні олігархи, які збагатили себе за допомогою державних субсидій, особливо в енергетичному секторі». Про це в книзі «Україна: що пішло не так і як це виправити» пише шведський економіст Андерс Аслунд. «По-перше, у неї одні з найвищих рівнів державних витрат в Європі нарівні з Францією, Швецією і Данією. По-друге, вона є однією з найбільш корумпованих держав у Європі і не може надати своїм громадянам найелементарніші державні послуги, такі як закон і порядок. Третьою, але не менш істотною причиною є високі державні витрати, які змушують країну обкладати населення і бізнес найвищими податками в регіоні, які і далі посилюють корупцію та перешкоджають зростанню і розвитку підприємництва», – зазначив Андерс Аслунд [5].

Дуглас Норт у дослідженнях доводить, що саме цінності й культура є первинними факторами, які визначають вектор розвитку суспільства, що саме вони породжують певні властивості інститутів і поведінку управлінців. У свою чергу, нобелівським лауреатом Дароном Асемоглу обґрунтовано модель, за якою ключову роль щодо успіху або провалу країн відіграють їхні інститути, тобто форми організації суспільної взаємодії. А Міжнародний економічний форум у рамках всесвітнього дослідження конкурентоздатності визначив основні характеристики інститутів, що необхідні для розвитку держави: дотримання й захист прав власності; етика та рівень корупції; ступінь зловживання впливом; ефективність уряду; безпека; корпоративна етика; звітність. Згідно з проведеними дослідженнями, за цими показниками Україна перебуває на рівні африканських країн, тобто таким, що є несумісним із розвитком. На противагу інституційному та ціннісному підходам, низка дослідників, серед яких – усесвітньо відомі вчені Олсон і Мізес, розвиває думку про роль так званих еліт у розвитку країн, відстоюючи теорію про змагання між собою груп людей, що контролюють (за Олсоном) політичні, економічні, силові, ідеологічні, релігійні та інші інструменти, керуючись «раціональним вибором», чи (за фон Мізесом) під впливом ідей трансформують інститути й цінності суспільства [1]. І в цьому випадку нинішня якість української еліти, на жаль, як мінімум, «бажає бути кращою». Нині цілком очевидно, що саме нинішня політична та адміністративна еліта є

суттєвим фактором, що спричиняє істотне зволікання щодо розвитку й виходу нашої держави як із економічної, так і політичної кризи.

Більше того, на нашу думку, тільки-но історія минулого століття (та й сучасні події, що супроводжуються військовими діями, що й нині тривають на території нашої держави) свідчить про насамперед елітарний геноцид українців. А ті їхні осередки, що нині перебувають у владних колах, на жаль, позбавлені довіри населення, адже розчаруванням щодо владного поступу пронизане все українське суспільство. І лише зовнішня агресія сьогодні відіграє об'єднувальну функцію всієї української державності й додає неабиякої міри відповідальності представникам держави, відповідальним за її розвиток загалом та оптимізацію суспільних відносин у різних її сферах і напрямках суспільної життєдіяльності.

Зокрема, висловлена теза щодо того, що ключову роль стосовно успіху країни відіграють її інститути, тобто форми організації суспільної взаємодії знайшли певне втілення в нещодавно прийнятому нормативно-правовому акті, а саме Указ Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» від 12.01.2015 № 5 [12] визначає мету, вектори руху, дорожню карту, першочергові пріоритети й індикатори належних оборонних, соціально-економічних, організаційних, політико-правових умов становлення та розвитку України, зазначаючи, що Революція Гідності й боротьба за свободу України створили нову українську ідею – ідею гідності, свободи та майбутнього, а громадяни України довели і продовжують у надтяжких умовах щоденно доводити, що саме гідність є базовим складником характеру Українського народу.

Відтак передбачено принаймні на папері, що впровадження в Україні європейських стандартів життя й вихід України на провідні позиції у світі здійснюватиметься за такими векторами: безпеки, відповідальності та гордості.

А основним засобом реалізації зазначеної Стратегії визначено суспільний договір між владою, бізнесом і громадянським суспільством, де кожна сторона має свою зону відповідальності.

Відповідальність влади – провести реформи, забезпечити баланс інтересів між громадянським суспільством, державою й бізнесом, просто прозора та якісно працювати за новими підходами, гарантувати дотримання прав людини.

Відповідальність бізнесу – підтримувати й розвивати державу, бізнес-середовище та громадянське суспільство, сумлінно сплачувати податки, здійснювати ефективні інвестування в економіку держави, дотримуватися принципів чесної праці й конкуренції.

Відповідальність громадянського суспільства – контролювати владу, жити відповідно до принципів гідності та неухильно додержуватися Конституції України й законів України.

Будемо сподіватись, що такі гідні постулати та прагнення матимуть своє достойне втілення в межах публічно-приватного партнерства і співробітництва, а кожен із вищезазначених суб'єктів буде повною мірою нести взятую на себе відповідальність.

Разом із тим варто зауважити, що головною проблемою державного управління є відсутність балансу між центральною й регіональною владою, що виявляється в надмірній централізації влади та відсутності реальної самостійності територіальних громад у вирішенні проблем місцевого значення. Наявний адміністративно-територіальний устрій гальмує здійснення ефективної регіональної політики, замість того щоб сприяти становленню базового інституту демократії – місцевого самоврядування. Ефективна діяльність місцевих органів влади буде можливою лише за чіткого законодавчого розподілу повноважень і відповідальності органів місцевої влади [13, с. 184].

В Україні закладено конституційні засади місцевого самоврядування, ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування, прийнято низку базових нормативно-правових актів, які створюють правові та фінансові основи діяльності його органів.

Проте від часу ухвалення Конституції України й базових для місцевого самоврядування нормативно-правових актів розвиток місцевого самоврядування фактично зупинився на рівні територіальних громад міст обласного значення, оскільки більшість територіальних громад через їх надмірну подрібненість і надзвичайно слабку матеріально-фінансову базу виявилась неспроможною до виконання всіх повноважень місцевого самоврядування.

Чинна в Україні система місцевого самоврядування сьогодні не задовольняє потреби суспільства. Функціонування місцевого самоврядування в більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримку сприятливого й життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню якісних і доступних адміністративних, соціальних послуг [13, с. 185], на реалізацію яких і спрямоване функціонування цього інституту безпосередньо. Окрім того, серед основних завдань держави особливого значення набувають завдання публічно-сервісного характеру [14, с. 178], які нині активно впроваджуються в Україні, втім ефективною їх реалізацію назвати поки не можна.

Від 1991 року кількість сільського населення зменшилася на 2,5 млн осіб, а кількість сільських населених пунктів – на 348 одиниць. Разом із тим кількість сільських рад збільшилась на 1067 одиниць. Із майже 12 тис. територіальних громад у більше як половині кількість жителів становить менше ніж 3 тис. осіб, із них у 4809 громадах – менше як 1 тис. осіб, а в 1129 громадах – менше ніж 500 осіб, у більшості з яких не утворено, відповідно до законодавства, виконавчих органів місцевих рад, відсутні бюджетні установи, комунальні підприємства тощо. Органи місцевого самоврядування таких громад фактично не можуть здійснювати надані їм законом повноваження.

Дотаційність 5419 місцевих бюджетів становить понад 70%, 483 територіальні громади на 90% утримуються за рахунок коштів державного бюджету. Необхідність постійної фінансової підтримки нечисленних територіальних громад із використанням системи дотацій вирівнювання, яка реалізується через

районні бюджети, обтяжлива для державного бюджету і стримує розвиток малих міст і великих селищ [13, с. 186].

Така катастрофічна ситуація змусила владу до запровадження дієвих кроків у контексті реалізації адміністративної реформи на місцях. Незважаючи на те що принципів змін в основних нормативно-правових актах, які регламентують діяльність основних публічних інституцій на місцях, немає, певні суттєві кроки щодо надання місцевим громадам можливостей самостійно приймати й реалізовувати рішення щодо важливих питань управління на місцях усе ж були здійснені та сьогодні активно впроваджуються в життя.

Водночас нині залишається потреба в суттєвому вдосконаленні системи територіальної організації влади з метою підвищення ефективності управління суспільним розвитком на відповідній території.

Збереження диспропорційності й архаїзму радянської системи адміністративно-територіального устрою як основи існування нераціональної територіальної організації влади призводить до конфлікту компетенції як між органами місцевого самоврядування, так і між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади, а отже, до неналежної організації регіональної й місцевої влади, неефективного управління суспільним розвитком на відповідній території.

Адміністративна реформа має на меті істотне підвищення ефективності системи управління в державі. Важливим складником реформи є державна регіональна політика, що передбачає створення ефективно діючої системи управління на місцях, здійснення нормативно-правового й фінансово-економічного забезпечення територій на основі оптимального поєднання загальнодержавних і місцевих інтересів.

Конституція України 1996 року передбачила існування на місцях двох публічно-владних структур – місцевих державних адміністрації й місцевого самоврядування. У цих двох самостійних систем місцевої публічної влади є деякі спільні завдання: вони так чи інакше торкаються вирішення місцевих проблем, проте в них різна правова природа, а отже, їм притаманні специфічні форми реалізації повноважень, контролю за їх здійсненням, відповідальності. Але, незважаючи на те що це різні за юридичною природою ланки місцевої влади, обидві репрезентують публічну владу й покликані забезпечити збалансований розвиток відповідних територій і вирішення проблем як місцевого, так і загальнодержавного значення.

Організаційно-структурна характеристика державного управління певною мірою відрізняється від місцевого самоврядування, має інструментальне значення для визначення їх співвідношення. Концептуально співвідношення державного управління та місцевого самоврядування має визначатися в загальній управлінській лексиці, теорії і практиці соціального управління, загальнодержавного (управлінського центру та його органів на місцях) і місцевого управління.

У цьому зв'язку варто відмовитися від традиційних уявлень про однопорядковість самоврядування – демократії – народовладдя – народного

суверенітету. Подібний підхід можливий під час політологічного порівняльного аналізу проблеми, але в управлінському стосунку видається теоретичним спрощенням і призводить до хибної орієнтації практики на пошук самоврядної максими як умови демократії, народовладдя, суверенітету народу. Цьому сприяє конституційна формула про те, що «народ здійснює владу <...> через органи державної влади та органи місцевого самоврядування» [15, с. 5], хоча відомо, що органи місцевого самоврядування виявляють інтереси лише територіальних громад або їхніх об'єднань.

Насправді ж у суспільстві мають бути визначені не максимальні, а граничні можливості самоврядування з метою розвитку демократії й забезпечення суверенітету народу, отже, оптимальне співвідношення державного управління та самоврядування, їх співвідношення на місцевому рівні.

Цей оптимум спрямований на підвищення рівня управління державою, регіонами й окремими територіями та забезпечення легітимності управління як довіри населення до управлінських центрів і готовності населення брати спільну участь в управлінні. Отже, досягається демократичність управління на всіх рівнях: від держави загалом, де виявляється народовладдя – належність влади народу, яка здійснюється ним безпосередньо й через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, до територіального колективу, демократичність управління яким (місцевого управління) досягається шляхом самоорганізації населення і здійснення місцевого самоврядування як права територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища й міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення [15, с. 140].

Залежно від уявлень про співвідношення державного та місцевого управління формуються теоретичні концепції самоврядування:

– «суспільна теорія», відповідно до якої «сутність самоврядування – у наданні місцевому суспільству самому завідувати своїми суспільними інтересами та в збереженні за урядовими органами завідування самими лише тільки державними справами»;

– «державна теорія», яка бачить у самоврядуванні «службу місцевого суспільства державним інтересам».

Суспільна теорія бачить у протилежності суспільних і державних інтересів основу для повної самостійності органів самоврядування. При цьому критичне ставлення до місцевого самоврядування як природного права обґрунтовувалося цікавими для нашої країни доводами англо-американської судової практики про муніципальні справи, державну природу місцевого самоврядування. На цьому ґрунті розвинулися паростки «общинно-господарської» доктрини, «громадського, або господарського самоврядування», за якого місцеве управління діє в корпоративно-територіальних інтересах, одержує «власну суверенну компетенцію і права тільки у сфері неполітичних відносин, у місцевих господарських і громадських справах. У питаннях політичних, загальнодержавних ці органи діють як представники держави» [16, с. 343].

При цьому, однак, треба враховувати те, що обрання теоретичної орієнтації співвідношення державного управління та місцевого самоврядування залежить від державного устрою (форми правління: президентської, парламентарної, змішаної, яка визначає структуру центральної влади, але не може впливати на її ставлення до місцевого управління, на співвідношення державного управління й місцевого самоврядування) й особливо від державного устрою (унітаризм, федералізм тощо).

Обов'язковою умовою пошуків доцільного вирішення розглядуваного питання є відмова від ототожнення адміністративно-територіального та державного устрою, виходячи з того, що останній являє собою територіальну в державних межах організацію держави, яка визначає не тільки просторову межу дії державної влади, а й відношення між територіальними одиницями, самоврядними територіями, центральною та місцевою державною адміністраціями, державними структурами й місцевим самоврядуванням із конституюванням та управлінням територіями, між публічною владою (державною й публічно-самоврядною) та населенням.

Загальними принципами такого устрою можна вважати делегування прав центральної адміністрації її місцевим органам (децентралізація управління); конституційно визначену граничність децентралізації території держави, що обумовлена загальнодержавними інтересами та потребами, керованістю країни як єдиного політичного, соціально-економічного, екологічного і правового простору; забезпечення нормотворчої й виконавчо-розпорядчої діяльності на регіональному рівні – на принципі поділу влад, на місцевому рівні – поза поділом влади, але з гарантованими державою самоврядуванням і самостійною правосуб'єктністю територіальної громади; територіальне представництво у вищому представницькому органі країни.

Дія цих принципів призведе в теоретичному стосунку до подолання трактовки місцевого самоврядування як феномена, що протистоїть державності, на практиці – до мінімізації вертикальних зв'язків, виділення як самостійної підсистеми публічної влади місцевих самоврядних органів, які вирішують усі питання, що належать до місцевих інтересів і потреб населення.

Для формування сучасної ефективної моделі влади, спроможної забезпечити якісно вищий рівень життя громадян України, необхідно здійснити низку невідкладних кроків, а саме: якнайшвидше ухвалити законопроект про внесення змін до Конституції України та Законів України: «Про місцеве самоврядування в Україні» [17] і «Про місцеві державні адміністрації» [18].

Це дасть змогу повнішою мірою узгодити норми Конституції України з Європейською хартією місцевого самоврядування [19], стане важливою основою подальшого здійснення реформ, пов'язаних із удосконаленням адміністративно-територіального устрою України та спрямованих на реалізацію гасла «Україна – держава самоврядних громад».

Таким чином, з метою якісного впливу на процес оптимізації публічного управління як у державі загалом, так і щодо окремих сфер і напрямів суспільної життєдіяльності вбачається насамперед необхідним вплив на



вищезазначені складники: цінності; законодавство й організацію інститутів, які й покликані втілювати відповідні правила, та безпосередньо політико-управлінський істеблішмент.

Спосіб такого впливу варто спільно формувати основним публічним інституціям із безпосередньою участю активних профільних громадських організацій і незалежних експертів. Лише такий спосіб розробки основоположних нормативно-правових актів із закладеними в них цінностями, сприйнятими переважною частиною спільноти, зможе забезпечити їх практичну імплементацію і сприятиме «приходу до влади» управлінців нового типу, нової формації з ідеологічно іншим підходом до своєї роботи й реалізації її цілей.

Відтак певні зрушення щодо як оптимізації системи публічного управління загалом, так і побудови дієвих та ефективних державних інституцій убачаються можливими насамперед через реалізацію певних складників, а саме:

- спільної (з максимальною участю суспільства та наукового загалу) розробки й реалізації нових правил співіснування, втілених як в Основному Законі, так і в законодавчих і підзаконних нормативно-правових актах;

- в процесі форматування оновлених публічних інституцій, широкого залучення різного роду ресурсів: людських, матеріальних, інформаційних, експертних, рекомендаційних, технологічних тощо, з метою забезпечення найефективнішого функціонування таких;

- делегування владних повноважень особам, які за своїми світоглядними, інтелектуальними та моральними якостями спроможні реалізувати свої функції з максимальною ефективністю для держави;

- забезпечення організаційно-правової спроможності суспільства контролювати процеси прийняття нормативних правил і, основне, їх реалізацію.

Запропонована автором диверсифікація устрою держави зумовлює реконструкцію співвідношення державного управління й місцевого самоврядування в напрямках:

- по-перше, конституційного гарантування місцевого самоврядування, його незалежності й самостійності «вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» (ст. 140 Конституції України);

- по-друге, визнання публічності самоврядної влади, «двох рівнів публічної влади – держави і самоврядування, державної і публічно-самоврядної влади»;

- по-третє, допущення наглядної діяльності держави, її контрольних органів за місцевим самоврядуванням аж до призупинення рішень органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України;

- по-четверте, юрисдикційного захисту правового статусу місцевого самоврядування й подібного ж захисту держави та громадян від незаконних дій органів місцевого самоврядування.

Такий підхід до співвідношення державного управління й місцевого самоврядування принципово відповідає Конституції України, уявленням про зміст адміністративної реформи, органічно пов'язаної з муніципальною реформою, яка має ґрунтуватися на тому, що місцеве самоврядування – основна ланка громадянського суспільства України.

### Список використаних джерел:

1. Жмеренецький О. Цінності, еліти, інститути: діагноз – «пацієнт мертвий» / О. Жмеренецький // Українська правда. – 7 квітня 2015 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pravda.com.ua/columns/2015/04/7/7063984/>.
2. Дарон Асемоглу // Матеріал з Вікіпедії – вільної енциклопедії [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%94%D0%B0%D1%80%D0%BE%D0%BD\\_%D0%90%D1%81%D0%B5%D0%BC%D0%BE%D0%B3%D0%BB%D1%83](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%94%D0%B0%D1%80%D0%BE%D0%BD_%D0%90%D1%81%D0%B5%D0%BC%D0%BE%D0%B3%D0%BB%D1%83).
3. Дулас Норт // Матеріал з Вікіпедії – вільної енциклопедії [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%94%D1%83%D0%B3%D0%BB%D0%B0%D1%81\\_%D0%9D%D0%BE%D1%80%D1%82](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%94%D1%83%D0%B3%D0%BB%D0%B0%D1%81_%D0%9D%D0%BE%D1%80%D1%82).
4. Елеонор Остром // Матеріал з Вікіпедії – вільної енциклопедії [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%95%D0%BB%D1%96%D0%BD%D0%BE%D1%80\\_%D0%9E%D1%81%D1%82%D1%80%D0%BE%D0%BC](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%95%D0%BB%D1%96%D0%BD%D0%BE%D1%80_%D0%9E%D1%81%D1%82%D1%80%D0%BE%D0%BC).
5. Аслунд. Україна опинилася в найгіршому можливому положенні / Аслунд // Economic.ks.ua. – 12 червня 2015 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://economic.ks.ua/aslund-ukraine-okazalas-v-naikhudshem/>.
6. Людвіг фон Мізес // Матеріал з Вікіпедії – вільної енциклопедії [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9B%D1%8E%D0%B4%D0%B2%D1%96%D0%B3\\_%D1%84%D0%BE%D0%BD\\_%D0%9C%D1%96%D0%B7%D0%B5%D1%81](http://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9B%D1%8E%D0%B4%D0%B2%D1%96%D0%B3_%D1%84%D0%BE%D0%BD_%D0%9C%D1%96%D0%B7%D0%B5%D1%81).
7. Жмеренецький О. Чому бідні – бо дурні. Чому дурні – бо бідні: що, на що та як змінювати в Україні / О. Жмеренецький // Конституційний процес в Україні: політико-правові аспекти. – Травень 2015 р. – С. 22. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://nbuviar.gov.ua/images/konstutyciynuy\\_proces/2015/kp5.pdf](http://nbuviar.gov.ua/images/konstutyciynuy_proces/2015/kp5.pdf).
8. Acemoglu D. Why Nations Fail? / D. Acemoglu, J. Robinson [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://whynationsfail.com/>.
9. Жмеренецький О. Як вибратися з інституційного дна – побудова нових «правил гри» в Україні / О. Жмеренецький // Українська правда. – 5 травня 2015 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pravda.com.ua/columns/2015/05/5/7065030/>.
10. Коррупция угрожает Украине больше, чем российские танки – посол США Пайетт. – 14 июня 2015 г. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://ru.krymr.com/content/news/27070710.html>.
11. Гаврилишин Б. За два роки в Україні почнеться економічне диво / Б. Гаврилишин. – 4 лютого 2015 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://24tv.ua/ukrayina/gavrilishin\\_zh\\_dva\\_roki\\_v\\_ukrayini\\_pochnetsya\\_ekonomichne\\_divo/n539509](http://24tv.ua/ukrayina/gavrilishin_zh_dva_roki_v_ukrayini_pochnetsya_ekonomichne_divo/n539509).
12. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12.01.2015 № 5 [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
13. Гулак О.В. Співвідношення державного управління та місцевого самоврядування: концептуальний підхід / О.В. Гулак, В.В. Падій // Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. Серія «Право». – 2014. – № 197. – Ч. 1. – С. 183–189.
14. Гулак О.В. Державна служба: поняття, сутність та місце в адміністративному праві України / О.В. Гулак, А.Р. Рафальський // Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. Серія «Право». – 2014. – № 197. – Ч. 3. – С. 175–182.
15. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua/>.
16. Колодій А.М. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні : [підручник] / А.М. Колодій, А.Ю. Олійник ; за ред. Я.Ю. Кондрат'єва. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 464 с.
17. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua/>.
18. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua/>.
19. Європейська хартія місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua/>.

**Дудченко О.С.**  
кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри політології та права  
Ніжинського державного університету імені Миколи Гоголя,  
м. Ніжин

## **ЗАКОНОТВОРЧА ДІЯЛЬНІСТЬ ВИЩИХ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА УПРАВЛІННЯ РАДЯНСЬКОЇ УКРАЇНИ В 1920–1930-Х РР.**

### **Анотація**

*У статті проаналізовано законотворчу діяльність вищих органів державної влади й управління УСРР в 1920–1930-х рр. та її етапи. Досліджено конституційно-правовий статус органів державної влади й управління УСРР 1920–1930-х рр. На основі нормативно-правових актів та архівних матеріалів охарактеризовано особливості законотворчого процесу органів державної влади й управління УСРР. Зазначається, що законотворчий процес вищих органів державної влади УСРР у 1920–1930-х рр. умовно складається з послідовно визначених стадій, як-то: 1) законодавча ініціатива; 2) обговорення проекту законодавчого акта; 3) прийняття й затвердження проекту законодавчого акта; 4) опублікування (оприлюднення) проекту законодавчого акта. Характерними рисами законотворчої діяльності органів державної влади УСРР було використання досвіду законотворчої діяльності органів державної влади РСФРР, а також суттєвий вплив марксистко-ленінської ідеології та контроль КП(б)У.*

### **Вступ**

Законотворчість – одна з найважливіших форм діяльності держави, що передбачає основні напрями політичного, соціального, економічного життя тощо. Дослідження законотворчої діяльності органів державної влади на певних історичних етапах має велике значення. З метою уникнення жорсткої централізації, виявів авторитаризму й тоталітаризму, з одного боку, та бюрократизму всієї системи органів державної влади, з іншого боку, на особливу увагу заслуговує досвід радянського періоду функціонування законодавчих органів державної влади та управління.

Законотворча діяльність у радянській Україні в 1920–1930-х рр. викликає інтерес у дослідників як один із етапів розвитку вітчизняної законотворчості. Законотворча діяльність розглядалася в працях Л.І. Антонової, А.Т. Васильєва, М.Г. Кириченка, А.І. Лепьошкіна, Н.Г. Мішина, А.І. Рогожина, І.Б. Усенка, Д.Т. Яковенка та інших вітчизняних учених. В.Д. Гончаренко, В.С. Калиновський, С.М. Коник, О.В. Кузьминець, Г.В. Лаврик, Н.Р. Нижник, В.В. Стрілець, О.Ф. Фрицький, В.М. Шаповал нині досліджують окремі аспекти право– й нормотворчої діяльності органів державної влади та управління УСРР. Проте варто зазначити, що законотворча діяльність вищих органів державної влади та управління УСРР в

1920–1930-х рр. залишається малодослідженою й потребує всебічного вивчення.

Мета дослідження полягає в аналізі законотворчої діяльності вищих органів державної влади й управління УСРР в 1920–1930-х рр.

Хронологічні рамки дослідження охоплюють 1919 р. (прийняття Конституції УСРР 1919 р.) і 1937 р. (прийняття Конституції УРСР, що закріпила нову організацію системи вищих органів державної влади та управління і проголосила єдиним законодавчим органом державної влади Верховну Раду УРСР).

## **1. Конституційно-правовий статус органів державної влади та управління УСРР у 1920–1930-х рр. у сфері законотворчої діяльності**

Прийшовши до влади, більшовики розпочали будувати нову систему органів державної влади, яка була закріплена Конституцією УСРР, прийнятою Всеукраїнським центральним виконавчим комітетом 14 березня 1919 р. Відповідно до ст. 7 зазначеного нормативно-правового акта, центральними органами державної влади проголошувалися Всеукраїнський з'їзд Рад робітничих, селянських і червоноармійських депутатів; Всеукраїнський центральний виконавчий комітет рад (далі – ВЦВКР або ВУЦВК); Рада Народних комісарів УСРР (далі – РНК УСРР) [1, с. 5].

Варто зазначити, що Конституція УСРР 1919 р. не містила норми, яка б чітко закріплювала законодавчі функції органів державної влади та управління. Зокрема, складною була ситуація з правовим статусом Всеукраїнського з'їзду рад. Так, ст. 10 Конституції УСРР 1919 р. зазначалося, що «З'їзд Рад є вищою владою Української Соціалістичної Радянської Республіки» [1, с. 5], проте в Основному Законі не було вказівки на його законодавчі повноваження. Повноваження Всеукраїнського з'їзду рад впливали з його високого державного статусу [2, с. 75]. У Конституції УСРР 1919 р. вказувалося, що виключному віданню Всеукраїнського з'їзду рад належало право затвердження, зміна й доповнення Конституції. Цією нормою фактично закріплювався статус Всеукраїнського з'їзду рад як законодавчого органу УСРР.

Вищою владою республіки в період між Всеукраїнськими з'їздами рад був ВУЦВК, котрий, як і Всеукраїнський з'їзд рад, визначав загальний напрям діяльності уряду та всіх інших органів радянської влади УСРР. До виключного відання ВУЦВК Конституція УСРР 1919 р. зараховувала обрання, звільнення голови РНК УСРР і народних комісарів, розподіл державних прибутків і зборів між центральною й місцевою владою, встановлення строків і порядку виборів місцевих рад, їх внутрішньої організації та взаємовідносин як між ними, так і між ними й органами центральної радянської влади [1, с. 6]. Низка інших питань, передбачених ст. 11 Конституції УСРР 1919 р., зокрема про кордони республіки, відносини з іноземними державами, основи організації збройних сил і соціалістичного будівництва в галузі народного господарства, бюджету тощо, могли вирішуватися як Всеукраїнським з'їздом рад, так і ВУЦВК. Крім того, в невідкладних випадках за неможливості

своєчасного скликання Всеукраїнського з'їзду рад ВУЦВК уповноважений був вирішувати питання про оголошення війни й укладення миру. До компетенції ВУЦВК Конституція УСРР 1919 р. зарахувала й інші питання в галузі законодавства та загального управління, за винятком лише тих, які розв'язувались РНК УСРР за загальним або спеціальним повноваженням ВУЦВК [3, с. 175–176].

Рада Народних Комісарів УСРР була створена за зразком Ради Народних Комісарів РРФСР і відповідальна як перед Всеукраїнським з'їздом рад, так і перед ВУЦВК. Проте механізму такої відповідальності ні в Конституції 1919 р., ні в інших нормативно-правових актах передбачено не було, що свідчить про декларативний, політичний характер норм Конституції 1919 р. [4, с. 439]. Згідно зі ст. 15 Конституції УСРР 1919 р., РНК УСРР складалася з голови й народних комісарів. Разом із тим Конституцією УСРР 1919 р. встановлювалося, що членами РНК призначалися керівники відділів ВУЦВК, а також інші особи, окремо визначені Всеукраїнським центральним виконавчим комітетом. Вітчизняний дослідник В.С. Гошовський зазначає, що в такий спосіб організаційно й функціонально поєднувалися ВУЦВК і «робітничо-селянський уряд» [5, с. 30].

Відповідно до ст. 16 Конституції 1919 р., Рада народних комісарів була уповноважена «брати на свій розгляд всі питання і справи, що стосуються законодавства і загального керування країною, але має право вирішувати своєю владою ті чи інші питання або справи лише з загальним, або спеціальним уповноваженням ВЦВК, а коли не має такого уповноваження, рішення РНК надаються на затвердження ВЦВКР» [1, с. 6]. Отже, відповідальні дії уряд міг вчиняти на основі повноважень, делегованих ВУЦВК, або на основі власної ініціативи. Якщо РНК УСРР діяла з власної ініціативи, акти уряду мав затверджувати Всеукраїнський центральний виконавчий комітет. Український вчений В.П. Єрмолін зазначає, що це свідчило про відмову від принципу поділу влади, прийняття політико-правової ідеології, стрижнем якої було «поєднання законодавчої і виконавчої державної влади» або «злиття управління із законодавством» [6, с. 111–112]. За спеціальним рішенням ВУЦВК, Рада народних комісарів УСРР мала право видавати закони. Приміткою до ст. 16 Конституції УСРР 1919 р. зазначалося, що питання, передбачені ст. 13 або 11 Конституції УСРР 1919 р., не могли бути передані ЦВК на остаточне вирішення РНК УСРР.

Постановою V Всеукраїнського з'їзду рад «Про радянське будівництво» від 1 березня 1921 р. (далі – Постанова 1921 р.) передбачалося, що «ніякі органи, крім Всеукраїнського з'їзду рад, УкрЦВК, його Президії й Раднаркому, не мають права видавати законодавчі акти загальнодержавного значення» [7, с. 89]. Отже, Постановою 1921 р. за Президією ВУЦВК вперше було юридично закріплено право видавати законодавчі акти. Хоча відомо, що Конституція УСРР 1919 р. не передбачала Президії ВУЦВК в системі центральних органів державної влади. Але за прикладом і досвідом РРФСР Президія ВУЦВК створювалася як до прийняття Конституції УСРР у 1919 р., так і після її прийняття [3, с. 181]. Конституція РРФСР 1918 р. передбачала

Президію ВУЦВК в системі органів державної влади, проте не було чітко визначено її компетенцію. Це питання було вирішено постановою VII Всеросійського з'їзду рад «Про радянське будівництво» від 23 грудня 1920 р. На підставі резолюції VIII з'їзду РКП (б) IV Всеукраїнський з'їзд Рад у травні 1920 р. прийняв постанову з питань радянського будівництва, в якій розроблялися, зокрема, питання про функції Президії ВУЦВК, її права й обов'язки та місце в системі найвищих органів влади. У зазначеній постанові не було прямо сказано, що в період між сесіями ВУЦВК Президія є найвищим органом влади, проте характер і зміст її компетенції про це свідчив. Зокрема, серед повноважень Президії була підготовка матеріалів і проектів декретів для розгляду на сесіях ВУЦВК та керівництво його засіданнями. Постановою 1921 р. було розширено й конкретизовано функції Президії ВУЦВК, зокрема за нею було закріплено право скасовувати постанови Раднаркому УРСР і видавати в порядку управління необхідні акти від імені ВУЦВК, звітуючи про свою діяльність на чергових сесіях ВУЦВК. Отже, Президія ВУЦВК розглядала й вирішувала важливі питання господарського, культурного та державного будівництва, а особливо інтенсивною була її робота в період утворення СРСР і розробки його конституції.

Крім Всеукраїнського з'їзду рад, ВУЦВК, РНК УСРР, із 1919 р. по 1921 р. як законодавчий орган виступала Рада праці й оборони [3, с. 187]. Проте Конституція УСРР 1919 р. відповідної норми не містила, остаточно це питання було вирішене Постановою 1921 р., якою, як уже зазначалося, було закріплено систему органів, що мали право видавати законодавчі акти.

Отже, законодавча влада в Українській Соціалістичній Радянській Республіці здійснювалася Всеукраїнським з'їздом рад, Всеукраїнським виконавчим комітетом, Президією Всеукраїнського центрального виконавчого комітету та Радою Народних комісарів УСРР.

Всеукраїнському з'їзду рад належало право видання законодавчих актів у всіх без винятку галузях державного життя. Утвердження, зміна й доповнення Конституції належало виключному віданню Всеукраїнського з'їзду рад. Питання встановлення та зміни кордонів республіки; встановлення основ організації збройних сил; основ соціалістичного будівництва в галузі народного господарства, відносин з іноземними державами, зокрема оголошення війни й укладення миру, а також затвердження річного бюджету вирішуються владою як З'їзду, так і ВУЦВК [8, арк. 3].

ВУЦВК мав право видавати законодавчі акти в усіх сферах державного життя за винятком актів, зарахованих до обов'язкового відання Всеукраїнського з'їзду рад. У період між Всеукраїнськими з'їздами рад до повноважень ВУЦВК належало: а) встановлення та зміна кордонів і відчуження частини території; б) оголошення війни й миру; в) ратифікація мирних договорів; г) укладання позик, митних і торгових договорів і фінансових угод; д) затвердження бюджету; е) встановлення основ організації збройних сил республіки; ж) установа основ організації основ народного господарства; з) скасування або введення загальнодержавних податків і

повинностей; і) обрання або зміщення Ради Народних комісарів і голови Ради Народних комісарів [8, арк. 3].

До відання Президії ВУЦВК належало (компетенція її наведена вичерпно): а) спостереження за виконанням постанов ВУЦВК; б) загальне керівництво цією роботою як у центрі, так і на місцях; в) ведення зносин від імені ВУЦВК; г) скасування й затвердження постанов РНК і видання в порядку управління необхідних постанов від імені ВУЦВК з обов'язком представляти доповідь про свою роботу на чергових сесіях ВУЦВК; д) призначення окремих комісарів і затвердження Уповноважених народних комісаріатів РСФРР (об'єднаних відомств); е) вирішення питань і конфліктів, що стосувалися взаємовідносин між наркоматом, главками й центрами, з одного боку, і місцевими виконкомами – з іншого; ж) вирішення питань адміністративно-господарського поділу УСРР; з) розгляд клопотання про помилування та вирішення інших питань у порядку управління; к) підготовка матеріалів для роботи Всеукраїнського з'їзду рад і ВУЦВК за один місяць до З'їзду чи за два тижні до сесії; і) керівництво засіданнями Пленуму ВУЦВК; л) унесення проектів декретів на розгляд Пленуму ВУЦВК. Так, наприклад, на засіданнях Президії ВУЦВК у 1923 р. в порядку законодавства було розглянуто 45 питань, присвячених організації центральної та місцевої влади, судові – 41 питання (6 – громадянському праву, 12 – карному праву, 9 – судоустрою та судочинству, 14 – виправно-трудої справі), 11 – трудовому праву, 12 – соціальному забезпеченню, 8 – народній освіті, 5 – військовим справам [9, арк. 1].

РНК УСРР належало загальне управління справами республіки, право видання декретів і постанов і загальнодержавних заходів, що не терплять зволікання, за винятком актів, зарахованих до виключного відання Всеукраїнського з'їзду рад, ВУЦВК чи його Президії. Народні комісаріати й Уповноважені РСФРР об'єднаних комісаріатів мали право видавати свої постанови лише в порядку управління, в межах компетенції, наданої їм чинним законодавством [8, арк. 3].

З питань законодавства, що виникали в Раднаркомі чи окремих наркоматах, але не належали до компетенції Раднаркому, останній мав право вносити в Президію ВУЦВК розроблені законопроекти для проведення їх згідно з установленою процедурою через відповідний законодавчий орган республіки [8, арк. 5].

Після утворення Союзу Радянських Соціалістичних Республік і прийняття Конституції СРСР 1924 р. були внесені зміни до конституцій союзних республік. Зокрема, відповідні зміни в УСРР були прийняті постановою ІХ Всеукраїнського з'їзду рад «Про зміну Конституції Української Соціалістичної Радянської Республіки» від 10 травня 1925 р. № 302, якими закріплювалося входження УСРР до складу СРСР. Так, відповідно до зазначеного нормативно-правового акта, найвищим органом влади УСРР проголошувався Всеукраїнський з'їзд рад робітничих, селянських і червоноармійських депутатів (у редакції російською мовою «верховним органом влади УСРР»), а в період між З'їздами – Всеукраїнський центральний виконавчий комітет. У період між сесіями ВУЦВК вищим законодавчим,

виконавчим і розпорядчим органом УСРР була Президія Всеукраїнського центрального виконавчого комітету, що її обирає ВУЦВК [10].

Статтею 9 Постановою ІХ Всеукраїнського з'їзду рад «Про зміну Конституції Української Соціалістичної Радянської Республіки» 1925 р. зазначалося, що, відповідно до Конституції СРСР 1924 р., у справах, зарахованих до компетенції СРСР, на території УСРР обов'язкову силу мали постанови найвищих органів Союзу РСР.

Отже, змінами до Конституції УСРР реорганізовано систему органів державної влади та управління відповідно до загальносоюзної Конституції 1924 р. Проте законодавчі повноваження залишилися закріпленими за Всеукраїнським з'їздом рад, ВУЦВК, його Президією та РНК УСРР. Крім того, змінами до ст. 9 Основного Закону зазначалося, що ніхто, крім Всеукраїнського з'їзду рад, Центрального виконавчого комітету, його Президії й Раднаркому, не має права видавати «законодавчі акти, декрети й інші постанови загальнодержавного значення на території УСРР».

Наступним етапом формування законодавчих органів УСРР було прийняття 15 травня 1929 р. нового Основного Закону УСРР. Відповідно до Конституції УСРР 1929 р., верховним органом влади був Всеукраїнський з'їзд рад робітничих, селянських і червоноармійських депутатів, до виключного відання якого, зокрема, і у сфері законотворчості належало затвердження, зміна та доповнення Конституції УСРР, остаточне затвердження Конституції Автономної Молдавської Соціалістичної Радянської Республіки, змін і доповнень до неї. ВУЦВК в періоді між Всеукраїнськими з'їздами рад був верховним законодавчим, розпорядчим і виконавчим органом влади УСРР, який, у свою чергу, був відповідальний перед Всеукраїнським з'їздом рад. До відання ВУЦВК, зокрема, у сфері законотворчості належало затвердження законодавчих актів Президії ВУЦВК, ухвалених у період між сесіями, проектів кодексів, а також усіх законодавчих актів, що визначали загальні норми політичного, економічного та культурного життя держави або вносили докорінні зміни в практичну роботу державних органів, а також розгляд питань про часткові зміни Конституції УСРР і про зміну Конституції АМРСР із подальшим поданням на остаточне затвердження Всеукраїнського з'їзду; внесення в порядку законодавчої ініціативи до союзних органів влади питання про зміну Конституції СРСР. Президія ВУЦВК була в періоді між сесіями ВУЦВК вищим законодавчим, виконавчим і розпорядчим органом влади УСРР, яка мала право припиняти й скасовувати постанови РНК та окремих народних комісаріатів УСРР, Всемолдавського ЦВК й округових виконавчих комітетів [11, с. 277–279].

У Конституції УСРР 1929 р. зазначалося, що Президія ВУЦВК мала право в межах наданих повноважень видавати декрети, постанови та розпорядження, розглядати й затверджувати проекти декретів і постанов, що вносилися РНК УСРР. Усі законодавчі акти й постанови, в яких визначалися загальні норми політичного, економічного та культурного життя республіки, а також які вносили докорінні зміни в практичну організацію робіт державних органів влади, рівно як і проекти кодексів законів, обов'язково належало подавати на



розгляд і затвердження Сесії ВУЦВК. Президія ВУЦВК здійснювала право законодавчої ініціативи у вищих органах державної влади та управління СРСР і опротестовувала перед сесією ЦВК СРСР постанови Президії ЦВК СРСР; перед Президією ЦВК СРСР постанови РНК СРСР і припиняла в належних випадках на території УРСР чинність постанов народних комісаріатів і центральних органів СРСР, які мали права народних комісаріатів [11, с. 280]. Отже, проаналізувавши повноваження вищих органів державної влади відповідно до Конституції УСРР 1929 р., вітчизняний дослідник С.М. Коник зараховує Президію ВУЦВК до органу верховного управління УСРР [12, с. 256].

РНК УСРР як розпорядчий і виконавчий орган ВУЦВК здійснював загальне управління республікою. У межах наданих їй прав ВУЦВК видавала законодавчі акти й постанови, обов'язкові до виконання на всій території республіки, яка, у свою чергу, була відповідальна перед Всеукраїнським з'їздом рад, ВУЦВК і його Президією [11, с. 280–281].

Отже, згідно з Конституцією УСРР 1929 р., законотворчу діяльність здійснювали такі органи державної влади та управління, як Всеукраїнський з'їзд рад, ВУЦВК, Президія ВУЦВК, РНК УСРР. Відповідно до Конституції СРСР 1936 р., законодавча функція перейшла у виключну компетенцію Верховної Ради СРСР в межах союзних і автономних республік відповідно до Верховних Рад цих республік [11, с. 349].

## **2. Особливості законотворчого процесу органів державної влади та управління УСРР у 1920–1930-х рр.**

Законотворчі функції в УСРР в 1920–1930-х рр. виконувало кілька органів державної влади та управління: Всеукраїнський з'їзд рад, ВУЦВК, Президія ВУЦВК та РНК УСРР. Це, у свою чергу, ускладнювало виокремлення й аналіз стадій (етапів) законотворчого процесу зазначених органів. Відтак, застосовуючи загальнотеоретичні положення щодо сутності законотворчого процесу, умовно можна виокремити такі стадії законотворчого процесу органів державної влади та управління УСРР у зазначений період: 1) законодавча ініціатива; 2) обговорення проекту законодавчого акта; 3) прийняття й затвердження проекту законодавчого акта; 4) опублікування (оприлюднення) проекту законодавчого акта. Адже законотворчий процес вищих органів державної влади УСРР у 1920–1930-х рр. складався з послідовно визначених стадій: від формування правої ідеї до втілення її в життя. Проте особливістю всіх дій на кожній стадії було їх узгодження з партійними органами. Тобто на будь-якому етапі КП(б)У могла припинити прийняття законодавчого акта або внести в нього зміни та доповнення. Крім того, однією з особливостей перших днів установаження радянської влади в Україні було використання досвіду законотворчої діяльності органів державної влади РСФРР [13, с. 18–19].

Перша стадія – *законодавча ініціатива* – мала свої особливості в законотворчому процесі УСРР. Якщо говорити про період 1920–1930-х рр., то термін «законодавча ініціатива» вживався дуже рідко. Наприклад, у Положенні про Всеукраїнський центральний виконавчий комітет Рад

робітничих, селянських і червоноармійських депутатів, затвердженому постановою 3-ої сесії ВУЦВК 8-го скликання від 12 жовтня 1924 р., цей термін уживався тільки щодо Президії ВУЦВК (ст. 22) і членів ВУЦВК (ст. 34), в усіх інших випадках мова йшла про право внесення питань у порядку ініціативи [14].

Відтак частіше в законодавстві вживалося поняття «ініціатива» в широкому значенні, що включало в себе можливість вносити на розгляд законодавчих органів питання, що не потребували законодавчого оформлення [15, с. 28].

У 1920–1930-х рр. (до прийняття Конституції УРСР 1937 р.) право законодавчої ініціативи мало широке коло державних органів, організацій та осіб, діяльність яких охоплювала широку сферу суспільних відносин. Серед суб'єктів права законодавчої ініціативи розрізнялися ті з них, які мали право вносити пропозиції на сесії ВУЦВК, і ті, які вносили пропозиції в Президію ВУЦВК. До перших належали самі сесії ВУЦВК, Президія ВУЦВК, Президія ЦВК СРСР, Рада народних комісарів УССР, губернські виконавчі комітети і члени ВУЦВК. Що стосується таких організацій, як Всеукраїнська центральна рада профспілок, ЦК комнезамів, Всеукраїнський кооперативний союз сільського господаря і Червоного Хреста, то вони могли вносити питання на обговорення сесії ВУЦВК тільки через Президію ВУЦВК. До других належали: а) державні органи – ЦВК СРСР, ЦВК союзних республік, РНК УССР, ЦВК і РНК Молдавської АССР, народні комісаріати й інші центральні відомства та установи УСРР, окружні виконавчі комітети; б) посадові особи – Голова й секретар Президії ВУЦВК, члени та кандидати в члени Президії ВУЦВК, члени ВУЦВК, Голова РНК УССР і його заступники, голови постійних і тимчасових комісій при ВУЦВК; в) республіканські громадські організації – центральні кооперативні організації, Всеукраїнська рада профспілок, спілка Червоного Хреста, міжнародна організація допомоги борцям революції тощо. Крім того, окремі колективи і громадяни також мали право в порядку ініціативи порушувати питання, що поступали на розгляд Секретаря ВУЦВК, і від нього залежало їх подальше направлення [16, с. 67].

З викладеного переліку помітно, що серед суб'єктів права законодавчої ініціативи відсутні з'їзди Рад: Всеукраїнський і місцеві. Пояснюється це тим, що, фактично виступаючи суб'єктом права законодавчої ініціативи, з'їзди законодавчо не були ним наділені. Причиною цього можна назвати те, що діяльність Всеукраїнського з'їзду рад не регулювалася окремим нормативним актом постійної дії [17, с. 49]. Проте, як свідчить практика, більшість важливих актів були підготовлені з ініціативи Всеукраїнського з'їзду рад. Ініціатива з'їзду Рад виражалася в специфічній формі – у формі постанови-директиви, що не допускала альтернативи для відповідних законодавчих органів: прийняти чи відхилити пропозицію, що в ній містилась. У цьому також виявлялася одна з особливостей правового статусу верховного представницького органу влади в системі суб'єктів права законодавчої ініціативи [16, с. 68].

Отже, у 1920–1930-х рр. поняття «ініціатива» вживалося в широкому значенні, що включало в себе можливість уносити на розгляд законодавчих

органів питання, які не потребували законодавчого оформлення. Причиною цього було те, що в 1920–1930-х рр. (до прийняття Конституції УСРР 1937 р.) право законодавчої ініціативи мало широке коло державних органів, організацій та осіб, діяльність яких охоплювала широку сферу суспільних відносин [15, с. 29].

*Обговорення законопроекту в законодавчому органі* – наступна стадія в законотворчому процесі. У 1920–1930-х рр., коли законодавчі функції виконувало кілька державних органів, проекти могли розглядатися в одному державному органі й подаватися для затвердження у вищий державний орган, або в кількох державних органах, або навіть у всіх законодавчих органах (наприклад, проекти, що стосувалися найважливіших сфер суспільного життя).

Відповідно до ст. 34 Конституції УСРР 1929 р., Президія ВУЦВК, зокрема, розглядала й затверджувала проекти декретів і постанов, що їх уносила РНК УСРР. Якщо ці акти належали до сфери регулювання, що входила до безпосередньої компетенції Президії ВУЦВК, то на цьому рівні й завершувалося обговорення. Водночас ст. 35 зазначеного нормативно-правового акта передбачалося, що всі законодавчі акти та постанови, в яких визначалися загальні норми політичного, економічного й культурного життя УСРР, а також ті, що вносили докорінні зміни в наявну практику діяльності державних органів країни, а також проекти кодексів законів обов'язково належало подавати на розгляд і затвердження сесії ВУЦВК [11, с. 280]. Отже, законопроект міг обговорюватися на засіданні РНК УСРР (за умови, що він ініціювався РНК УСРР), Президії ВУЦВК, а потім на сесії ВУЦВК.

Крім того, згідно зі ст. 22 Конституції УСРР 1929 р., затвердження, зміна, доповнення Конституції УСРР, а також остаточне затвердження, зміна та доповнення до Конституції Автономної Молдавської Соціалістичної Радянської Республіки належали до виключної компетенції Всеукраїнського з'їзду рад. Отже, ці питання обговорювалися на засіданнях ВУЦВК, його Президії, РНК УСРР, а результати цих обговорень у вигляді пропозицій передавалися на розгляд і вирішення Всеукраїнського з'їзду рад, тобто проходили обговорення в усіх органах, що мали законодавчі повноваження.

Обговорення законопроектів у тих законодавчих органах, які їх затверджували, відбувалося в організаційних формах, що були властиві цим органам. Суб'єктами обговорення були члени відповідного законодавчого органу: делегати Всеукраїнського з'їзду рад, члени й кандидати ВУЦВК, члени й кандидати Президії ВУЦВК, члени РНК УСРР [13, с. 30–32]. Крім того, законодавством передбачалася можливість залучення до обговорення питань у тому числі й законодавчого характеру й інших осіб. Так, наприклад, відповідно до наказів «Про порядок роботи Президії ВУЦВК» від 30 липня 1925 р. (ст. ст. 4, 5) і від 6 лютого 1929 р. (ст. ст. 4, 5), Президія ВУЦВК на свій розсуд мала право розширювати коло учасників свого засідання.

Порядок обговорення законодавчих актів у всіх вищих органах державної влади мав багато спільних рис. Зокрема, в юридичній літературі в ньому виокремлюють дві складові частини: інформаційно-довідну та дискусійно-

оціночну. Перша включала в себе доповідь (тобто інформацію) і співповіді по суті питання, друга – виступи членів відповідного вищого органу державної влади й інших уповноважених на це осіб [16, с. 86].

Доповідачі на Всеукраїнський з'їзд рад і сесії ВУЦВК рекомендувалися Президією ВУЦВК, яка у своєму рішенні про скликання з'їзду чи сесії одночасно визначала порядок денний і доповідачів із кожного питання. Щодо законодавчих актів, які вже розглядалися на засіданнях Президії ВУЦВК, з доповіддю, як правило, виступав секретар Президії ВУЦВК або особа, уповноважена відомством чи установою – ініціатором постановки питання. Крім доповідачів, на сесіях ВУЦВК і засіданнях Президії могли виступати співдоповідачі: відповідно від постійних комісій ВУЦВК, від відомств і установ – ініціаторів постановки питання в тому випадку, коли доповідь робив секретар ВУЦВК.

Після доповіді та співповіді розпочиналися дебати. Їх характер залежав від характеру питання, що обговорювалося, складу органу, в якому проходило обговорення, і шляхів його вирішення. Варто зазначити, що особливий вплив на хід дебатів здійснював саме склад органу, в якому відбувалося обговорення законодавчого акта, особливо в перші роки встановлення радянської влади, коли до складу відповідного органу, окрім представників КП(б)У, входили представники інших партій [16, с. 86–87].

Наступною стадією законотворчого процесу було *прийняття законопроекту*. Проект правового акта набуває юридичної сил лише після того, як він прийнятий (затверджений) вищим органом державної влади. Затвердження правового акта у вищих органах державної влади відбувалося шляхом голосування. У період, що досліджується, передбачалася можливість використовувати три види голосування. Відкрите голосування було головним видом голосування, що застосовувалося в усіх вищих органах державної влади. Питання вирішувалися простою більшістю голосів.

Таємне голосування передбачалося регламентом тільки деяких Всеукраїнських з'їздів рад у перші роки радянської влади. Воно могли проводитися за рішенням Президії з'їзду або за вимогою 1/3 присутніх делегатів. Проте на практиці цей вид голосування майже не застосовувався.

Поіменне голосування передбачалося регламентами деяких Всеукраїнських з'їздів рад, а також Положеннями про ВУЦВК 1921 р. і 1924 р. Так, поіменне голосування на сесії ВУЦВК могли здійснюватися лише за письмовим клопотанням 20 членів ВУЦВК (ст. 36 Положення про ВУЦВК 1921 р.; ст. 13 Положення про ВУЦВК 1924 р.), а для Президії ВУЦВК воно не передбачалося.

Проте поіменне голосування, як і таємне, майже не використовувалося на практиці. Водночас у науковій літературі є згадка про такий спосіб голосування, як голосування шляхом підняття з місця (проте в законодавстві про це згадки не має). Зокрема, так було прийнято постанову III Всеукраїнського з'їзду рад про формулу урочистої обіцянки червоноармійця [16, с. 91].

Унаслідок того, що законодавчими функціями володіло кілька органів, велике значення набувало розмежування їхньої компетенції. Ці питання вирішувалися в конституційному порядку. Для кожного з вищих органів державної влади був установлений різний обсяг компетенції залежно від його статусу, визначеного конституцією. У цьому виявлявся пріоритет, верховенство вищого органу влади у ставленні до нижчого. Це становище особливо підкреслювалося конституційним закріпленням виключних повноважень. Відповідно до ст. 22 Конституції УСРР 1929 р., до цієї групи повноважень Всеукраїнського з'їзду рад належало затвердження, зміна та доповнення Конституції УСРР; остаточне затвердження Конституції Молдавської АСРР і зміни та доповнення до цієї Конституції; зміна кордонів УСРР і встановлення меж Молдавської АСРР тощо. Характерно, що перераховані вище повноваження входили до компетенції ВУЦВК. Зокрема, він мав право розглядати питання про зміну Конституції УСРР і Молдавської АСРР, про регулювання кордонів УСРР і Молдавської АСРР, але свої постанови із цих питань ВУЦВК зобов'язаний був представляти на затвердження Всеукраїнського з'їзду рад (ст. 30 Конституції УСРР 1929 р.).

Тільки після затвердження Всеукраїнським з'їздом рад постанов, прийнятих ВУЦВК, вносилися відповідні зміни до конституції. Постанови ВУЦВК, прийняті з інших питань, що належали до його компетенції, не підлягали затвердженню вищим законодавчим органом. У цьому випадку прийняття акта водночас було і його затвердженням.

Конституція УСРР не виокремлювала виключних повноважень ВУЦВК і його Президії, чим, мабуть, підкреслювалось, що будь-яке питання, вирішення якого належало до компетенції ВУЦВК, могло бути вирішене його Президією, так само як будь-яке з питань, зарахованих до компетенції Президії, мав право вирішувати ВУЦВК, якщо вважав це за необхідність. Разом із тим ВУЦВК володів низкою таких повноважень, які стосовно до Президії були виключними, тобто вона не мала права самостійно їх вирішувати. До цих повноважень можна зарахувати, наприклад, затвердження проектів кодексів, а також усіх законодавчих актів, що визначали загальні норми політичного, економічного й культурного життя республіки або вносили конкретні зміни в практику державних органів республіки (ст. 30 Конституції УСРР 1929 р.). Коло питань, що належали до компетенції ВУЦВК, могла розглядати Президія і приймати щодо них відповідні правові акти, але вони підлягали обов'язковому представленню на розгляд і затвердження сесії ВУЦВК (ст. 35 Конституції УСРР 1929 р.). За ВУЦВК зберігалася прерогатива надати остаточну юридичну силу прийнятим актам Президії шляхом їх затвердження. Водночас акти Президії, якими вирішувались питання безпосередньої компетенції Президії, приймалися нею самою без наступного затвердження ВУЦВК. З питань же виключних повноважень вищого законодавчого органу прийняті акти вимагали затвердження відповідним органом влади. У необхідних випадках кожна вища інстанція могла скасувати будь-який акт нижчої інстанції, на що прямо вказувалося в конституції.

Викладене дає змогу розглядати затвердження не тільки як акт санкціонування й надання остаточної юридичної сили прийнятим рішенням, а і як одну з форм контролю вищого законодавчого органу над нижчим [16, с. 93].

Четвертою стадією законотворчого процесу УСРР у 1920–1930-х рр. було *опублікування (оприлюднення) законодавчого акта*.

Опублікування законотворчого акта в офіційному виданні було найбільш поширеним способом набрання ним чинності. Із цією метою було створено Всеукраїнське видавництво при ВУЦВК, до складу якого входили редакційна колегія, військовий відділ, контрагентство, адміністративний і контрольно-інспекторський відділи [18, арк. 28]. Остаточно це питання було врегульовано постановою ВУЦВК «Про порядок публікації офіційного матеріалу в «Известиях» ЦВКа» від 5 серпня 1920 р. [19].

Порядок оприлюднення законодавчих актів також регламентувався Постановою ВУЦВК «Про порядок опублікування законодавчих актів» від 7 березня 1923 р. [20, арк. 73], а законодавчих актів РНК УСРР – Декретом РНК УСРР «Про порядок розгляду і опублікування законодавчих і урядових актів» від 25 січня 1921 р. [21]. Зокрема, всі постанови Всеукраїнського з'їзду рад, постанови ВУЦВК, постанови Президії ВУЦВК та постанови РНК УСРР публікувалися в «Известиях ВУЦИК (Вістях)» і «Собрании Узаконений и распоряжений правительства на Украине» за підписом голови й секретаря ВУЦВК, голови РНК УСРР, відповідного наркома й управляючого справами (скріплялося підписом секретаря), відповідно [8, арк. 4].

Крім того, в період, що розглядається, існували й інші способи оприлюднення нормативно-правових актів, але вони були не так поширені, як публікація. Зокрема, це набуття чинності законом за допомогою телеграфу, а також із моменту, вказаного в самому законі [13, с. 41–42].

Варто зазначити, що важливу роль у законотворчому процесі відігравав Народний комісаріат юстиції УСРР. Із самого початку створення в його структурі існували відділи законодавчих пропозицій і кодифікації та публікації законів [22, арк. 24]. Саме відділ публікації НКЮ УСРР здійснював великий обсяг робіт із підготовки до публікації та самої публікації законотворчих актів УСРР.

### **Висновки**

Отже, в 1920–1930-х рр. органами державної влади та управління, що здійснювали законотворчу діяльність, були Всеукраїнський з'їзд рад, ВУЦВК, Президія ВУЦВК, РНК УСРР. Відповідно до Конституції УРСР 1936 р., законодавча функція перейшла до виключної компетенції Верховної Ради УРСР.

Аналіз конституційних засад створення та діяльності законодавчих органів державної влади УСРР у 1920–1930-х рр. дає змогу виокремити етапи їх формування, а саме: перший: 1919–1925 рр. (Конституція УСРР 1919 р. – Конституція УСРР у редакції 1925 р.); другий: 1925–1929 рр. (від Конституції УСРР у редакції 1925 р. до Конституції УСРР 1929 р.); третій: 1929–1937 рр. (від Конституції УСРР 1929 р. до Конституції УРСР 1937 р.); четвертий,

пов'язаний із прийняттям Конституції УРСР 1937 р., відповідно до якої законодавча функція перейшла до Верховної Ради УРСР.

Законотворчий процес вищих органів державної влади УСРР у 1920–1930-х рр. умовно складається з послідовно визначених стадій, як-то: 1) законодавча ініціатива; 2) обговорення проекту законодавчого акта; 3) прийняття й затвердження проекту законодавчого акта; 4) опублікування (оприлюднення) проекту законодавчого акта.

Характерними рисами законотворчої діяльності органів державної влади та управління УСРР було використання досвіду законотворчої діяльності органів державної влади РСФРР, а також те, що вона здійснювалася під впливом марксистко-ленінської ідеології й контролем КП(б)У.

### Список використаних джерел:

1. Конституция Украинской Социалистической Советской Республики (Основной Закон). – К. : Всеукраинское издательство при В.Ц.И.К. Советов Рабочих, Крестьянских и Красноармейских Депутатов, 1919. – 15 с.

2. Гончаренко В.Д. Законодавчі органи України за часів нової економічної політики / В.Д. Гончаренко // Вісник Національної академії правових наук України. – 2014. – № 78. – С. 74–83.

3. Бабій Б.М. Українська радянська держава в період відбудови народного господарства (1921–1925 рр.) / Б.М. Бабій. – К. : Видавництво Академії наук Української РСР, 1961. – 384 с.

4. Dudchenko O.S. Evolution of legal status of Council of people's Commissars in the Ukrainian SSR in 1920s / O.S. Dudchenko // «Evropský politický aprávní diskurz». Svazek 1. – 6. vydání. – 2014. – S. 437–445.

5. Гошовський В.С. Реформування системи виконавчої влади в Україні: концептуальні засади і правове регулювання : [монографія] / В.С. Гошовський. – К. : Хай-Тек Прес, 2012. – 320 с.

6. Єрмолін В.П. Конституційні засади виконавчої влади в Україні (проблеми теорії і практики) : дис. ... кан. юрид. наук : спец. 12.00.02 / В.П. Єрмолін. – К., 2002. – 200 с.

7. Про радянське будівництво : Постанова V Всеукраїнського з'їзду Рад від 1 березня 1921 р. № 92 // Збір законів і розпоряджень Робітничо-Селянського уряду України. – 15 лютого – 08 березня 1921 р. – Ч. 3. – Ст. 92. – С. 88–91.

8. Центральний державний архів вищих органів влади і управління України. – Ф. 1. – Оп. 2. – Спр. 878. – 11 арк.

9. Центральний державний архів вищих органів влади і управління України. – Ф. 1. – Оп. 2. – Спр. 934. – 10 арк.

10. Про зміну Конституції Української Соціалістичної Радянської Республіки : Постанова IX Всеукраїнського з'їзду рад від 10 травня 1925 р. № 302 // Збірник узаконень та розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду України. – 30 липня 1925 р. – Ч. 47. – Ст. 302. – С. 517–526.

11. Хрестоматія з історії держави і права України : [навч. посіб для студ. юрид. спец. вищ. закл. освіти] : у 2 т. / за ред. В.Д. Гончаренка. – К. : Видавничий Дім «Ін Юре», 1997. – Т. 2 : Лютий 1917 р. – 1996 р. / уклад.: В.Д. Гончаренко, А.Й. Рогожин, О.Д. Святоцький. – 1997. – 800 с.

12. Коник С.М. Повноваження та компетенція вищих органів державної влади відповідно до Конституції УРСР 1929 року / С.М. Коник // Університетські наукові записки. – 2005. – № 1–2 (13–14). – С. 252–256.

13. Рогожин А.И. Очерк истории социалистической законности УССР в период иностранной военной интервенции и гражданской войны / А.И. Рогожин. – Х. : Изд-во Харьковского университета, 1963. – 120 с.

14. Про затвердження Положення про Всеукраїнський Центральний Виконавчий Комітет (ВУЦВК) : Постанова 3-ої Сесії ВУЦВК 8-го скликання від 12 жовтня 1924 р. № 276 // Збірник узаконень та розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду України. – 1924 р. – № 45. – Ст. 276.
15. Дудченко О.С. Конституційно-правовий статус суб'єктів права законодавчої ініціативи в УСРР в 1920–1930-х рр. / О.С. Дудченко // Часопис Київського університету права. – 2016. – № 4. – С. 27–30.
16. Яковенко Д.Т. Высшие органы государственной власти Украинской ССР в условиях строительства социализма (1917–1937 гг.) (Конституционные основы организации и деятельности) : [учебное пособие] / Д.Т. Яковенко. – К. : Научно-исследовательский и редакционно-издательский отдел, 1975. – 118 с.
17. Голодний М.А. Всеукраїнські з'їзди Рад, їх компетенція та порядок діяльності / М.А. Голодний // Проблеми правознавства. – 1971. – Вип. 20. – С. 49.
18. Центральний державний архів вищих органів влади і управління України. – Ф. 1. – Оп. 1 (додаток). – Спр. 5. – 109 арк.
19. О порядке печатания официального материала в «Известиях» ЦИКа : Постановление Всеукраинского Центрального Исполнительного Комитета от 5 августа 1920 г. № 189 // Собрание Узаконений и Распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства Украины. – 01–10 августа. – № 22. – Ст. 440. – С. 643–644.
20. Центральний державний архів вищих органів влади і управління України. – Ф. 1. – Оп. 2. – Спр. 859. – 246 арк.
21. Про порядок розгляду і опублікування законодавчих і урядових актів : Декрет РНК УСРР від 25 січня 1921 р. № 22 // Збір законів і розпоряджень Робітничо-Селянського уряду України. – 01–29 січня 1921 р. – Ч. 1. – Ст. 22. – С. 16–17.
22. Центральний державний архів вищих органів влади і управління України. – Ф. 8. – Оп. 1. – Спр. 68. – 237 арк.



**Іванов А.О.**  
кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри правознавства  
Миколаївського національного університету імені В.О. Сухомлинського,  
м. Миколаїв

## **ВЗАЄМОДІЯ ПРОКУРОРА ТА ПРАЦІВНИКІВ ОПЕРАТИВНИХ ПІДРОЗДІЛІВ У СУЧАСНОМУ ПРОЦЕСІ ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ**

### **Анотація**

*У статті проаналізовано проблемні питання взаємодії прокурора та працівників оперативних підрозділів у сучасному процесі державотворення. Зазначено необхідність забезпечення діяльності прокурора, який є координатором кримінального провадження на всіх стадіях, з боку інших складників правоохоронної системи. Виокремлено оперативні підрозділи як самостійний складник системи кримінальної юстиції, які в кримінальному провадженні виконують забезпечувальну функцію. Визначено фактори, що впливають на якість підготовки, а також складники, які повинні бути враховані під час підготовки до державного обвинувачення. Окреслено основні напрями взаємодії між працівниками оперативних підрозділів і прокурорами. Придільено особливу увагу питанням важливості взаємного обміну наявної інформації між прокурором та оперативним працівником. Звернуто увагу на важливість використання аналітичної інформації, а також даних інформаційно-пошукових баз, оперативних обліків органів Національної поліції з метою реалізації завдань модернізованої моделі кримінального судочинства.*

### **Вступ**

Складність злочинних технологій і розроблення складних схем протидії діяльності системи кримінального переслідування значно утруднює діяльність органів прокуратури щодо реалізації їхньої обвинувальної функції. Крім того, в умовах чинності нового кримінального процесуального законодавства вся відповідальність за якість і своєчасність кримінального переслідування фактично покладена на прокурора. Така позиція прямо чи опосередковано закріплена в чинному законодавстві України. Водночас аналіз практики роботи органів прокуратури засвідчує, що кардинальна зміна функцій органів прокуратури під час досудового розслідування та судового розгляду значною мірою ускладнює реалізацію генеральних завдань органів прокуратури України. У рекомендації Ради Європи щодо ролі прокуратури в системі кримінального судочинства зазначено: «Прокурори <...> гарантують застосування закону, коли його порушення веде до кримінальних санкцій, ураховуючи як права особи, так і ефективність системи кримінального судочинства», тобто прокурор, з одного боку, повинен охороняти й захищати права особи, а з іншого – дбати про належну дієвість системи кримінального провадження [1].

Крім того, можна підтримати позицію вчених, які зазначають, що з 2013 року органи прокуратури вступили до наступного етапу діяльності з оновленою нормативно-правовою базою, а саме:

- прийняття і вступ у дію нового Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК України);
- внесення значної кількості змін до Закону України «Про прокуратуру»;
- видання нових галузевих наказів Генеральним прокурором України щодо завдань прокурорського нагляду за додержанням законів щодо здійснення оперативно-розшукової діяльності та досудового кримінального провадження, інших документів нормативного характеру, зокрема щодо порядку ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань [2, с. 148–149].

Подальше оновлення специфіки діяльності органів прокуратури відбулося з набранням чинності Законом України «Про прокуратуру» (2014 р.).

У зв'язку з перманентним розширенням повноважень, функцій і компетенції прокурора в кримінальному провадженні виникає гостра необхідність забезпечення його діяльності з боку інших складників правоохоронної системи України, які в той чи інший спосіб беруть участь у кримінальному переслідуванні. Сьогодні, незважаючи на певну втрату ініціативності, оперативні підрозділи залишаються важливими учасниками кримінального переслідування й зобов'язані сприяти іншим учасникам кримінального провадження у виконанні ними своїх функцій.

Фактично оперативні підрозділи є самостійним складником системи кримінальної юстиції, які в кримінальному провадженні виконують забезпечувальну функцію. Аналіз положень КПК України засвідчує, що основний тягар відповідальності за результати кримінального переслідування покладено на органи прокуратури, які є координатором кримінального провадження на всіх стадіях. Попри це, квінтесенцією їхньої діяльності залишається підтримання державного обвинувачення. У цьому контексті варто зауважити окремі проблемні аспекти. Так, заслуговує на увагу спостереження, зроблене Р. Крикливим, який зазначає, що реальний обсяг навантаження іноді такий, що прокурор через брак часу на належну підготовку (вивчення матеріалів кримінального провадження, складання плану участі в судовому засіданні) ледь спроможний позначити свою присутність у судовому процесі, а не участь у судовому розгляді справи [3, с. 36].

Сьогодні, з огляду на ускладнення криміногенної обстановки, наявні виклики злочинного середовища, виникає потреба пошуку додаткових напрямів взаємодії між співробітниками оперативних підрозділів і прокурором.

Метою статті є пошук найбільш ефективних способів і форм взаємодії між прокурором і співробітниками оперативних підрозділів під час підготовки й підтримання державного обвинувачення на сучасному етапі.

## **1. Методологічні особливості підготовки прокурора до підтримання державного обвинувачення**

Проведене дослідження свідчить, що спектр проблем, які пов'язані з підготовкою прокурора до підтримання державного обвинувачення, не

звувся й після прийняття нового КПК України (2012 р.). Так, під час проведення автором відповідних анкетувань працівники прокуратури зазначали, що на якість підготовки до підтримання державного обвинувачення впливає:

- зростання кількості кримінальних проваджень на одного працівника прокуратури;
- відсутність у багатьох прокуратурах практики щодо підтримання обвинувачення в суді прокурором, який здійснював процесуальне керівництво досудовим розслідуванням;
- відсутність практики ознайомлення прокурора з оперативно-розшуковими справами;
- ненапрацьованість методик підготовки та підтримання державного обвинувачення в умовах чинності нового кримінального процесуального законодавства.

Продовжуючи, Р. Крикливий наголошує, що під час вивчення матеріалів кримінального провадження прокурор не критично оцінює окремі джерела доказів, формує хибне уявлення стосовно причетності окремої особи до вчиненого. У судовому засіданні йому змінити це доволі складно, адже прокурор, який має недостатньо досвіду для цієї діяльності, часто здатний не критично дотримуватися сформульованих у вже затвердженому обвинувальному акті положень [3]. У контексті цього слушно погодитись із позицією С. Матієка. На його думку, прокурорська та слідча практика свідчить, що неналежна підготовка прокурора до підтримання державного обвинувачення в суді є причиною не тільки низького рівня його виступу в судових дебатах, а й бездіяльності, пасивності в підготовчій частині судового засідання та судовому дослідженні доказів [4, с. 15].

Окреслене вимагає підвищення ефективності підготовки до підтримання державного обвинувачення в суді, що, на думку автора, потребує організації ефективної взаємодії прокурора з працівниками оперативних підрозділів. Водночас для визначення найефективніших способів і форм взаємодії між прокурором і працівниками оперативних підрозділів під час підготовки до підтримання державного обвинувачення необхідно з'ясувати особливості методики цієї діяльності. Варто погодитись із позицією Ю. Крючка, який зазначає, що під методикою підготовки прокурора до підтримання державного обвинувачення в суді необхідно розуміти засновану на досягненнях науки і практики систему певних методичних правил, технічних прийомів і положень, спрямованих на оптимальні шляхи, способи реалізації методів пізнання конкретного кримінального провадження, шляхом його природного сприймання й формування запасу знань із метою з'ясування істини у справі [5, с. 41].

У результаті здійсненого дослідження встановлено, що практичні працівники прокуратури основною формою підготовки до підтримання державного обвинувачення вважають вивчення матеріалів кримінальних проваджень, що видається цілком обґрунтованим, адже без досконалого знання справи неможливо предметно брати участь у провадженні справи в

суді. Водночас, як слушно зазначають науковці, вивчення кримінальної справи теж має свою неоднозначну методика, залежно від обсягу й обставин справи та професіоналізму прокурора [6]. Аналітичний огляд наукових джерел засвідчує, що нині пропонуються такі типові методики вивчення матеріалів кримінального провадження:

- ознайомлення зі справою в тій послідовності, у якій вона була оформлена. Попри це, державний обвинувач обирає шлях, який пройшов слідчий. Недолік цього методу полягає в тому, що прокурор потрапляє під вплив версії слідчого, не знаючи формули обвинувачення;

- ознайомлення з обвинувальним актом, а відтак з іншими матеріалами кримінального провадження в послідовності, оформленій слідчим. Недолік цього методу полягає в тому, що прокурор психологічно може готуватись до добору доказів, які підтверджуватимуть версію обвинувачення, викладену слідчим;

- ознайомлення зі справою після попереднього розгляду справи суддею. Недоліком цього методу є те, що на позицію прокурора може вплинути позиція суду, зменшуючи його ініціативність у судовому провадженні [7, с. 7–8].

Крім того, з метою забезпечення досягнення мети кримінального судочинства, як слушно зауважують учені [8; 9; 10; 11, с. 46–55; 12, с. 137–159; 13, с. 304–333], прокурор має з'ясувати такий спектр питань:

- прокурор оголошуватиме весь обвинувальний висновок чи за згодою сторін лише резолютивну його частину;

- визначити свою думку щодо того, які докази треба дослідити й у якому порядку, а також стосовно доцільності чи недоцільності дослідження доказів щодо тих фактичних обставин справи та розміру цивільного позову, які не заперечуються;

- визначити сутність, зміст, тактику допиту підсудного, свідків (особливо неповнолітніх), потерпілого, експерта, огляду речових доказів, огляду й оголошення документів;

- з'ясувати можливість подання клопотань про проведення допиту свідка з використанням технічних засобів з іншого приміщення, про оголошення показів свідка, що були надані раніше, про огляд та оголошення документів, які є доказами у справі, про доповнення судового слідства; про можливе доручення органу, який проводив розслідування, виконання певних слідчих дій, що не в змозі провести безпосередньо суд, про перехід до судових дебатів після допиту обвинуваченого у випадку, коли суд обмежив дослідження фактичних обставин справи, що ніким не заперечуються.

Зважаючи на те, що в умовах чинності нового КПК України методика підготовки до підтримання державного обвинувачення досліджена недостатньо, варто виокремити чинники, які мають бути враховані під час підготовки до підтримання державного обвинувачення:

- особливості кримінально-правової конструкції складу злочину (особливого значення таке положення набуває під час підготовки до підтримання державного обвинувачення щодо злочинів економічної

спрямованості, оскільки це вимагає знання як специфіки відповідної сфери бізнесу чи виробництва, так і галузевого законодавства);

- наявність спеціального суб'єкта (зважаючи на особливості спеціального правового статусу, окремі суб'єкти мають значніші важелі для тиску на суб'єктів кримінального провадження та затягування процесу);

- особливості предмета доказування в кримінальних провадженнях;

- специфіка судових експертиз, які призначаються під час досудового розслідування й судового розгляду кримінальних проваджень;

- одночасне застосування кількох засобів забезпечення кримінального провадження (наприклад, домашнього арешту як запобіжного заходу та відсторонення від посади);

- відсутність єдиної слідчої й судової практики застосування кримінального процесуального законодавства України;

- особливості структурної побудови злочинного угруповання, чи всі його активні учасники та лідери притягуються до кримінальної відповідальності (у провадженнях щодо злочинів, учинених організованими злочинними групами і злочинними організаціями);

- необхідність проведення окремих оперативно-тактичних операцій під час судового провадження;

- надійність свідків обвинувачення;

- чи застосовуються заходи забезпечення безпеки щодо окремих учасників кримінального провадження тощо.

## **2. Напрями співпраці прокурора та оперативних працівників**

З огляду на зазначене, особливої актуальності набуває взаємодія між прокурором та оперативними підрозділами під час підготовки до підтримання обвинувачення.

Необхідно зауважити, що спільна діяльність системи оперативних підрозділів органів Національної поліції (далі – ОНП) і прокуратури дає їм змогу набувати властивостей, які не притаманні кожній із цих систем окремо. Фактично взаємодія оперативних підрозділів і державного обвинувача під час підготовки державного обвинувачення сприяє досягненню комуляційного ефекту, тобто підвищенню ефективності досягнення результату за рахунок їхньої інтеграції [14, с. 331–333].

Взаємодія – одна з основних філософських категорій, яка відображає процеси впливу різних об'єктів один на одного, їхню взаємну зумовленість і зміну стану або взаємоперехід, а також породження одним об'єктом іншого. Взаємодія становить вид прямого або опосередкованого, зовнішнього або внутрішнього відношення зв'язку [15, с. 36]. Управлінський підхід визначає взаємодію як форму зв'язку елементів системи, за допомогою якої вони, доповнюючи один одного, створюють умови для успішного функціонування системи загалом [16].

Аналітичний огляд наукових праць засвідчує, що питання взаємодії привертає значну увагу науковців сучасності, котрі досліджують його в тій чи іншій формі. Зазначене дає можливість оминати увагою загальнотеоретичні

питання взаємодії й розпочати безпосередньо аналіз взаємодії працівників оперативних підрозділів і прокурора під час підготовки державного обвинувачення.

Так, Закон України «Про оперативно-розшукову діяльність» зобов'язує оперативні підрозділи здійснювати взаємодію між собою та іншими органами з метою швидкого й повного розкриття злочинів і викриття винних. Попри те, специфіка завдань такої взаємодії зумовлюється видом злочинної діяльності та стадією кримінального процесу. У наукових джерелах із юридичних наук дослідники вирізняють процесуальні й організаційні форми взаємодії. Так, зокрема, Ю. Кукушкін зазначає, що необхідно розрізняти взаємодію процесуальну й організаційну. Одна регламентована законом, інша – відомчими нормативними актами [17, с. 8].

Аналізуючи особливості взаємодії між працівниками оперативних підрозділів і прокурором під час підготовки державного обвинувачення, звернімо увагу, що здебільшого вона здійснюється з ініціативи прокурора, оскільки працівники оперативних підрозділів після затвердження обвинувального акта відразу «переключають» увагу на інші оперативно-розшукові справи та кримінальні провадження.

Вивчення думок працівників прокуратури дало змогу виокремити напрями взаємодії між працівниками оперативних підрозділів і прокурорами під час підготовки до підтримання державного обвинувачення в суді:

- проведення оперативних нарад з метою моделювання можливої поведінки обвинуваченого та його зв'язків, а також негласного управління їхньою діяльністю;
- взаємний обмін наявною інформацією з метою встановлення системи зв'язків обвинуваченого й отримання додаткової інформації щодо останнього;
- виконання доручень прокурора в межах КПК України (процесуальна взаємодія).

Аналізуючи перший напрям, варто зауважити, що, вивчивши матеріали кримінального провадження, прокурору необхідно скласти план підтримання державного обвинувачення. Узагальнивши матеріали практики, можна стверджувати, що такий план обов'язково повинен містити:

- чіткий перелік свідків обвинувачення та порядок їх виклику до зали судового засідання;
- перелік процесуальних заходів і засобів, спрямованих на дискредитацію свідків захисту;
- перелік питань до свідків захисту й порядок їх постановки;
- перелік оперативних працівників, які можуть бути допитані як свідки в судовому засіданні;
- порядок пред'явлення речових доказів, які не були використані під час досудового розслідування;
- перелік можливих засобів забезпечення кримінального провадження.

Водночас успіх складання такого плану значною мірою залежить від можливості спрогнозувати розвиток судового процесу та поведінки обвинуваченого. Однак, як свідчать узагальнення матеріалів практики,

ознайомлення з матеріалами кримінального провадження не дає змоги скласти ефективний план підтримання державного обвинувачення, оскільки значна кількість даних щодо особи злочинця, особливостей застосованої технології злочинної діяльності тощо знаходиться в матеріалах оперативно-розшукових справ.

Вивчення матеріалів оперативно-розшукових справ доводить, що в них нагромаджується значна кількість інформації, яка не відображена в матеріалах кримінального провадження, а саме:

- інформація, отримана під час опитування щодо причин та умов, які сприяли вчиненню злочину; стосовно осіб, які негативно впливають на фігуранта; щодо осіб, які спровокували злочин; про осіб, причетних до злочину; щодо способів учинення конкретних злочинних дій; стосовно очевидців злочину, які не були допитані під час досудового розслідування; про відомості, які стосуються окремих елементів складу злочину;

- інформація щодо способу життя, матеріального становища, режиму дня, стереотипів і моделей поведінки, родинних зв'язків;

- інформація, яка може бути використана під час проведення процесуальних дій;

- відомості про осіб, які володіють інформацією щодо вчиненого злочину.

У зв'язку з цим практична допомога прокурору з боку працівника оперативного підрозділу в розрізі використання матеріалів оперативно-розшукових справ може бути спрямована на:

- визначення надійності окремих свідків обвинувачення;

- з'ясування можливих напрямів дискредитації свідків захисту;

- розроблення тактичних прийомів щодо цільового витoku інформації під час підтримання державного обвинувачення;

- визначення слабких місць у доказовій базі та розроблення заходів щодо її посилення під час судового розгляду;

- установлення необхідності використання негласних працівників під час судового розгляду;

- допомогу у виборі тактики допиту окремих учасників судового провадження;

- розроблення тактичних особливостей проведення окремих процесуальних заходів.

Крім того, велике значення для ефективної підготовки державного обвинувачення має продовження активної роботи за матеріалами оперативно-розшукової справи навіть у випадку затвердження прокурором обвинувального акта в кримінальному провадженні.

Відповідно до положень Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність», працівникам оперативних підрозділів надано право ознайомлюватися з документами й даними, що характеризують діяльність підприємств, установ та організацій, вивчати їх за рахунок коштів, що виділяються на утримання підрозділів, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність, виготовляти копії з таких документів, за вимогою керівників підприємств, установ та організацій – виключно на території таких

підприємств, установ та організацій, а з дозволу суду витребувати документи й дані, що характеризують діяльність підприємств, установ, організацій.

Доцільно до реалізації цього адміністративно-перевірочного напрямку залучати працівників прокуратури, які підтримують державне обвинувачення, що, на жаль, доволі нечасто трапляється на практиці.

Іншою важливою формою організаційно-тактичної взаємодії є взаємний обмін інформацією між державним обвинувачем і працівником оперативного підрозділу під час підготовки державного обвинувачення, оскільки, як відзначає В. Бірюков, пізнання злочину – процес керований і цілеспрямований, його метою є доведення факту вчинення певного злочину, установлення злочинців і визначення їхньої вини, виявлення обставин, що сприяли його вчиненню, тощо.

Отримана в результаті такого пізнання інформація стає підґрунтям для встановлення об'єктивної істини у справі, визначення місця та ролі кожного учасника в учиненні злочину [18].

### **3. Окремі аспекти інформаційної взаємодії оперативних працівників і прокурора**

Досліджуючи взаємодію органів внутрішніх справ з іншими державними органами, А. Дзуганов вирізняє інформаційну взаємодію в окрему форму [19].

Своєю чергою, О. Хараберюш зазначає, що взаємодія оперативних підрозділів здійснюється у формі обміну оперативною, криміналістичною та іншою інформацією про злочини, що готуються, або вже вчинені злочини, про причетних до цього осіб та осіб, які розшукуються, а також обміну архівною інформацією із цих питань [20].

Підтримуючи наведені точки зору, варто зазначити, що взаємне інформування працівників оперативних підрозділів і прокуратури щодо обставин, які мають значення для ефективного здійснення кримінального переслідування, особливо актуалізується у зв'язку зі зростанням ролі своєчасного отримання якісної та найбільш повної інформації за сучасних умов.

Попри це, варто солідаризуватись із позицією Г. Душейка, який наголосив, що успішне використання оперативно-розшукової інформації в розслідуванні злочинів значною мірою залежить від того, як слідчий або особа, яка проводить дізнання, оволоділи прийомами й методами збирання й тактичними прийомами використання оперативної інформації в кримінальному процесі. Саме тактичні прийоми її використання дають змогу успішно провести слідчі дії, в короткі строки розкрити злочин і викрити винного [21].

Результатом взаємного інформування як організаційно-тактичної форми взаємодії є отримання відповідної (оперативно-розшукової, статистичної, довідкової тощо) інформації оперативним підрозділом чи державним обвинувачем. Але ефективна взаємодія шляхом обміну інформацією передбачає не лише своєчасне надання її зацікавленому суб'єктові, а найперше швидко й повну її перевірку та надалі взаємне інформування про результати такої перевірки. У зв'язку з цим необхідно виділити умови, за яких інформаційна взаємодія буде найбільш результативною й ефективною:



– підвищення якості інформації, яка передається державному обвинувачу, що передбачає впевненість працівника оперативного підрозділу в надійності джерела отримання такої інформації, наприклад надійності негласного працівника, що її надав;

– скорочення строків передачі інформації державному обвинувачу;

– покращання якості інформації.

Наведене положення означає, що інформація, яка передається державному обвинувачу, повинна максимально відповідати вимогам, що висуваються до оперативно-розшукової інформації.

Відомий російський учений, автор теорії оперативно-розшукової інформації С. Овчинський серед основних вимог до оперативно-розшукової інформації виділяє оптимальність, повноту, точність та оперативність [22, с. 30]. Але питання повноти й оперативності оперативно-розшукової інформації досі дискусійні в теорії оперативно-розшукової діяльності. Так, О. Долженков наголошує, що не обов'язково, щоб отримана інформація повно та всебічно висвітлювала факти підготовлюваного або вчиненого протиправного діяння чи викривала конкретну особу в учиненні злочину. Установлення цих обставин є завданням кримінального процесу [23].

Своєю чергою, В. Афанасьєв звертає увагу на те, що між повнотою й оперативністю інформації існує об'єктивна суперечність. Чим повніша інформація, тим більше зусиль і часу втрачається на її отримання, переробку, аналіз, що, своєю чергою, знижує рівень її оперативності [24, с. 145].

Отже, ураховуючи наведене, на думку автора, під час передачі інформації державному обвинувачу під час підготовки до державного обвинувачення та в процесі судового розгляду ключовою характеристикою останньої має бути надійність джерела її надходження. Слушно зазначити, що означений підхід не є ідеальним, адже оцінювання інформації, з уваги на джерело її надходження, доволі часто зумовлюється суб'єктивним ставленням працівника оперативного підрозділу до джерела інформації, особливо коли йдеться про негласних працівників.

Практика засвідчує, що до основних джерел інформаційно-аналітичного забезпечення оперативно-розшукової діяльності належать негласний апарат, автоматизовані інформаційні системи, автоматизовані робочі місця, оперативні обліки, а також мережа Інтернет.

Проведене дослідження свідчить, що під час підготовки до підтримання державного обвинувачення в судовому провадженні працівники прокуратури використовують такі види інформації: нормативно-правова (кримінально-правова та кримінально-процесуальна), директивна (організаційно-виконавча), аналітична, прогностична, методична, довідкова, оперативно-службова.

Водночас, на думку автора, з огляду на важливість усіх перелічених видів інформації, першочергове значення для підготовки державного обвинувачення має аналітична інформація. Така інформація є результатом аналізу криміногенних факторів, які негативно впливають на процес підтримання державного обвинувачення; способів протидії розслідуванню, а

також інформації про осіб, які можуть вплинути на процес судового розгляду. Крім того, аналітична інформація може містити аналізи підтримання державного обвинувачення за аналогічними справами, характеристику процесуальних заходів, які виконали вирішальну роль під час підтримання обвинувачення. Наведена інформація може містити перелік конкретних тактичних прийомів, які є ефективними для проведення тієї чи іншої процесуальної дії.

До того ж в аспекті інформаційної взаємодії слушно звернути увагу на те, що оперативні підрозділи органів внутрішніх справ володіють доволі потужною системою інформаційно-аналітичного забезпечення, яка значно посилилась через упровадження Інтегрованої інформаційно-пошукової системи ОНП, що визначається як сукупність нормативно-правових, організаційно-розпорядчих заходів, програмно-технічних та інформаційно-телекомунікаційних засобів, які забезпечують формування й функціонування довідково-інформаційних, оперативно-розшукових і криміналістичних обліків. За функціональним призначенням Інтегрована інформаційно-пошукова система ОНП спрямована на виконання таких завдань:

- стабільне формування, оновлення та адміністрування баз даних;
- забезпечення надійного зберігання інформаційних обліків, максимально зручної їх систематизації;
- формування статистичних та аналітичних обліків;
- інформаційне забезпечення управлінської діяльності, підготовка аналітико-довідкових матеріалів;
- виконання низки інших завдань.

Водночас найвагомішою для ефективної підготовки державного обвинувачення є інформація, яка нагромаджується в базах даних оперативно-розшукового призначення й оперативних обліках. Відповідно до відомчих нормативно-правових актів, координація оперативно значущої інформації, необхідної оперативним підрозділам під час проведення ними оперативно-розшукової діяльності, реалізується шляхом здійснення інформаційно-аналітичної роботи. Із цією метою створюються оперативні обліки – масиви відомостей, що збираються та систематизуються в автоматизованих банках, картотеках, справах органів внутрішніх справ для забезпечення діяльності оперативних підрозділів.

Моделюючи можливий розвиток судового провадження й аналізуючи наявні матеріали кримінального провадження, готуючись до підтримання державного обвинувачення, прокурор має отримати інформацію з оперативних обліків щодо:

- осіб, які є свідками в кримінальному провадженні, але раніше притягувались до кримінальної відповідальності;
- наявності оперативних підходів до окремих осіб, які мають значення для ефективного підтримання державного обвинувачення;
- злочинів, учинених кваліфікованим способом на території обслуговування, якщо обвинувачений також учинив злочин кваліфіковано;

– злочинів, учинених способом, аналогічним тому, що цікавить державного обвинувача;

– осіб, які можуть бути причетними до злочину, шляхом установлення їхніх зв'язків з обвинуваченим.

Одним із найвагоміших чинників успішної підготовки державного обвинувачення є всебічне вивчення особи обвинуваченого. Так, під час підготовки будь-якої процесуальної дії державному обвинувачу необхідно її детально спланувати, що, як засвідчує практика, є вельми непростим завданням. Для цього необхідно володіти інформацією про особисті якості осіб, які братимуть участь у процесуальній дії. Наявність значного обсягу інформації про особу, яка є учасником процесуальної дії, дає змогу державному обвинувачу оперувати цими даними під час установлення психологічного контакту з особою. В окремих випадках володіння цією інформацією дасть можливість використати її для спонукання в особи позитивних емоцій, як наслідок, досягнення результатів слідчої дії (наприклад, нагадування обвинуваченому під час допиту про позитивну та законслухняну поведінку з його минулого).

Своєю чергою, під час керівництва досудовим розслідуванням прокурор також нагромаджує певну інформацію, яка може бути використана під час планування і проведення оперативно-розшукових заходів. Щодо обміну інформацією В. Пивоваров і Л. Щербина стверджують, що на практиці перед проведенням слідчих дій або оперативно-розшукових заходів одна зі сторін, що взаємодіють, може ознайомитись із оперативно-розшуковими матеріалами чи матеріалами кримінальної справи. Питання про те, в якому обсязі ознайомити співробітника органу дізнання з матеріалами кримінальної справи, вирішує слідчий, а слідчого з оперативно-розшуковими матеріалами – керівник органу дізнання [25].

### **Висновки**

Сьогодні здійснюється активне реформування правоохоронної системи та упорядкування її відповідно до кращих міжнародних зразків. Одним із результатів цього є запровадження положень чинного Кримінального процесуального кодексу України, який кардинально змінив парадигму кримінального переслідування, закріпивши змагальну ідеологію та змінивши функції окремих учасників кримінального провадження. При цьому основний тягар у кримінальному переслідуванні покладено на прокурора.

Водночас законодавчі новели й відсутність узагальненої практики роботи правоохоронних органів у нових правових реаліях призводять до суттєвих прорахунків під час організації боротьби зі злочинністю та здійснення кримінального переслідування.

Чинниками, які впливають на якість підготовки державного обвинувачення, є зростання кількості кримінальних проваджень на одного працівника прокуратури; відсутність у багатьох прокуратурах практики щодо підтримання обвинувачення в суді прокурором, який здійснював процесуальне керівництво досудовим розслідуванням; відсутність практики

ознайомлення прокурора з оперативно-розшуковими справами; неналежна розробленість методик підготовки та підтримання державного обвинувачення в умовах чинності нового кримінального процесуального законодавства.

Разом із тим складність сучасних злочинних технологій та активізації протидії розслідуванню з боку кримінальних структур потребує налагодження тісної співпраці між прокурором (державним обвинувачем) і працівниками оперативних підрозділів.

Така взаємодія дає змогу досягнути максимального підвищення результатів через інтеграцію двох видів діяльності – оперативно-розшукової та кримінально-процесуальної. Традиційно співпраця між працівником оперативного підрозділу й державним обвинувачем під час підготовки державного обвинувачення має організаційно-тактичний характер.

### Список використаних джерел:

1. Назаров В.В. Особливості діяльності органів прокуратури щодо захисту прав громадян у кримінальному провадженні / В.В. Назаров // Держава та регіони. Серія «Право». – 2009. – № 3. – С. 98–105.
2. Іскендеров Е.Ф. Правозахисна діяльність органів прокуратури : [монографія] / Е.Ф. Іскендеров. – О. : Фенікс, 2013. – 244 с.
3. Крикливий Р. Підтримання державного обвинувачення у суді / Р. Крикливий // Вісник прокуратури. – 2010. – № 1. – С. 35–40.
4. Матієк С.В. Підготовка до підтримання державного обвинувачення в суді : [навчальний посібник] / С. В. Матієк. – К. : Істина, 2002. – 28 с.
5. Крючко Ю.І. Проблеми підтримання державного обвинувачення у справах про навмисні вбивства : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.10 / Ю.І. Крючко. – Х., 1999. – 178 с.
6. Юрчишин В.М. Проблеми державного та приватного обвинувачення в судах України : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.09 «Кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза; оперативно-розшукова діяльність» / В.М. Юрчишин. – К., 2004. – 194 с.
7. Крючко Ю.И. Поддержание государственного обвинения по делам об умышленных убийствах: [учебное пособие] / Ю.И. Крючко. – Х., 1999. – 144 с.
8. Воробьев Г.А. Планирование судебного следствия / Г.А. Воробьев. – М. : Юрид. лит., 1978. – 80 с.
9. Колбая Г.Н. Соотношение предварительного следствия и судебного разбирательства / Г.Н. Колбая. – М. : Юрид. лит.-ра, 1975. – 152 с.
10. Чеджемов Т.Б. Судебное следствие / Т.Б. Чеджемов. – М. : Юрид. лит., 1979. – 96 с.
11. Михайленко О.Р. Провадження кримінальних справ у суді : [курс лекцій] / О.Р. Михайленко. – К. : Вид-во КДУ, 1992. – 96 с.
12. Маляренко В.Т. Прокурор у кримінальному судочинстві. Деякі проблеми та шляхи вдосконалення / В.Т. Маляренко, І.В. Вернидубов. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – 240 с.
13. Савицкий М.С. Очерк теории прокурорского надзора в уголовном судопроизводстве / М.С. Савицкий. – М. : Наука, 1975. – 382 с.
14. Цехан Д.М. Типова модель співпраці між прокурором та працівниками оперативних підрозділів під час підтримання державного обвинувачення в суді / Д.М. Цехан, А.О. Іванов // Порівняльно-аналітичне право. – 2013. – № 2. – С. 331–333.
15. Философский энциклопедический словарь / ред. кол.: С.С. Аверинцев и др. – М. : Сов. энциклопедия, 1989. – 815 с.

16. Караханов В.Е. Взаимодействие как управленческая категория / В.Е. Караханов // Проблемы теории и социологии управления : труды Академии МВД РФ. – М., 1992. – С. 74–82.
17. Организация работы следственного отдела (управления) УВД МВД / под ред. С.В. Мурашова. – М. : НИИ МВД СССР, 1977. – 169 с.
18. Бірюков В.В. Інформаційні основи розслідування злочинів / В.В. Бірюков // Форум права. – 2012. – № 1. – С. 97–100. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP\\_index.htm\\_2012\\_1\\_16.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2012_1_16.pdf).
19. Дзуганов А.А. К вопросу о взаимодействии органов внутренних дел при раскрытии и расследовании преступлений против собственности с палатами государственной регистрации прав на недвижимость и сделок с ними / А.А. Дзуганов // Известия Тульского государственного университета. – Тула, 2001. – Вып. 5. – С. 56–61.
20. Хараберюш О.І. Взаємодія правоохоронних органів щодо протидії організованим злочинним угрупованням у сфері нелегальної міграції: оперативно-розшуковий аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.09 «Кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза; оперативно-розшукова діяльність» / О.І. Хараберюш. – Львів, 2009. – 20 с.
21. Душейко Г.О. Деякі аспекти вдосконалення організації взаємодії слідчих і органів дізнання у процесі розкриття і розслідування злочинів / Г.О. Душейко // Вісник Запорізького юридичного інституту. – 1998. – Вип. 2. – С. 138–144.
22. Овчинский С.С. Оперативно-розыскная информация / С.С. Овчинский ; под ред. А.С. Овчинского и В.С. Овчинского. – М. : ИНФРА-М, 2000. – 367 с.
23. Долженков О.Ф. Оперативно-розыскная деятельность как система / О.Ф. Долженков // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. – 2000. – № 1. – С. 95–99.
24. Афанасьев В.Г. Социальная информация и управление обществом / В.Г. Афанасьев. – М. : Полит. лит., 1975. – 408 с.
25. Пивоваров В.В. Взаємодія слідчого з органами дізнання при провадженні досудового слідства у кримінальних справах : [навчальний посібник] / В.В. Пивоваров, Л.І. Щербина. – Х. : Право, 2008. – 296 с.

**Іванцов В.О.**

*кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри адміністративної діяльності поліції  
факультету № 3*

*Харківського національного університету внутрішніх справ,  
м. Харків*

**Чишко К.О.**

*кандидат юридичних наук,  
старший викладач кафедри адміністративної діяльності поліції  
факультету № 3*

*Харківського національного університету внутрішніх справ,  
м. Харків*

## **ХАРАКТЕРИСТИКА ПОЛІЦЕЙСЬКИХ ЗАХОДІВ КРИЗЬ ПРИЗМУ МЕТОДІВ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПОЛІЦІЇ**

### **Анотація**

*Стаття присвячена поліцейським заходам як відносно новій категорії національного законодавства. Зазначено, що сферу компетенції поліції окреслено шляхом покладення на неї завдань, для досягнення яких визначено повноваження, виконання яких, у свою чергу, має забезпечуватися в результаті застосування поліцейських заходів, на особливу увагу в цьому контексті заслуговує питання реалізації останніх. Завдяки порівняльному аналізу теоретичних доробок змісту категорії «адміністративно-правові методи» та законодавчих положень щодо поняття й переліку поліцейських заходів указано на змістову близькість останніх до методів адміністративної діяльності поліції загалом та адміністративного примусу зокрема. У результаті недостатня розробленість на теоретичному рівні, наявність практичних правових питань зумовили необхідність проведення дослідження проблем реалізації поліцейських заходів кризь призму методів адміністративної діяльності поліції. Із цією метою в статті обґрунтовано позицію, відповідно до якої поліцейські заходи є втіленням адміністративного примусу як методу адміністративної діяльності поліції; сформульовано поняття адміністративного примусу як методу адміністративної діяльності поліції, здійснено їх поділ на види, а також визначено підгрупи адміністративно-припиняючих поліцейських заходів.*

### **Вступ**

Об'єктивні обставини та події, що відбувалися й досі мають місце в житті української спільноти, зумовили перехід від радянського минулого – української мілітаризованої системи органів внутрішніх справ – до європейського майбутнього – створення органу, який повинен відповідати сучасним демократичним, соціально-економічним і політичним реаліям, а також забезпечувати реалізацію й захист основоположних прав, свобод та

інтересів людини й громадянина, суспільства та держави від протиправних посягань.

Із прийняттям Закону України «Про Національну поліцію» [31] органи міліції були ліквідовані, а сфера їхньої компетенції крізь призму концепції «служіння суспільству» перейшла до новоствореного центрального органу виконавчої влади – Національної поліції, завдання якого полягають у наданні поліцейських послуг (ст. 2). Як видається, окреслені законодавчі положення є однією з найбільших новел зазначеного Закону. Справа в тому, що за формою відображення (закріплення) завдання ліквідованої міліції (ст. 2 Закону України «Про міліцію») дуже схожі до завдань поліції, а саме: за змістом завдання міліції майже ідентичні сферам реалізації завдань поліції. З викладеного випливає, що діяльність поліції за формою вираження не може значним чином відрізнятись від діяльності міліції, проте така діяльність має бути принципово новою за своєю сутністю – крізь призму розуміння сутності її сервісного змісту.

На особливу увагу в цьому контексті заслуговує питання реалізації поліцейських заходів. Наша зацікавленість вказаними заходами викликана низкою послідовних причин. По-перше, вони не позбавлені примусового характеру, при цьому застосовуються в позасудовому порядку. По-друге, нормативно-правові приписи, що визначають зміст і підстави застосування поліцейських заходів, містять низку прогалин, унаслідок чого виникають проблеми щодо розмежування цих заходів. Натомість наявність прогалин правового регулювання застосування останніх прямо пов'язана з можливістю порушення прав і свобод громадян, що, у свою чергу, не може сприяти підвищенню довіри населення до Національної поліції.

Пошуки науковців спрямовані на вивчення проблем правового регулювання та практики застосування адміністративно-примусових заходів (В.Б. Авер'янов, Д.М. Бахрах, І.П. Голосніченко, Є.В. Додін, М.І. Єропкін, Л.В. Коваль, Т.О. Коломоєць, М.П. Кучерявенко, В.К. Шкарупа й інші), в тому числі в діяльності окремих державних органів, зокрема міліції (О.М. Бандурка, О.Є. Безсмертний, А.П. Ключніченко, А.Т. Комзюк, О.Ю. Салманова та інші). Праці зазначених учених покладені в основу формування підходу до вивчення проблем правового регулювання й застосування поліцейських заходів.

Разом із тим створення Національної поліції викликало низку невирішених питань щодо змісту заходів, застосування яких належить до компетенції цього органу в розрізі попередніх доктринальних досліджень адміністративної діяльності поліції, зокрема її методів. Отже, недостатня розробленість на теоретичному рівні, наявність практичних правових питань, а також необхідність проведення комплексного дослідження проблем реалізації поліцейських заходів крізь призму методів адміністративної діяльності поліції зумовили вибір теми наукової статті.

## **1. Категоріально-правова характеристика поліцейських заходів, їх перелік і види**

У Законі України «Про Національну поліцію» законодавець відійшов від визначення прав та обов'язків органу (як це було передбачено для міліції), натомість закріпив основні обов'язки безпосередньо поліцейського й повноваження поліції (ст. ст. 18, 23, відповідно). При цьому зміст компетенції поліції викладено шляхом взаємозалежності таких категорій, як «завдання», «повноваження» та «поліцейські заходи». Так, згідно зі ст. 23 Закону України «Про Національну поліцію», повноваження поліції окреслені так, щоб забезпечити можливість виконання поліцією її завдань. У свою чергу, ч. 2 ст. 29 Закону України «Про Національну поліцію» передбачено, що поліцейський захід застосовується виключно для виконання повноважень поліції.

Отже, категорія «поліцейські заходи» є новою для українського законодавства, тож з'ясування її змісту викликало жвавий інтерес серед як науковців, так і правозастосовців: поліцейських, юристів-практиків, а також представників громадськості. Необхідність закріплення переліку та підстав реалізації поліцейських заходів саме на законодавчому рівні зумовлено необхідністю уникнення зловживання з боку конкретних інститутів державної влади, побудованих переважно на політичному підґрунті. Натомість зміна положень закону передбачає найбільш тривалу і складну процедуру порівняно з нормативними актами інших рівнів нормативно-правового регулювання.

У результаті саме законом надано визначення поліцейського заходу як дії або комплексу дій превентивного чи примусового характеру, що обмежує певні права і свободи людини й застосовується поліцейськими відповідно до закону для забезпечення виконання покладених на поліцію повноважень (ч. 1 ст. 29 Закону України «Про Національну поліцію»). При цьому обраний поліцейський захід має бути законним, необхідним, пропорційним та ефективним (ч. 2 ст. 29 Закону України «Про Національну поліцію»). Законодавець не залишає поза увагою також питання розкриття відповідних вимог до поліцейського заходу. Так, ст. 29 Закону України «Про Національну поліцію» передбачено, що поліцейський захід є:

а) законним – якщо він визначений законом (ч. 3). Ця вимога впливає безпосередньо з положень ч. 2 ст. 6 і ч. 2 ст. 19 Конституції України. Відповідно, їх застосування всупереч закону так чи інакше може порушити права й обов'язки інших осіб, що зумовить настання відповідних правових наслідків [18, с. 126];

б) необхідним – якщо для виконання повноважень поліції неможливо застосувати інший поліцейський захід або його застосування було неефективним, а також якщо такий захід заподіює найменшу шкоду як адресату заходу, так й іншим особам (ч. 4);

в) пропорційним – якщо шкода, заподіяна охоронюваним законом правам і свободам людини або інтересам суспільства не перевищує блага, для захисту якого він застосований, або створеної загрози заподіяння шкоди (ч. 5);



г) ефективним – якщо його застосування забезпечує виконання повноважень поліції.

Статтею 30 Закону України «Про Національну поліцію» поняття поліцейських заходів подано за допомогою формулювання «заходи реагування на правопорушення, визначені Кодексом України про адміністративні правопорушення та Кримінальним процесуальним кодексом України, на підставі та в порядку, визначених законом». При цьому поліцейські заходи поділені на поліцейські превентивні й заходи примусу.

У науково-практичному коментарі до ст. 29 Закону України «Про Національну поліцію» поліцейські заходи ототожнюють із поняттям «засоби» [18, с. 125].

До переліку поліцейських превентивних заходів законом зараховано: 1) перевірку документів особи; 2) опитування особи; 3) поверхневу перевірку й огляд; 4) зупинення транспортного засобу; 5) вимогу залишити місце й обмеження доступу до визначеної території; 6) обмеження пересування особи, транспортного засобу або фактичного володіння річчю; 7) проникнення до житла чи іншого володіння особи; 8) перевірку дотримання вимог дозвільної системи органів внутрішніх справ; 9) застосування технічних приладів і технічних засобів, що мають функції фото- й кінозйомки, відеозапису, засобів фото- й кінозйомки, відеозапису; 10) перевірку дотримання обмежень, установлених законом стосовно осіб, які перебувають під адміністративним наглядом, та інших категорій осіб; 11) поліцейське піклування (ст. 31 Закону України «Про Національну поліцію»).

Примусовими поліцейськими заходами визнані фізичний вплив (сила); застосування спеціальних засобів; застосування вогнепальної зброї (ст. 42 Закону України «Про Національну поліцію»).

З іншого боку, цілком закономірним є питання про наукове підґрунтя окреслення поняття, переліку і змісту поліцейських заходів, адже ми вже відмічали, що за формою діяльність поліції навряд чи може кардинально відрізнитися від діяльності її попередника – міліції. Зрозуміло, що наукові доробки з приводу правозастосовної діяльності органів внутрішніх справ проводились систематично. Як видається, викладені положення щодо поняття та переліку поліцейських заходів указують на змістову близькість останніх до категорії «адміністративно-правові методи» в широкому розумінні. При цьому ми маємо на увазі, що вчені-адміністративісти в межах питань адміністративно-правової науки концентрують увагу на дослідженні таких правових явищ (реалізація яких пов'язана з певними методами), як «державне регулювання», «управління» («державне управління»), «публічне управління», «адміністративна діяльність» конкретного органу та останнім часом «адміністрування», що безпосередньо позначається на визначенні поняття й виділенні видів відповідних методів.

## **2. Поняття «адміністративно-правові методи» і їх характеристика.**

### **Переконання та примус як універсальні методи державного управління**

Зокрема, адміністративно-правові методи в проекції тієї чи іншої публічно-корисної діяльності вчені-адміністративісти визначають як спосіб практичної реалізації управлінських функцій шляхом організаційно-розпорядчого впливу суб'єкта на поведінку й суспільну діяльність керованого об'єкта з метою досягнення поставлених цілей [28, с. 364]; спосіб реалізації його функцій, засіб впливу органу виконавчої влади на об'єкт [30, с. 65]; сукупність засобів здійснення функцій держави, впливу суб'єктів на об'єкт [24, с. 18].

На окрему увагу щодо визначення поняття адміністративно-правових методів потребує підхід Т.О. Коломоець, яка в підручнику «Адміністративне право України» виділяє та характеризує виключно методи діяльності суб'єктів публічної адміністрації як сукупність засобів, способів здійснення функцій суб'єкта публічної адміністрації на об'єкти публічної діяльності [7, с. 123–124, 141–142].

Методи адміністративної діяльності органів внутрішніх справ у літературі визначено як цілеспрямований спосіб поведінки, набір дій і засобів, які повторюються й ведуть до вирішення завдань щодо охорони громадського порядку та громадської безпеки [1, с. 26]; передбачені адміністративно-правовими нормами засоби, прийоми і способи, за допомогою яких міліція здійснює вплив на суспільні відносини з метою реалізації своїх правоохоронних завдань і функцій [4, с. 70–71].

Як бачимо, під адміністративно-правовими методами розуміють переважно певну сукупність чи систему адміністративно-правових засобів. У свою чергу, взаємозалежність засобів і заходів видається за можливе подати так.

Етимологічно слово «засіб» означає прийом, спосіб, спеціальну дію, що дає можливість здійснити що-небудь, досягти чого-небудь; знаряддя, предмет, сукупність пристроїв для здійснення якоїсь діяльності [29, с. 99; 15, с. 326]. Отже, термін «засіб», будучи синонімом таких слів, як «прийом» і «спосіб», являє собою загальне вираження можливості застосування конкретних заходів, тобто відособлених дій, що безпосередньо впливають на конкретні суспільні відносини [19, с. 58]. Фактично такої позиції дотримується більшість авторів-адміністративістів: О.М. Бандурка, О.Є. Безсмертний, А.Т. Комзюк, В.Т. Комзюк, А.С. Матвеєнков, О.П. Рябченко, О.Ю. Салманова, О.Ю. Синявська. Саме через окреслені обставини ми не можемо погодитись із позицією автора коментаря до ст. 29 Закону України «Про Національну поліцію» [18, с. 125], про що мова йшла вище.

Виходячи з викладеного, можемо констатувати, що співвідношення категорій «методи», «засоби» та «заходи» в тому числі в розрізі їх адміністративно-правової проекції може бути виражено через взаємозалежність такого змісту: «методи» являють собою певну сукупність «засобів», які, своєю чергою, втілюються за допомогою реалізації конкретних «заходів».

Традиційно в адміністративно-правовій літературі відмічається, що адміністративна діяльність міліції (органів внутрішніх справ) здійснюється методами переконання і примусу, які найпоспідовніше відбиваються через

механізм прав та обов'язків [3, с. 26]; які є найвагомішими [4, с. 71]; які є основними [1, с. 57]. Загалом переконання і примус переважно визначають як універсальні методи державного управління. Саме вони забезпечують належну поведінку учасників управлінських відносин. Останні взаємопов'язані, мають об'єктивний характер, між ними існує діалектична єдність, ступінь їх використання визначається рівнем розвитку суспільних відносин [6, с. 148], це елементи механізму забезпечення належної поведінки в суспільних відносинах [13, с. 10], що складаються, зокрема, також у сферах надання поліцейських послуг.

Переконання – це діяльність державних і недержавних суб'єктів, скерована на формування в окремих осіб і соціальних груп необхідності добровільного дотримання соціальних норм. Переконання як метод означає моральний, психологічний, матеріальний вплив уповноваженого суб'єкта (зокрема поліцейського) на об'єкт, на його волю, поведінку, що породжує, зміцнює й розвиває свідомість відповідно до мети та завдань діяльності, спонукає до свідомого виконання вимог суб'єкта адміністративної діяльності [2, с. 33].

Державний примус характеризується тим, що цей метод державного впливу є допоміжним, здійснюється на основі переконання й лише після застосування переконання. Адміністративний примус є одним із видів державного примусу [8, с. 168–169]. Необхідність існування адміністративного примусу є беззаперечною. Але при цьому варто зазначити, що в чинному законодавстві України відсутнє не те що визначення цього поняття, в нормативних актах термін «адміністративний примус» узагалі не зустрічається, мовби він як правове явище й не існує [27, с. 21].

В адміністративній науці існують різні визначення поняття примусу. На думку Д.М. Бахраха, адміністративний примус – це особливий вид державного примусу, який полягає в застосуванні суб'єктами функціональної влади передбачених нормами адміністративного права примусових заходів у зв'язку з неправомірними діями [12, с. 151].

А.Т. Комзюк доходить висновку, що адміністративний примус – це застосування відповідними суб'єктами до осіб, які не перебувають у їхньому підпорядкуванні, незалежно від волі й бажання останніх передбачених адміністративно-правовими нормами заходів впливу морального, майнового, особистісного та іншого характеру з метою охорони суспільних відносин, що виникають у сфері державного управління, шляхом запобігання правопорушенням і припинення їх, покарання за їх учинення [26, с. 45]. Таке визначення, на думку вченого, є характерним як для адміністративного примусу загалом, так й адміністративного примусу як методу адміністративної діяльності міліції зокрема.

Заходи адміністративного примусу в діяльності міліції (органів внутрішніх справ) неодноразово ставали предметом дисертаційних досліджень. Так, О.М. Бандурка присвятив окреме монографічне дослідження систематизації, класифікації та особливостям застосування заходів адміністративного припинення в діяльності міліції [11], О.Є. Безсмертний – адміністративно-запобіжним заходам [14]. Окрема увага також приділена заходам

адміністративного примусу в діяльності окремих підрозділів міліції, наприклад місцевої міліції [33], або в певних сферах діяльності – забезпечення безпеки дорожнього руху [32], боротьби з правопорушеннями економічної спрямованості [20] тощо. Беззаперечно фундаментальним дослідженням проблем та особливостей застосування заходів адміністративного примусу в діяльності міліції в Україні є дисертаційне дослідження А.Т. Комзюка «Адміністративний примус в правоохоронній діяльності міліції в Україні» [26].

З викладеного випливає, що адміністративний примус як метод адміністративної діяльності є найбільш близьким до змісту поліцейських заходів. Окремо необхідно відзначити, що сучасні дослідження адміністративної діяльності поліції, на жаль, позбавлені вирішення питання щодо окреслення переліку та змісту її методів. У свою чергу, ми переконані, що саме універсальність таких методів державного управління (регулювання) чи адміністративної діяльності органів виконавчої влади, як переконання та примус, не може не поширюватися на діяльність поліції як центрального органу виконавчої влади з правоохоронними функціями.

### **3. Співвідношення адміністративного примусу як методу адміністративної діяльності поліції й поліцейських заходів**

Для вирішення питання про співвідношення адміністративного примусу як методу адміністративної діяльності (у тому числі поліції) маємо виходити з оцінювання ознак (юридичних властивостей), які є характерними (загальновизнаними на доктринальному рівні) для адміністративного примусу та поліцейських заходів. Спираючись на дослідження провідних учених-адміністративістів (О.М. Бандурки, Ю.П. Битяка, О.Є. Безсмертного, Д.М. Бахраха, С.В. Ківалова, Л.В. Коваль, Т.О. Коломоець, А.Т. Комзюка, Р.С. Мельника, О.Ю. Салманової, В.К. Шкарупи), зупинимось детальніше на аналізі юридичних особливостей (ознак, властивостей) адміністративного примусу в контексті його використання як методу адміністративної діяльності поліції.

1. *Одна з рис адміністративного примусу полягає в тому, що його заходи застосовуються, як правило, органами виконавчої влади та їхніми посадовими особами.* Нагадаємо, що поліція є центральним органом виконавчої влади (ст. 1 Закону України «Про Національну поліцію»), що, відповідно, не заперечує можливості реалізації адміністративного примусу в її діяльності.

2. *Заходи адміністративного примусу застосовуються як до фізичних, так і до юридичних осіб.* Якщо вести мову про діяльність поліції, то до таких заходів необхідно зарахувати обмеження руху транспорту на окремих ділянках вулиць і автомобільних доріг (ст. 36 Закону України «Про Національну поліцію»); огляд зброї, спеціальних засобів, боєприпасів, інших предметів, матеріалів і речовин, щодо зберігання та використання яких визначено спеціальні правила чи порядок і на які поширюється дозвільна система органів внутрішніх справ (ст. 39 Закону України «Про Національну поліцію»).

3. *Адміністративний примус не пов'язаний із підпорядкованістю.* Зміст цієї ознаки цілком відповідає умовам реалізації поліцейських заходів, які не мають

бути застосовані всередині самої системи. Проте це не заперечує можливості використання адміністративного примусу, зокрема, до поліцейських на загальних підставах у випадку необхідності протидії їхній протиправній діяльності, що, з іншого боку, не є свідченням внутрішньо-організаційного чи дисциплінарного впливу поліцейських заходів у такому випадку.

4. *Однією з визначальних ознак адміністративного примусу є те, що його заходи впливу застосовуються саме в примусовому порядку, тобто незалежно від волі й бажання суб'єкта, до якого він застосовується.* Аналіз поліцейських заходів свідчить про їх переважне застосування в примусовому порядку. Наприклад, незупинення транспортного засобу на вимогу поліцейського тягне за собою його примусову зупинку, у тому числі за певних обставин шляхом використання спеціальних засобів (п. 4 ч. 3 ст. 45 Закону України «Про Національну поліцію») чи навіть вогнепальної зброї (п. 7 ч. 4 ст. 46 Закону України «Про Національну поліцію»). Більше того, невиконання відповідної вимоги поліцейського тягне за собою відповідальність згідно зі ст. 122-2 Кодексу України про адміністративне правопорушення (далі – КУпАП). Те саме можна сказати про більшість поліцейських заходів, зміст яких полягає у висуненні вимог, при цьому їх невиконання може тягнути за собою застосування інших поліцейських заходів, а також адміністративну відповідальність за ст. 185 КУпАП «Злісна непокоря законному розпорядженню або вимозі поліцейського, члена громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, військовослужбовця». Спірним у цьому контексті є такий поліцейський захід, як «застосування технічних приладів та технічних засобів, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису, чи засобів фото- і кінозйомки, відеозапису» (ст. 40 Закону України «Про Національну поліцію»). Разом із тим за своїм змістом він цілком відповідає сформульованій ознаці адміністративного примусу, адже фактично особа не може ніяким чином вплинути на факти документування певних подій, що відбуваються за її участю, тобто фіксація останніх, у тому числі правопорушень, буде здійснюватися незалежно від волі та бажання такої особи як обов'язкова вимога до діяльності поліцейського (фото- й відеотехніка, що монтується (розміщується) на форменому одязі, службових транспортних засобах, по периметру доріг тощо).

Окремо необхідно відзначити, що серед поліцейських заходів, які передбачені Законом України «Про Національну поліцію», опитування особи не можна визнати будь-яким заходом примусу, адже як Конституція України (ст. 63) гарантує особі ненастання відповідальності «за відмову давати показання або пояснення щодо себе, членів сім'ї чи близьких родичів», так безпосередньо й Законом України «Про Національну поліцію» (ч. 2 ст. 33) передбачено: «Надання особою інформації є добровільним. Особа може відмовитись від надання інформації». Окреслені позиції закону, крім такого, дають підстави стверджувати, що опитування особи не можна зарахувати також до переліку поліцейських заходів, адже його реалізація позбавлена будь-яких обмежень прав і свобод людини.

5. *Застосування адміністративно-примусових заходів здійснюється на основі норм права.* У сучасних умовах, як правильно довела Т.О. Коломоець, доцільно

говорити про норми саме публічного права [23, с. 190]. Виходячи зі змісту ст. 30 Закону України «Про Національну поліцію», поліцейські заходи можуть передбачатися не лише зазначеним законом, КУпАП, Кримінальним процесуальним кодексом (далі – КПК) України, а й іншими, проте лише законодавчими актами. Із цього приводу до ознак поліцейських заходів О.В. Джафарова зараховує ту обставину, що їх реалізація можлива виключно в межах і на підставі правових норм, визначених Законом України «Про Національну поліцію» або іншими нормативно-правовими актами законодавчого рівня регламентації [18, с. 125]. Із викладеного випливає, що за змістом не всі поліцейські заходи можна визнати заходами адміністративного примусу. До переліку останніх можливо зарахувати лише ті, застосування яких урегульовано нормами адміністративного права. Відповідно, не можна визнати заходом адміністративного примусу «обмеження пересування особи чи транспортного засобу або фактичного володіння річчю», застосування якого урегульовано нормами кримінального процесуального права – затримання (ст. 208, 209 КПК України), огляд (ст. 237 КПК України) тощо. При цьому цей самий поліцейський захід (як загальну категорію) цілком можливо зарахувати до заходів адміністративного примусу у випадку його реалізації через заходи, урегульовані нормами адміністративного права, – доставлення порушника (ст. 259 КУпАП), адміністративне затримання (ст. ст. 261–263 КУпАП), особистий огляд та огляд речей (ст. 264 КУпАП), вилучення речей і документів (ст. 265 КУпАП), тимчасове вилучення посвідчення водія (ст. 265-1 КУпАП), тимчасове затримання транспортних засобів (ст. 265-2 КУпАП), відсторонення осіб від керування транспортними засобами (ст. 266 КУпАП).

6. *Заходи адміністративного примусу можуть мати характер морального, організаційно-правового, майнового, особистісного чи іншого впливу.* Не можна погодитись із обмеженням цього виду примусу тільки засобами психічного чи фізичного впливу [6, с. 152], оскільки, наприклад, у такому заході, як огляд речей, подібний вплив узагалі відсутній. Нагадаємо, що, виходячи з визначення поняття поліцейського заходу, останній обмежує певні права і свободи людини (ст. 29 Закону України «Про Національну поліцію»). На нашу думку, зазначені характеристики взаємозалежні. Наприклад, адміністративне затримання полягає в особистісному впливі на особу, що безпосередньо обмежує її «свободу пересування»; вилучення транспортного засобу можна визнати майновим обмеженням, що обмежує право власності тощо.

7. *Специфіка підстав застосування адміністративного примусу полягає в тому, що його заходи можуть застосовуватися як у разі вчинення протиправних діянь, так і в разі настання надзвичайних ситуацій.* Так, наприклад, поліцейський може обмежити або заборонити рух транспорту й пішоходів на окремих ділянках вулиць та автомобільних доріг, зокрема, під час аварій, інших надзвичайних ситуацій, якщо це необхідно для забезпечення публічної безпеки й порядку, охорони життя і здоров'я людей (ст. 36 Закону України «Про Національну поліцію»). Також необхідно відзначити, що адміністративний примус може застосовуватися в разі виникнення загрози

правопорушення: серед них – перевірка документів, поверхнева перевірка, зупинка транспортних засобів тощо.

8. *Адміністративний примус за змістом значно ширший від адміністративної відповідальності, адміністративна відповідальність є частиною адміністративного примусу.* Ця ознака значним чином відрізняє адміністративний примус від інших видів державного примусу, які за своєю сутністю, як правило, рівнозначні відповідному виду юридичної відповідальності (наприклад, кримінально-правовий примус практично ідентичний кримінальній відповідальності) [26, с. 42]. Зміст описаної ознаки вказує на те, що поліцейські заходи в розумінні Закону України «Про Національну поліцію» являють собою лише частину заходів адміністративного примусу як методу адміністративної діяльності поліції. Так, адміністративні стягнення не входять до переліку поліцейських заходів. При цьому органи поліції наділені повноваженнями з розгляду справ про адміністративні правопорушення згідно з переліком, установленим ст. 222 КУпАП. Аналіз санкцій відповідних правопорушень указує на попередження і штраф як адміністративні стягнення, накладення яких зараховано законом до компетенції поліції (поліцейських).

9. *Адміністративний примус використовується в державному управлінні для охорони суспільних відносин, що виникають у цій сфері державної діяльності.* Як метод адміністративної діяльності поліції адміністративний примус має гарантувати забезпечення публічної безпеки й порядку, охорону прав і свобод людини, інтересів суспільства й держави, а також надання послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги, що загалом становить зміст завдань поліції (ст. 2 Закону України «Про Національну поліцію»).

10. *Застосовується адміністративний примус з метою спонукання громадян до виконання загальнообов'язкових правил, запобігання протиправним діям, надзвичайним ситуаціям чи припинення їх, забезпечення публічної безпеки й порядку в разі їх виникнення та локалізації їх наслідків, притягнення правопорушників до відповідальності.*

11. *Процедура застосування адміністративного примусу відрізняється оперативністю,* адже для запобігання протиправним діям, надзвичайним ситуаціям, припинення їх, локалізації їх наслідків реакція відповідних органів має бути негайною [23, с. 112–113]. Очевидно, що, наприклад, у разі загрози життю або здоров'ю осіб реалізація поліцейських заходів має бути миттєвою. До таких поліцейських заходів можливо зарахувати застосування сили, застосування спеціальних засобів і застосування вогнепальної зброї.

Підсумовуючи викладене, можемо констатувати, що поліцейські заходи, застосування яких урегульовано адміністративно-правовими нормами, є втіленням адміністративного примусу у правоохоронній діяльності поліції.

При цьому під адміністративним примусом як методом адміністративної діяльності поліції потрібно розуміти застосування поліцейськими до осіб, які не перебувають у їхньому підпорядкуванні, незалежно від волі й бажання останніх передбачених адміністративно-правовими нормами поліцейських заходів та

адміністративних стягнень у випадках учинення або загрози вчинення особами правопорушень або в умовах надзвичайних обставин з метою забезпечення досягнення завдань поліції шляхом запобігання правопорушенням і припинення їх, покарання за їх учинення, а також запобігання наслідкам надзвичайних обставин і ліквідації їх за допомогою спрощеного, оперативного адміністративного впровадження.

#### **4. Класифікація заходів адміністративного примусу як основа групування поліцейських заходів**

У науці адміністративного права питання поділу на види (класифікація) заходів адміністративного примусу викликає інтерес уже протягом досить тривалого часу й сьогодні немає однастайності в поглядах учених стосовно його вирішення.

Уперше неоднорідність державного примусу у сфері адміністративно-правового регулювання ще в довоєнні часи відзначена радянськими вченими-адміністративістами С.С. Студенікіним та І.І. Євтихєвим. Надалі ця думка глибше розроблялася в адміністративно-правовій теорії [10, с. 103].

Розвиток уявлень про сутність адміністративного примусу та його класифікацію є результатом численних досліджень і відбувався в кілька етапів. Спочатку залежно від наявності адміністративно-правової санкції всі заходи ділились на дві групи адміністративно-правових заходів впливу, де виділяють лише групу заходів адміністративного стягнення, в іншій групі об'єднуються різні за характером заходи.

На недоліки такої класифікації заходів адміністративного примусу вказував свого часу М.І. Єропкін, який запропонував узяти за основу подібної класифікації спосіб охорони громадського порядку. Залежно від цього заходи адміністративного примусу він ділить на три групи: а) заходи адміністративного стягнення; б) заходи адміністративного припинення; в) адміністративно-попереджувальні (або заходи адміністративного забезпечення) [10, с. 62].

Аналогічно класифікують заходи адміністративного примусу сучасні українські вчені: О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, С.Т. Гончарук, С.В. Ківалов і Л.Р. Біла, Я.Ю. Кондратьєв, А.Т. Комзюк та інші [5, с. 110–122; 17, с. 91–96; 22, с. 41]. Отже, не вдаючись у полеміку з окресленого питання, вважаємо за доцільне підтримати описаний найпоширеніший підхід до класифікації заходів адміністративного примусу.

При цьому критерієм поділу заходів адміністративного примусу на окреслені групи в літературі називають спосіб забезпечення правопорядку; мету застосування; фактичні підстави застосування; правові наслідки застосування; процесуальні особливості здійснення [16, с. 92; 27, с. 42].

Запропонована класифікація є досить логічною, оскільки спочатку на практиці вживаються заходи запобігання, потім заходи припинення правопорушень і лише тоді, коли вони не досягли своєї мети й особа вчинила адміністративне правопорушення, до неї можуть бути застосовані заходи адміністративної відповідальності.



Адміністративно-попереджувальні заходи застосовують тоді, коли правопорушення тільки передбачається. Вони мають чітко виражений профілактичний характер. Їх основне завдання – не допустити порушення правових норм, запобігти настанню більш тяжких наслідків. Специфічна риса таких заходів полягає в тому, що для їх застосування не обов'язкова наявність факту порушення, а необхідне настання умов, передбачених відповідною нормою права [14, с. 35].

Питання щодо сутності заходів адміністративного припинення здебільшого не викликає суперечок у літературі. Під ними, як правило, розуміють сукупність засобів примусового характеру, які застосовуються з метою припинення наявних чи триваючих правопорушень (якими можуть бути й злочини), недопущення їх подальшого розвитку, створення необхідних умов для можливого в майбутньому притягнення винної особи до адміністративної відповідальності, що застосовуються в момент фактичного існування (виконання) об'єктивної сторони складу правопорушення [19, с. 68–80].

Підсумовуючи викладене, можемо констатувати, що поліцейські заходи можна поділити на адміністративно-попереджувальні поліцейські заходи, тобто такі, що застосовуються з метою попередження, запобігання правопорушенням й у разі виникнення надзвичайних обставин, та адміністративно-припиняючі поліцейські заходи – застосовуються з метою припинення (переривання об'єктивної сторони) правопорушень.

До переліку перших можна зарахувати: 1) перевірку документів; 2) поверхневу перевірку; 3) зупинення транспортного засобу; 4) обмеження доступу на визначену територію; 5) проникнення до житла чи іншого володіння особи; 6) перевірку дотримання вимог дозвільної системи органів внутрішніх справ; 7) застосування технічних приладів і технічних засобів, що мають функції фото- й кінозйомки, відеозапису; 8) поліцейське піклування.

До адміністративно-припиняючих поліцейських заходів необхідно зарахувати: 1) поверхневу перевірку; 2) зупинення транспортного засобу; 3) обмеження пересування особи чи транспортного засобу або фактичного володіння річчю (доставлення порушника, адміністративне затримання, вилучення речей і документів, тимчасове вилучення посвідчення водія, тимчасове затримання транспортних засобів, відсторонення осіб від керування транспортними засобами); 4) закриття об'єктів дозвільної системи; 5) фізичний вплив (силу); 6) застосування спеціальних засобів; 7) застосування вогнепальної зброї.

Як бачимо, деякі із заходів адміністративного примусу зараховані нами до різних груп. Маємо відзначити, що такі заходи мають комплексний характер їх застосування, а тому залежно від підстав та обставин застосування вони можуть бути зараховані як до адміністративно-попереджувальних, так і до адміністративно-припиняючих поліцейських заходів.

Так, поверхнева перевірка буде виступати як адміністративно-попереджувальний поліцейський захід у разі її застосування з метою виявлення правопорушення, недопущення вчинення правопорушення, запобігання його негативному впливу, наслідкам. Зокрема, ст. 34 Закону України «Про Національну поліцію» передбачено, що поліцейський для здійснення

поверхневої перевірки особи може зупиняти осіб та/або оглядати їх, якщо існує достатньо підстав уважати, що особа має при собі річ, обіг якої заборонено чи обмежено або яка становить загрозу життю чи здоров'ю такої особи або інших осіб. Поліцейський може здійснювати поверхневу перевірку речі або транспортного засобу якщо існує достатньо підстав уважати: 1) що в транспортному засобі знаходиться правопорушник або особа, свобода якої обмежується в незаконний спосіб; 2) що в транспортному засобі знаходиться річ, обіг якої заборонено чи обмежено або яка становить загрозу життю чи здоров'ю такої особи або інших осіб; 3) що річ або транспортний засіб є знаряддям учинення правопорушення та/або знаходиться в тому місці, де може бути скоєно кримінальне правопорушення, для запобігання якому необхідно провести поверхневу перевірку.

Як адміністративно-припиняючий поліцейський захід поверхнева перевірка може бути реалізована до особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, з метою забезпечення провадження у справі про адміністративне правопорушення шляхом проведення особистого огляду чи огляду речей у порядку, передбаченому ст. 264 КУпАП.

Ведучи мову про зупинення транспортного засобу, маємо відзначити, що в разі зупинки транспортного засобу у зв'язку з порушенням водіями правил дорожнього руху чи порушення визначеного порядку встановлення й використання на транспортному засобі спеціальних світлових або звукових сигнальних пристроїв цей захід адміністративного примусу виступає як захід адміністративного припинення. Якщо ж поліцейський керується необхідністю залучення водія транспортного засобу для надання допомоги іншим учасникам дорожнього руху або поліцейським або як свідка (понятого) під час оформлення протоколів про адміністративні правопорушення чи матеріалів ДТП; якщо уповноважений орган державної влади прийняв рішення про обмеження чи заборону руху, тобто дії поліцейського пов'язані із запобіганням правопорушенням, виявленням правопорушень або необхідністю його застосування за надзвичайних обставин, то зупинка транспортних засобів уже виступає як адміністративно-запобіжний захід [21].

На окрему увагу заслуговує також класифікація заходів адміністративного припинення (адміністративно-припиняючих поліцейських заходів). Класифікацію заходів адміністративного припинення в літературі зроблено вже неодноразово [2; 9]. Дослідження зазначених заходів у діяльності міліції здійснив О.М. Бандурка. Він запропонував класифікацію [11, с. 33–38], яку пізніше підтримав, переконливо аргументував і розвинув у дисертаційному дослідженні А.Т. Комзюк [26].

О.М. Бандурка ділить заходи припинення на дві групи: заходи припинення загального характеру і спеціально припиняючі заходи [11, с. 25]. Останні застосовуються значно рідше порівняно із заходами загального призначення й тільки у виняткових випадках, коли інакше припинити протиправну поведінку неможливо, тобто коли використані й не дали бажаних результатів інші засоби адміністративно-примусового характеру [19, с. 116].

Загалом підтримуючи таку точку зору, вважаємо, що залежно від мети застосування заходи адміністративного припинення можна поділити на самостійні та допоміжні (забезпечувальні). Самостійні заходи в більшості випадків оперативно вирішують об'єктивно протиправну ситуацію, після їх застосування правопорушення, як правило, вичерпується й немає потреби в застосуванні інших примусових заходів. Особливе (екстраординарне) місце серед останніх посідають спеціальні заходи адміністративного примусу. Останні ідентичні до примусових поліцейських заходів у розумінні Закону України «Про Національну поліцію».

Забезпечувальні заходи об'єднує спільна мета – створення умов для притягнення порушника до відповідальності (як правило, адміністративної) або забезпечення застосування інших заходів примусу.

Отже, вважаємо за доцільне серед адміністративно-припиняючих поліцейських заходів виділити дві підгрупи: 1) заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення (доставлення порушника, адміністративне затримання, вилучення речей і документів, тимчасове вилучення посвідчення водія, тимчасове затримання транспортних засобів, відсторонення осіб від керування транспортними засобами); 2) поліцейські заходи спеціального призначення (фізичний вплив (сила), застосування спеціальних засобів, застосування вогнепальної зброї).

### **Висновки**

Оцінювання змісту поліцейських заходів крізь призму адміністративного примусу як доктринальної категорії адміністративного права та методу адміністративної діяльності органів виконавчої влади дало можливість зробити такі висновки:

1. Поліцейські заходи, застосування яких урегульовано адміністративно-правовими нормами, є втіленням адміністративного примусу в правоохоронній діяльності поліції. У свою чергу, адміністративний примус як метод адміністративної діяльності поліції можна визначити як застосування поліцейськими до осіб, які не перебувають у їхньому підпорядкуванні, незалежно від волі й бажання останніх передбачених адміністративно-правовими нормами поліцейських заходів та адміністративних стягнень у випадках учинення або загрози вчинення особами правопорушень або в умовах надзвичайних обставин з метою забезпечення досягнення завдань поліції шляхом запобігання правопорушенням і припинення їх, покарання за їх учинення, а також запобігання наслідкам надзвичайних обставин і ліквідації їх за допомогою спрощеного, оперативного адміністративного впровадження.

2. Поліцейські заходи підлягають поділу на: 1) адміністративно-попереджувальні поліцейські заходи, тобто такі, що застосовуються з метою попередження, запобігання правопорушенням і в разі виникнення надзвичайних обставин (перевірка документів, поверхнева перевірка, зупинення транспортного засобу, обмеження доступу на визначену територію, проникнення до житла чи іншого володіння особи, перевірка дотримання вимог дозвільної системи органів внутрішніх справ, застосування технічних приладів і технічних засобів, що мають функції фото- й кінозйомки, відеозапису, поліцейське піклування);

2) адміністративно-припиняючі поліцейські заходи – застосовуються з метою припинення (переривання об'єктивної сторони) правопорушень (поверхнева перевірка, зупинення транспортного засобу, обмеження пересування особи чи транспортного засобу або фактичного володіння річчю (доставлення порушника, адміністративне затримання, вилучення речей і документів, тимчасове вилучення посвідчення водія, тимчасове затримання транспортних засобів, відсторонення осіб від керування транспортними засобами), закриття об'єктів дозвільної системи, фізичний вплив (сила), застосування спеціальних засобів, застосування вогнепальної зброї).

3. Обґрунтовано позицію, відповідно до якої серед адміністративно-припиняючих поліцейських заходів необхідно виділити дві підгрупи: 1) заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення (доставлення порушника, адміністративне затримання, вилучення речей і документів, тимчасове вилучення посвідчення водія, тимчасове затримання транспортних засобів, відсторонення осіб від керування транспортними засобами); 2) поліцейські заходи спеціального призначення (фізичний вплив (сила), застосування спеціальних засобів, застосування вогнепальної зброї).

4. Доведено, що не можна визнати заходом адміністративного примусу «обмеження пересування особи чи транспортного засобу або фактичного володіння річчю», застосування якого урегульовано нормами кримінального процесуального права. У свою чергу, опитування особи не може належати ні до заходів адміністративного примусу загалом, ні до поліцейських заходів зокрема.

### **Список використаних джерел:**

1. Адміністративна діяльність : [навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл.] / [М.В. Ковалів, З.Р. Кісіль, Д.П. Калаянов та ін.]. – К. : Правова єдність, 2009. – 432 с.
2. Адміністративна діяльність : [навчальний посібник] / за заг. ред. О.І. Остапенка. – Львів : ЛІВС, 2002. – 252 с.
3. Адміністративна діяльність. Частина особлива : [підручник] / за заг. ред. проф. О.М. Бандурки. – Х. : Вид-во Ун-ту внутр. справ «Еспада», 2000. – 368 с.
4. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина / за заг. ред. О.П. Рябченко. – Х. : ХНУВС, 2009. – 256 с.
5. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ, загальна частина : [підручник] / під ред. І.П. Голосніченка, Я.Ю. Кондратьєва. – К. : Українська академія внутрішніх справ, 1995. – 177 с.
6. Адміністративне право України : [підручник для юрид. вузів і факультетів] / [Ю.П. Битяк, В.В. Богуцький, В.М. Гаращук та ін.] ; за ред. Ю.П. Битяка. – Х. : Право, 2000. – 520 с.
7. Адміністративне право України : [підручник] / за заг. ред. Т.О. Коломoeць. – 2-е вид., змін. і доп. – К. : Істина, 2012. – 528 с.
8. Административное право Украины : [учебник для студ. высш. учеб. заведений юрид. спец.] / [Ю.П. Битяк, В.В. Богуцкий, В.Н. Гаращук и др.] ; под ред. Ю.П. Битяка. – Х. : Право, 2003. – 576 с.
9. Агеенкова Г.Т. Меры административного пресечения : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Государственное право и управление; советское строительство; административное право; финансовое право» / Г.Т. Агеенкова. – М., 1982. – 23 с.
10. Баклан О.В. Контрольно-наглядова діяльність та адміністративний примус в сфері охорони праці (на матеріалах підрозділів державного нагляду за охороною праці Головного штабу МВС України) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / О.В. Баклан. – К., 2000. – 340 с.

11. Бандурка О.М. Заходи адміністративного припинення в діяльності міліції : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / О.М. Бандурка. – Х., 1994. – 151 с.
12. Бахрах Д.Н. Административное право России : [учебник для вузов] / Д.Н. Бахрах. – М. : Юрид. лит., 2000. – 455 с.
13. Бахрах Д.Н. Административная ответственность граждан в СССР / Д.Н. Бахрах. – Свердловск : Изд-во Уральского университета, 1989. – 362 с.
14. Безсмертний Є.О. Адміністративно-запобіжні заходи, що застосовуються органами внутрішніх справ : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Є.О. Безсмертний. – Х., 1997. – 161 с.
15. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ Перун, 2003. – 1440 с.
16. Галаган И.А. Административная ответственность в СССР / И.А. Галаган. – Воронеж : Изд-во Воронеж. ун-та, 1976. – 287 с.
17. Гончарук С.Т. Адміністративне право України : [навчальний посібник] / С.Т. Гончарук. – К. : НАВСУ, 2000. – 240 с.
18. Закон України «Про Національну поліцію» : [наук.-практ. комент.] / МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ ; за заг. ред. д-ра юрид. наук, доц. В.В. Сокурєнка ; [О.І. Беспалова, К.Ю. Мельник, О.О. Юхно та ін.] ; передм. В.В. Сокурєнка. – Х., 2016. – 408 с.
19. Іванцов В.О. Адміністративно-правові засоби протидії правопорушенням в галузі фінансів : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / В.О. Іванцов ; Харк. нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2010. – 216 с.
20. Іванцов В.О. Особливості застосування міліцією заходів адміністративного примусу щодо боротьби з правопорушеннями економічної спрямованості / В.О. Іванцов // Право і безпека. – 2011. – № 2 (39). – С. 152–157.
21. Іванцов В.О. Зупинка транспортних засобів як захід адміністративного примусу: правове регулювання, підстави та проблеми застосування / В.О. Іванцов // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2012. – № 4 (59). – Ч. 2. – С. 61–69.
22. Ківалов С.В. Адміністративне право України : [навчально-методичний посібник] / С.В. Ківалов, Л.Р. Біла. – Одеса : Юридична література, 2001. – 302 с.
23. Коломоєць Т.О. Адміністративний примус у публічному праві України: теорія, досвід та практика реалізації : [монографія] / Т.О. Коломоєць ; за заг. ред. В.К. Шкарупи. – Запоріжжя : Поліграф, 2004. – 404 с.
24. Коломоєць Т.О. Адміністративне право : [навчально-методичний посібник] / Т.О. Коломоєць, Г.Ю. Гулевська. – Запоріжжя : ЗНУ, 2006. – 140 с.
25. Комзюк А.Т. Адміністративний примус: деякі загальні проблеми дослідження та правового регулювання в контексті забезпечення прав людини / А.Т. Комзюк // Право України. – № 4. – С. 46–49.
26. Комзюк А.Т. Адміністративний примус в правоохоронній діяльності міліції в Україні : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 / А.Т. Комзюк. – Х., 2002. – 408 с.
27. Комзюк А.Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації : [монографія] / А.Т. Комзюк ; за заг. ред. проф. О.М. Бандурки. – Х. : Нац. ун-т внутр. справ, 2002. – 336 с.
28. Малиновський В.Я. Державне управління : [навчальний посібник] / В.Я. Малиновський. – 2-е вид., доп. та перероб. – К. : Атіка, 2003. – 576 с.
29. Новий тлумачний словник української мови. 42 000 слів : у 3 т. / уклад. В.В. Яременко, О.М. Сліпущко. – 2-е вид., виправл. – К. : Аконіт, 2001. – Т. 1 : А–К. – 2001. – 880 с.
30. Овсянко Д.М. Административное право : [учебное пособие для студентов] / Д.М. Овсянко ; под ред. Г.А. Туманова. – М. : Юристь, 1997. – 448 с.
31. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2015. – № 40–41. – Ст. 379.
32. Салманова О.Ю. Адміністративно-правові засоби забезпечення міліцією безпеки дорожнього руху : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / О.Ю. Салманова. – Х., 2002. – 232 с.
33. Сергєєв А.В. Організаційно-правові засади діяльності підрозділів місцевої міліції щодо охорони громадського порядку : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / А.В. Сергєєв. – Х., 2004. – 216 с.

**Калініченко О.Ф.**  
кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри права  
Київського кооперативного інституту бізнесу і права,  
м. Київ

## **КОНТРОЛЬ ЗА РЕАЛІЗАЦІЄЮ КОНСТИТУЦІЙНИХ ПРАВ, СВОБОД ТА ОBOB'ЯЗКІВ ЛЮДИНИ Й ГРОМАДЯНИНА В УКРАЇНІ ЯК ЕЛЕМЕНТ ПРОЦЕСУ МОДЕРНІЗАЦІЇ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

### **Анотація**

*У роботі розкрито питання сутності здійснення модернізації системи державного управління як одного з етапів конституційної реформи загалом. Досліджуються питання, пов'язані з виникненням та утвердженням ключових інститутів влади, до повноважень яких серед іншого належать спостереження, аналіз і перевірка стану забезпечення реалізації прав, свобод та обов'язків людини і громадянина в Україні. Основну увагу приділено загальноприйнятому баченню системи контролю як у сфері державного управління, так і єдиної, усталеної класифікації інститутів контролю за реалізацією конституційних прав, свобод та обов'язків людини і громадянина. Здійснено теоретичне обґрунтування та практичне втілення контролю за реалізацією конституційних прав, свобод та обов'язків людини і громадянина в Україні як складника процесу модернізації системи державного управління. Визначено роль Президента України, який, використовуючи створені при цьому консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби, виступає в ролі арбітра у взаємовідносинах між усіма гілками влади у сфері державного управління. Акцентовано увагу на особливості парламентського контролю, який є водночас і видом державного контролю, і видом контролю, що здійснюється народом України через його представницький орган – Український парламент. Показано, що Кабінет Міністрів України здійснює свої контрольні й управлінські повноваження щодо забезпечення реалізації прав, свобод та обов'язків людини і громадянина шляхом керівництва та спрямування виконавчо-розпорядчої діяльності в різних сферах суспільно-політичного життя країни.*

### **Вступ**

Процес розбудови Української держави впливає на всі елементи механізму державної влади, реформування й модернізацію його складників. Одним із напрямів реформування є модернізація системи державного управління, що стосується будь-якої країни та пов'язана з певними соціально-економічними змінами в історичному контексті. Проте особливо це питання актуалізується для трансформаційних суспільств, що зумовлено появою нових галузей народного господарства, технологій обробки матеріальних, інформаційних, духовних та інших предметів праці, форм і характеру спілкування, становленням якісно нових правових відносин.

Цей процес позначається й на розумінні інституту контролю, і практиці застосування контрольної діяльності органів державної влади щодо забезпечення прав і свобод особи як елемента системи державного управління. Подібний контроль повинен розглядатися як явище, якому притаманні різноманітні аспекти вияву, а не зводиться лише до фіксації, реєстрації й обліку заяв, скарг і/або звернень фізичних і юридичних осіб. Призначення контролю за реалізацією прав, свобод та обов'язків людини і громадянина має виявлятися в з'ясуванні фактичного стану справ у різних сферах суспільного життя.

Виникає нагальна необхідність докорінних перетворень у системі державного управління на основі всебічного наукового аналізу та прорахунку можливих наслідків, які тією чи іншою мірою стосуються всіх громадян країни. Усе зазначене вимагає подальшого дослідження теоретико-методологічних засад реформування системи державного управління в сучасному трансформаційному суспільстві.

Свого часу В. Горшенев та І. Шахов запропонували вважати контроль соціальною функцією, що виникає в процесі усупільнення праці й зумовлена характером виробництва та розподілу продуктів [1, с. 11]. Більшість сучасних українських учених використовує як базову формулу саме цю дефініцію. Крім того, вони розглядають контроль у його прив'язці до окремих сфер життя суспільства, в яких реалізуються окремі права, свободи й обов'язки людини та громадянина. Варто зазначити, що контроль як специфічний інститут має складну структуру й виявляється в різних аспектах, що й зумовлює відмінні підходи до характеристики цього поняття і розмаїття уявлень про нього. Так, зокрема, В. Колпаков зазначає, що «контроль є одним із найбільш поширених і дієвих способів забезпечення законності. Його сутність полягає в тому, що суб'єкт контролю здійснює облік і перевірку того, як контрольований об'єкт виконує покладені на нього завдання й реалізує свої функції» [2, с. 525]. А Ю. Битяк в іншому аналогічному підручнику визначає контроль як «основний спосіб забезпечення законності й дисципліни в державному управлінні, один із його найважливіших елементів» [3, с. 254]. Отже, засобами забезпечення режиму законності в державному управлінні прийнято вважати контроль і нагляд. Контрольна діяльність забезпечує систематичну перевірку виконання законів, інших нормативних актів, дотримання дисципліни та правопорядку.

Із цього приводу у праці Ю. Тихомирова «Административное право и процесс: полный курс» детально розглядаються різні підходи до визначення і тлумачення контролю на сучасному етапі, звертається увага на тенденцію останніх років до розширення тлумачення контролю за рахунок здійснення його не лише державними органами, а й іншими ланками соціального управління [4, с. 271–327]. Отже, характерним для сучасного розуміння контролю є його бачення як одного із засобів забезпечення модернізації системи державного управління.

## **1. Теоретико-правові аспекти контролю за реалізацією конституційних прав, свобод та обов'язків людини й громадянина**

Зазначений вище підхід притаманний адміністративному праву, де контроль розглядається як основний засіб забезпечення управління. У ньому, зокрема, зазначається, що для зміцнення законності й дисципліни в діяльності виконавчої влади діє особлива система державних органів і громадських організацій, різні правові й організаційні форми та методи діяльності, практичні засоби, операції, що застосовуються ними, а це контроль, нагляд і оскарження (реалізація права оскарження), що узагальнено називаються способами забезпечення управління.

Такий підхід притаманний контролю в його загальному розумінні. Що ж до предмета дослідження, то більш вдалою є думка В. Гіжевського, В. Головченко, В. Ковальського, а саме: «Контроль – державні або громадські заходи з нагляду, перевірки, обліку діяльності, поведінки фізичних і юридичних осіб» [5, с. 215]. На підтвердження цього висновку можна зазначити, що контроль за реалізацією конституційних прав, свобод та обов'язків людини і громадянина в Україні здійснюють не тільки органи державної влади, а й недержавні органи, їхні посадові та службові особи, спеціально уповноважені на те інституції, окремі особи (народні депутати, депутати місцевих рад), самі громадяни.

Наукові дослідження останніх років пропонують нам такі розуміння контролю як основного засобу забезпечення реалізації прав, свобод та обов'язків людини і громадянина. Так, зокрема, О. Андрійко зазначає, що «контроль слід розглядати як об'єктивне суспільне явище, яке суспільство виробило у процесі своєї еволюції і яке є результатом його розвитку. Без застосування контролю суспільство тим більше не може обійтися на шляху свого подальшого розвитку, який потребує й може здійснюватися спираючись на аналіз існуючого стану та використовуючи нові фактори розвитку від досягнутого. Суспільство розвивається згідно об'єктивних законів і завдання держави полягає у вслякому сприянні цьому розвитку, попередженні дій, що перешкоджають чи стримують його або ж певною мірою можуть негативно на нього вплинути» [6, с. 15].

У свою чергу, А. Замченко та Є. Попович дають ідентичне розуміння поняття контролю в трудовому праві. Вони пропонують розглядати поняття контролю за дотриманням законодавства про працю як самостійну або зовнішньо ініційовану діяльність спеціально уповноважених державних або недержавних органів щодо перевірки за функціонуванням підприємств, установ, організацій, яка спрямована на отримання фактичних даних щодо об'єктів контролю; застосування заходів щодо запобігання правопорушенням; надання допомоги в поновленні законності й дисципліни; встановлення причин та умов, що сприяють порушенню вимог правових приписів; прийняття заходів щодо притягнення до юридичної відповідальності винних осіб [7, с. 8].

О. Полинєць визначає, що «під контролем розуміється сукупність дій, спрямованих на збереження стійкості та функціональності системи.



«Контроль у державному управлінні» означає сукупність дій, які контролюючі суб'єкти здійснюють стосовно підконтрольних об'єктів для досягнення цілей контролю з метою запобігання стагнації та руйнуванню системи державного управління під впливом зовнішніх і внутрішніх чинників» [8, с. 5]. В. Тароєва висловлює думку, що «контроль – це процес забезпечення досягнення організацією своєї мети, що складається з позначених критеріїв, визначення фактично досягнутих результатів і впровадження коректив у тому разі, якщо досягнуті результати істотно відрізняються від установлених критеріїв» [9, с. 12]. В. Шестак зазначає, що «контроль є важливим соціальним феноменом, який є водночас правовою формою реалізації державою своїх функцій і правовою формою здійснення народовладдя. Він полягає у виконанні юридичних дій щодо перевірки відповідності певної діяльності, станів, операцій вимогам правових норм і супроводжує практично всі способи соціальної взаємодії» [10, с. 9].

З приводу наявних у науковій думці бачень контролю звертає на себе увагу те, що інколи вони настільки різняться між собою, що може здатися, ніби мова йде про різні речі. Розглядаючи таке явище, як контроль, автори характеризують його як перевірну діяльність і розглядають її в різних аспектах, із різних точок зору. Їхній аналіз дає змогу зробити висновок, що в усіх цих випадках говориться про один і той самий контроль, але стосовно того чи іншого об'єкта в тій чи іншій галузі права, а тому логічної суперечності в них немає. Існування таких ніби різних поглядів на контроль дає підстави стверджувати, що він є багатоплановим і багатограним явищем.

Виходячи із загального поняття контролю, визначимося з конкретним його розумінням стосовно предмета дослідження, а саме контролю за реалізацією конституційних прав, свобод та обов'язків людини і громадянина в Україні. Якщо узагальнити все вищевикладене, то можна стверджувати, що контроль є неодноманітним явищем, а тому й розуміється неоднозначно. Щонайменше його можна розуміти як:

- перевірку, спостереження з метою перевірки за виконанням законів, рішень та інших актів, що здійснюється раціонально, економічно, самостійно й доцільно;

- явище, якому притаманні різноманітні аспекти виявлення фактичного стану справ у різних сферах суспільного життя з метою отримання об'єктивної інформації про стан суспільних відносин, виконання рішень, відповідальність діяльності державних службовців та інших осіб, визначених повноваженням, дотримання законності;

- діяльність, в основу якої покладені основні ідеї, об'єктивно зумовлені положення, що здійснюється конкретними методами;

- об'єктивно зумовлену діяльність державних або самоврядних органів, що полягає у спостереженні, аналізі й перевірці об'єктів контролю, спрямовану на запобігання діям, що суперечать установленим нормам, правилам, стандартам, виявлення і припинення їх.

Отже, контроль у загальному його розумінні – це об'єктивно зумовлена, системна, свідомо-вольова діяльність державних або недержавних органів,

їхніх посадових і службових осіб, яка полягає у спостереженні, аналізі та перевірці об'єктів контролю, що спрямована на виявлення, запобігання та припинення дій, які суперечать установленим правовими нормами, правилам і стандартам. Грунтуючись на цьому понятті, ми можемо визначитись з ознаками контролю:

- він є об'єктивно зумовленим, тобто таким, наявність і реалізація якого детермінується закономірностями соціального суспільного життя;
- він має здійснюватися системно, тобто цілеспрямовано, послідовно, і тільки в цьому випадку буде ефективним;
- здійснення контролю полягає у свідомо-вольових діях відповідних суб'єктів щодо запровадження, збереження, зміни або спрямування певного державно-правового режиму суспільних відносинах;
- контроль може здійснюватися державними й недержавними органами, їхніми посадовими та службовими особами;
- його сутність полягає у спостереженні, аналізі й перевірці об'єктів контролю;
- він спрямований на виявлення, запобігання та припинення дій, які суперечать установленим правовими нормами, правилам і стандартам;
- діяльність органів, що здійснюють контроль ґрунтується на нормативно-правових актах.

## **2. Поняття й ознаки контролю за реалізацією конституційних прав, свобод та обов'язків людини й громадянина. Інституційна система органів контролю за реалізацією конституційних прав, свобод та обов'язків людини й громадянина**

Тільки враховуючи все вищевикладене, можна сформулювати визначення контролю за реалізацією конституційних прав, свобод та обов'язків людини і громадянина в Україні. Отже, контроль за реалізацією конституційних прав, свобод та обов'язків людини і громадянина в Україні як елемент системи державного управління – це об'єктивно зумовлена, свідомо-вольова діяльність державних або недержавних органів, їхніх посадових і службових, фізичних і юридичних осіб, яка полягає у спостереженні, аналізі та перевірці процесу фактичного втілення прав, свобод та обов'язків людини і громадянина в суспільних, соціальних відносинах, що спрямована на виявлення, запобігання та припинення дій, які суперечать установленим правовими нормами, загальнолюдським цінностям і благам.

Із вищевикладеного визначення можна виокремити такі його ознаки:

- є об'єктивно зумовленим;
- являє собою системне явище;
- є свідомо-вольовою діяльністю;
- його суб'єктами можуть бути державні або недержавні органи, їхні посадові та службові, фізичні та юридичні особи;
- він полягає у спостереженні, аналізі та перевірці процесу фактичного втілення прав, свобод та обов'язків людини і громадянина в державному управлінні.

Важливо зазначити й те, що поряд із тими гілками влади, про які століття назад написали Дж. Локк і Ш. Монтеск'є, поступово розвивалась, а в деяких країнах уже утворилась четверта влада – контрольна влада (в деяких країнах Латинської Америки вона формулюється як п'ята, включаючи виборчу). Цей термін або близькі до нього щоправда вживаються лише поодинокими конституціями, частіше говориться про органи контролю.

Поняття особливої контрольної влади виникає не на ґрунті надуманих висновків і роздумів, а складається повільно й поступово на основі поетапного розвитку загальної державної практики та внутрішнього соціального діалогу. Зачатки цієї влади беруть коріння з глибин віків, а саме скандинавського інституту омбудсмана, з діяльності різних представників «державного ока», насамперед прокуратури, із конституційного контролю, що виник у Сполучених Штатах Америки на початку ХІХ ст. Поступово однією з особливостей конституційного ладу багатьох країн стає наявність останнього.

Поняття конституційного контролю має кілька тлумачень. Іноді його визначають широко: як діяльність парламенту, глави держави, судів або інших органів, що пов'язана з вирішенням питань відповідності до конституції різних законодавчих та інших нормативно-правових актів. У деяких випадках ідеться про здійснення конституційного контролю самим народом – шляхом референдуму. Найбільш прийнятним є вузьке трактування конституційного контролю, за яким він сприймається як оцінювання судами загальної або спеціальної юрисдикції нормативно-правових актів на предмет їх відповідності конституції насамперед щодо забезпечення реалізації прав, свобод та обов'язків людини і громадянина. Від такої оцінки залежать можливості застосування цих актів або навіть їх існування.

Наведеному визначенню конституційного контролю відповідають реалії сучасного державно-політичного життя. У багатьох країнах поняття конституційного контролю позначає не тільки функцію загального або спеціального суду, а й окремий інститут, який ототожнюється з відповідними органами, із сукупністю правових норм, що регулюють їхню організацію та діяльність. Уперше судову практику конституційного контролю використано в Сполучених Штатах Америки. Основою для цього стали рішення верховного суду цієї країни. Надалі склався відповідний звичай. Варто відзначити, що в самій Конституції Сполучених Штатів Америки нічого немає про таку практику судів. І хоч сьогодні в цій країні дискутуються питання щодо обсягу повноважень судів у сфері конституційного контролю, реальність цих повноважень не ставиться під сумнів. Більше того, практика здійснення судами конституційного контролю розглядається як один із найважливіших елементів системи стримувань і противаг, що доповнює принцип жорсткого поділу влад.

До кінця ХІХ ст. практика здійснення судами конституційного контролю набула поширення в низці країн Латинської Америки та Європи. Новий етап у розвитку цього типу контролю почався після Першої світової війни. Зокрема, у деяких країнах у 20-і рр. ХХ ст. були утворені конституційні суди. Але справжнє визнання цей інститут одержав після Другої світової війни, коли він

знайшов відображення в більшості новітніх конституцій. Відповідний інститут запроваджено майже в усіх країнах Європи.

Разом із тим упродовж ХХ ст. поступово набули поширення й почали діяти інші інститути контролю за реалізацією прав, свобод та обов'язків людини і громадянина в суспільстві й державі: народні правозахисники, уповноважені з прав людини, парламентські комісари контролю за дотриманням прав людини. Відмінність цих інститутів полягає в особливостях закріплення їх правового статусу. Контрольна влада, що здійснюється ними від імені держави, відрізняється, по-перше, від контрольної діяльності інших органів, по-друге, від відомчих та інших форм спеціального, в тому числі адміністративного, контролю.

Автономність органів контрольної влади має подвійний характер. З одного боку, вони характеризуються структурною відокремленістю в механізмі держави від інших державних органів. А з іншого боку, органи контрольної влади такі ж самостійні у своїх повноваженнях, як й органи законодавчої, виконавчої та судової влади. Ця структурна автономність і функціональна самостійність нерідко підкреслюються в тексті конституції тим, що їм присвячено окремі розділи. Яскраві приклади подібного виписування знаходяться в основних законах країн Європи, зазначених вище.

Характерною рисою контрольної влади є її субординаційна автономність, тобто їй, за загальним правилом, не притаманна підпорядкованість ні в межах усієї системи органів держави, ні в межах їх власної системи. Усі вони мають самостійний правовий статус, незалежні від органів влади й підпорядковані виключно конституції та закону.

Системність як ознака контрольної влади передбачає наявність системного функціонування інститутів контролю. «Конституційними ознаками існування цієї гілки влади є системний характер її структури і спільне функціональне призначення всіх елементів системи, а саме здійснення контролю» [9, с. 7]. Тобто можна сказати, що в державі існує декілька органів, що здійснюють контрольні повноваження. Але їх не можна розглядати як звичайний перелік органів, навпаки, вони утворюють у своїй сукупності чітко визначену систему органів. Зумовлюється це тим, що саме їх загальна діяльність забезпечує охоплення постійним контролем усіх аспектів життєдіяльності суспільства та держави, у т. ч. щодо забезпечення реалізації прав, свобод та обов'язків людини і громадянина. Ці органи, без сумніву, доповнюють один одного. Окрім того, вони мають багато загальних для них правових принципів діяльності, насамперед таких конституційних принципів, як верховенство права, пріоритет прав людини тощо. Загалом, як зазначає В. Чіркін, «хоча контрольну владу здійснюють органи різних видів, не підпорядкованих між собою, окремі основні закони встановлюють їх певну систему», іноді вона розуміється як «організаційно (структурно)-функціональна», має у внутрішній організації елемент ієрархічності, але в більшості країн «зостається переважно функціональною» [11, с. 13]. Тобто органи контрольної влади в межах своєї внутрішньої системи розрізняються лише за напрямками контрольної діяльності, але всі вони без винятку підпорядковані одній меті – забезпечити

реалізацію прав, свобод та обов'язків людини і громадянина в процесі модернізації системи управління.

Наявність субординаційної автономності як ознаки інститутів контролю викликає сумніви щодо правильності судження: «Контрольна влада репрезентована вищими органами держави особливого роду» [11, с. 12]. Термін «вищий орган» припускає наявність інших органів, а саме органів, що йому підпорядковані. Водночас варто сказати, що в юриспруденції фактично загальноприйнятим є застосування терміна «вищі» до певного кола органів державного механізму, хоча деякі з них не очолюють систему підпорядкованих їм органів (парламент, глава держави тощо).

Стосовно питання застосування терміна «вищі органи» до інститутів конституційного контролю доцільно звернути увагу на позицію С. Алексєєва, який наголошує: «Вищу владу в державі в різних співвідношеннях представляють глава держави, законодавча влада, а також уряд <...> (за наявності <...> третьої влади – судової)» [12, с. 40]. Тому, на нашу думку, доречним є використання терміна «спеціальні органи», «особливі органи» або «органи особливої компетенції».

Із цього приводу інші російські науковці вказують: «Так само як статус Президента Російської Федерації не дає змоги однозначно зарахувати його ні до однієї з трьох класичних гілок влади, також є перешкоди для ствердження про належність до них державних органів особливої компетенції. Такими органами на федеральному рівні є Прокуратура, Рахункова палата, Центральний банк, Федеральне казначейство, Центральна виборча комісія, Уповноважений з прав людини» [13, с. 531]. Як бачимо, серед названих органів особливої компетенції фігурують і ті, які належать до інститутів конституційного контролю, у т. ч. за забезпеченням прав, свобод та обов'язків людини і громадянина.

Варто відзначити, що лише вся сукупність ознак здійснення контрольних повноважень є критерієм визначення певного суспільного чи державного інституту як органу контролю. Тому хоча монофункціональність є вихідною, первинною, визначальною, системоутворювальною ознакою цих інститутів, але ж не буде достатньо правильним твердження, що коли основною функцією органу є здійснення ним контрольної діяльності, то це і є підставою зарахування його до інституту контролю. Сформульоване вище застереження зумовлене тим, що, наприклад, є ціла низка контрольних органів виконавчої влади, котрі здійснюють головним чином контрольну функцію. Мова йде про «державні спеціалізовані інспекції, які створюються в галузях промисловості, фінансів, сільського господарства, охорони природи, будівництва тощо <...> рибнагляд, ветеринарний, котлонагляд, газовий, гірничотехнічний тощо» [2, с. 425].

### **3. Принципи й інститути державного контролю за реалізацією прав, свобод та обов'язків людини і громадянина в Україні**

Як визначалось у попередньому параграфі, такого роду органи (санітарно-епідеміологічні станції, державна автомобільна інспекція, інспекція пожежного нагляду тощо), зазначає В. Чіркін, здійснюють контроль, який

«має частковий характер» [11, с. 11] або, інакше кажучи, має спеціалізовану природу й визначається зазвичай у юридичній літературі як відомчий контроль.

Контроль з боку інститутів, що покликані забезпечувати реалізацію прав, свобод та обов'язків людини і громадянина, також має спеціалізований характер (наприклад, конституційний контроль, парламентський контроль за дотриманням прав людини, контроль з боку органів прокуратури). Але органи відомчого контролю не мають структурної й субординаційної автономії в системі поділу влад, вони лише підвид такого виду органів, як органи виконавчої влади.

Що стосується видів інститутів контролю, то в цьому питанні немає єдиної точки зору. Якоїсь сталої їх класифікації ще не існує. Згідно з найбільш «широким» поглядом, без будь-якого обґрунтування констатується: «Утворення і зростаюча активність контрольних структур держави на всіх рівнях законодавчої, виконавчої й судової влади призводять до утворення органів особливої компетенції, які виконують у своїй сукупності головним чином функції контрольної влади. Це насамперед органи прокуратури, рахункові палати, інститут омбудсмена, виборчі органи, державний банк і низка інших» [14, с. 65].

Загалом інститути контролю не можна класифікувати за предметом контролю, або методом контрольної діяльності, чи складом і процедурою прийняття рішень, але зазвичай за напрямками діяльності, пише В. Чіркін, розрізняють органи контролю за конституційністю законів та інших актів; загального нагляду за дотриманням законності; контролю за дотриманням прав людини; фінансового контролю [11, с. 14–18] тощо.

У будь-якому випадку можна стверджувати, що чіткість і злагодженість дій інститутів контролю за реалізацією конституційних прав, свобод та обов'язків людини і громадянина вдосконалює модернізацію системи державного управління в країні. Тільки така діяльність буде слугувати наповненню реальним, практичним змістом, проголошених реформ в Україні.

Ми не випадково зупиняємось на проблемі виокремлення контрольної влади, інституціоналізації органів конституційного контролю більш детально, оскільки вважаємо, що в майбутньому в т. ч. й контроль за реалізацією конституційних прав, свобод та обов'язків людини і громадянина в Україні має здійснюватися інститутами контролю, які у своїй сукупності мають утворити окрему контрольну владу.

Переходячи до розгляду принципів контролю за реалізацією конституційних прав, свобод та обов'язків людини і громадянина, хотілося б насамперед наголосити, що термін «принцип» походить від латинського слова “*principium*”, яке означає основні найзагальніші, вихідні положення, засоби, правила, що визначають природу й соціальну сутність явища, його спрямованість і найсуттєвіші властивості [15, с. 289].

У Юридичній енциклопедії зазначено, що «принцип (франц. “*principe*” від лат. “*principium*” – начало, основа) – 1) Основні засади, вихідні ідеї, що характеризуються універсальністю, загальною значущістю, вищою

імперативністю і відображають суттєві положення теорії, вчення, науки, системи внутрішнього і міжнародного права, політичної, державної чи громадської організації (гуманізм, законність, справедливість, рівність громадян перед законом тощо)» [5, с. 110–111].

Ураховуючи це, на нашу думку, можна стверджувати, що принципи контролю за реалізацією конституційних прав, свобод та обов'язків людини і громадянина – це такі відправні ідеї, які виражають найважливіші закономірності й підвалини цього процесу, є однопорядковими із самими правами, свободами та обов'язками, відрізняються універсальністю, вищою імперативністю й загальнозначимістю, відповідають об'єктивній необхідності побудови та зміцнення громадянського суспільства і правової держави.

Характеристику принципів контролю за реалізацією конституційних прав, свобод та обов'язків людини і громадянина хотілося б розпочати з положення про те, що ст. 1 чинної Конституції України визначає Україну як правову державу, ідеї, цінності й принципи якої повинні бути закладені в основу всього конституційного регульовального простору. Права, свободи й обов'язки людини та громадянина, їх визнання, захист і гарантії затверджуються як основний і визначальний критерій правового характеру законодавства й практики його застосування.

Принцип пріоритету прав, свобод та обов'язків людини і громадянина закріплений у Конституції України й адресований усім гілкам влади, зв'язує та зобов'язує їх. Принцип зв'язку держави з правами і свободами встановлено в ч. 2 ст. 3 Конституції України: «Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави» [16].

Надзвичайно важливим принципом є введення прямої заборони антиправового закону: «Конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані. При прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод» [16]. Проте ми вважаємо, що безпосередньо контроль за реалізацією прав, свобод та обов'язків людини і громадянина має здійснюватися на принципах постійності, послідовності, об'єктивності, демократизму й законності, гуманізму й соціальної справедливості, пріоритету прав людини та громадянина, професіоналізму й компетентності.

Принцип постійності полягає в тому, що контроль здійснюється безперервно, щоденно, а не від випадку до випадку. Це повинен бути єдиний цілісний процес, який здійснюється відповідними суб'єктами права протягом усього терміну їх функціонування, а так як це постійно діючі органи держави, то, відповідно, і контроль, здійснюваний ними, має постійний характер.

Принцип послідовності полягає в тому, що контроль повинен мати логічну послідовність і логічний зв'язок між окремими його елементами. Так, наприклад, спочатку потрібно визначити предмет та об'єкт контролю, а також прийняти низку законів, у яких би вони були закріплені, а вже потім здійснювати контроль за дотриманням правових норм.

Принцип об'єктивності полягає в тому, що під час здійснення контролю потрібно неупереджено зважити всі факти, визначити їх юридичне значення, а також ставитися до суб'єктів контролю (винна сторона, потерпіла сторона, підконтрольна сторона тощо) неупереджено.

Принцип демократизму й законності полягає у верховенстві закону, коли він є обов'язковим не тільки для підлеглих, а й для самої держави в особі її органів законодавчої, виконавчої й судової влади та їхніх посадових осіб.

Принцип гуманізму й соціальної справедливості означає неухильне дотримання та захист прав, свобод та обов'язків людини і громадянина. Правильне розуміння гуманізму передбачає застосування жорстких заходів покарання до тих, хто грубо порушує закон.

Принцип пріоритету прав і свобод людини означає, що права і свободи людини та громадянина є найвищою цінністю в державі, а тому інтереси людини стоять над інтересами держави, її органів і посадових осіб.

Принцип професіоналізму й компетентності означає, що контроль повинен здійснюватися висококваліфікованими, професійними та відповідно підготовленими кадрами (посадовими особами й компетентними органами держави).

Принцип поєднання переконання і примусу означає, що контроль за реалізацією конституційних прав, свобод та обов'язків людини і громадянина здійснюється й за допомогою безвладного, і шляхом владного впливу на свідомість і волю людей і їхніх організацій. Цей принцип зумовлює існування аналогічних методів, за допомогою яких здійснюється контроль за реалізацією конституційних прав, свобод та обов'язків людини і громадянина.

Отже, ми погоджуємось із думкою тих авторів, які вважають, що терміни «контроль» і «нагляд» можна використовувати як взаємно замінні поняття. А з погляду уніфікованого підходу до практики застосування термінів «контроль» і «нагляд» існує потреба їх відповідного нормативно-правового виписування з метою одноманітного розуміння й застосування в юридичній науці та практиці.

Принципи контролю за реалізацією конституційних прав, свобод та обов'язків людини і громадянина – це такі відправні ідеї, які виражають найважливіші закономірності й підвалини цього процесу, є однопорядковими із самими правами, свободами та обов'язками, відрізняються універсальністю, вищою імперативністю й загальнозначимістю, відповідають об'єктивній необхідності побудови та зміцнення громадянського суспільства і правової держави.

Трансформаційні процеси в українському суспільстві зумовлюють необхідність вирішення важливого завдання – формування в ньому громадянського суспільства й підвищення ефективності діяльності органів, що за своїм місцем у державному механізмі покликані забезпечувати модернізацію системи управління в нашій країні.

Отже, з метою забезпечення контролю за реалізацією прав, свобод та обов'язків людини і громадянина Президент України, використовуючи створені при ньому консультативні, дорадчі й інші допоміжні органи і



служби, виступає в ролі арбітра у взаємовідносинах між усіма гілками влади і здійснює щодо них стримувальний вплив з метою досягнення координації їхніх зусиль щодо державного управління в Україні.

Особливістю парламентського контролю є те, що він виступає одночасно і як вид державного контролю, і як вид контролю, який здійснюється народом України через його представницький орган – Український парламент. У силу особливого конституційного статусу Верховної Ради України контроль, що нею здійснюється, охоплює всі основні сфери життєдіяльності суспільства й держави, стратегічні напрями діяльності всіх органів державної влади.

Кабінет Міністрів України здійснює свої контрольні повноваження за забезпеченням реалізації прав, свобод та обов'язків людини і громадянина шляхом керівництва і спрямування виконавчо-розпорядчої діяльності в різних сферах суспільно-політичного життя країни та спрямування й координації діяльності органів виконавчої влади для оптимізації їхніх управлінських функцій.

### **Висновки**

Дослідивши вищезгадані інститути контролю за реалізацією конституційних прав, свобод та обов'язків людини і громадянина в Україні, можна сформулювати такі підсумкові положення, висновки, рекомендації та пропозиції:

1. Сьогодні існує гостра необхідність розробки і прийняття Закону України «Про Президента України», який мав би визначати правовий статус глави держави й повинен містити серед іншого його повноваження в царині контролю за реалізацією прав, свобод та обов'язків людини і громадянина як елемента системи державного контролю й управління.

2. Нагальною є потреба в розробці та ухваленні Закону України «Про Верховну Раду України», який мав би визначати її правовий статус і повинен містити, серед іншого, повноваження у сфері управління й контролю за реалізацією прав, свобод та обов'язків людини і громадянина.

3. Кабінет Міністрів України здійснює свої управлінські й контрольні повноваження щодо забезпечення реалізації прав, свобод та обов'язків людини і громадянина шляхом керівництва і спрямування виконавчо-розпорядчої діяльності.

4. Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 р. не містить чітких формулювань щодо форм і методів здійснення контролю Українським урядом і підпорядкованою йому системою органів виконавчої влади. У свою чергу, Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 р. не розкриває змісту, форм, методів і способів здійснення контрольної діяльності загалом і контролю за реалізацією прав, свобод та обов'язків людини і громадянина зокрема в системі державного управління.

Тому доопрацювання й унесення відповідних змін до цих законодавчих актів і врахування рекомендацій і пропозицій може бути також складником модернізації системи державного управління.

### Список використаних джерел:

1. Горшенев В.М. Контроль как правовая форма деятельности / В.М. Горшенев, И.Б. Шахов. – М. : Юрид. лит., 1987. – 176 с.
2. Колпаков В.К. Адміністративне право України : [підручник] / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
3. Адміністративне право : [підручник] / [Ю.П. Битяк (кер. авт. кол.), В.М. Гаращук, В.В. Богущкий та ін.] ; за заг. ред. Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, В.В. Зуй. – Х. : Право, 2010. – 624 с.
4. Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: полный курс / Ю.А. Тихомиров. – 2-е изд., доп. и перераб. – М. : Тихомиров М.Ю., 2005. – 697 с.
5. Популярна юридична енциклопедія / [кол. авт.: В.К. Гіжевський, В.В. Головченко, В.С. Ковальський (кер.) та ін.]. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 528 с.
6. Андрійко О.Ф. Організаційно-правові форми державного контролю у сфері виконавчої влади : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право» / О.Ф. Андрійко. – К., 1999. – 40 с.
7. Замченко А.О. Принципи нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.05 «Трудове право; право соціального забезпечення» / А.О. Замченко. – Х., 2008. – 19 с.
8. Полинєць О.П. Контроль в державному управлінні України: теоретико-організаційні питання : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.01 «Теорія та історія державного управління» / О.П. Полинєць. – К., 2003. – 22 с.
9. Тароєва В.В. Інститути контрольної влади в сучасній Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / В.В. Тароєва – О., 2010. – 26 с.
10. Чиркин В. Контрольная власть / В. Чиркин // Государство и право. – 1993. – № 4. – С. 10–18.
11. Алексеев С.С. Философия права: История и современность. Проблемы. Тенденции. Перспективы / С.С. Алексеев. – М. : НОРМА, 1998. – 329 с.
12. Шорина Е. Контроль и проверка исполнения – важные средства укрепления государственной дисциплины / Е. Шорина. – М. : Юрид. лит., 1978. – 318 с.
13. Шестак В.С. Державний контроль в сучасній Україні (теоретико-правові питання) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / В.С. Шестак. – Х., 2002. – 18 с.
14. Цвік М. Конституційні проблеми розподілу влад (деякі загальнотеоретичні аспекти) / М. Цвік // Вісник Академії правових наук України. – Х., 1993. – № 4. – С. 60–68.
15. Великий тлумачний словник сучасної української мови / голов. ред. В.Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : Перун, 2005. – 1728 с.
16. Конституція України: чинне законодавство зі змінами та допов. станом на 1 верес. 2016 р. Офіц. текст. – К. : ПАЛИВОДА А.В., 2016. – 62 с.

**Каменська Н.П.**

кандидат юридичних наук, адвокат,  
заступник директора з юридичних питань  
ТОВ «ФІНІНТЕЛЕКТ-ПЛЮС»,  
м. Київ

## **ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ ЗВЕРНЕНЬ ДО ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ**

### ***Анотація***

*У статті розкривається сутність механізму адміністративно-правового регулювання реалізації права на звернення до публічної адміністрації та ретельно аналізуються його складові елементи (адміністративно-правові норми, адміністративно-правові відносини, акти реалізації відповідного права тощо). Особлива увага приділяється процесуальним аспектам, що стосуються означеної проблематики. Визначається місце проваджень за зверненнями до публічної адміністрації у структурі адміністративного процесу; досліджуються строки та особливості здійснення відповідної адміністративно-процесуальної діяльності. Аналізується низка законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів за тематичним напрямом. Акцент зроблено на прикладах розв'язання окремих питань, що становлять інтерес для правозастосування в досліджуваній площині. Результати проведеної наукової розробки відображено в широкому спектрі авторських дефініцій, висновків тощо.*

### **Вступ**

Сучасний стан теоретичного вивчення питань, що стосуються взаємозв'язку явищ правової дійсності з об'єктивною реальністю в «русі» свідчить про інтенсифікацію досліджень цієї проблематики у вітчизняній юридичній науці. Разом з тим, проблеми звернень до публічної адміністрації з функціонально-правової та процесуально-правової точок зору невиправдано залишаються на узбіччі магістралей наукового пошуку. Відповідна сфера до цього часу фахівцями комплексно не досліджувалася, а тому потребує спеціального вивчення та узагальнення.

Системне наукове розроблення звернень до публічної адміністрації з «динамічної» точки зору має важливе не тільки теоретичне, але й практичне значення. Результати відповідного наукового пошуку відображають процеси перетворення тематичних правових норм у реальність, виявляють проблеми реалізації права на звернення до публічної адміністрації на практиці. Це, у свою чергу, створює теоретичне підґрунтя для визначення ефективних шляхів удосконалення адміністративного та адміністративно-процесуального законодавства за тематичним напрямом.

З огляду на викладене, на підставі концептуально значимих для розкриття означеної проблематики теоретичних положень, законодавства, що стосується досліджуваного напрямку та відповідної правозастосовної практики, спробуємо

охарактеризувати звернення до публічної адміністрації під окресленим кутом зору та запропонувати низку актуальних теоретичних узагальнень, що становлять інтерес у межах цього дослідження.

## **1. Сутність механізму адміністративно-правового регулювання реалізації права на звернення до публічної адміністрації**

Ключову роль у реалізації правового регулювання суспільних відносин у сфері адміністративного права займає явище, яке в юридичній науці, теорії права та адміністративному праві носить назву механізму адміністративно-правового регулювання. Саме за допомогою вказаного механізму та його складових частин досягається мета якісної регламентації суспільних відносин, що входять до предмета адміністративного права [1, с. 31]. У сучасній юриспруденції використання відповідного поняття має вагомий методологічний та практичний значення. З його допомогою відображаються процеси перетворення норм адміністративного права у реальність, виявляються проблеми реалізації відповідних загальнообов'язкових правил поведінки, розробляються ефективні шляхи удосконалення адміністративного та адміністративно-процесуального законодавства тощо.

Механізм адміністративно-правового регулювання є підсистемою більш узагальненої абстракції – механізму правового регулювання. Дана категорія відображає внутрішню динаміку, функціонування правової форми загалом. Цей фактор зумовлює широкий вжиток означеної категорії та підпорядкованих їй понять у фаховій літературі [2, с. 148]. Серед низки категорій функціонального ряду названа категорія вважається базовою.

Відомо, що одне із завдань теоретичного підходу полягає у пізнанні сутності конкретного на основі вивчення закономірностей загального. Тому висвітлення галузевої проблематики щодо механізму адміністративно-правового регулювання реалізації права на звернення до публічної адміністрації доцільно розпочати з узагальненої характеристики фундаментальної категорії теорії права «механізм правового регулювання».

Теоретичне розроблення проблем механізму правового регулювання почали здійснювати з перших років розвитку соціалістичної теорії в 40–50-х рр. минулого століття М.Г. Александров, С.О. Голунський, М.С. Строгович, Б.В. Шейдлін, Л.С. Явич та ін. Відповідними працями підготовлено висновок сучасного правознавства про необхідність спеціального дослідження такого механізму, виокремлення цих наукових розробок у самостійний предмет вивчення загальної теорії права, «механізмений підхід у загальнотеоретичних і галузевих юридичних дослідженнях» [3, с. 169]. Всебічно сутність механізму правового регулювання вперше досліджено в 1966 р. у монографії С.С. Алексеєва «Механізм правового регулювання в соціалістичній державі» [4]. Вважається, що саме з цього часу розглядувана категорія міцно закріпилася в понятійному апараті теорії права.

Незважаючи на популярність використання у науковій літературі категорії «механізм правового регулювання» єдиної доктринальної концепції розуміння її змісту так і не вироблено. Серед широкого спектру теорій, які висувуються

вченими щодо розв'язання означеного питання, найбільшого поширення набули «інструментальна» (родоначальником якої вважається С.С. Алексєєв – *Н.К.*) та «діяльнісна» (системне уявлення про який сформовано В.М. Горшенєвим – *Н.К.*).

Представники першої (С.С. Алексєєв [4, с. 33–34], В.В. Копейчиков [5, с. 220–221], П.М. Рабінович [6, с. 168], М.В. Цвік [7, с. 413] та ін.) під механізмом правового регулювання розуміють усю сукупність юридичних засобів, за допомогою яких забезпечується правовий вплив на суспільні відносини. Серед основних (органічних) складових частин виокремлюються такі елементи: юридичні норми, правовідносини, акти реалізації суб'єктивних прав і юридичних обов'язків (окремими вченими називаються акти реалізації норм права – *Н.К.*). Додатковими (які певною мірою залежать від основних – *Н.К.*) вважаються акти тлумачення, акти застосування норм права тощо. Особливе місце у структурі відповідного явища відводиться правосвідомості та правовій культурі, що мають для вказаного механізму загальне визначальне значення [4, с. 30–35]. Необхідно відзначити, що професор С.С. Алексєєв до складу механізму правового регулювання також включає форму закріплення правових норм – нормативно-правові акти. З нашої точки зору, виокремлювати такі акти, як окремий елемент розглядуваного механізму, недоцільно. Вочевидь, самі по собі нормативні акти (як форма вираження правових норм – *Н.К.*) праворегулятивного характеру не мають: таку роль безпосередньо виконують правові норми, які забезпечують їх змістовне наповнення.

Для прихильників іншого підходу (В.М. Горшенєв [8, с. 43–44], О.І. Осауленко [9, с. 264], Р.А. Калюжний [10, с. 271] та ін.) механізм правового регулювання складається з полярних елементів процесу переходу нормативності права в упорядкованість суспільних відносин, а саме: закріплених у нормативному порядку способів впливу (дозволів і заборон) та способів реалізації, що проявляються у фактичній поведінці людей (діяльності чи бездіяльності). Між відповідними факторами проміжними ланками виступають послідовні стадії, в межах яких здійснюється поступова зміна нормативності права в упорядкованість суспільних відносин [8, с. 54–55]. Професор М.П. Орзіх справедливо відзначає, що кожен з окреслених підходів має свої переваги: «інструментальний» розглядає механізм правового регулювання в єдності всіх складових елементів, у свою чергу, «діяльнісний» дає змогу розширити уявлення про розглядуваний феномен, дослідити соціальну дію права від «початкового впливу» до «кінцевої реалізації» [3, с. 170–173]. Відзначимо, що у зв'язку зі складністю та багатоаспектністю феномену механізму правового регулювання наукова дискусія на цю тему не вщухає донині.

Незважаючи на різнобій у поглядах теоретиків на зміст механізму правового регулювання, більшість вчених до його основних конструктивних елементів все-таки відносять норми права, правовідносини та акти реалізації суб'єктивних прав та юридичних обов'язків. При цьому, як влучно наголошується в літературі, має значення навіть послідовність, з якою

викладаються відповідні елементи, оскільки одна складова частина є логічним продовженням іншої, відображаючи таким чином рух у праві [11, с. 214–215].

Така позиція, з огляду на особливості впливу правової форми на суспільні відносини, видається переконливою. Загальновизнано, що правове регулювання проявляється, як мінімум, у регламентуванні тих або інших суспільних відносин за допомогою юридичних норм, потім діях відповідних норм, у результаті чого виникають або змінюються правовідносини, і, зрештою, у забезпеченні реалізації юридичних можливостей суб'єктів права у межах врегульованих правовими нормами суспільних зв'язків. Професор С.С. Алєксєєв такі процеси називає стадіями правового регулювання. Вчений справедливо наголошує, що з кожною із цих трьох стадій співвідноситься одна із трьох основних частин (елементів) механізму правового регулювання відповідно [4, с. 34]. Отже, чітко проглядається призначення категорії «механізм правового регулювання», яка виконує роль теоретичної проекції руху правової форми в об'єктивній дійсності.

Нагадаємо, що системний підхід дає змогу виявити внутрішній механізм не тільки дії окремих компонентів цілого, але й їх взаємодію на різних рівнях [12, с. 274–278]. З'ясування сутності механізму адміністративно-правового регулювання реалізації права на звернення до публічної адміністрації з позицій системного підходу потребує послідовного аналізу специфічних особливостей родового для даного правового феномену поняття «механізм адміністративно-правового регулювання». При цьому потребують врахування як викладені теоретичні положення щодо узагальнюючої категорії «механізм правового регулювання», так і особливості предметної регламентації адміністративного права як галузі. Перейдемо безпосередньо до висвітлення питань, що становлять інтерес.

Традиційно, ще з радянських часів, адміністративне право прийнято вважати галуззю, що регулює відносини у сфері державного управління [13, с. 46; 14, с. 35]. Однак за сучасних умов демократизації держави та суспільства не можна залишати поза увагою те, що нині предмет регулювання адміністративного права охоплює суспільні зв'язки не тільки державно-владного, але й публічно-сервісного спрямування. Відповідні новозміни враховує доктрина адміністративного права, сформульована доктором юридичних наук В.Б. Авер'яновим. Вчений крізь призму декларованої Конституцією України [15] ідеї «служіння держави перед людиною» до предмету галузі адміністративного права відносить «суспільні відносини, що складаються в процесі забезпечення органами виконавчої влади та місцевого самоврядування реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, а також у процесі державного та самоврядного управління у сферах економічного, соціального й адміністративно-політичного розвитку та охорони громадського порядку» [16, с. 317–325]. Необхідно вказати, що інтерпретована точка зору стала базисною для Концепції адміністративної реформи в Україні, затвердженої указом Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98, яку покладено в основу реформування державного управління в Україні [17].

Крізь призму вищевикладених теоретичних підходів до розуміння механізму правового регулювання феномен «механізм адміністративно-правового регулювання» як галузеве системне утворення можна охарактеризувати зі статичної та динамічної точок зору. З цього приводу в юридичній літературі простежується певна закономірність.

Щодо статичного боку розглядуваного явища наукова дискусія, як правило, зводиться до питання про доцільність чи недоцільність включення до його структури тих або інших елементів [18, с. 20–21; 19, с. 23; 20, с. 49]. У більшості адміністративістів (аналогічно механізму правового регулювання – *Н.К.*) не викликає сумнівів, що до складу механізму адміністративно-правового регулювання входять такі основні (органічні) ланки: норми адміністративного права, адміністративні правовідносини та акти реалізації суб'єктивних прав і юридичних обов'язків учасників адміністративних правовідносин (окремими науковцями називаються акти реалізації норм адміністративного права – *Н.К.*). Враховуючи, що підходи фахівців до розуміння першого та другого елементів у загальнотеоретичному аспекті є сталими, відповідні складові частини, на наш погляд, не потребують розгорнутого пояснення в рамках представленої роботи, оскільки, за правилами формальної логіки, детермінанти ширших понять знаходять своє відображення у підпорядкованих поняттях, за змістом більш вузких. Разом із тим неоднозначність позиції правників щодо третього елемента механізму адміністративно-правового регулювання зумовлює необхідність більш детальної його характеристики.

У довідковій літературі акт (лат. *actus* – «дія», *actum* – «документ») пропонують розуміти у двох значеннях:

- як дію, вчинок громадянина або посадової (службової особи);
- як документ, який видається державним органом, органом місцевого самоврядування, посадовою особою або громадською організацією в межах їх компетенції [21, с. 74].

На підставі аналізу численних спроб вчених пояснити зміст дефініції «акти реалізації прав та обов'язків» [22, с. 374; 23 с. 86–87], етимології відповідного поняття доходимо висновку, що під «актами реалізації адміністративних прав та обов'язків» необхідно розуміти *індивідуальну поведінку (дії) учасників адміністративних правовідносин, спрямовану на реалізацію адміністративних прав та обов'язків у межах регламентованих нормами адміністративного права суспільних зв'язків.*

Що стосується додаткових елементів механізму адміністративно-правового регулювання, суттєве значення у його структурі мають акти індивідуальної дії. Дане поняття є узагальнюючим для таких часто вживаних правниками термінів, як «правозастосовні акти», «правозабезпечувальні акти», «акти-регламентатори» (роз'яснюють порядок застосування окремих правових норм – *Н.К.*) тощо. На законодавчому рівні значення дефініції «акти індивідуальної дії» не визначено. Однак Вищий адміністративний суд України в інформаційному листі від 1 червня 2010 р. № 781/11/13-10 «Щодо застосування окремих норм матеріального права під час розгляду

адміністративних прав» дійшов висновку, що до сутнісних ознак таких актів належать правозастосовний та індивідуально-конкретний характер. Зокрема, останній проявляється у чіткій спрямованості акта індивідуальної дії на конкретного адресата, в інтересах якого вирішується справа у сфері функціонування виконавчої влади. На відміну від нормативних актів, акти індивідуальної дії можуть оскаржуватися не будь-ким, а особами права, законні інтереси яких такими актами порушені (або їх законними представниками) [24].

До розглядуваної групи не належать акти тлумачення, що, як правило, адміністративістами включаються до складу механізму адміністративно-правового регулювання [25, с. 14]. Акти тлумачення є офіційними документами компетентних державних органів. За допомогою таких актів уповноважені суб'єкти з метою забезпечення однакової практики розуміння та застосування правових норм професійно тлумачать їх зміст. Акти тлумачення є формально-обов'язковими для усіх, хто застосовує витлумачені норми, але вони не мають персоніфікованого характеру стосовно тих суб'єктів, які їх застосовують.

Вагоме значення для належного функціонування усіх елементів механізму адміністративно-правового регулювання мають правосвідомість та правова культура суб'єктів адміністративного права. В юридичній літературі звертається увага на те, що у широкому розумінні названі елементи є визначальними для цього механізму [1, с. 33]. Правосвідомість та правову культуру з певною мірою умовності можна порівняти з внутрішніми та зовнішніми регуляторами поведінки окремих громадян та суспільства загалом у сфері функціонування виконавчої влади. У свою чергу, результати такого впливу показують рівень розвитку суспільства й окремих його членів, а також законності та ефективності державної влади загалом.

Розуміння механізму адміністративно-правового регулювання як динамічного явища правової дійсності спонукає науковців до пізнання ролі, яку виконують його складові частини. Зокрема, береться до уваги те, що правова природа адміністративно-правових норм, а саме їх універсально-регулятивний характер, зумовлює основоположну роль таких загальнообов'язкових правил поведінки стосовно інших елементів названого механізму. Вони є відправним пунктом, який спонукає виникнення правовідносин у сфері реалізації державної виконавчої влади. У свою чергу, адміністративні правовідносини забезпечують суб'єктивізацію адміністративно-правових норм щодо конкретних учасників таких суспільних зв'язків. У подальшому здійснення цими особами правової діяльності у площині регулювання адміністративного права, по суті, є тою формою, в межах якої через їх поведінку (дотримання правових норм, їх використання чи застосування – *Н.К.*) реалізуються певні адміністративні права та обов'язки. Акти індивідуальної дії у механізмі адміністративно-правового регулювання виконують особливу роль, яка полягає, так би мовити, у «забезпеченні індивідуалізованої дії» вказаного механізму стосовно конкретних юридично-значимих ситуацій. У свою чергу, акти тлумачення норм адміністративного



права гарантують належне розуміння та реалізацію відповідних галузевих норм у правозастосуванні. Таку функцію, у більшому масштабі, з нашої точки зору, у механізмі адміністративно-правового регулювання виконують правосвідомість і правова культура.

Таким чином, незважаючи на диференціацію у змісті та порівнянню самостійності розглянутих складових елементів механізму адміністративно-правового регулювання, між ними існує органічний зв'язок, що ґрунтується на функціональній основі. У свою чергу, роль, яку виконують такі складові частини у механізмі адміністративно-правового регулювання, характеризує його як динамічне явище правової дійсності, що відображає процес адміністративно-правового регулювання в дії.

Відзначимо, що вперше термін «механізм адміністративно-правового регулювання» в розгорнутому вигляді використано професором І.І. Веремєєнко в 1981 р. Автором монографії «Механізм адміністративно-правового регулювання в сфері охорони суспільного порядку» під названою категорією запропоновано розуміти сукупність адміністративно-правових засобів, за допомогою яких здійснюється вплив на відносини, що виникають у процесі виконавчо-розпорядчої діяльності держави [26, с. 55]. Нині процитована дефініція виглядає певною мірою недосконало, як з точки зору нової доктрини адміністративного права («служіння держави» інтересам приватних осіб у межах «публічно-сервісних відносин» – *Н.К.*), так і з логіко-формальної (мається на увазі використання у визначенні понять «сукупність» замість «система» та «засоби» замість «елементи» – *Н.К.*).

З урахуванням зауважень професора М.П. Орзіха стосовно логічних похибок у розкритті змісту категорії «механізм правового регулювання» через сукупність засобів, а не сукупність елементів [3, с. 174]; сучасних теоретичних узагальнень щодо цього питання [1, с. 32; 27, с. 11], видається доцільним запропонувати таке визначення: *механізм адміністративно-правового регулювання – це система взаємопов'язаних елементів (юридичних засобів), за допомогою яких здійснюється правове регулювання у сфері адміністративного права.* З нашої точки зору, окреслений підхід до розуміння поняття «механізм адміністративно-правового регулювання» враховує правила формальної логіки у змістовному плані, вписується в рамки визнаної теоретичної конструкції механізму правового регулювання, показує взаємозв'язок його складових елементів, а також узагальнено розкриває сферу функціонування останнього.

Розгляд концептуально значимих для розкриття сутності механізму адміністративно-правового регулювання реалізації права на звернення до публічної адміністрації теоретичних положень дає змогу сформулювати системне уявлення про нього. Відомо, що реалізація будь-якого права, – це свідомо діяльність, оскільки виникає та здійснюється свідомо залежно від чиеїсь волі. Право на звернення до публічної адміністрації, наряду з іншими суб'єктивними правами, не може реалізовуватися саме по собі, лише за фактом його декларування на законодавчому рівні. Між юридичними нормами і практичним ефектом, до якого прагне законодавець, як справедливо наголошується у фаховій літературі, існує не безпосередній, а непрямий зв'язок, однією з ланок якого

виступає поведінка людей [28, с. 12]. Йдеться не про фактичну поведінку, а правову, тобто таку, що призводить до юридичних наслідків. Звичайно, така юридично значуща поведінка напряду залежить від рівня правосвідомості та правової культури учасників відповідних правовідносин.

Реалізацію права на звернення до публічної адміністрації у практичній діяльності, з нашої точки зору, безпосередньо забезпечують юридичні засоби адміністративно-правового регулювання: правовідносини, що складаються у зв'язку зі здійсненням відповідного права, та акти реалізації означеного права, формою вираження яких є поведінка конкретних осіб. Названі елементи у складі механізму адміністративно-правового регулювання реалізації права на звернення до публічної адміністрації контактують між собою найбільш тісно, що зумовлено їх нерозривним зв'язком у реальному житті, який ґрунтується на функціональному призначенні. Проаналізуємо ці складові елементи детальніше.

На основі уявлень науковців про правові зв'язки адміністративні правовідносини щодо реалізації права на звернення до публічної адміністрації, на наш погляд, можна детермінувати таким чином. Це різновид суспільних відносин, врегульований нормами адміністративного права, у межах яких уповноважені суб'єкти реалізують свої юридичні можливості (деклароване та гарантоване законом суб'єктивне право на звернення до публічної адміністрації) та виконують обов'язок щодо розгляду та вирішення таких ініціатив в адміністративному порядку. Саме за допомогою окреслених зв'язків забезпечується спрямованість адміністративно-правового регулювання на конкретних осіб: автора звернення, суб'єктів владних повноважень, компетентних розглядати таке звернення, інших учасників відповідного адміністративного провадження. У свою чергу, акти реалізації права на звернення до публічної адміністрації є свідомою діяльністю (правовою поведінкою – *Н.К.*) означених суб'єктів у результаті якої декларована на законодавчому рівні юридична можливість звернення до публічної адміністрації впроваджується у дійсність.

Коло правовідносин і дій, виникнення яких може спонукати окрема правова норма у регламентованій нею площині, визначаються безпосередньо зі змісту відповідної норми. Необхідно враховувати, що реалізація права на звернення до публічної адміністрації залежить не тільки від змісту правової норми, яка його передбачає, але й від змісту інших загальнообов'язкових правил поведінки, закріплених у законодавчих та підзаконних актах.

Так, згідно зі ст. 40 Конституції України усі мають право надсилати індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк [15].

Зі змісту процитованої норми випливає, що у досліджуваному аспекті правова поведінка передбачає не лише право заявника на позитивні дії щодо підготування та подачі звернення в адміністративному порядку, але й обов'язок публічної адміністрації належним чином відреагувати на таке звернення, забезпечивши у межах компетенції своєчасне розв'язання ініційованого у

правовому полі питання. «Якщо для громадян участь у конкретних адміністративних правовідносинах, як правило, є реалізацією наданої законом можливості, то для сторони, що представляє державу, прийняття необхідних заходів для правового режиму в сфері державного управління є необхідною умовою реалізації її службової компетенції» [29, с. 141–142].

Необхідно відзначити, що процедуру реалізації права на звернення до публічної адміністрації визначено у Законі України «Про звернення громадян» [30], Інструкції з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 14.04.1997 р. № 348 [31] (далі – Інструкція з діловодства за зверненнями громадян), Класифікаторі звернень громадян, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 24.09.2008 р. № 858 [32] (далі – Класифікатор звернень громадян); відомчих інструкціях органів публічної адміністрації тощо. Суттєве значення у відповідному правореалізаційному процесі також відіграють акти тлумачення правових норм. Як приклади за тематичним напрямом, можна навести рішення Конституційного Суду України: від 30 жовтня 1997 р. № 5-зп, у частині тлумачення змісту права на інформацію [33]; від 17 жовтня 2002 р. № 16-рп/2002 щодо правових актів посадових осіб органів державної виконавчої влади [34]; від 19 жовтня 2009 р. № 26-рп/2009 про заборону звертатися до ЦВК зі скаргами, що стосуються підготовки і проведення виборів у день голосування та наступні дні виборчого процесу та заборони ЦВК розглядати такі скарги [35] тощо.

З огляду на викладене, маємо справу зі складною формою реалізації права на звернення до публічної адміністрації, поєднанням двох самостійних різновидів реалізації права: «використання» та «застосування».

В юридичній літературі характерною особливістю першого вважаються активні правомірні дії уповноважених суб'єктів щодо здійснення того чи іншого суб'єктивного права. Щодо сутнісних ознак іншого, то з теоретичної точки зору дане питання належить до дискусійних, оскільки обсяг поняття «застосування» науковцями оцінюється неоднозначно. Зокрема, трапляються непоодинокі випадки ототожнення значення термінів «реалізація правових норм» та «застосування правових норм» [8, с. 164–165]. Разом з тим, незважаючи на лінгвістичну схожість, з точки зору права, ці поняття відрізняються смисловим навантаженням. Поняттям «застосування», на переконання більшості правників, позначається одна з форм реалізації права, що є юридичною діяльністю суб'єктів владних повноважень, спрямованою на забезпечення практичного впровадження окремих правових норм в інтересах інших зацікавлених осіб. Інтерпретований висновок видається об'єктивним і аргументованим. У свою чергу, зміст терміна «реалізація правових норм», відповідно до висвітлюваної точки зору, охоплює всі форми реалізації права: і дотримання, і виконання, і використання, й застосування.

Доктор юридичних наук П.Є. Недбайло, котрий комплексно досліджував дане питання, правильно підкреслював: «Застосування – це такий спосіб

реалізації правових норм у суспільному житті, коли дія норм пов'язана з конкретними фактами, коли норма застосовується до цих фактів» [36, с. 128]. У межах даного дослідження таким юридичним фактом є подача заявником (скаржником, запитувачем) у визначений законом спосіб звернення до органу виконавчої влади чи місцевого самоврядування. Саме з цього моменту між автором звернення та адресатом (органом публічної адміністрації – *Н.К.*) виникають правовідносини: юридична дійсність, у межах можливостей якої суб'єктом владних повноважень забезпечується реалізація відповідного права на звернення: вирішення ініційованого заявником (скаржником, запитувачем) питання шляхом прийняття акта індивідуальної дії. Відповідна діяльність може привести, а може і не привести до соціально та юридично значущих результатів, на які сподівається автор. На наше переконання, незалежно від того, отримає «позитивний» чи «негативний» результат ініціатор звернення у фактичній дійсності (з його суб'єктивної точки зору – *Н.К.*) за результатами законного розгляду його ініціативи, волю законодавця, спрямовану на реалізацію права на звернення до публічної адміністрації, є підстави вважати виконаною.

Зауважимо, що фахівці рекомендують у процесі вирішення тих або інших проблем реалізації норм права відрізнити юридичну та фактичну дійсність. Юридична передбачає зв'язки, що мають юридичне значення (породжують, змінюють чи припиняють правовідносини – *Н.К.*). Для фактичної дійсності мають значення всі зв'язки, що стосуються відповідної справи [3, с. 191]. За наведених обставин (подання звернення в адміністративному порядку відповідно до закону; законний розгляд останнього публічною адміністрацією – *Н.К.*) не викликає сумнівів, що юридичні можливості заявника щодо реалізації права на звернення до публічної адміністрації в юридичній дійсності використано. Разом з тим, з точки зору фактичної дійсності, за результатами розгляду відповідного звернення соціально корисні наслідки для автора звернення, можливо, й не досягнуті.

Таким чином, реалізація права на звернення до публічної адміністрації вимагає низки певних юридичних дій, як із боку ініціаторів звернення в адміністративному порядку, так і публічної адміністрації – суб'єкта розгляду такого звернення. Саме в діях сторін (маються на увазі сторони правовідношення – *Н.К.*), їх взаємній поведінці, виявляється впровадженням регулюючий вплив правового відношення [37, с. 11]. Поведінка фізичних та юридичних осіб проявляється у межах правовідносин. Правовідношення – це конкретна модель поведінки для конкретних суб'єктів, програма дій у певній соціально юридичній ситуації [38, с. 58].

Крім того, подання звернення до публічної адміністрації як юридичний факт у правовій матерії чітко окреслює коло правовідносин, які гіпотетично можуть виникнути, змінитися чи припинитися в означеній площині. Конкретно спрогнозувати подальший розвиток того чи іншого правовідношення, яке виникло у зв'язку з реалізацією права на звернення, видається можливим лише у спектрі типових правових зв'язків розглядуваної сфери. Оскільки правовідносини – не статична модель, а динамічне явище, яке змінюється

залежно від тих або інших юридично значущих обставин (фактів), зокрема актів реалізації суб'єктивних прав та юридичних обов'язків. Якби правовий зв'язок завжди існував у тому вигляді, в якому він виник, право втратило б важливий засіб оперативного впливу на суспільні відносини [38, с. 62].

Переконаливим доказом викладеного може стати конкретний приклад. Під час розгляду публічною адміністрацією звернення в адміністративному порядку за ініціативою заявника встановлено обставини, що не були відомі на початку розгляду справи. Потенційно означена ситуація може викликати як кількісні, так і якісні зміни у даній сфері, вплинути на кількість учасників таких правовідносин, їх права та обов'язки, часові межі розгляду справи, обсяг вирішуваних питань, зумовити подачу низки інших звернень, що потягнуть за собою виникнення нових правовідносин у напрямі вирішення питань, що турбують ініціатора звернення. При цьому для заявника зміни можуть виявитися як «позитивними» (набуття певних прав чи благ, задоволення законних інтересів тощо – *Н.К.*), так і «негативними» (позбавлення окремих прав, пільг або інших переваг порівняно з третіми особами тощо – *Н.К.*).

Отже, на розвиток правовідносин, що склалися у зв'язку з реалізацією права на звернення до публічної адміністрації, вплинула ініціатива автора звернення. Дана ініціатива, по суті, є юридичним фактом, а за формою, з нашої точки зору, одним з актів реалізації права на звернення до публічної адміністрації. Такий акт проявився у правовій поведінці заявника та, ймовірно, зумовить зміну динаміки відповідних правовідносин.

Результати, отримані під час розкриття даної проблематики, дають змогу дійти певного висновку. *Механізм адміністративно-правового регулювання реалізації права на звернення до публічної адміністрації* утворюють:

- *правові норми*, що декларують право на звернення до публічної адміністрації та передбачають процедуру реалізації цього права в практичній діяльності;
- *правовідносини*, що складаються у зв'язку з реалізацією права на звернення до публічної адміністрації;
- *акти реалізації права на звернення до публічної адміністрації*, формою вираження яких є поведінка ініціатора звернення в адміністративному порядку, органу публічної адміністрації, уповноваженого розглядати таке звернення, інших учасників відповідного адміністративного провадження;
- *акти індивідуальної дії*, що приймаються компетентними органами публічної адміністрації у справах порушених за зверненням фізичних та юридичних осіб, які безпосередньо стосуються звернень даного різновиду;
- *акти тлумачення*, що розкривають зміст та процедуру його реалізації;
- *правосвідомість та правова культура* учасників правовідносин, що складаються в означеній сфері. Звичайно, між названими структурними елементами існує органічний зв'язок та функціональна взаємодія у напрямі реалізації права на звернення до публічної адміністрації.

Відповідно до викладеного, під механізмом реалізації права на звернення до публічної адміністрації необхідно розуміти *систему взаємопов'язаних*

*елементів (засобів) адміністративно-правового регулювання, за допомогою яких право на звернення до публічної адміністрації втілюється в дійсність.*

## **2. Адміністративно-правові норми як елемент механізму адміністративно-правового регулювання реалізації права на звернення до публічної адміністрації**

За сучасних умов інтенсифікації процесів правотворення в Україні дослідження юридичної проблематики під новим «динамічним» кутом зору видається актуальним і необхідним. Ґрунтовне наукове розроблення питань, що стосуються взаємозв'язку явищ правової дійсності з об'єктивною реальністю в «русі», є запорукою виваженої законотворчої діяльності держави. Йдеться про такі загальнотеоретичні категорії функціонального ряду, як «правове регулювання», «механізм правового регулювання», підпорядковані названим абстракціям галузеві утворення тощо. «Рівень якості, а разом з тим й ефективності нормативно-правових актів значною мірою залежить від того, наскільки точно і всесторонньо враховані під час їх підготовки та видання всі наявні нині фактори, наскільки адекватно відображена в них об'єктивна дійсність» [39, с. 716].

Основою правового регулювання, що проявляється в унормуванні суспільних відносин, базисним елементом механізму правового регулювання (який комплексно охоплює правові засоби впливу на суспільні відносини – *Н.К.*) є норми права. «Об'єктом їх регламентації виступають не одиничні, суворо індивідуалізовані відносини, а певний вид суспільних відносин» [40, с. 34]. Суспільні зв'язки, що складаються у сфері звернень до органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, загалом врегульовуються нормами механізму адміністративно-правового регулювання реалізації права на звернення до публічної адміністрації. Однак випадки протиправної поведінки у частині застосування юридичної відповідальності за вчинення правопорушень в аналізованій площині унормовуються не тільки нормами адміністративного права, але й нормами конституційного, цивільного, трудового, кримінального права відповідно. До того ж, право на звернення в адміністративному порядку як таке, в першу чергу, декларовано конституційною нормою (ст. 40 Конституції України) [15], а вже потім – низкою інших нормативних положень законодавчих і підзаконних правових актів.

Теоретичні розробки питань, що стосуються механізму правового регулювання та підпорядкованих йому явищ: змісту, архітектоніки, функцій, варіацій удосконалення відповідних феноменів тощо, у сучасній юриспруденції займають, мабуть, одне з центральних місць. У даному напрямі, безперечно, вітчизняна юридична наука досягла значних позитивних результатів. Разом з тим проблеми адміністративно-правових норм, з точки зору механізму адміністративно-правового регулювання реалізації права на звернення до публічної адміністрації, не виправдано залишаються на узбіччі магістралей наукового пошуку. Відповідна проблематика досі комплексно не досліджувалася, а тому потребує спеціального вивчення та узагальнення.

Відомо, що норми права закріплюють в абстрактному вигляді типові варіанти можливої або необхідної поведінки уповноважених суб'єктів на тих або інших фрагментах юридичної дійсності. Відповідно, норми адміністративного права в механізмі адміністративно-правового регулювання реалізації права на звернення до публічної адміністрації, на відміну від інших його органічних складових частин (правовідносин, що складаються в означеній сфері та актів реалізації даного права – *Н.К.*), є явищем «відображаючим». Вони є юридичними моделями, що покликані віддзеркалювати реальні явища в площині функціонування вказаного механізму та акумулюють у своєму змісті ті ознаки відображуваних явищ, що їх характеризують з точки зору «якісної» визначеності. Такі характерні особливості містяться у гіпотезах даних адміністративно-правових норм, де законодавцем закріплюються обставини об'єктивної дійсності, за наявності яких означені загальнообов'язкові правила поведінки підлягають застосуванню на практиці. Отже, гіпотезу по праву можна вважати теоретичною конструкцією юридичного факту, але у жодному разі юридичним фактом, як це помилково розуміють у сучасній навчальній літературі окремі науковці [27, с. 15], невиправдано підміняючи юридичну модель реальним явищем. У свою чергу, в диспозиціях відповідних норм вказується на форму реалізації права на звернення до публічної адміністрації. Йдеться про закріплену в нормативному порядку модель поведінки суб'єктів правовідносин за визначених у гіпотезі умов. У цій частині законодавцем прописуються дії особи, яка ініціює звернення в адміністративному порядку в реальності, її зв'язок з юридично значущою ситуацією, у зв'язку з якою подається звернення до публічної адміністрації або діяльність суб'єктів розгляду звернення чи інших учасників відповідних справ уповноважених вирішувати підняті у такий спосіб питання. Зрештою, у санкції визначається нормативна модель заходу (заходів) примусу до порушників (пересічних громадян, посадових осіб органів виконавчої влади тощо – *Н.К.*) з боку держави у випадку їх протиправної поведінки у сфері звернень до публічної адміністрації не за закріпленням у законодавстві зразком. Досить часто санкції передбачаються у статтях нормативно-правових актів, зміст яких не охоплює безпосередньо гіпотезу і диспозицію, що стосуються окремої типової юридично значущої ситуації [41, с. 32]. Ці частини, як правило, містяться в інших статтях законодавчих актів. Так, Кодексом України про адміністративні правопорушення [42] передбачено адміністративну відповідальність за порушення права на інформацію та права на звернення (ст. 212-3). До таких протиправних діянь законодавцем віднесено, зокрема: неправомірну відмову в наданні інформації, несвоєчасне або неповне надання інформації, ненадання відповіді на звернення в адміністративному порядку, надання інформації, що не відповідає дійсності, у випадках, коли така інформація підлягає наданню на запит фізичної чи юридичної особи, адвоката відповідно до законів України «Про доступ до публічної інформації» [43], «Про звернення громадян» [30], «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» [44] тощо. За їх вчинення застосовується найпоширеніший вид адміністративного стягнення – штраф.

Процедуру надання уповноваженими суб'єктами таких інформації та відповідей регламентовано безпосередньо у названих законодавчих актах: «В одній статті нормативного акта (і навіть – в одному нормативному акті) не можуть бути виражені у повному обсязі всі елементи, з яких складається правова норма» [39, с. 691].

Враховуючи, що означеними адміністративно-правовими нормами унормовується і правомірна, і неправомірна діяльність, у сфері звернень до публічної адміністрації юридично значущі ситуації, що зумовлюють таку діяльність, впевнено можна групувати на два різновиди: безконфліктні та конфліктні відповідно. У такому разі класифікаційним критерієм виступає відсутність або наявність конфлікту між учасниками таких правовідносин. Виникнення конфліктів часто породжується незаконною поведінкою пересічних громадян, суб'єктів господарської діяльності, органів державної влади чи їх посадових осіб тощо. Безпосередньо слово «конфлікт» походить від латинського слова “conflictus” (зіткнення, сутичка) [45, с. 81]. Тобто ситуація, в якій кожна зі сторін з певних мотивів перебуває у стані протистояння з іншою, оскільки цілі останньої сприймаються як суперечливі власним. Конфлікти вважаються складною формою суперечок. Вони класифікуються за різними підставами: способом розв'язання, сферою прояву, спрямованістю впливу, кількістю учасників, потребами тощо. Звичайно, вирішення як неконфліктних, так і конфліктних ситуацій за зверненнями до публічної адміністрації здійснюється у визначеному правовими нормами порядку.

У науці адміністративного права представлена досить розгалужена класифікаційна схема норм адміністративного права. Це дає змогу показати розмаїтий масив таких загальнообов'язкових правил поведінки, відобразити особливості широкого спектру їх різновидів тощо. У межах дослідження видається необхідним не розкривати диференціацію відповідних правових норм загалом, а розглянути лише ті їх групи, виокремлення яких має суттєве значення для висвітлення обраної проблематики. Спробуємо проаналізувати адміністративні норми, що входять до складу механізму адміністративно-правового регулювання реалізації права на звернення до публічної адміністрації, в контексті запропонованого вище ситуаційного підходу. Охарактеризуємо вказані загальнообов'язкові правила поведінки у динамічному ракурсі та послідовному зв'язку крізь призму їх змісту, форми закріплення, дії (у просторі, часі, за колом осіб), функціональним призначенням.

Цілком природно, що за змістом серед досліджуваних адміністративно-правових норм виокремлюються матеріальні та процесуальні. Норми матеріального права безпосередньо визначають сутність діяльності у площині звернень до публічної адміністрації, а норми процесуального права закріплюють процесуальний порядок її реалізації. У науковій літературі слушно зазначено: «Сервісна функція адміністративно-процесуальних норм дає змогу вести мову про їх певну другорядність щодо норм матеріальних. Сенс їх існування зумовлений лише одним – необхідністю чіткої регламентації порядку реалізації норм матеріального права – норм, які викликаються до життя конкретними життєвими обставинами і з реалізацію



інших юридичних норм безпосередньо не пов'язуються» [46, с. 121–122]. Однак варто зважати на те, що повноцінна реалізація окремої матеріальної норми забезпечується не однією процесуальною нормою, а їх групою (кількома і більше – *Н.К.*). Крім того, «необхідність адміністративно-процесуальної регламентації з'являється лише за потреби у спеціальній процедурі вирішення конкретної індивідуальної справи» [46, с. 125].

Таким чином, впровадження окремої матеріальної норми адміністративного права в об'єктивну дійсність у межах механізму адміністративно-правового регулювання реалізації права на звернення до публічної адміністрації регламентується низкою кореспондуючих адміністративно-процесуальних норм, кожна з яких визначає частину цього процесу: від початку і до завершення. Дані адміністративно-процесуальні норми передбачають спеціальні процедури вирішення індивідуально-конкретних справ залежно від виду звернення в адміністративному порядку. Спробуємо проілюструвати актуальність даної тези на прикладі. Так, до матеріальних норм належать, зокрема, ті, які визначають право на подання фізичними або юридичними особами тих або інших ініціатив в адміністративному порядку: заяв, скарг, пропозицій, інформаційних запитів, запитів щодо роз'яснення законодавства. Вказані адміністративні норми стосуються типових юридично значущих ситуацій та у процесі реалізації породжують індивідуально-конкретні справи відповідного різновиду. Звичайно, вирішення таких справ поза процесуальними нормами адміністративного права, що кореспондують матеріальним нормам цієї галузі, об'єктивно неможливе. Відповідні процесуальні норми визначають окремі ланки (частини) загальної процедури протікання даних справ, яка включає стадії: порушення справи за зверненням в адміністративному порядку; розгляд такого звернення; винесення рішення у справі, оскарження рішення у справі, виконання рішення у справі. При цьому індивідуально-конкретні справи за заявами, пропозиціями, інформаційними запитами, запитами щодо роз'яснення законодавства, адресованими публічній адміністрації, мають неконфліктний характер. Виключення становлять випадки оскарження рішень, що прийняті за результатами розгляду даних звернень. справи за скаргами до публічної адміністрації, певна річ, пов'язані з протистоянням сторін від самого початку. Здебільшого причиною їх подання є спірні юридично значущі ситуації, що виникають між фізичними або юридичними особами та підлягають вирішенню в адміністративному порядку.

Необхідно враховувати: якою досконалою не була б, з процесуальної точки зору, процедурна регламентація реалізації права на звернення в адміністративному порядку, і в автора звернення, і в суб'єкта, який його розглядає, як і в інших учасників адміністративного провадження, залишається частка вільного розсуду у діях або бездіяльності. Практика доводить: юридична модель типової поведінки, передбачена матеріальною чи процесуальною нормою права, сприймається окремою особою чи групою осіб певною мірою суб'єктивно, залежно від рівня її (їх) правосвідомості. Тому юридична процесуальна форма в обов'язковому порядку мала всесторонньо визначати віхи, від яких і до яких має можливість діяти та чи інша особа, реалізуючи

деклароване матеріальною нормою право на звернення до публічної адміністрації або забезпечуючи його правозастосування. Умовно кажучи, бути «кордоном», який окреслює межі вільного розсуду відповідних суб'єктів. Зрештою як матеріальні, так і процесуальні норми механізму адміністративно-правового регулювання реалізації права на звернення до публічної адміністрації на практиці використовуються як критерії оцінки правомірності поведінки учасників даних індивідуально-конкретних справ (незалежно від того яких юридично значущих ситуацій вони стосуються – *Н.К.*).

За юридичною силою нормативних актів (формою закріплення) норми механізму адміністративно-правового регулювання реалізації права на звернення до публічної адміністрації можна диференціювати за класичною схемою на ті, які містяться у законодавчих та підзаконних нормативно-правових актах. Серед цих джерел права найвищу юридичну силу мають: закони України «Про звернення громадян» [30], «Про доступ до публічної інформації» [43], «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» (ст. 24 «Адвокатський запит») [44], Податковий кодекс України (ст. 52 «Податкова консультація») [47] тощо. Вказані закони, аналогічно до інших законодавчих актів, закріплюють адміністративно-правові норми, що визначають поведінку учасників правовідносин сфери звернень до публічної адміністрації досить узагальнено. Зрозуміло, що у законах врахувати всі специфічні особливості вирішення таких справ неможливо. Крім того, практичний досвід свідчить, що надмірна детальна регламентація правореалізаційної сфери на законодавчому рівні її забюрократизовує. Це негативно позначається на ефективності діяльності уповноважених суб'єктів, затягує хід відповідного процесу тощо. Втім, детальне правове регулювання сфери звернень до публічної адміністрації надолужується на підзаконному рівні, шляхом указів та розпоряджень Президента України, постанов уряду, порядків та інструкцій, що затверджуються правовими актами тих або інших органів центральної виконавчої влади тощо. З цього приводу доречно згадати: укази Президента України від 1 серпня 2002 р. № 683/2002 «Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади» [48], від 7 лютого 2008 р. № 109 «Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та місцевого самоврядування» [49], від 5 травня 2011 р. № 547 «Питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації» [50]; Інструкцію з діловодства за зверненнями громадян [31], Класифікатор звернень громадян [32], Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 [51], Порядок надання інформаційних та інших послуг із використанням електронної інформаційної системи «Електронний Уряд», затверджений наказом Державного комітету зв'язку та інформатизації України, зареєстрований в Міністерстві юстиції України 19 листопада 2003 р. за № 1066/8387 [52] тощо.

Специфічні особливості розгляду звернень фізичних та юридичних осіб, адресованих окремим міністерствам чи іншим центральним органам виконавчої влади, підпорядкованим їм суб'єктам владних повноважень, декларуються на рівні відомчих нормативно-правових актів. Вказані акти на виконання Указу Президента України від 3 жовтня 1992 р. № 493/92 «Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади» [53] реєструються в Міністерстві юстиції України, а в окремих випадках у підпорядкованих названому органу влади відомствах, оскільки зачіпають права, свободи і законні інтереси громадян або мають міжвідомчий характер. Наприклад, Положення про порядок роботи зі зверненнями громадян і організації їх особистого прийому в системі Міністерства внутрішніх справ України, затверджене Наказом Міністерства внутрішніх справ України від 10 жовтня 2004 р., зареєстроване в Міністерстві юстиції України 26 жовтня 2004 р. за № 1361/9960 [54], Інструкція про порядок розгляду звернень та особистого прийому громадян у Міністерстві юстиції України, в установах та організаціях, що належать до сфери його управління, затверджена Наказом Міністерства юстиції України від 18 березня 2004 р. № 26/5, зареєстрована в Міністерстві юстиції України 18 березня 2004 р. за № 342/8941 [55], Порядок розгляду звернень та організації особистого прийому громадян у Державній фіскальній службі України та її територіальних органах, затверджений Міністерством фінансів України від 2 березня 2015 р. № 271, зареєстрований в Міністерстві юстиції України 29 квітня 2015 р. за № 484/26929 [56], Інструкція щодо розгляду пропозицій (зауважень), заяв (клопотань) і скарг громадян у Державній службі фінансового моніторингу України, затверджена Міністерством фінансів України від 19 березня 2012 р. № 370, зареєстрована в Міністерстві юстиції України 5 квітня 2012 р. за № 502/20815 [57] тощо.

Нагадаємо, що нормативному регулюванню притаманні ознаки поширення не на одну конкретну життєву ситуацію, а на заздалегідь непередбачувану кількість випадків певного виду; адресування персонально невизначеному колу суб'єктів тощо [7, с. 411]. Отже, формальна визначеність розглядуваних адміністративно-правових норм є об'єктивно необхідною умовою їх існування, оскільки покликана забезпечувати правову регламентацію суспільних відносин досліджуваної сфери протягом тривалого часу.

Дія норм механізму адміністративно-правового регулювання реалізації права на звернення до публічної адміністрації в просторі, часі та за колом осіб може бути правильно розкрита, на наш погляд, у зв'язку з джерелами права, де такі загальнообов'язкові правила поведінки закріплюються. Спираючись на здобутки фахівців за означеним напрямом [58; 59], чинність відповідних нормативно-правових актів уявляється як юридична передумова їх дії, що запускає процес функціонування механізму адміністративно-правового регулювання реалізації права на звернення до публічної адміністрації. Натомість, у деяких випадках введення в дію положень закону відтермінується. Такі положення починають діяти одномоментно чи поетапно, але значно пізніше набрання чинності нормативно-правовим актом

загалом. Крім того, як справедливо наголошується у рішенні Конституційного Суду України від 9 лютого 1999 р. в справі № 1-7/99 [60], після припинення чинності закону він залишається джерелом права для правовідносин, що виникли під час його дії. За таких обставин окремі норми механізму адміністративно-правового регулювання реалізації права на звернення до публічної адміністрації можуть мати «переживаючу» дію щодо законодавчого акта (актів), де вони містяться та який (які) втратив (втратили) чинність. З наведеного випливає, що точкою дотику тематичних джерел права і норм механізму адміністративно-правового регулювання реалізації права на звернення до публічної адміністрації є момент набрання чи втрати чинності нормативно-правовими актами, де такі загальнообов'язкові правила поведінки отримали закріплення.

В юридичній літературі чинність нормативно-правових актів пов'язується з часовими, просторовими (територіальними) та суб'єктними межами їх дії [61]. Аналогічні критерії видається необхідним використати у процесі оцінки чинності правових норм. Враховуючи двовидову класифікацію правових норм за часовими межами дії, запропоновану фахівцями [62, с. 104], норми механізму адміністративно-правового регулювання реалізації права на звернення до публічної адміністрації доцільно групувати на тимчасові та постійні. Дія перших обмежена у часі, строк функціонування інших заздалегідь не визначений (так би мовити має безстроковий характер – *Н.К.*). За результатами системного аналізу змісту даних правових норм доходимо висновку, що здебільшого тривалість дії у часі взагалі не обмежується. Переконливим доказом викладеного може бути низка інтерпретованих вище законодавчих та підзаконних актів тощо [43; 30; 44; 47; 48; 49; 50; 31; 32].

У контексті другої класифікаційної підстави варто нагадати, що за просторовими межами дії нормативно-правові акти зазвичай диференціюються на: загальнодержавної дії, регіональні, місцеві, локальні [63, с. 48]. Іноді правниками пропонуються більш узагальнені класифікації [64, с. 30]. Як неважко помітити, у наведеній класифікаційній схемі групи норм розташовані за зменшенням площі території. Звичайно, таким чином доцільно групувати й адміністративно-правові норми механізму адміністративно-правового регулювання реалізації права на звернення до публічної адміністрації. Відповідні норми, у разі загальнодержавної дії, є обов'язковими до виконання на території всієї України. Наочними прикладами є норми законів України «Про звернення громадян» [30], «Про доступ до публічної інформації» [43], «Про інформацію» [65] та низка інших нормативних положень джерел права за досліджуваним напрямом. Усі інші види класифікованих у цей спосіб норм орієнтовані на дію у межах обмеженої території. По суті, зміст таких загальнообов'язкових правил поведінки стосується конкретної місцевості. Доречними прикладами можуть бути норми підзаконних правових актів, що визначають компетенцію окремих органів публічної адміністрації чи підпорядкованих їм суб'єктів, зокрема: Порядок розгляду звернень громадян у Національному агенстві України з питань державної служби, затверджений Наказом Національного агенства України з

питань державної служби від 28 грудня 2015 р. № 288, зареєстрований в Міністерстві юстиції України 21 січня 2016 р. за № 113/28243 [66], Типовий порядок організації роботи та взаємодії між структурними підрозділами органів Державної фіскальної служби при розгляді запитів на отримання публічної інформації, затверджений Міністерством фінансів України від 20 листопада 2014 р. № 1154, зареєстрований в Міністерстві юстиції України 8 грудня 2014 р. за № 1573/26350 [67] тощо.

Розкриваючи проблематику дії норм механізму адміністративно-правового регулювання реалізації права на звернення до публічної адміністрації за колом осіб, необхідно взяти до уваги, що трапляються випадки, коли правники за цією підставою виокремлюють групи адміністративно-правових норм, що пов'язані з поширенням установлюваних правил на всіх або на окремих фізичних осіб, чи на всіх або на окремих юридичних осіб [64, с. 30]. На наш погляд, запропонована альтернатива не витримує критики. У законодавстві часто-густо дія правових норм поширюється одночасно як на фізичних, так і юридичних осіб, які беруть участь у регламентованих такими загальнообов'язковими правилами поведінки відносинах. У цьому зв'язку цікаво зупинитись на деяких нормах Закону України «Про доступ до публічної інформації» [43], а також Податкового кодексу України [47]. Так, з преамбули першого законодавчого акта випливає, що його норми врегульовують процедуру доступу кожного до публічної інформації [43]. У свою чергу, до запитувачів інформації законодавець відносить (ст. 12 цього Закону [43]) як фізичних, так і юридичних осіб. У Податковому кодексі України (ст. 52) наголошується на тому, що контролюючі органи зобов'язані у межах своєї компетенції надавати безоплатно на звернення платників податків усні, письмові чи в електронній формі консультації з питань практичного використання тих або інших норм податкового законодавства [47]. У цьому випадку платниками податків законодавець визнає фізичних та юридичних осіб, відокремлені підрозділи останніх, які мають, одержують чи передають об'єкти оподаткування згідно із податковими законами, і на яких покладено обов'язок зі сплати податків та зборів (ст. 15 цього Кодексу) [47].

За результатами системного аналізу норм механізму адміністративно-правового регулювання реалізації права на звернення до публічної адміністрації за колом осіб останні доцільно групувати за поширеною у теорії права класифікаційною схемою: загальні для всіх, орієнтовані на спеціальних суб'єктів чи конкретні органи або посадових осіб, а також ті, що виключають деякі групи суб'єктів з-під нормативного впливу окремих правових норм. Прикладами перших двох груп можуть бути процитовані вище нормативні положення Закону України «Про доступ до публічної інформації» [43], Податкового кодексу України [47] відповідно. Адміністративно-правові норми постанови Кабінету Міністрів України від 29 серпня 2002 р. № 1302 «Про заходи щодо подальшого забезпечення відкритості у діяльності органів виконавчої влади» [68] доречний приклад до третього випадку. Кожен із дванадцяти пунктів цього підзаконного нормативно-правового акта зобов'язує конкретні органи державної виконавчої влади чи їх посадових осіб вжити

низку заходів, спрямованих на створення та запровадження Єдиного веб-порталу органів виконавчої влади, – частини загальної електронної інформаційної системи «Електронний Уряд». З приводу четвертої категорії адміністративно-правових норм, а саме виключення тих або інших суб'єктів з-під їх дії, доречним прикладом є: норми Закону України «Про звернення громадян» [30]. Зокрема, згідно із ст. 2 Закону звернення вкладників до Фонду гарантування вкладів фізичних осіб щодо виплати Фондом відшкодування в межах гарантованої суми розглядаються в порядку, встановленому законодавством про систему гарантування вкладів фізичних осіб [30]. Таким чином, ця адміністративно-правова норма виключає із правового поля дії Закону [30] суб'єктів права на звернення в адміністративному порядку, а саме вкладників банків фізичних осіб.

Закономірно, що розглянуті адміністративно-правові норми будучи «абстрактними юридичними формулами» узагальнено визначають часові, просторові, суб'єктні контури функціонування механізму адміністративно-правового регулювання реалізації права на звернення до публічної адміністрації в практичній площині. Втім, дається ознаки об'єктивно наявна системність права. Вказані правові норми незалежно від меж охоплюваних ними суспільних зв'язків діють у даному механізмі комплексно. Необхідно зважити й на те, чим чіткішою буде, з точки зору законодавчої техніки, форма закріплення таких адміністративно-правових норм у законодавстві, тим ефективнішим буде механізм адміністративно-правового регулювання реалізації права на звернення до публічної адміністрації, впорядковуватиме процедуру вирішення індивідуально-конкретних справ за відповідними різновидами звернень.

Особливої уваги, на наш погляд, заслуговує й характеристика адміністративно-правових норм у функціональному аспекті. Групування відповідних норм за функціями, які ними виконуються у складі механізму адміністративно-правового регулювання реалізації права на звернення до публічної адміністрації, має і наукове, й практичне значення. Враховуючи, що правила поведінки, виражені в абстрактних формулах юридичних норм, завжди «прив'язуються» до реальних, конкретних життєвих умов і обставин» [46, с. 231] у побудові відповідної класифікаційної схеми, також стане в нагоді ситуаційний підхід. Безконфліктні та конфліктні юридично-значущі ситуації є певним орієнтиром для теоретичного відображення двох визнаних фахівцями напрямів функціонування правових норм: регулятивного та охоронного відповідно. Звичайно, адміністративно-правові норми, що регламентують сферу звернень до публічної адміністрації є підвидом правових норм, як наслідок, соціально-правовим явищем, яке має схоже функціональне навантаження. Тому у даному випадку доцільно обмежитися диференціацією норм механізму адміністративно-правового регулювання реалізації права на звернення до публічної адміністрації за юридично значущими для суб'єктів розглядуваної сфери обставинами: «позитивного» і «негативного» порядку.

Професор С.С. Алексєєв, характеризуючи механізм правового регулювання, твердить: «Право тому є регулятором (регламентатором) суспільних відносин в

єдності, в системі своїх норм, що окремі групи юридичних норм виконують в рамках єдиної правової системи специфічні задачі, особливі функції» [4, с. 116]. Щодо механізму адміністративно-правового регулювання реалізації права на звернення до публічної адміністрації регулятивні норми у його складі містять приписи позитивного регулювання: визначають права та обов'язки учасників відповідних індивідуально-конкретних справ. Очевидно, що вони орієнтовані на правомірну поведінку вказаних суб'єктів. У свою чергу, адміністративно-правові норми охоронного спрямування гарантують охорону, захист окремого суб'єктивного права (прав) через можливість адміністративного оскарження окремих рішень, дій чи бездіяльності. Ці нормативні установки приводяться в дію у разі необхідності «привентивної, каральної, контрольної, наглядової, правопоновлювальної і компенсаційної діяльності» [46, с. 37] суб'єктів повноважень в управлінській площині. Спонукальними обставинами їх реалізації є подання фізичними чи юридичними особами скарг до публічної адміністрації, що стосуються окремих випадків незаконних, на їх думку, рішень, дій чи бездіяльності. Напрошується логічний висновок: регулятивні норми розгляданого механізму адміністративно-правового регулювання у функціональному аспекті впорядковують суспільні зв'язки щодо подання звернень до публічної адміністрації про забезпечення реалізації прав і охоронюваних законом інтересів фізичних і юридичних осіб, виконання покладених законом обов'язків, розгляду та вирішення індивідуально-конкретних справ за такими ініціативами в адміністративному порядку. Охоронні норми в означеному механізмі задовольняють об'єктивну необхідність в унормуванні порядку ініціювання звернень до публічної адміністрації про спори фізичних і юридичних осіб, пов'язані з реалізацією та захистом ними прав і охоронюваних законом інтересів, виконання покладених на зазначених осіб обов'язків, вирішення відповідних індивідуально-конкретних справ. Таким чином, перші охоплюють правові зв'язки за заявами, пропозиціями, інформаційними запитами, запитами щодо роз'яснення законодавства, адресованими публічній адміністрації, інші – правовідносини за скаргами, спрямованими аналогічному адресату. Реалізація характеризованих адміністративно-правових норм тягне настання специфічних наслідків правореалізаційного або правоохоронного характеру у сфері функціонування механізму адміністративно-правового регулювання реалізації права на звернення до публічної адміністрації відповідно. Основоположне значення правових норм у даному механізмі, взаємозв'язок його структурних елементів дає підстави зробити, на наш погляд, логічно виправданий висновок: правореалізаційна та правоохоронна функції рівною мірою отримують своє логічне продовження й у інших органічних складових частин відповідного механізму.

Викладені положення щодо адміністративно-правових норм як елементу механізму адміністративно-правового регулювання реалізації права на звернення до публічної адміністрації дають змогу на теоретичному рівні уявити динамічні властивості останніх, розкрити, яким чином ці загальнообов'язкові правила поведінки дають первинний імпульс для «запуску» даного механізму в дію та окреслюють межі його функціонування

на рівні соціуму. Крізь призму послідовно розвернутої на динамічній основі класифікаційної схеми таких правових норм доходимо таких висновків:

– норми адміністративного права в механізмі адміністративно-правового регулювання реалізації права на звернення до публічної адміністрації, на відміну від його інших органічних складових елементів, є явищем «відображаючим». Вони є юридичними моделями, що покликані віддзеркалювати реальні явища в площині функціонування цього механізму, та акумулюють у своєму змісті ті ознаки відображуваних явищ, що характеризують їх із точки зору «якісної» визначеності;

– відповідні адміністративно-правові норми, будучи «абстрактними юридичними формулами», узагальнено визначають часові, просторові, суб'єктні контури функціонування механізму адміністративно-правового регулювання реалізації права на звернення до публічної адміністрації в практичній площині. Втім, необхідно враховувати, що вказані норми, незалежно від обсягу охоплених суспільних зв'язків, діють в означеному механізмі комплексно;

– практична реалізація окремої матеріальної норми адміністративного права у межах механізму адміністративно-правового регулювання реалізації права на звернення до публічної адміністрації регламентується не однією, а низкою кореспондуючих адміністративно-процесуальних норм кожна з яких визначає частину цього процесу: від початку і до завершення;

– точкою дотику тематичних джерел права і норм механізму адміністративно-правового регулювання реалізації права на звернення до публічної адміністрації є момент набрання чи втрати чинності нормативно-правовими актами, де такі норми отримали закріплення;

– правореалізаційна та правоохоронна функції, що здійснюються адміністративно-правовими нормами механізму адміністративно-правового регулювання реалізації права на звернення до публічної адміністрації знаходять своє логічне продовження в дії його інших органічних складових частин.

### **3. Адміністративно-правові відносини як елемент механізму адміністративно-правового регулювання реалізації права на звернення до публічної адміністрації**

В юридичній літературі слушно звертається увага на те, що генеза теорії правовідносин ХХ ст. умовно підлягає періодизації. Не вдаючись у деталі строкатого різноманіття позицій фахівців-попередників, видається доцільним згадати основні закономірності розвитку наукової думки за цим напрямом: 1940–1950-ті рр. відзначаються широким спектром досліджень, присвячених сутності правовідносин, їх взаємозв'язку з правовими нормами у статичному аспекті (С.І. Аскназій, Н.В. Криленко, Є.Б. Пашуканіс, П.І. Стучка та ін.); в 1960–1970-ті рр. у результаті наукового пошуку змодельовано теоретичні конструкції правовідносин як специфічної форми реалізації права (С.С. Алексєєв, В.П. Казимирчук, С.Ф. Кечекьян, В.М. Кудрявцев, Р.О. Халфіна, Л.С. Явич та ін.); з 1980-х рр. правовідносини розглядаються



фахівцями крізь призму діяльності їх учасників у контексті співвідношення прав і обов'язків, правового статусу тощо (Ю.І. Гревцов, В.В. Лапаєва, В.А. Леванський, Ю.А. Суслов, В.М. Сирих та ін.) [69, с. 6–7]. Отже, у науково-теоретичному розумінні тих часів превалює статичний погляд на регламентовані правом суспільні зв'язки: їх зміст, структуру, складові тощо.

На початку ХХІ ст. ситуація в означеній сфері змінюється в напрямі підвищення уваги вчених до накопичення теоретичних знань про правову матерію за допомогою синтезу емпіричного матеріалу. Не звертати увагу на те, що наявна система правовідносин «перебуває в постійному русі» [70, с. 285], стало бесперспективно: теоретична картина переконливо свідчила про гальмування розвитку юридичної науки порівняно з активними процесами об'єктивної дійсності. В полі зору фахівців у динамічному ракурсі опиняються й правовідносини [71; 72; 73; 74; 75; 76]. Однак адміністративно-правові відносини механізму адміністративно-правового регулювання реалізації права на звернення до публічної адміністрації правовій оцінці у русі не підлягали донині. Тому актуальність розробки цієї проблематики диктує сам час.

З метою вирішення поставленої задачі у межах механізму адміністративно-правового регулювання реалізації права на звернення до публічної адміністрації проаналізуємо з функціональної точки зору особливості взаємозв'язку адміністративно-правових відносин з кореспондуючими адміністративно-правовими нормами та юридичними фактами.

Вихідним орієнтиром оберемо широко відоме та визнане правниками положення: правовідносини – це універсальна форма реалізації правових норм [77, с. 58]. Інтерпретоване твердження в загальнотеоретичному аспекті відображає одну з головних закономірностей функціональної взаємодії названих юридичних феноменів. В юридичній літературі слушно наголошується на тому, що реалізація правових норм поза межами правовідносин неможлива взагалі. Разом з тим ще 30 років тому не всі поділяли викладену позицію повністю. У той час окремі вчені запевняли, що право може діяти й за межами регламентованих правом суспільних зв'язків. Зокрема, у випадках реалізації правових норм шляхом дотримання чи використання [78, с. 11]. Однак не треба забувати про сутність правового регулювання – «здійснюваний за допомогою права і всієї сукупності правових засобів юридичний вплив на суспільні відносини» [4, с. 5]. Реалізація права, як не крути, не може відбуватися за межами правовідносин. Не варто й перебільшувати роль суспільних зв'язків у правовому просторі. Судження про правовідносини як зовнішню форму механізму правового регулювання, на наш погляд, також є хибним [79, с. 38]. Поза увагою залишається одна з базових складових частин цього механізму: правові норми, в результаті реалізації яких виникають правовідносини. Не досить логічним сприймається й таке твердження: «Адміністративно-правові відносини виникають як на підставі адміністративно-правових норм, так і через юридичні факти» [14, с. 55]. Адміністративно-правові норми визначають правову форму життя соціуму у сфері функціонування державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, а виникають на підставі юридичних фактів, як відомо,

адміністративно-правові відносини (форма реалізації таких норм – *Н.К.*). В умовах сучасної юриспруденції подібні розглянутим висновки справляють враження архаїзмів та не узгоджуються з усталеними загальнотеоретичними підходами у праві.

З урахуванням діалектичної єдності загального та одиничного в праві, за результатами аналізу функціональної взаємодії правовідносин та норм права в механізмі адміністративно-правового регулювання реалізації права на звернення до публічної адміністрації видається логічним зробити деякі висновки. По-перше, функціонування вказаного механізму на практиці здійснюється виключно у рамках адміністративно-правових відносин. По-друге, в правових параметрах таких суспільних зв'язків, в реальності конкретизовано відтворюються абстрактні моделі поведінки, декларовані кореспондуючими адміністративно-правовими нормами. Таким чином, функціональна взаємодія адміністративних правовідносин та норм адміністративного права в механізмі адміністративно-правового регулювання реалізації права на звернення до публічної адміністрації є абсолютно природною. Звичайно, її тривалість дорівнює строку дії нормативного підґрунтя вказаного механізму.

Похідність відповідних адміністративно-правових відносин від кореспондуючих адміністративно-правових норм є переконливим свідченням того, що функціонування перших у досліджуваному механізмі напряму залежить від дії останніх, логічним продовженням яких такі зв'язки є на рівні практичної роботи механізму. Така тенденція взаємозалежності означених правових феноменів стосується не тільки правореалізаційної, але й правоохоронної сфер. Зупинимось на прикладі. Так, порушення умов певних адміністративних правовідносин, що складаються в просторі названого механізму, одночасно тягне за собою недотримання окремих адміністративно-правових норм, що регламентують ці правові зв'язки. І, навпаки, порушення таких загальнообов'язкових правил поведінки зазвичай свідчить і про порушення врегульованих даними нормами відносин.

Постає цілком логічне запитання: яким чином у механізмі адміністративно-правового регулювання реалізації права на звернення до публічної адміністрації адміністративно-правові норми трансформуються в адміністративно-правові відносини? Спираючись на загальнотеоретичні положення, у частині правоутворюючих властивостей юридичних фактів, видається обґрунтованою така відповідь. Межі гіпотетичного розвитку адміністративно-правових відносин у площині даного механізму визначають кореспондуючі адміністративно-правові норми, а запускають останні в дію через вказані суспільні зв'язки, юридичні факти.

Ще в 1976 р. відомий дослідник методологічних аспектів загальнотеоретичних категорій А.М. Васильєв писав: «Розкрити динаміку розвитку правовідносин неможливо без врахування обставин, з якими закон пов'язує їх виникнення, зміну та припинення. У структурних понятійних рядах категорія «юридичний факт» виступає як момент конкретизації абстракції «правовідносини» і розглядається під кутом зору властивостей

самих юридичних фактів» [11, с. 232]. Дотримуючись переконливої позиції вченого, є підстави вважати, що юридичні наслідки, які викликають конкретні юридичні факти, в дійсності стосовно адміністративно-правових відносин розгляданого механізму є визначальною детермінантою подальшого функціонування останніх. Умовно кажучи, відповідні юридичні факти виконують роль «перехідника» між абстрактним простором та реальністю у межах дії цього механізму.

Вагоме значення юридичних фактів для адміністративно-правових відносин сфери звернень до публічної адміністрації зумовлює їх закріплення у тематичному законодавстві. «Закріплюючи ту чи іншу систему юридичних фактів, законодавець отримує можливість впливати на суспільні відносини, направляти їх в потрібне русло, стимулювати виникнення нових і витіснити старі» [80, с. 12]. На жаль, уніфіковане загальне визначення юридичних фактів на рівні правових норм відсутнє [71, с. 8]. Нині законодавцем використовується казуальний спосіб їх закріплення. Разом з тим потреба у дефініції, що акумулювала б у собі суттєві закономірності юридичних фактів, існує. Пояснюється це так. На практиці зацікавлені особи, як правило, зіставляють гіпотетичну модель юридичного факту, передбаченого правовою нормою, з відповідними життєвими обставинами корелятами. Означені дії допомагають відмежувати юридичні факти від інших юридично-значущих обставин; дають змогу спрогнозувати юридичні наслідки, що зумовлюються такими юридичними фактами, зокрема момент виникнення, зміни чи припинення очікуваного результату; з'ясувати конкретний обсяг правових можливостей учасників таких врегульованих правом суспільних зв'язків тощо.

Інформація щодо юридичних фактів у розрізі досліджуваної проблематики викладається законодавцем у гіпотезах адміністративно-правових норм. Необхідно зважати на те, що не всі юридичні факти відображаються в правових нормах таким чином. Зокрема, професор Ю.І. Гревцов щодо означеного питання дотримується нетрадиційної точки зору. Вчений дійшов висновку, що юридичні факти містяться не тільки в гіпотезах, але й в диспозиціях і санкціях правових норм. На обґрунтування викладеного він звертає увагу на те, що юридичний факт характеризує не тільки умови реалізації правової норми, але й необхідну чи дозволена поведінку, а також міру відповідальності за невиконання зобов'язань. Науковець зазначає: «Якщо відобразити правову норму традиційною формулою «якщо – то – інакше», можна констатувати, що з фактів «якщо» не може витікати нічого, крім фактів «то» (диспозиція), для реалізації фактів «інакше» (санкції) потрібно самостійна правова підстава, якою гіпотеза вже виступати не може, тому що не має з санкцією прямого логічного зв'язку [80, с. 14–15]. Інтерпретована позиція видається небезпідставною.

Доцільно перевірити об'єктивність викладеної позиції на прикладі, що становить інтерес у межах дослідження. Норма, що визначає права громадян у процесі розгляду заяви чи скарги в адміністративному порядку (ст. 18, ст. 24 Закону України «Про звернення громадян» [30]), за усталеною тричленною структурою може бути розгорнута таким чином: гіпотеза – звернення фізичної

особи із заявою чи скаргою до уповноваженого суб'єкта владних повноважень; диспозиція – низка прав такої особи у процесі ініційованого адміністративного провадження; санкція – відповідальність посадових за винні порушення в означеній сфері. У змісті даної норми факти розміщуються таким чином: факт подачі громадянином заяви чи скарги – факт порушення окремих прав ініціатора звернення у ході відповідного адміністративного провадження – факт притягнення винних посадових осіб до юридичної відповідальності, у разі вчинення у процесі розгляду такої справи винних порушень законодавства про звернення громадян. Із наведеного випливає, що юридичні факти попередньої частини розглядуваної норми зумовлюють реалізацію наступної її частини і т.д.

Щодо адміністративно-правових норм механізму адміністративно-правового регулювання реалізації права на звернення до публічної адміністрації, їх сутність у динамічному ракурсі розкрито в попередньому параграфі. Тому доцільно одразу приступити до характеристики «відправного пункту» адміністративно-правових відносин означеного механізму – юридичних фактів. Загальновідомо, що «ніякі правові відносини не можуть виникнути без окремих підстав» [80, с. 15–16]. Адміністративно-правові норми моделюють у просторі механізму адміністративно-правового регулювання реалізації права на звернення до публічної адміністрації типові суспільні зв'язки, що можуть стосуватися багатьох юридично значущих соціальних ситуацій. У свою чергу, динаміка правовідносин, кореспондуючих таким абстрактно визначеним законодавцем зв'язкам, в об'єктивній дійсності на пряму залежатиме від конкретних правоутворюючих, правозмінюючих або правоприпиняючих юридичних фактів.

Спочатку крізь призму загальнотеоретичного розуміння юридичних фактів розглянемо їх сутнісні особливості з точки зору функціонального підходу, а потім екстраполюємо отримані результати на адміністративно-правові відносини механізму адміністративно-правового регулювання реалізації права на звернення до публічної адміністрації. У даному контексті буде доречним згадати, що сам по собі «юридичний факт є життєвою обставиною, з якою норма права пов'язує виникнення, зміну чи припинення правовідношення» [81, с. 90]. До того ж, юридичний факт наповнений соціальним змістом, оскільки породжується певною соціальною ситуацією і, по суті, є її елементом [38, с. 52]; найбільш розповсюдженим наслідком юридичних фактів є рух правових відносин [39, с. 710].

У зв'язку з викладеним, з точки зору механізму адміністративно-правового регулювання реалізації права на звернення до публічної адміністрації, напрошуються такі висновки:

– юридично значущі соціальні ситуації (конфліктного чи неконфліктного характеру) є передумовами виникнення у просторі названого механізму конкретних юридичних фактів, які здатні породжувати відповідні адміністративно-правові;

– на динаміку руху таких правових зв'язків можуть впливати лише ті юридичні факти прототипи яких безпосередньо визначені в адміністративно-правових нормах, що входять до складу вказаного механізму.

Характерні риси юридичних фактів у загальнотеоретичній фаховій літературі розроблено ще за радянських часів. У динамічному ракурсі нас цікавлять їх форма, спосіб прояву в дійсності, юридично значущі наслідки, які можуть вони викликати в реальності. Незважаючи на відсутність усталеного підходу до класифікації юридичних фактів, більшість вчених солідарна у своїх поглядах на їх групування за складом на прості (для настання юридичних наслідків достатньо одного факту – *Н.К.*) та складні (юридичні наслідки детермінує декілька юридичних фактів у сукупності – *Н.К.*); за вольовим критерієм на юридичні дії (залежать від волі людей, можуть бути правомірними чи неправомірними – *Н.К.*) та події (породжують правовідносини незалежно від волі людей – *Н.К.*); за юридичними наслідками – на правоутворюючі, правозмінюючі, правоприпиняючі. Окреслені загальні ознаки притаманні й юридичним фактам, якими оперує адміністративне право, оскільки зумовлюються їх належністю до загальної системи юридично значущих обставин відповідного різновиду. Виходячи з викладеного, спробуємо розкрити складний та багатобарвний зміст юридичних фактів із динамічної точки зору, крізь призму їх прояву в механізмі адміністративно-правового регулювання реалізації права на звернення до публічної адміністрації.

У досліджуваному механізмі реальне життя адміністративних правовідносин починається з ініціювання звернень до публічної адміністрації. Звернення в адміністративному порядку не тільки сприяють виникненню суспільних зв'язків в означеній площині, але й впливають на формування їх змісту та можливий ритм функціонування в дійсності запрограмований в адміністративно-правових нормах. Такі ініціативи, враховуючи їх сутнісні особливості, по праву можуть вважатися юридичними фактами.

За формою вираження в дійсності звернення до публічної адміністрації належать до простих юридичних фактів. Для виникнення правового зв'язку між автором звернення та адресатом достатньо, відповідно до чинного законодавства, підготувати та подати в адміністративному порядку таку ініціативу одноразово. Разом з тим необхідно зважати на те, що у деяких випадках виникає необхідність подачі аналогічного звернення повторно. Наприклад, за наслідками несвоєчасного чи неякісного розгляду звернення до органу державного управління тощо. Однак такі випадки є виключенням і жодним чином не спростовують сказане у частині форми вираження звернень до публічної адміністрації.

Звернення досліджуваного різновиду є активними діями: наслідком ініціативної поведінки їх авторів, спрямованої на їх подачу публічній адміністрації та отримання у такий спосіб очікуваних результатів. У реальності вказані дії співвідносяться з моделями поведінки, закріпленими в кореспондуючих адміністративно-правових нормах, не завжди. Міра їх відповідності закону залежить від суб'єктивних факторів: рівня правосвідомості

автора звернення, інтересів останнього обумовлених матеріальними чи духовними потребами, корективів які ним вносяться свідомо чи несвідомо у процесі реалізації декларованих законодавцем загальнообов'язкових правил поведінки, зокрема психологічного стану заявника. Враховуючи те, що саме «норма визначає ті обставини, у разі настання яких суспільні відносини отримують форму правовідносин» [70, с. 287]. До того ж, саме «норма передбачає й ті юридичні наслідки, які тягнуть за собою дані обставини» [70, с. 287]. Видається обґрунтованим такий висновок: чим подібнішим в реальності буде звернення до публічної адміністрації кореспондуючій абстрактній формулі законодавця, тим вірогідніше, що воно зумовить виникнення юридично значущих наслідків, декларованих нормативним актом, на які, напевно, розраховує його автор. Наприклад, у Законі України «Про звернення громадян» (ст. 5) чітко окреслено вимоги до форми та змісту звернення в адміністративному порядку [30]. У разі недодержання таких умов звернення повертається його автору без розгляду з відповідними роз'ясненнями. Таким чином, подача звернення із вказаними дефектами не викличе появу правовідносин між його ініціатором і адресатом у напрямі вирішення даного звернення по суті.

Необхідно акцентувати увагу й на тому, що ініціювання звернень до публічної адміністрації не завжди є правомірною дією. Маються на увазі ті випадки, коли звернення містить наклеп, образу, безпідставно дискредитує орган публічної адміністрації чи його посадових осіб тощо. За такі протиправні діяння до авторів звернень застосовується юридична відповідальність (ст. 26 «Відповідальність громадян за звернення протиправного характеру» Закону України «Про звернення громадян» [30]). Відповідна законодавча норма є бланкетною. Крім того, згідно з названим Законом (ст. 27) через суд можуть стягуватися витрати у зв'язку з перевіркою звернень, що містять завідомо неправдиву інформацію [30]. Юридична відповідальність за окреслені неправомірні дії, на наш погляд, є неефективною. За результатами аналізу чинного законодавства неважко помітити, що нині до суб'єктів права на звернення гіпотетично може бути застосовано лише адміністративну відповідальність за поширення неправдивих чуток. Зі змісту ст. 173-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення [42] випливає, що у разі вчинення окреслених незаконних діянь порушнику загрожує штраф від десяти до п'ятнадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (від 85 грн. до 255 грн. – *Н.К.*) або виправні роботи до одного місяця з відрахуванням із заробітної плати 20%, якщо поширення інформації у такий спосіб може викликати паніку або порушення громадського порядку (але такий факт також потребує доказування – *Н.К.*). У Кримінальному кодексі України за такі протиправні дії кримінальна відповідальність не передбачена [82]. На наш погляд, юридична відповідальність авторів звернень максимум може звестися до відшкодування адресату фактичних витрат, понесених у зв'язку з перевіркою неправдивих відомостей.

Звернення до публічної адміністрації раніше класифікувалися автором на пропозиції, заяви, скарги, інформаційні запити та запити щодо роз'яснення законодавства. Звичайно, форма та зміст кожного з названих різновидів має свої особливості, зафіксовані на законодавчому рівні. Однак, специфічні відмінності означених звернень не вичерпуються декларованими законодавцем особливостями. Кожне зі звернень до публічної адміністрації є унікальним з точки зору ситуаційного підходу. Зазвичай воно відображає конкретні обставини, безпосередньо пов'язані з юридично значущою соціальною ситуацією, яка стала передумовою його подачі. Декларовані на законодавчому рівні різновиди звернень до публічної адміністрації є результатом типізації законодавцем відповідних юридично значущих соціальних ситуацій за змістом.

У даному контексті доцільно розібратися, як співвідноситься зміст конкретного звернення в адміністративному порядку зі змістом конкретної юридично значущої соціальної ситуації. Для звернення відповідна ситуація є системою координат, крізь призму якої в ньому відображається коло ймовірних учасників породжуваних ним адміністративних відносин; конкретно закріплюються допустимі межі об'єкту таких правовідносин (матеріальні або нематеріальні блага для одержання яких звернення ініціювалося – *Н.К.*); попередньо визначаються контури функціонування утворюваних в механізмі адміністративно-правового регулювання реалізації права на звернення до публічної адміністрації суспільних зв'язків (у межах яких їх учасниками вчинятимуться конкретні юридичні дії та/або бездіяльність – *Н.К.*).

Те чи інше звернення до публічної адміністрації, будучи юридичним фактом, наповнює спонуковані правовідносини конкретним змістом. Наприклад, подання запиту про надання публічної інформації до уповноваженого суб'єкта владних повноважень зумовлює виникнення правовідносин пошуку, підготування та надання адресатом необхідної інформації автору такого звернення. У свою чергу, направлення публічній адміністрації запиту про роз'яснення законодавства окреслює межі породжуваних правовідносин у площині підготування уповноваженим суб'єктом влади необхідної консультації щодо застосування тої чи іншої правової норми на практиці. Таким чином, особливості тих або інших різновидів звернень в адміністративному порядку зумовлюються відповідними адміністративно-правовими нормами та юридично значущими соціальними ситуаціями і проявляються у специфіці змісту та процесі розвитку породжуваних ними адміністративно-правових відносин.

Разом з тим звернення до публічної не тільки забезпечують виникнення правовідносин у механізмі адміністративно-правового регулювання реалізації права на звернення до публічної адміністрації, але й змінюють їх або припиняють. Наприклад, конкретна юридично значуща соціальна ситуація безконфліктного чи конфліктного характеру, яка зумовила подачу звернення до публічної адміністрації, зазнала певних змін. Тому для «правильного» її вирішення у тій формі, в якій направлялося звернення, заявник інформує

адресата (орган публічної адміністрації) про зміни, що відбулися. В унісон тим змінам, що трапилися, відбувається модифікація адміністративних правовідносин, що склалися між заявником та суб'єктом розгляду звернення у процесі вирішення відповідної справи.

Якщо вести мову про припинення адміністративно-правових відносин, такі обставини може спричинити ініціювання заявником, скаржником, запитувачем звернення до публічної адміністрації. Зокрема, з причини вибору форми звернення, не адекватній тій ситуації, про яку в ньому йдеться (так би мовити, звичайної помилки його автора – *Н.К.*) тощо.

З огляду на викладене, між охарактеризованими правовими феноменами у межах механізму адміністративно-правового регулювання реалізації права на звернення до публічної адміністрації, з динамічної точки зору, проглядається причинно-функціональна лінія зв'язку: адміністративно-правові норми – юридично значуща соціальна ситуація – юридичний факт (звернення до публічної адміністрації) – адміністративно-правові відносини. Кожна зі складових частин цього ланцюга є передумовою для юридичної взаємодії наступних елементів.

У згаданому механізмі (на стадії дії його адміністративно-правових норм – *Н.К.*) всі процеси правового функціонування відбуваються на підґрунті тематичного законодавства, що не виключає їх самостійного значення. Як відомо, суспільні відносини лише тоді «набувають якості правовідносин, коли вони змодельовані в нормі права, інакше вони залишаються фактичними, байдужими до права» [83, с. 117]. Більше того, «поряд із джерелами права та правосвідомістю вони є однією з форм зовнішнього буття правової норми» [71, с. 13]. В адміністративно-правових нормах механізму адміністративно-правового регулювання реалізації права на звернення до публічної адміністрації узагальнено змодельовані як юридично значущі соціальні ситуації, так і юридичні факти з юридичними наслідками, що впливають на динаміку породжуваних правовідносин тощо.

З точки зору досліджуваної проблематики доходимо таких висновків. Окремі юридично значущі ситуації, що виникають у соціумі та потрапляють під дію адміністративно-правових норм механізму адміністративно-правового регулювання реалізації права на звернення до публічної адміністрації, зумовлюють виникнення у законодавчо визначеному порядку юридичних фактів у формі звернень до публічної адміністрації. Дані звернення у просторі означеного механізму виконують роль провідних детермінант у розвитку породжуваних адміністративно-правових відносин. Тому особливості функціонування адміністративно-правових відносин у названому механізмі визначаються: специфікою кореспондуючих адміністративно-правових норм; змістом відповідних юридично значущих соціальних ситуацій (безконфліктних або конфліктних); певними зверненнями до публічної адміністрації, які, будучи юридичними фактами, детермінують виникнення, зміну або припинення в об'єктивній дійсності таких суспільних зв'язків.



#### **4. Акти реалізації права на звернення до публічної адміністрації в механізмі адміністративно-правового регулювання реалізації права на звернення до публічної адміністрації**

В юриспруденції дослідження процесів правореалізації завжди має вкрай важливе як теоретичне, так і практичне значення. З теоретичного боку ця проблематика, так би мовити, є завершальною у розкритті питань механізму правового регулювання. Прикладні аспекти відповідних наукових здобутків виконують направляючу роль у процесі вирішення проблем ефективності впровадження декларованих законодавцем прав і обов'язків на практиці [84, с. 2].

Однак результати аналізу досліджень часів незалежності України, присвячених здійсненню суб'єктивних прав та юридичних обов'язків у практичній площині, свідчать про дефіцит наукових доробків з питань функціонально-правової оцінки актів правореалізаційного характеру. Останнім часом у фахівців викликають значний інтерес статичні аспекти правових можливостей фізичних та юридичних осіб у конкретних правовідносинах [85; 86; 87; 88; 89; 90; 91], а не їх фактичний прояв у поведінці таких суб'єктів. Звичайно, окреслені аспекти наукового пошуку мають важливе значення для юридичної науки і практики. Втім, реалізація права як результат правового регулювання проявляється в поведінці учасників регламентованих правом суспільних відносин [92, с. 76]. Тому динамічні сторони відповідної проблематики також потребують уваги правників, зокрема на прикладі актів реалізації права на звернення до публічної адміністрації.

Відомо, що розроблення поняття в будь-якій теорії має першочергове значення, адже з нього починається пізнання сутності явища, яке досліджується [93, с. 35]. Тому одразу зробимо застереження, що у нашому розумінні поняття «реалізація права» охоплює усвідомлення уповноваженими суб'єктами його змісту, а також конкретизацію в суб'єктивному аспекті прав і обов'язків учасників окремих правовідношень, прийняття рішень у відповідних індивідуально-конкретних справах та їх втілення в об'єктивну дійсність.

Ще французький вчений Рене Декарт у всесвітньовідомому вислові наголошував, що точне з'ясування значення слів може позбавити людство половини його помилок. Нині у спеціальній літературі можна натрапити на поодинокі випадки визначення поняття «акти реалізації прав та обов'язків», та й ті, власне кажучи, вирізняються окремими недоліками. Проаналізуємо серед них кілька показових:

– «акти реалізації прав і обов'язків – це дії суб'єктів щодо здійснення приписів правових норм» [5, с. 220]. У даному визначенні поза увагою вітчизняних розробників залишилися випадки реалізації суб'єктивних прав та юридичних обов'язків у формі пасивної поведінки уповноважених суб'єктів. Йдеться про таку форму реалізації права, як дотримання, яка, на думку професора М.П. Орзіха, є всеохоплюючою з тої точки зору, що всі суб'єкти права реалізують правові настанови в означеній формі [3, с. 196]. Додатковим

аргументом на користь викладеного є й те, що поведінка суб'єктів правовідносин проявляється в об'єктивній дійсності дуалістично: як гарантована законодавцем можливість діяти певним чином або реалізація того чи іншого обов'язку, заборони пасивно (шляхом утримання від тих або інших дій) [4, с. 107]. Так, на виконання вимог ст. 7 Закону України «Про звернення громадян» [30] орган публічної адміністрації, який отримав звернення, в адміністративному порядку зобов'язаний утриматися від його пересилання на розгляд компетентного суб'єкта влади, якщо з моменту надходження такого звернення (дати реєстрації відповідної вхідної кореспонденції – *Н.К.*) минуло більше п'яти календарних днів;

– «акти реалізації суб'єктивних юридичних прав і обов'язків – це основний засіб, за допомогою якого суб'єктивні юридичні права і обов'язки впроваджуються в життя – проявляються в поведінці конкретних суб'єктів» [4, с. 35]. Попри беззаперечно правильну авторську позицію щодо оформлення загальних рис прояву визначуваного явища в реальності, логічний зміст та обсяг відповідної категорії фактично залишилися нерозкритими. Зі змісту інтерпретованої дефініції неможливо встановити сутність кореспондованих розглядуваному явищу об'єктивної дійсності. Крім того, поняття «основний засіб», через яке розкриваються іманентні ознаки відповідних актів реалізації, також потребує визначення. Таким чином, є очевидним порушення логічного правила побудови дефініції: визначення має бути ясним.

На додаток, зі змісту процитованих визначень не вбачаються гіпотетичні межі можливої поведінки уповноважених суб'єктів у процесі вчинення актів реалізації суб'єктивних прав та юридичних обов'язків.

На наш погляд, прикладом більш досконалого розкриття змісту аналізованого явища, з точки зору адміністративного права, може слугувати авторська дефініція «акти реалізації суб'єктивних прав та юридичних обов'язків учасників адміністративних правовідносин» (наводиться в параграфі 1 – *Н.К.*). Під такими пропонується розуміти: індивідуальну поведінку (дії, бездіяльність) учасників адміністративних правовідносин спрямовану на реалізацію адміністративних прав та обов'язків у межах регламентованих нормами адміністративного права суспільних зв'язків. Видається, у процитованому визначенні враховано окреслені вище недоліки наукового розуміння:

– конкретизовано, що під актами реалізації адміністративних прав та обов'язків мається на увазі індивідуальна поведінка, яка виражається в діях (бездіяльності) учасників адміністративних правовідносин;

– визначено вектор такої поведінки: реалізація адміністративних прав і обов'язків;

– вказано на гіпотетичні межі здійснення такої юридично значущої діяльності в об'єктивній дійсності, що декларуються адміністративно-правовими нормами.

Раніше викладене дає підстави:

– репрезентувати авторське уявлення про *акти реалізації права на звернення до публічної адміністрації*, під якими розуміється: індивідуальна поведінка (дії, бездіяльність) ініціатора (ініціаторів) звернення до публічної адміністрації, органа публічної адміністрації уповноваженого розглядати таке звернення, інших учасників відповідної індивідуально-конкретної справи, спрямована на впровадження в дійсність права на звернення до публічної адміністрації;

– детально охарактеризувати детермінуючі риси актів реалізації права на звернення до публічної адміністрації: правореалізаційний і персоніфікований характер, подовженість у часовому вимірі.

Почнемо з правореалізаційного боку розглядуваного питання. Роль вихідного пункту реалізації даних актів в об'єктивній дійсності виконують правові норми, що декларують право на звернення до публічної адміністрації в загальному вигляді (матеріальні норми механізму адміністративно-правового регулювання реалізації права на звернення до публічної адміністрації – *Н.К.*). Обмежувальну лінію міри дозволеної поведінки абстрактно окреслюють інші загальнообов'язкові правила поведінки (процесуальні норми названого механізму – *Н.К.*), що визначають послідовність здійснення такого права на практиці. Разом з тим у законодавстві загалом та щодо звернень до публічної адміністрації зокрема завжди залишається місце для рішень, які приймаються учасниками правовідносин самостійно. Законодавцем допускається певна свобода (частка вільного розсуду – *Н.К.*), яка безпосередньо залежить від конкретних юридично значущих обставин. Приміром, потенційний ініціатор звернення до публічної адміністрації незалежно від третіх осіб вирішує сам для себе, чи потрібно йому реалізовувати право на звернення в адміністративному порядку; якщо так, він визначається з часом здійснення такого права, способом та формою його реалізації, або, навпаки, на власний розсуд не проявляє активну поведінку в означеному напрямі з тих або інших причин, що зумовлюють його інтерес у такій бездіяльності.

При цьому необхідно мати на увазі, що кількість актів реалізації права на звернення до публічної адміністрації у кожному окремому випадку різна. Їх число залежить від складності вирішення конкретної юридично значущої ситуації, що спонукала ініціювання відповідного звернення в адміністративному порядку, різновиду звернення тощо. Дані специфічні фактори у своїй сукупності зумовлюють те, що кожен конкретний акт реалізації права на звернення до публічної адміністрації за своєю юридичною природою є особливим. Аналогію у частині певної винятковості можна провезти з іншою складовою частиною механізму адміністративно-правового регулювання реалізації права на звернення до публічної адміністрації – правовідносинами. У межах таких зв'язків у відповідний спосіб забезпечується вирішення конкретної юридично значущої життєвої ситуації.

З урахуванням викладених теоретичних узагальнень перейдемо до висвітлення персоніфікованого характеру актів реалізації права на звернення

до публічної адміністрації. З цього приводу виникає цілком логічне запитання: «Якими факторами дана специфіка зумовлюється?». На наш погляд, серед відповідних обставин у межах механізму адміністративно-правового регулювання реалізації права на звернення до публічної адміністрації виокремлюються:

- акти реалізації права на звернення до публічної адміністрації здійснюються конкретними фізичними та/або юридичними особами з конкретною метою;
- вони стосуються конкретної юридично значущої ситуації;
- такі дії (бездіяльність) спрямовані на конкретного адресата – орган публічної адміністрації;
- названі акти вчиняються за конкретних умов об'єктивної дійсності та у конкретні проміжки часу.

Персоніфікований характер актів реалізації права на звернення до публічної адміністрації, також детермінується й індивідуальними актами управлінського характеру (адміністративними актами) уповноважених суб'єктів влади. Звичайно, якщо відповідні акти приймаються у процесі вирішення справ за окремими зверненнями в адміністративному порядку та безпосередньо стосуються таких звернень. З точки зору формальної логіки, застосування правових норм – це процес підведення конкретного життєвого випадку під загальну правову норму, а також ухвалення на цій основі спеціального акта – акта застосування норм права [9, с. 176].

Як справедливо зазначає правник В.П. Тимошук, конструювання визначення означених актів є непростю справою. Аргументуючи свою позицію, науковець вказує на те, що «розуміння «акта» як дії (вольової дії, волевиявлення) є домінуючим і у вітчизняному адміністративному праві. При цьому змістовне навантаження акта як дії аж ніяк не заперечує того, що правовий акт може мати якість (форму) документа. Крім того, найчастіше «саме у документальній формі знаходить свій вираз волевиявлення органів публічної адміністрації» [94, с. 12–14]. Звичайно, у нашому випадку йдеться про акти публічної адміністрації, що є результатом, а не засобом управлінської діяльності названих суб'єктів влади [95, с. 15].

Професор О.О. Алексєєв, вказуючи на такі випадки, доходить обґрунтованого висновку: «Досить своєрідним стає співвідношення між такими явищами, як правотворчість і правозастосування. Якщо орган правотворчості закладає в правову систему загальні програми поведінки учасників суспільних відносин, то органи застосування права в оптимальному випадку продовжують справу, розпочату правотворчістю. Вони покликані забезпечити проведення в життя юридичних норм, відображених в них загальних програм поведінки, конкретизоване їх впровадження в реальні життєві процеси з урахуванням особливостей тієї чи іншої конкретної ситуації» [96, с. 321].

Гіпотетично, можна допустити настання як позитивного, так і негативного ефектів за наслідками прийняття того чи іншого індивідуального акта у процесі вирішення конкретної справи за зверненням до публічної

адміністрації. За умов належного дотримання уповноваженим органом публічної адміністрації положень законів відповідний акт: здатен тонко надолужити недоліки правового регулювання у конкретному випадку; стати оперативною реакцією з боку влади на необхідність реалізації суб'єктивного права приватної особи або відновлення останнього у разі порушення. І навпаки, у випадку прийняття уповноваженим суб'єктом влади даного акта необ'єктивно, який формально містить посилання на закон, найвірогідніше, настане негативний ефект для автора звернення у частині фактичного вирішення юридично значущої ситуації, що спонукала його до подання відповідної ініціативи.

Разом з тим ефективність реалізації того чи іншого суб'єктивного права у формі використання залежить не тільки від реальних можливостей «діяти певним чином, користуватися певними соціальними благами, вимагати належної поведінки від відповідних осіб» [9, с. 176], але й звертатися згідно із законом до органів публічної адміністрації з вимогами забезпечити втілення відповідного права в дійсність, а у разі порушення – відновлення чи захист. Таким чином, реалізація приватною фізичною або юридичною особою права на звернення до публічної адміністрації може бути гарантією реалізації (захисту) інших суб'єктивних прав і юридичних обов'язків лише за умови дотримання публічною адміністрацією – адресатом даної ініціативи – принципів верховенства права та законності під час розгляду відповідної індивідуально-конкретної справи.

З критичної точки зору оцінюємо деякі висновки кандидата юридичних наук М.Д. Гнатюка, який спеціально досліджував правозастосування та його місце в процесі реалізації права. Рівень законності, на його думку, безпосередньо залежить від рівня ефективності (якості) правореалізаційних процесів [97, с. 60]. На наш погляд, з точністю до навпаки, – від рівня законслухняності суб'єктів владних повноважень, їх посадових осіб, а також пересічних громадян, приватних юридичних осіб напряду залежить коефіцієнт корисної дії запровадження тих чи інших правореалізаційних процесів на практиці. Це підтверджується визнаною в теорії права позицією, що законність це – «режим (стан) відповідності суспільних відносин законам і підзаконним нормативно-правовим актам держави, який утворюється *внаслідок* (виділено нами – *Н.К.*) їх неухильного здійснення всіма суб'єктами влади» [6, с. 139].

*Подовженість у часовому вимірі.* У свою чергу, подовженість у часовому вимірі актів реалізації права на звернення до публічної адміністрації виражається у послідовній діяльності або бездіяльності певної тривалості у часі. При цьому відповідні впорядковані дії уповноважених суб'єктів (ініціатора звернення до публічної адміністрації, суб'єкта розгляду останнього, інших учасників відповідної індивідуально-конкретної справи – *Н.К.*) тривають до досягнення мети: повної реалізації права на звернення в адміністративному порядку. А в ідеальному варіанті – розв'язання юридично значущої ситуації, що спонукала ініціювання такого звернення. Бездіяльність – це явище, яке також наділено часовою динамікою. Згаданий

стан відсутності руху, з нашої точки зору, є проявом статички відповідної діяльності: одним з елементів ланцюга послідовних, закономірних, як правило, перервних дій від одного активного стану до іншого у процесі досягнення уповноваженими особами кінцевої мети (реалізації права на звернення до публічної адміністрації – *Н.К.*).

У зв'язку з розглядом означеної проблематики також постає питання про співвідношення актів реалізації права на звернення до публічної адміністрації та правовідносин механізму адміністративно-правового регулювання реалізації права на звернення до публічної адміністрації. Ці акти вчиняються уповноваженими особами в межах суспільних зв'язків вказаного механізму. Більше того, така взаємозалежність триває з часу виникнення і до моменту закінчення послідовного втілення актів реалізації права на звернення до публічної адміністрації в об'єктивну дійсність.

Зі спеціальної літератури відомо, що співвідношення категорій є закономірним відображенням відповідних процесів у реальності, абстрактним аналогом яких такі категорії є. Беручи до уваги положення про похідність категорії «обов'язок» від категорії «право» [92, с. 7], а також права як можливості поведінки гарантованої юридичними засобами, а не «міри дозволеного» [9, с. 17], доходимо таких висновків. У правовідносинах механізму адміністративно-правового регулювання реалізації права на звернення до публічної адміністрації має місце кореспондуючий зв'язок права на звернення до публічної адміністрації (та похідних від нього прав, обов'язків автора звернення, що визначають правові можливості процесуального характеру – *Н.К.*), а також юридичних обов'язків суб'єкта розгляду звернення (в окремих випадках, також інших учасників даної справи – *Н.К.*) забезпечити результат: повну реалізацію декларованого законом права на відповідне звернення в адміністративному порядку. У розглядуваному випадку дії (бездіяльність) кожного з названих суб'єктів спрямовані на реалізацію права на звернення до публічної адміністрації, що одночасно вимагає від інших учасників правовідносин належної поведінки: забезпечити у межах правовідносин механізму адміністративно-правового регулювання реалізації права на звернення до публічної адміністрації оптимальні умови для використання розглядуваного права.

Втім, єдність прав і обов'язків у конкретному правовідношенні не є виключенням із правил, а звичайною вимогою суспільного життя [71, с. 16]. Однак необхідно зважати на те, що зазвичай у розглядуваних правовідносинах одночасно має місце подвійний зв'язок: права – обов'язки, обов'язки – права. Наприклад, під час прийому заяви посадова особа органу публічної адміністрації зобов'язана її зареєструвати, а у випадку її надходження не за належністю, має право протягом п'яти календарних днів переслати таку заяву на розгляд компетентного органа, одночасно повідомивши заявника про вчинені дії. У свою чергу, автор звернення має право оскаржити такі дії чи бездіяльність (на його думку, неправомірні – *Н.К.*), але зобов'язаний це зробити у порядку, визначеному законом.

Не викликає сумнівів, що реалізація права на звернення до публічної адміністрації має здійснюватися у законних інтересах автора звернення, тобто сприяти отриманню зацікавленою особою своєчасно та у повному обсязі того, що законодавець декларує для осіб відповідної категорії та заради чого ініціювалося певне звернення. При цьому для отримання максимально позитивного у викладеному розумінні результату неабияке значення має внутрішня мотивація учасників означених правовідносин. Як відомо, акти правореалізації є правовою поведінкою [76, с. 41]. Така поведінка є свідомою діяльністю, що контролюється волею її виконавців у прикладній площині. У цьому плані буде обґрунтованим стверджувати, що акти реалізації права на звернення – завжди правомірна поведінка. Априорі вони не можуть бути неправомірною поведінкою. Інакше такі дії (бездіяльність) будуть бутафорією актів реалізації права на звернення до публічної адміністрації, але у жодному разі актами реалізації права, оскільки в дійсності означені зв'язки спрямовані в інше, ніж реалізація права, русло. Тому, з огляду на їх сутність, вони не належать до жодної з форм реалізації права, а за соціальною значимістю їх наслідки є шкідливими для суспільства.

Правосвідомість і правову культуру по праву можна вважати засобами забезпечення дії права на стадії реалізації суб'єктивних прав і юридичних обов'язків [4, с. 177]. Реалізація будь-якого права, у тому числі права на звернення до публічної адміністрації, починається, здійснюється і закінчується з усвідомлення уповноваженими суб'єктами його змісту, власних можливостей діяти та/або не діяти у правовому просторі, визнаному і гарантованому державою. Такий висновок випливає з того, що вчинення тих або інших актів реалізації права на звернення до публічної адміністрації передбачає інтегрування у правосвідомості уповноважених суб'єктів інформації щодо оцінки фактичних обставин конкретної юридично-значущої ситуації, підведення цих обставин під конкретні правові норми, що регулюють означену сферу. А це вимагає достатнього для вчинення окреслених дій рівня правосвідомості уповноважених суб'єктів, а якщо говорити взагалі, то й правової культури.

За умов достатньо високого рівня правосвідомості та правової культури уповноважені суб'єкти здатні виявити максимальну кількість можливостей ефективної реалізації права на звернення до публічної адміністрації; обґрунтовано змодельовати конкретні соціальні та юридично значущі результати, які може викликати відповідна юридична діяльність (бездіяльність) на практиці. Контроль та юридична відповідальність також відіграють важливу роль у забезпеченні належного втілення розглядуваного права на практиці. Разом з тим не можна забувати, що законність та ефективність їх здійснення, у першу чергу, залежить від рівня правосвідомості уповноважених посадових осіб публічної адміністрації: ступеня розуміння ними необхідності неухильно дотримуватися чинного законодавства; уміння своєчасно у доступний спосіб зорієнтуватися на максимально суспільно корисний результат; обрати у процесі виконання професійних обов'язків оптимально правильне за конкретних умов рішення. Перефразовуючи тезу

професора П.М. Рабіновича, «обрати з розгалуженого юридичного інструментарію саме ті засоби, регулятивна «енергія» котрих здатна забезпечити найповніше задоволення потреб, інтересів людей та їх спільностей, об'єднань» [6, с. 164].

За таких обставин принципово важливе значення правосвідомості й правової культури для саморегуляції учасниками справ досліджуваної категорії (незалежно від того, наділені вони владними повноваженнями чи таких повноважень не мають – *Н.К.*) власної поведінки у напрямі забезпечення ефективної реалізації права на звернення до публічної адміністрації є очевидним. Усвідомлення кожним із таких учасників обов'язковості дотримання норм чинного законодавства у процесі вирішення відповідної індивідуально-конкретної справи, досконале володіння правовими знаннями і вміннями раціонально їх використовувати на практиці є запорукою отримання законного та «справедливого» (з точки зору соціальної значимості – *Н.К.*) результату. Цілком закономірно, що така мотивація спрямує акти реалізації права на звернення до публічної адміністрації в необхідне русло та стане дієвою гарантією результативного впровадження уповноваженими суб'єктами означеного права в реальності. Зазвичай під результативним впровадженням мається на увазі забезпечення в доступній для відповідних осіб формі безперешкодних умов для вчинення необхідних актів реалізації права на звернення, законного набуття зацікавленими особами очікуваних соціальних благ тощо.

Сучасний стан теоретичного вивчення проблематики правосвідомості та правової культури свідчить про інтенсифікацію досліджень вказаних явищ правової дійсності [98; 99; 100; 101; 102]. Прикладна важливість таких наукових доробків, зокрема й у сфері публічного управління, не може бути переоцінена. Акцентування уваги фахівців на вказану проблематику дає підстави сподіватися на підвищення престижу правових знань серед представників різних верств населення, поваги до прав і обов'язків не на словах, а на ділі; подальшу еволюцію не тільки правової думки за означеним напрямом, а й правосвідомості та правової культури окремих громадян, а також громадянського суспільства загалом.

Підбиваючи підсумки, можна зробити низку загальних висновків щодо актів реалізації права на звернення до публічної адміністрації в механізмі адміністративно-правового регулювання реалізації права на звернення до публічної адміністрації:

– акти реалізації права на звернення до публічної адміністрації, що здійснюються автором відповідного звернення, є мірою його можливої поведінки, вірогідність використання якої гарантується обов'язком публічної адміністрації (за певних обставин інших третіх осіб – *Н.К.*) забезпечити оптимальні умови для реалізації такої поведінки на практиці;

– акти реалізації права на звернення до публічної адміністрації, що вчиняються публічною адміністрацією як суб'єктом розгляду звернення (в окремих випадках й іншими учасниками відповідної адміністративної



справи – *Н.К.*), є похідними від актів реалізації автора звернення в адміністративному порядку;

– акти реалізації права на звернення до публічної адміністрації здійснюються конкретними суб'єктами виключно у межах правовідносин механізму адміністративно-правового регулювання реалізації права на звернення до публічної адміністрації. Такі суспільні зв'язки, згідно із законодавством, детермінують через певні суб'єктивні права та юридичні обов'язки логічний зв'язок між вказаними актами зокрема та всю лінію поведінки уповноважених осіб загалом;

– акти реалізації права на звернення до публічної адміністрації у своїй взаємопов'язаній, скоординованій, упорядкованій сукупності є формою зовнішнього прояву фактичної реалізації права на звернення до публічної адміністрації як процесу в дійсності;

– за допомогою актів реалізації права на звернення до публічної адміністрації абстрактна можливість відповідного звернення в адміністративному порядку перетворюється на реальну можливість конкретної особи, а в подальшому – на дійсність;

– в механізмі адміністративно-правового регулювання реалізації права на звернення до публічної адміністрації роль актів реалізації права на звернення до публічної адміністрації зводиться до виконання функцій забезпечення (захисту) реалізації такого права на практиці та гарантування законності у відповідній площині функціонування означеного механізму.

## **5. Структура адміністративного процесу та місце в ньому проваджень у справах за зверненнями до публічної адміністрації**

Одним із найбільш наболілих питань для вітчизняної науки адміністративного права по праву можна вважати вироблення єдиної доктринальної концепції адміністративного процесу. Адже гостра дискусія навколо розуміння сутності цієї категорії та підпорядкованих їй правових феноменів дісталася у спадок ще з радянських часів і триває вже понад півстоліття. За сучасних умов розв'язання означеного питання стає дедалі актуальнішим. Як справедливо зауважує доктор юридичних наук О.В. Муза, різноманітність наукових ідей та поглядів адміністративістів на сутність та призначення адміністративного процесу фактично не призвели до фундаментальних зрушень. Прийняття Кодексу адміністративного судочинства України [103], функціонування системи адміністративного судочинства підштовхнуло до комплексної переоцінки концепції адміністративного процесу, в результаті чого криза теоретичного сприйняття відповідного явища правової дійсності та необхідність уніфікації поглядів за тематичним напрямом стала очевидною [104, с. 5].

Поняття «адміністративний процес» широко використовується у сучасній юриспруденції. Означена проблематика в загальнотеоретичному та галузевому аспектах ґрунтовно досліджувалася в працях вітчизняних (А.М. Апарова, В.М. Бевзенка, В.М. Горшеньова, Т.О. Гуржія, Е.Ф. Демського, В.В. Копейчикова, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова,

О.В. Кузьменко, В.М. Марчука, О.І. Миколенко, О.В. Музи, О.П. Рябченко, С.Г. Стеценка, В.П. Тимошука, М.М. Тищенко, О.М. Якуби та ін.) та зарубіжних (С.С. Алексеева, Д.М. Бахраха, Ю.М. Козлова, Н.Г. Саліщевої, В.Д. Сорокіна, Ю.М. Старилова, В.А. Лорії, І.В. Панової, Ю.О. Тихомирова, Ц.А. Ямпольскої та ін.) науковців. Незважаючи на тривалу полеміку, за цим напрямом сутність цієї категорії досі так і не з'ясовано остаточно [105, с. 110].

Розроблення єдиного підходу до визначення адміністративного процесу має суттєве теоретичне і практичне значення. У багатьох випадках, виходячи із розуміння цієї фундаментальної правової категорії, вчені формують власну точку зору на ті чи інші явища правової дійсності, що закономірно призводить до адекватного розвитку адміністративно-правової науки [106, с. 54]. Розкриття змісту поняття «провадження у справах за зверненнями до публічної адміністрації» тісно пов'язане із визначенням співвідношення з узагальнюючою категорією «адміністративний процес». Таким чином, є об'єктивна необхідність долучитися до широкого диспуту про означене складне, поліструктурне явище у парадигмі вітчизняного права.

Системний аналіз окресленого напряму розпочнемо з етимології слова «процес» (від лат. *processus* – «рух, просування» [107, с. 386]), яке має різноаспектні визначення. Здебільшого ця соціальна категорія розуміється як послідовна зміна станів, явищ, що відбуваються закономірним порядком; сукупність послідовних дій для досягнення певного результату; хід, розвиток певного явища [108, с. 829].

З методологічної точки зору потребують уваги й теоретичні положення, що стосуються більш загального, ніж галузеве утворення адміністративний процес поняття «юридичний процес». Хоча кожним із вчених пропонується власне бачення юридичного процесу позиції, більшість мають спільні риси: цей процес є юридичною діяльністю уповноважених суб'єктів; він здійснюється у порядку встановленому нормами права; вказаний процес спрямований на досягнення певного юридичного результату [109, с. 15]. Серед фахівців прийнято вважати, що матеріальне право пов'язане з процесуальним саме через юридичний процес [110, с. 80]. Крім того, забезпечення реалізації матеріальних норм зазвичай визнається правниками метою юридичного процесу.

У фаховій літературі та правозастосуванні терміни «адміністративний процес», «бюджетний процес», «законодавчий процес», «цивільний процес», «кримінальний процес» тощо використовуються досить часто. Крім того, визначення деяких із вказаних процесів передбачено й у чинному законодавстві.

Щодо адміністративного процесу, позиція законодавця чітко окреслена у Кодексі адміністративного судочинства України (ст. 3) [103]. Під адміністративним процесом маються на увазі правовідносини, що складаються під час здійснення адміністративного судочинства. У Бюджетному кодексі України (п. 10 ст. 2) зазначається, що бюджетний процес – це регламентований бюджетним законодавством процес складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання, а

також контролю за дотриманням бюджетного законодавства [111]. Законодавчий процес на офіційному рівні розглядається як діяльність щодо вияву законодавчої ініціативи, обговорення законопроектів, прийняття законів, їх підписання і оприлюднення [112]. У свою чергу, в Цивільно-процесуальному кодексі України [113] досить часто акцентується на терміні «цивільний процес», але визначення останньому не дається. За результатами системного аналізу норм (ст. ст. 2, 5, 6, 30, 37, 45 тощо) вказаного кодифікованого акта [113] у розрізі досліджуваної проблематики доходимо висновку, що під цивільним процесом законодавець розуміє: сукупність процесуальних дій суду (загальної юрисдикції) щодо розгляду та вирішення віднесених до його компетенції справ, з метою охорони прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб [109, с. 15]. У Кримінально-процесуальному кодексі [82] не використовується термін «кримінальний процес», а вживається поняття «кримінальне провадження». Під ним пропонується розуміти: досудове розслідування і судове провадження, процесуальні дії у зв'язку із вчиненням діяння, передбаченого законодавчими актами про кримінальну відповідальність [82]. З огляду на широку сферу регламентації, що охоплюється процитованим визначенням, а також усталену позицію науковців щодо розуміння сутності юридичного провадження (як юридично значимої діяльності у розрізі порівняно вузької групи – *Н.К.*), на наш погляд, у Кодексі [82] фактично йдеться про кримінальний процес, а не кримінальне провадження. Зауважимо, що доцільність виокремлення окреслених різновидів юридичного процесу у науковців не викликає сумнівів. Дискусії часто точаться навколо трактування логічного обсягу узагальнюючого поняття «юридичний процес» та окремих його складових [109, с. 15–16].

Зі змісту аналізованих різновидів юридичного процесу випливає, що характерні риси юридичного процесу в розумінні законодавця узгоджуються з тими його іманентними ознаками щодо визначення яких правники є одностайними (згадувалися вище – *Н.К.*). Зокрема, з процитованих нормативних положень вбачається:

- адміністративний, бюджетний, законодавчий, цивільний, кримінальний процеси є юридичною діяльністю, що здійснюється у порядку, встановленому нормами права, та спрямована на досягнення певного юридичного результату;
- разом з тим окреслені види юридичного процесу – порівняно самостійні правові явища, які відрізняються один від одного характерними особливостями, притаманними предметам регулювання кореспондуючих їм галузей матеріального права [109, с. 15–16].

Зупиняючись на адміністративному процесі, необхідно зважити, що ще за радянських часів розроблено мінімум три концепції його розуміння: юрисдикційна, судочинська, управлінська. З метою обґрунтування подальших теоретичних висновків охарактеризуємо згадані наукові підходи до сутності адміністративного процесу більш детально.

Узагальнюючу тезу, що адміністративний процес – це юрисдикційна діяльність органів державного управління щодо вирішення спорів і

застосування заходів адміністративного примусу, по праву можна вважати ядром юрисдикційної концепції. Яскравим прикладом розглядуваного наукового підходу є часто-густо згадувана адміністративістами монографія Н.Г. Саліщевої «Адміністративний процес в СРСР», яку опубліковано ще в 1964 р. Автором монографії провадження сприймається як явище більш широке, ніж процес. Зокрема, адміністративний процес трактується як діяльність органів держави стосовно розгляду спорів, які виникають у процесі вирішення індивідуальних справ, застосування заходів примусу адміністративного характеру. Щодо адміністративного провадження, то зміст останнього розуміється науковцем значно ширше – як процес діяльності уповноважених суб'єктів, наділених виконавчо-розпорядчими повноваженнями [114, с. 11–13].

Концепція юрисдикційного розуміння адміністративного процесу набула розвитку в працях М.І. Єропкина, С.І. Котюргіна, А.П. Ключніченка, Д.М. Овсянка, М.І. Піскотіна, В.С. Тадевосяна та інших. З цього приводу буде доречним вказати, що оцінки даного наукового підходу іноді різняться кардинальною протилежністю. Так, на думку кандидата юридичних наук В.П. Тимощука, юрисдикційна концепція не отримала об'єктивного розвитку з причини відсутності за радянського часу адміністративної юстиції [94, с. 50]. Однак доктори юридичних наук О.М. Бандурка та М.М. Тищенко більш категоричні в оцінюванні відповідного напрямку. Вони вважають його вихідні принципи помилковими. Обґрунтовуючи власну позицію, правники вказують на такі слабкі місця розглядуваної концепції:

- звуження сфери виконавчо-розпорядчої діяльності до юрисдикційної, тим самим заперечення існування управлінського, організаційного тощо напрямів функціонування уповноважених у відповідній площині суб'єктів, що призводить до фактичного виведення за межі адміністративного процесу широкого спектру індивідуальних справ позитивного характеру;

- зведення адміністративного процесу лише до юрисдикційної діяльності, що свідчить про ототожнення його з кримінальним та цивільним процесами, а це робити не варто, адже адміністративний процес є формою застосування не лише матеріальних норм адміністративного права, а й матеріальних норм низки інших галузей права;

- неправильного відображення адміністративного процесу та адміністративного провадження як рівнозначних явищ правової дійсності (ці категорії співвідносяться як загальне та конкретне відповідно) [115, с. 7]. Критично сприймають юрисдикційну концепцію також вітчизняні адміністративісти Т.О. Гуржій та О.В. Кузьменко, вказуючи, що її вихідні положення повністю спростовуються сучасною практикою та об'єктивно не спроможні відобразити особливості юридичного процесу як явища правової дійсності [116, с. 6–9]. Останні інтерпретовані висновки щодо юрисдикційного розуміння адміністративного процесу для нас звучать досить переконливо.

У свою чергу, прихильники судочинського підходу пов'язують адміністративний процес з функціонуванням лише органів судової влади. Теорію адміністративного процесу в «судочинському» її розумінні

підтримують В.Б. Авер'янов [117, с. 41–42], В.М. Бевзенко [118, с. 53], В.П. Тимошук [117, с. 196–197], А.Т. Комзюк [118, с. 53], Р.О. Куйбіда [117, с. 256], Р.С. Мельник [118, с. 53] та ін. На наш погляд, видається не зовсім точним висловлювання одного з прибічників даної концепції, кандидата юридичних наук В.П. Тимошука, стосовно того, що даний підхід фактично обрано й вітчизняним законодавцем у Кодексі адміністративного судочинства України [94, с. 44]. У вказаному нормативному акті [103] законодавець відмежовує терміни «адміністративний процес» і «адміністративне судочинство». Під адміністративним процесом, як зазначалося раніше, маються на увазі правовідносини, що складаються під час адміністративного судочинства, а під адміністративним судочинством – діяльність адміністративних судів щодо розгляду і вирішення адміністративних справ у порядку, встановленому цим законодавчим актом (див. ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України [103] у відповідних частинах – *Н.К.*). Таким чином, «законодавець пов'язує адміністративний процес з адміністративним судочинством, але трактує його значно ширше за нього – як діяльність не тільки адміністративних судів, але й усіх інших учасників адміністративної справи» [109, с. 12].

З нашої точки зору, судочинський підхід до розуміння адміністративного процесу характеризує останній односторонньо (аналогічно до юрисдикційного напрямку – *Н.К.*), внаслідок чого знижується соціальна цінність характеризованого правового феномену, оскільки поза увагою залишається фактично охоплювана ним неюрисдикційна діяльність суб'єктів влади у сфері публічного управління.

Як би там не було, але українська правова наука пішла «шляхом розвитку широкого розуміння юридичного процесу» [119, с. 59]. Представники управлінської концепції вбачають феномен адміністративного процесу в усіх сферах діяльності держави, особливо в державному управлінні [120, с. 168; 121, с. 63–64]. Крім того, акцентують на тому, що адміністративний процес спрямований на реалізацію не тільки матеріальних норм адміністративного права, але й матеріальних норм інших галузей права [27, с. 134]. Оскільки під час здійснення управлінської діяльності органами державного управління застосовуються не тільки матеріальні норми адміністративного права, але й фінансового, трудового, земельного права тощо. Наприклад, за рішеннями таких органів у адміністративному порядку реалізуються відповідно фінансові, трудові, земельні права і обов'язки учасників відповідних регламентованих правом суспільних зв'язків тощо [122, с. 238]. За нинішніх умов вітчизняними адміністративістами, з урахуванням окреслених у радянській науці концептуальних уявлень про юридичний процес та його різновиди, синтезується чотири сфери, де використовується поняття «адміністративний процес»: адміністративне судочинство; реалізація повноважень органами публічної адміністрації щодо підготовки та прийняття правових актів нормативного та індивідуального характеру; функціонування суб'єктів наділених повноваженнями у сфері публічного управління у квазіюрисдикційному напрямі,

а саме щодо вирішення скарг приватних осіб; а також у випадках застосування заходів адміністративного примусу [123, с. 585].

Разом з тим і широке розуміння адміністративного процесу стало об'єктом критичних зауважень. Зокрема, професор С.С. Алексєєв з загальнотеоретичної точки зору дійшов висновку: «Об'єднання усіх видів юридичних процедур під рубрикою «процес» призводить до знекровлення, вихолощення цього багатого і змістовного поняття» [124, с. 123]. З аналогічних позицій оцінюється широке розуміння адміністративного процесу й вітчизняним правником Р.С. Алімовим [125, с. 42], який на рівні дисертаційного дослідження на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук опрацьовував проблематику процедур в адміністративному праві.

У цьому контексті доречно нагадати й окремі суто індивідуальні авторські погляди на адміністративний процес, які не вписуються у концептуальне оформлення як поняття «юридичний процес», так і усталених в теорії права категорій «система права», «норма права» тощо. Йдеться про розуміння адміністративного процесу як певної системи процесуальних норм [126, с. 27]. Звичайно, подібні думки також мають право на життя, але, на наш погляд, потребують більш ретельного наукового обґрунтування, насамперед, у загальнотеоретичному аспекті.

Отже, сказане дає підстави стверджувати, що кожна з окреслених концепцій має певні недоліки формально-логічного, філософського чи методологічного характеру. Інакше проблема розуміння адміністративного процесу була б уже давно вирішена. Що стосується особистої позиції автора, ми є прихильниками концепції широкого розуміння адміністративного процесу та поділяємо точку зору професора В.К. Колпакова, який вказує, що саме даний науковий підхід відповідає сучасним напрямкам розвитку правової науки і втіленим у Концепції адміністративної реформи принципам державного управління у дієвий інструмент захисту людини від неправомірних дій і адміністративних актів з боку органів управління та їхніх службовців [127, с. 363].

Разом з тим проблема розуміння сутності адміністративного процесу викладеним вище не вичерпується. Неоднозначність розуміння логічного змісту та обсягу поняття «юридична процедура», за допомогою якого вчені також намагаються пізнати правову природу адміністративного процесу, вносить свої невтішні корективи.

Так, одна група вчених під юридичною процедурою розуміє різновид юридичного процесу, друга ототожнює зміст відповідних понять [46, с. 174], треті фактично сприймають юридичний процес як різновид юридичної процедури [128, с. 18–20], а прибічники четвертої концепції повністю розмежовують поняття «юридична процедура» і «юридичний процес» вказуючи на кардинальну різницю у логічному змісті [129, с. 53–54].

Окрім згаданих підходів, мають місце й несподівані авторські позиції щодо змісту розглядуваних правових явищ. Так, характеризуючи адміністративні, управлінські відносини, російський вчений О.О. Дьомін вказує на: 1) прийняття правового рішення (процедура); 2) виконання правової норми (процедура); примус до виконання правової норми (провадження);

4) вирішення спорів про право (процес) як альтернативну стадію [130, с. 2]. На наш погляд, у процитованих положеннях заплутаність у трактуванні термінів «юридична процедура», «юридичне провадження», «юридичний процес» досягли свого апогею. Викладене є переконливим свідченням діаметральної розбіжності поглядів представників наукового загалу на юридичний процес, його різновиди та пов'язану з даними правовими феноменами категорію «юридична процедура».

З огляду на викладене, системний підхід до аналізу розглядуваної проблематики потребує з'ясування етимології поняття «процедура». Слово «процедура» походить від латинського слова “procedo” (просуватися) [131, с. 504]. В українській мові цей термін вважається похідним утворенням від французького “procedure”, яке пов'язане з дієсловом “proceder” (робити, діяти) [132, с. 614]. Здебільшого під дефініцією «процедура» в енциклопедичній літературі розуміють: 1) офіційно встановлений порядок здійснення, виконання, оформлення чого-небудь; 2) лікувальні заходи призначені лікарем [133, с. 929]. Не можна оминати увагою й те, що соціальна категорія «порядок» одночасно може позначати як стан розташування, розміщення чого-небудь (статичні властивості), так і діяльність, коли все робиться, виконується правильно (динамічні особливості) [108, с. 601]. Отже, проглядається поліструктурна сутність процедури.

За результатами аналізу етимології поняття «процедура», підходів до розуміння логічного змісту терміну «юридична процедура» видається переконливою думка тих вчених, що вказують на такі детермінуючі риси юридичної процедури як: наявність системи взаємопов'язаних, розташованих у певному формально-визначеному порядку елементів, а також кінцевої мети [134, с. 56].

З огляду на такі внутрішні закономірності юридичної процедури, постає питання про те, чи може бути зведене розуміння даного явища до формалізованого боку певної юридичної діяльності чи безпосередньо до такої діяльності. Така ситуація породжує численні наукові дискусії у напрямі того, що є визначальною ознакою юридичного процесу – рух (динаміка) чи дискретність руху (статика) [129, с. 53–54]. Можливо, саме цим пояснюється фактичне ототожнення окремими адміністративістами поняття «адміністративна процедура» з терміном «адміністративне провадження». У розрізі досліджуваної проблематики доктор юридичних наук О.В. Муза твердить: «У теорії адміністративного процесу управлінські правовідносини пов'язують із адміністративними процедурами, виділяючи при цьому окрему категорію «адміністративні процедури» [104, с. 143].

Статичними властивостями наділяє адміністративну процедуру професор Н.Р. Нижник: «Процедури визначають стадії, їх цілі, послідовність та часові рамки, конкретні дії на кожній стадії, способи оформлення та фіксації дій. Головне у процедурі – це визначена часом кожна дія» [135, с. 305–306]. Аналогічної позиції дотримуються професор О.В. Кузьменко [46, с. 181], вітчизняні адміністративісти С.С. Овчарук [136, с. 135], Г.В. Фоміч [137, с. 7].

З цього приводу варто зазначити, що у проекті Адміністративно-процедурного кодексу України, поданого до Верховної Ради України Кабінетом Міністрів України, впорядковано процедурний аспект правовідносин особа – влада. У цьому проекті (ст. 2) під адміністративною процедурою пропонується розуміти визначений законодавством порядок адміністративного провадження [138].

На рівні Ради Європи термін «адміністративна процедура» позначає діяльність адміністративних органів у відносинах з фізичними та юридичними особами. Розроблення країнами-членами Ради Європи актів, які регулюють адміністративні процедури, передбачено, зокрема, прийнятими Комітетом Міністрів Ради Європи, Резолюціями та Рекомендаціями Ради Європи. Наприклад, Резолюцією № R(77)31 «Про захист особи відносно актів адміністративних органів» [139], Рекомендацією № R(80)2 «Щодо здійснення дискреційних повноважень адміністративними органами» [140], Рекомендацією № R(87)16 «Щодо адміністративних процедур, які зачіпають велику кількість осіб» [141] тощо.

У більшості європейських країн ефективно діють кодифіковані акти, які присвячені детальній регламентації процедур у діяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування в частині їх взаємовідносин із фізичними та юридичними особами (Австрія, Болгарія, Грузія, Данія, Іспанія, Італія, Естонія, Казахстан, Португалія, Польща, Нідерланди, Німеччина, Угорщина, Югославія тощо). Разом з тим названим терміном у відповідних законодавчих актах країн-членів Ради Європи охоплюються не завжди подібні правовідносини.

Термін «процедура» часто використовується й у вітчизняному законодавстві для позначення порядку здійснення тої чи іншої юридичної діяльності у неконфліктних справах. Так, Законом України від 04.07.2012 р. № 5037-VI внесено зміни до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення та спрощення процедури державної реєстрації земельних ділянок та речових прав на нерухоме майно. У Законі України «Про вищу освіту» (ст. 1) вказується, що ліцензування є процедурою визнання спроможності юридичної особи провадити освітню діяльність за певною спеціальністю на певному рівні вищої освіти відповідно до стандартів освітньої діяльності [142]. Постановою Верховної Ради України від 10.02.2002 р. № 2966-III затверджено Процедуру ротації членів Національної ради України з питань телебачення радіомовлення з частини її складу, призначеної Верховною Радою України [143] тощо. Разом з тим нині саме процедурна частина є найменш розвиненою у вітчизняному адміністративному законодавстві.

Щодо адміністративних проваджень, вони в основному сприймаються вітчизняними фахівцями як різновиди адміністративного процесу. Поширеною є позиція про те, що адміністративний процес охоплює юридично значиму діяльність суб'єктів владних повноважень у сфері функціонування виконавчої влади, а окремі адміністративні провадження – таку діяльність у розрізі порівняно вузьких груп: конкретних юридичних справ. За таких



обставин адміністративні провадження вважаються первинним елементом системи адміністративного процесу [144, с. 263].

Термін «адміністративне провадження», також згадується у проекті Адміністративно-процедурного кодексу України [138]. Так, згідно із проектом (пп. 2 п. 1 ст. 2) адміністративне провадження – це сукупність послідовно вчинюваних адміністративним органом процедурних дій і прийнятих процедурних рішень з розгляду та вирішення адміністративної справи, що завершується прийняттям адміністративного акта і його виконанням [138]. З викладеного випливає, що законодавцем адміністративне провадження пропонується розуміти як відповідну юридичну діяльність, а не як юридичну модель (юридичну конструкцію) такої діяльності.

У рамках окремих адміністративних проваджень виділяються процесуальні стадії (порівняно відокремлені їх частини). Стадії існують у будь-якому юридичному провадженні. Одна процесуальна стадія послідовно змінює іншу, таким чином виконуючи роль органічної складової частини відповідної специфічної низки дій [145, с. 393]. Порядок їх здійснення, як правило, визначається відповідними адміністративно-процесуальними нормами.

Існують різні точки зору на кількість стадій у тих або інших адміністративних провадженнях та їх значення (основні, факультативні тощо) для таких проваджень. Такий розподіл не має принципового значення, головне, як справедливо зауважує В.К. Колпаков, щоб у підсумку процесуальні стадії точно відображали сутність окремого юридичного провадження, а в певних випадках – відповідних однопорядкових груп [146, с. 370–375].

Перейдемо до висвітлення власного бачення адміністративного процесу, його структури, а також місця у ній проваджень за зверненнями до публічної адміністрації.

На наш погляд, адміністративно-процесуальну діяльність у сфері публічного управління, що охоплюється поняттям «адміністративний процес», за особливостями змісту можна групувати таким чином:

- підготовка, видання і забезпечення реалізації, нормативних актів, що мають підзаконний характер;
- розгляд та вирішення індивідуально-конкретних справ організаційно-правового спрямування;
- забезпечення реалізації прав та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, виконання покладених на них законом обов'язків;
- вирішення спорів фізичних та юридичних осіб, пов'язаних із реалізацією та захистом ними прав й охоронюваних законом інтересів, виконання покладених законодавчими актами обов'язків. За названим критерієм ми поділяємо й головні структурні елементи адміністративного процесу (адміністративні провадження): нормотворче, організаційно-правове, правозастосовне й правоохоронне. Окреслені різновиди адміністративних проваджень складаються у сфері публічного управління. Під адміністративним провадженням нами розуміється врегульована адміністративно-процесуальними нормами діяльність уповноважених суб'єктів щодо розгляду та вирішення індивідуально-конкретних справ [109, с. 17].

Аналіз фахової літератури показує широкий спектр предметної характеристики адміністративних проваджень у вітчизняній науці адміністративного права. При цьому значний пласт відповідних теоретичних узагальнень (аналогічно адміністративному процесу – *Н.К.*) має свої витoki в попередньому історичному періоді. Пояснити це можна тим, що саме за радянських часів вироблено уніфіковане уявлення про юридичний процес, класифіковано його різновиди за окремими галузями матеріального права (адміністративний, земельний, цивільний, кримінальний тощо) та змістовно-функціональною ознакою (установчий процес, правотворчий процес, правозастосовний процес, контрольний процес). Логічно, що пропоновані вітчизняними науковцями конструкції галузевих адміністративних проваджень здебільшого розроблені на відповідному загальнотеоретичному підґрунті.

Як приклад, успадковані риси яскраво простежуються в чотирьох блоках адміністративних проваджень запропонованих професором В.К. Колпаковим: нормотворчі, установчі, правозастосовні та контрольні-наглядові провадження [147, с. 278–279]. У свою чергу, особисто ми, з урахуванням репрезентованої класифікації адміністративних проваджень В.К. Колпакова, також свого часу дійшли висновку про можливість синтезу адміністративних проваджень за змістовним критерієм на подібні інтерпретованим різновиди: нормотворчі, організаційно-правові, правозастосовні та правоохоронні (детальну характеристику див. у монографії автора: «Провадження у справах за зверненнями платників податків до органів державної податкової служби України» [109] – *Н.К.*). На наш погляд, цілком природньо, що еволюціонування поглядів на ті або інші явища правової дійсності не відбувається на рівному місці, а поступово вибудовується на базисі успадкованих в історичному плані знань про сутнісні особливості окремих правових феноменів.

Останнім часом в українській адміністративно-правовій теорії спостерігається тенденція виділення у структурі адміністративного процесу за змістовною специфікою таких складових елементів, як адміністративно-процедурний, адміністративно-юрисдикційний (адміністративно-деліктний) і процес адміністративної юстиції [148, с. 6; 149, с. 8], або подібні до наведеної класифікації групи адміністративних проваджень: адміністративно-процедурні, адміністративно-деліктні, в адміністративному суді (адміністративно-судочинські) [145, с. 390–392]. Разом з тим окреслений підхід, незважаючи на відсутність у структурі адміністративного процесу провадження, що стосується адміністративної правотворчості, перегукується з успадкованими вітчизняною юриспруденцією загальними закономірностями розуміння юридичного процесу та його різновидів.

Порівняна однотайність позиції науковців проглядається у розподілі адміністративних проваджень за класифікаційною ознакою наявності або відсутності конфлікту між учасниками правовідносин. Більшість правників за цим критерієм виокремлюють неюрисдикційні (неконфліктні) провадження та юрисдикційні (конфліктні) провадження [150, с. 9]. Норми матеріального

права, що стосуються того або іншого провадження, безпосередньо визначають їх сутність, а норми адміністративно-процесуального права закріплюють процесуальну форму відповідних проваджень для правозастосування. Обидва провадження покликані забезпечувати реалізацію матеріальних норм права, що регулюють відносини в індивідуально-конкретних справах так званого позитивного (неконфліктного), а також конфліктного характеру відповідно.

У спеціальній літературі існують різні погляди на вказані різновиди адміністративних проваджень. З урахуванням запропонованої професором О.В. Кузьменко класифікації адміністративних проваджень [46, с. 218–220], деякою мірою умовно за змістом юридичних справ у межах неюрисдикційного (неконфліктного) провадження можна виокремити: нормотворчі (стосуються нормативно-правових актів); організаційно-правові (справи організаційного характеру щодо створення, реорганізації, ліквідації організаційних структур, впорядкування їх власної діяльності чи підпорядкованих структур), правозастосовні, зокрема дозвільні (щодо діяльності яка потребує спеціального дозволу); реєстраційні (стосуються реєстраційних відносин у сфері державного управління); контрольні (щодо здійснення контрольних повноважень суб'єктами владних повноважень); атестаційні (пов'язані з атестаційною діяльністю); за заявами, пропозиціями, запитами щодо надання інформації чи роз'яснення чинного законодавства адресованими публічній адміністрації; про заохочення; адміністративно-договірні тощо.

До юрисдикційних (конфліктних) проваджень доцільно віднести провадження у справах про адміністративні проступки, провадження в адміністративних судах, за скаргами до публічної адміністрації тощо. Звичайно, за необхідності кожне з наведених проваджень, залежно від особливостей тих або інших індивідуально-конкретних справ, може бути подрібнено ще більше.

Якщо вести мову про обсяг означеної класифікованої діяльності, виходячи з практичного досвіду у сфері юриспруденції, неюрисдикційними (неконфліктними) провадженнями охоплюється значно більше галузей юридичної діяльності порівняно з юрисдикційними (конфліктними). Такий стан речей видається закономірним, оскільки конфліктні ситуації між учасниками правовідносин сфери публічного управління є виключенням, а не правилом.

Провадження за заявами, пропозиціями, запитами щодо надання інформації чи роз'яснення чинного законодавства, адресованими публічній адміністрації, має неконфліктний характер, а провадження за скаргами до публічної адміністрації – конфліктний характер відповідно. Заяви, пропозиції, запити щодо надання інформації чи роз'яснення чинного законодавства, за своєю юридичною природою, спрямовані на реалізацію прав чи охоронюваних законом інтересів ініціаторів звернень чи інших зацікавлених осіб або виконання покладених на них законом обов'язків та не стосуються окремих конфліктних ситуацій, що мають юридичне значення. У свою чергу, скарги до публічної адміністрації мають яскраво виражене правоохоронне спрямування та свідчать про

протистояння сторін відповідної юридично значущої ситуації, що стала причиною ініціювання відповідного звернення в адміністративному порядку.

У повсякденному житті поняття «конфлікт» використовується щодо широкого кола явищ – від збройних зіткнень, протистоянь різних соціальних груп, міжособистісних розбіжностей аж до сімейних непорозумінь [150, с. 7]. Як відомо, слово «конфлікт» походить від латинського слова “conflictus” (зіткнення, сутичка) [151, с. 560]. У широкому аспекті під конфліктом розуміється зіткнення протилежних інтересів, думок, поглядів; їх розбіжності; суперечка (зіткнення несумісних думок) [152, с. 274]. Тобто ситуація, в якій кожна зі сторін із певних мотивів перебуває у стані протистояння з іншою, оскільки цілі останньої сприймаються як суперечливі. Конфлікти вважаються складною формою суперечок та класифікуються за різними критеріями: за способом розв’язання, сферою прояву, спрямованістю впливу, кількістю учасників, потребами тощо. Не викликає сумнівів, що вирішення конфлікту в юридичній сфері потребує уповноваженого органу та формально-визначеного порядку його розв’язання.

Таким чином, провадження у справах за зверненнями до публічної адміністрації варто розглядати як врегульовану адміністративно-процесуальними нормами діяльність публічної адміністрації щодо розгляду та вирішення звернень фізичних та юридичних осіб. Дане поняття на теоретичному рівні є узагальнюючим щодо провадження за заявами, пропозиціями, запитами щодо надання інформації чи роз’яснення чинного законодавства адресованими публічній адміністрації та провадження за скаргами до публічної адміністрації. У практичній площині мають місце саме названі вище адміністративні провадження неюрисдикційного (неконфліктного) та юрисдикційного (конфліктного) спрямування відповідно (а якщо вести мову в функціональному аспекті, то правореалізаційного і правоохоронного напрямку відповідно – *Н.К.*).

У рамках окреслених адміністративних проваджень ми виділяємо процесуальні стадії (порівняно відокремлені їх частини): порушення справи; розгляд справи; винесення рішення у справі; оскарження рішення у справі; виконання рішення у справі. Стадія оскарження рішення у справі має факультативний характер, оскільки необхідність у ній виникає не завжди, а тільки у разі незгоди скаржника з прийнятим органом публічної адміністрації рішенням. Зауважимо, що виокремлювані стадії детально характеризуються автором у межах дослідження специфічних особливостей провадження за заявами, пропозиціями, запитами щодо надання інформації чи роз’яснення чинного законодавства адресованими публічній адміністрації, а також провадження за скаргами до публічної адміністрації.

## **6. Строки в провадженнях за зверненнями до публічної адміністрації**

Актуальність темпоральних питань для юридичної науки пояснюється, в першу чергу, тим, що управовій площині всі об’єкти вивчення та регулювання розвиваються в часі, мають динамічний характер [153, с. 7].

Якщо перефразувати професора Л.М. Васильєва [154, с. 37], питання про строки у праві, по суті, є питанням про рух правової матерії в часі.

Отже, філософська категорія «час» має важливе методологічне значення для характеристики динамічних аспектів усіх без винятку явищ правової дійсності: їх тривалості загалом, часових меж окремих етапів розвитку, послідовності, з якою відбуваються відповідні зміни у русі, взагалі часової визначеності у правовій площині. Знання про будь-яку юридично значущу діяльність будуть помилковими, якщо не врахувати фактор часу, тому що така діяльність завжди відбувається в часових рамках: в ті чи інші строки. Фактично в правовому полі вагоме теоретичне навантаження припадає не безпосередньо на категорію «час», а на підпорядковане їй поняття «строк». Саме дефініція «строк» обслуговує всі галузі права, норми яких так чи інакше спонукають виникнення юридично значущих наслідків одночасно як у просторі, так і в часі. Строки щодо здійснення окремими приватними особами чи суб'єктами владних повноважень певних дій у сфері публічного управління (їх підготовки, процесуального оформлення, вчинення, зміни, припинення; прийняття та виконання рішень, що стосуються таких дій тощо) встановлюються в нормативно-правових актах, а в деяких випадках визначаються за домовленістю уповноважених учасників правовідносин відповідно до чинного законодавства.

Не є виключенням і стосунки публічної адміністрації з фізичними та юридичними особами, які в ідеалі за умов правової держави характеризуються відповідальним ставленням обох сторін до виконання декларованих законодавцем строків. Так, надання адміністративної послуги в строк є одним із критеріїв оцінки її якості, а необґрунтоване затягування з розв'язанням відповідного питання – проблемою, що потребує нагального вирішення згідно із Концепцією розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р [155]. При цьому передбачені на офіційному рівні обмеження в часі щодо надання адміністративних послуг, як правило, розуміються таким чином. Послуга має надаватися не пізніше визначеного строку (строковість), за можливістю якнайшвидше (оперативність) та з урахуванням конкретних потреб особи у певній ситуації (своєчасність). Своєчасність вимагає, щоб, зважаючи на особливості окремо взятої ситуації, орган в окремих випадках діяв навіть швидше, ніж того вимагає закон. За цими ознаками своєчасність є найвищою оцінкою якості надання послуги [145, с. 276]. Таким чином, дотримання законодавчо визначених часових параметрів має принципове значення в роботі публічної адміністрації. Затримання у вчиненні необхідних дій чи прийнятті обов'язкових рішень може свідчити про непрофесіоналізм окремих посадових осіб органів державної виконавчої влади чи місцевого самоврядування, неефективність їх роботи та вірогідніше за все ускладнить (чи взагалі унеможливить) реалізацію державної політики у відповідній площині [156, с. 25].

Вагоме значення окресленої проблематики для розвитку юриспруденції підтверджується й прискіпливою увагою до неї представників наукового

загалу та практиків. Дані наукові доробки різняться широким спектром предметного пошуку, починаючи від загальнотеоретичного та галузевого тематичних напрямів і закінчуючи відповідними вузькопрофільними проблемами правозастосування. Варто лише згадати низку комплексних досліджень вітчизняних правників за останні десять років: Т.М. Вахоневої [157], С.В. Вишновецької [158], О.В. Галкіна [159], П.Д. Гуйвана [153], К.В. Кальян [160], В.В. Луць [161], Д.О. Маріц [162], М. Д. Пленюк [163], Б.І. Сташків [164], В.А. Стрільчука [165], К.С. Токаревої [166], Н.В. Хашівської [167], Ю.О. Шекери [168], О.В. Шовкової [169], Н.В. Черногор [170], В.В. Юсипа [171] та ін.

Водночас строки у провадженнях за зверненнями до публічної адміністрації залишаються малодослідженими, хоча, аналогічно до інших питань, що привертають увагу науковців, потребують системного теоретичного аналізу та актуальних ідей для впровадження на практиці.

Спосіб розв'язання приватними особами правореалізаційних та/або правоохоронних питань за допомогою звернень до публічної адміністрації, як правило, вважається більш оперативним, ніж судовий. До того ж, судовий розгляд не завжди є прийнятною формою вирішення спірних питань з суб'єктами владних повноважень. У таких випадках оперативний результат досягається за відсутності тяганини з розглядом публічною адміністрацією справ за зверненнями в адміністративному порядку, що зводить до мінімуму вірогідність непомірного затягування відповідних адміністративних проваджень та виникнення будь-яких інших бюрократичних «заморочок». На практиці кожного робочого дня публічна адміністрація отримує значну кількість звернень фізичних та юридичних осіб. Тому дотримання даними суб'єктами влади строків розгляду адресованих їм ініціатив є запорукою ефективності заходів, які у разі необхідності вживатимуться за результатами розгляду окремих звернень. За таких обставин офіційно визначені часові обмеження по праву можна вважати організаційним фактором та процесуальною гарантією дотримання публічною адміністрацією принципів верховенства права та законності, службової дисципліни у процесі виконання завдань і функцій, зокрема у досліджуваному напрямі. Доречно згадати тезу професора В.І. Ремньова: «Як свідчить багаторічний досвід, хороша організація справи забезпечує неухильне виконання законодавства. Неналежна організація діяльності органів державного управління може привести до того, що навіть гарне законодавство буде погано застосовуватися» [172, с. 8]. Це ще один переконливий аргумент на користь необхідності досліджень проблематики строків, зокрема крізь призму проваджень у справах за зверненнями до публічної адміністрації.

За результатами аналізу загальнотеоретичних та галузевих напрацювань за тематичним напрямом доходимо висновків, що категорія «строк» науковцями розкривається в основному трьома способами:

– крізь призму власної юридичної природи яка характеризується дихотомним поєднанням об'єктивних і суб'єктивних темпоральних ознак;

- з точки зору процесуальних гарантій, що забезпечують динаміку юридичного процесу та його різновидів в об'єктивній дійсності;
- як юридичний факт або структурний елемент фактичного складу, з яким пов'язується настання певних юридично значущих наслідків. Охарактеризуємо їх детальніше.

Твердження про об'єктивно-суб'єктивні ознаки строку висловлюються в юридичній літературі досить часто. Об'єктивною стороною вважається те, що юридичній категорії «строк» властиві детермінуючі риси філософської категорії «час», крім того, співвідношення явищ об'єктивної дійсності, які позначаються цими поняттями прийнято розуміти як частину і ціле, загальне і конкретне відповідно [46, с. 191; 168, с. 7; 173, с. 3; 174, с. 5].

Разом з тим однозначного підходу до розуміння часу немає і серед філософів. Філософський спадок дає змогу виокремити дві концепції часу: субстанційну та реляційну. Субстанційна концепція передбачає розуміння часу як незалежної субстанції, або сутності, яка існує в бутті. А за реляційною теорією, час треба розуміти тільки у співвідношенні до інших феноменів, таких, як простір, матерія, рух [175, с. 10]. У будь-якому разі час як явище об'єктивної дійсності характеризується: однорідністю, асиметричністю, незворотністю, спрямованістю завжди у майбутнє тощо. Звичайно, суб'єктивізм відповідної категорії пов'язується з людським фактором. Строк як спосіб виміру часу виник в результаті діяльності людини та використовується нею у соціальному середовищі за встановленими правилами. З огляду на викладене, позиція правників про об'єктивно-суб'єктивну сутність строків із філософської, методологічної та юридичної точок зору видається нам обґрунтованою та переконливою.

Привертає значну увагу правників й здатність строків виконувати роль процесуальних гарантій, що забезпечують належну динаміку протікання юридичних проваджень [176, с. 7–8; 177, с. 145]. Дійсно, строки детермінують подовженість у часовому вимірі окремих юридичних проваджень, внаслідок чого стимулюють своєчасний їх розвиток у межах завдань, які стоять перед ними в об'єктивно необхідному напрямі. У цьому аспекті значення строків у правовому регулюванні суспільних відносин важко переоцінити. Вони вказують початок, період дії і закінчення правовідносин, забезпечують своєчасне здійснення прав і обов'язків, вносять визначеність у правові відносини [178, с. 6]. Але належна реалізація потенціалу строків залежить від їх дотримання уповноваженими суб'єктами у правозастосуванні. За інших умов, на якому б рівні строки не були визначені та у який спосіб, – це просто мильна бульбашка на папері, а про ефективне функціонування суб'єктів влади, задоволення законних інтересів приватних осіб у межах окремих індивідуально-конкретних справ не може бути й мови. Якщо юридичними нормами закріплено строки здійснення певної діяльності, але відсутній дієвий механізм реалізації та контролю за дотриманням таких строків на практиці, відповідні нормативні положення є декларативними. А це згодом може призвести мінімум до інертності, максимум – до неправомірних, недоцільних

дій із боку посадових осіб уповноважених суб'єктів влади та/або окремих приватних осіб-учасників відповідних правовідносин.

Деякими науковцями також береться до уваги те, що настання або закінчення того чи іншого строку, пов'язаного з певною подією, дією (бездіяльністю) тягне за собою низку юридичних наслідків: виникнення, зміну або припинення суб'єктивних прав чи юридичних обов'язків конкретних учасників правовідносин у правореалізаційній чи правоохоронній сферах [179, с. 487–490; 180, с. 20; 181, с. 176]. Такі властивості строку у своїй сукупності (за умов його обчислення за встановленими законодавцем правилами – *Н.К.*), на думку прибічників даної позиції, є підставою віднесення строків до юридичних фактів. З цього приводу, варто погодитися з міркуваннями доктора юридичних наук О.І. Миколенка, що не можна досліджувати вузьку прикладну тему, не маючи перед собою чогось основоположного, на чому могли б базуватися власні висновки. Вчений справедливо вказує на необхідність врахування напрацьованих теорії держави і права, зокрема, й у частині термінології, яка впроваджується та використовується галузевими науками [182, с. 3]. Від себе додамо, що необхідність одночасного врахування загальнотеоретичних висновків та галузевої специфіки у процесі наукового пошуку, в першу чергу, зумовлюється діалектичним взаємозв'язком загального та особливого відповідно. На наш погляд, ця позиція є відмежованою від загальновизнаних теоретичних надбань, що стосуються сутності юридичних фактів. З цього приводу необхідно пояснити таке.

Загальновизнано, що юридичні факти поділяються на дії (бездіяльність) та події. Виникає логічне запитання: до якого з названих різновидів належать строки? Строк – це відрізок часу, який вимірюється роками, кварталами, місяцями, тижнями, днями, годинами. Отже, зараховувати його до дій, під якими розуміються активні чи пасивні вчинки безпідставно. У свою чергу, події – це ті обставини, що не залежать від волі людини. Цього про строки також не скажеш. Наприклад, згідно із ст. 256 Цивільного кодексу України, позовна давність є строком протягом якого уповноважена особа може звернутися до судових органів щодо захисту своїх цивільних прав чи інтересів [113]. Даний строк у розумінні законодавця починає свій перебіг від дня, коли особа довідалася або мала можливість дізнатися про порушення свого права (ст. 261 Цивільного кодексу України [113]), та переривається вчиненням нею однієї чи низки дій, що тягнуть за собою такий законодавчо визначений наслідок (ст. 264 Цивільного кодексу України [113]). Отже, перебіг строку безпосередньо залежить від волі уповноваженої особи, а тому доповнювати ним перелік подій безпідставно. Безумовно, юридичні факти наділені темпоральними властивостями. Як будь-яка обставина реальної дійсності, юридичні факти мають свій початок і свій кінець. Вони зароджуються, відбуваються і припиняються. Таким чином, вони завжди існують у певному часовому періоді. Існування фактів вимірюється в секундах, хвилинах, годинах, днях, тижнях, місяцях, роках і навіть долях секунд [183, с. 169]. Викладене переконує нас в тому, що строк та юридичний факт є не одним і тим самим. Як справедливо зауважує професор В.В. Луць, строки не належать



до дій та подій, а також не займають самостійне місце в загальній системі юридичних фактів поряд з їх іншими різновидами [184, с. 40]. Вчений доходить висновку, що строк – період або момент часу, з настанням або закінченням якого пов'язані певна подія або дія (бездіяльність), що мають юридичне значення [185, с. 16].

Наведемо ще один доречний приклад за тематичним напрямом. Відповідно до ст. 17 Закону України «Про звернення громадян» [30] скарга на рішення, що підлягало оскарженню, подається до вищестоящего органу протягом одного року з моменту прийняття такого акта, але не пізніше одного місяця з часу ознайомлення автора звернення з ним. Законодавець наголошує, що скарги, подані з порушенням вказаного терміну, не розглядаються. У наведеному випадку юридично значимі для скаржника наслідки викликає безпосередньо факт подачі скарги до уповноваженого суб'єкта влади. А вірогідність настання позитивних для нього наслідків (розгляд звернення в адміністративному порядку в ключі задоволення ініційованих ним питань тощо – *Н.К.*), насамперед, залежить від дотримання скаржником визначених у законодавчому порядку строків. Таким чином, скарга, по суті, є юридичним фактом, а декларовані законодавцем строки – правовою умовою, порушення якої без поважних причин, напевне, потягне за собою для ініціатора звернення небажані наслідки: залишення звернення без розгляду по суті.

В означеному аспекті також заслуговують на увагу висновки кандидата юридичних наук М.Д. Пленюк. Порівнюючи юридичні факти та правові умови, науковець зазначає: юридичні факти зумовлюють настання юридично значущих наслідків безпосередньо, а правові умови впливають на виникнення останніх побічно; юридичні факти завжди пов'язані з конкретним правовідношенням, а правові умови можуть детермінувати появу одночасно кількох регламентованих правом суспільних зв'язків; юридичні умови передують появі юридичних фактів, а породження ними юридичних наслідків не є обов'язковим, на відміну від юридичних фактів, що викликають юридично значущі наслідки одразу [186, с. 173–174].

Результати аналізу наведених підходів дозволили визначитися з тим, що право регулює «не час як такий, а темпоральні (часові) параметри діяльності: її тривалість, швидкість тощо, функціонуючи як один із засобів, інструментів освоєння часу» [187, с. 3]. При цьому таке правове регулювання здійснюється за допомогою строків. Строк має об'єктивно-суб'єктивну внутрішню сутність, оскільки його плинність, будучи об'єктивно реальною формою, розраховується за офіційно встановленими у соціумі правилами; з його перебігом пов'язується виникнення, зміна чи припинення юридично значущих наслідків на практиці (але в окремих випадках такі наслідки можуть і не настати, а залишитися в потенційному стані – *Н.К.*).

Узагальнивши наведені теоретичні міркування, на основі синтезу усталених загальнотеоретичних і галузевих уявлень про строки сформуємо власне уніфіковане визначення вказаного правового феномену. *Строк – це певний період часу, що розраховується в порядку, передбаченому законодавством, та*

визначає момент виникнення, тривалість існування окремих правовідносин у реальності.

У нормативно-правових актах положення яких регулюють звернення до публічної адміністрації часто-густо для позначення часу одночасно вживаються поняття як «строк», так і «термін». Зокрема, відповідно до ст. 20 Закону України «Про звернення громадян» звернення громадян розглядаються та вирішуються у *термін* (виділено нами – *Н.К.*) не більше одного дня від їх надходження, а ті, які не потребують додаткового вивчення, – невідкладно, але не більше п'ятнадцяти днів від дня їх отримання. Загальний *термін* (виділено нами – *Н.К.*) розгляду та вирішення звернення не має перевищувати сорока п'яти днів, при цьому продовження *строку* (виділено нами – *Н.К.*) розгляду звернення здійснюється у разі, коли у місячний *термін* (виділено нами – *Н.К.*) вирішити його неможливо [30]. Аналогічні ситуації спостерігаються й на рівні підзаконних нормативно-правових актів за тематичним напрямом.

Разом з тим законодавцем лише у Цивільному кодексі України [113] пропонуються розлогі дефініції даних понять. Так, відповідно до ст. 251 Цивільного кодексу України [113] строком визнається певний період у часі, з настанням якого пов'язується дія чи подія, що має юридичне значення. У свою чергу, під терміном пропонується розуміти певний момент у часі, з настанням якого пов'язана юридично значуща дія чи подія (ст. 252 Цивільного кодексу України [113]). За результатами аналізу процитованих нормативних положень напрошується висновок, що терміни є складовою частиною строків, оскільки встановлюють конкретні (не потребують обчислення за встановленими правилами – *Н.К.*) крайні точки (граничні межі) відповідного відрізка часу та співвідносяться між собою як частине та ціле відповідно. Зупинимось на найбільш поширених різновидах строків, що виокремлюються сучасними дослідниками та становлять інтерес у межах розглядуваної проблематики як з теоретичної, так і з практичної точок зору.

Прикладом популярної, універсальної класифікації строків видається їх розмежування на загальні та спеціальні, запропоноване професором Д.М. Бахрахом для диференціації строків у справах про адміністративні правопорушення [188, с. 315]. Критерій поділу строків за обсягом охоплених ними правовідносин (масштабом часових меж протікання відповідних справ), на наш погляд, доцільно застосувати й до проваджень за зверненнями до публічної адміністрації.

Загальні строки поширюються на більшість адміністративних проваджень означеного різновиду. Спеціальні строки стосуються лише окремих справ, вирішення яких в адміністративному порядку має специфічні особливості. Як правило, їх специфіка зумовлюється особливим статусом ініціатора того чи іншого звернення (адвокат, депутат, платник податків тощо). Цілком закономірним буде й те, що якщо звернення подається в загальному порядку, з урахуванням загального строку для його ініціювання декларованого на офіційному рівні, то й строки його розгляду публічною адміністрацією будуть загальними. І, навпаки, у разі направлення спеціального звернення

(адвокатського чи депутатського запиту, скарги платника податків на податкове повідомлення-рішення тощо) у межах, спеціально визначених законодавцем строків для окремих різновидів звернень в адміністративному порядку, строки у такому провадженні, також будуть мати певні специфічні особливості відповідно.

При цьому необхідно враховувати, що порядок ініціювання першого різновиду звернень та строки їх розгляду передбачено загальним адміністративно-процесуальним законодавством (законами України «Про звернення громадян» [30]; «Про доступ до публічної інформації» [43] тощо), а процедура розгляду – публічною адміністрацією ініціатив суб'єктів зі спеціальним статусом, спеціальними законодавчими актами (законами України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» [44], «Про статус народного депутата України» [189], «Про статус депутатів місцевих рад народних депутатів» [190]; Податковим кодексом України [47] тощо).

Приміром, для розгляду по суті пропозицій, заяв, скарг, поданих у загальному порядку Законом України «Про звернення громадян» (ст. 20) [30] встановлено однаковий загальний строк – місяць з дати надходження звернення відповідного різновиду, а якщо воно не потребує додаткового вивчення – 15 календарних днів. Місячний (тридцятиденний) строк, за необхідності, може бути продовжений керівником органу публічної адміністрації або його уповноваженим заступником, але не більше ніж на п'ятнадцять календарних днів, про що в обов'язковому порядку повідомляється ініціатор звернення. Зі змісту процитованих нормативних положень випливає, що на практиці такі випадки мають бути виключенням, а не правилом. Проте досить часто максимальні строки мають тенденцію ставати «стандартними строками», тобто запитувачеві доводиться чекати відповіді на своє звернення увесь цей час [191, с. 15].

Аналогічний приклад, у плані строків, можна навести й щодо інформаційних запитів. Відповідно до ст. 20 Закону України «Про доступ до публічної інформації» [43] для розгляду запитів законодавцем передбачено п'ять робочих днів. Такий строк вираховується з дня отримання адресатом інформаційного запиту. Якщо запит стосується значного обсягу інформації, відповідний строк може бути продовжений відповідною уповноваженою посадовою особою до двадцяти робочих днів. Про відповідне рішення у межах п'яти робочих днів із дня отримання цієї ініціативи письмово повідомляється автор звернення. Виключення становлять лише запити на інформацію, що стосуються захисту життя чи свободи певних осіб, довкілля, якості харчових продуктів та предметів побуту тощо: загальний строк їх розгляду становить лише сорок вісім годин.

Доречним прикладом спеціальних строків можуть бути часові обмеження розгляду адвокатських запитів, передбачені у Законі України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» (ст. 24) [44]. Так, відповідь на звернення надається адвокату в адміністративному порядку не пізніше п'яти робочих днів із дати отримання відповідної ініціативи. Якщо ж адвокатом витребується значний обсяг інформації та/або документів, строк вирішення його запиту

продовжується до двадцяти робочих днів. Про це у межах п'яти робочих днів безпосередньо повідомляється адвокат – автор такого запиту. До спеціальних строків розгляду звернень до публічної адміністрації, також можна віднести й строки розгляду скарг платників податків на податкові-повідомлення рішення. Відповідні строки декларовано ст. 56 Податкового кодексу України [47]. Контролюючий орган, якому адресовано скаргу, має прийняти вмотивоване рішення за нею та надіслати його скаржнику протягом 20 календарних днів, наступних за днем отримання такого звернення. Строк може бути продовжений керівником контролюючого органу або його заступником чи іншою уповноваженою особою, але не більше ніж на 60 календарних днів. Разом з тим необхідно враховувати, що дії (бездіяльність) окремих посадових осіб уповноваженого контролюючого органу оскаржуються в загальному порядку відповідно до Закону України «Про звернення громадян» [30].

*Таким чином, загальні строки провадження у справах за зверненнями до публічної адміністрації – це періоди часу, визначені в нормативно-правових актах, у межах яких приватні особи мають право звернутися до публічної адміністрації, а вона зобов'язана розглянути та вирішити такі звернення в загальному порядку відповідно до чинного законодавства.*

*Відповідно, спеціальні строки провадження у справах за зверненнями до публічної адміністрації – це періоди часу, визначені в нормативно-правових актах, у межах яких суб'єкти невіддільних повноважень зі спеціальним статусом мають право звернутися до публічної адміністрації, а вона зобов'язана розглянути та вирішити такі звернення в спеціальному порядку згідно із чинним законодавством.*

В юридичній літературі нерідко пропонується класифікація строків за юридичним значенням на строки процесуальних дій і строки давності [192, с. 175]. В окремих випадках крізь призму справ про адміністративні правопорушення перелік названих різновидів доповнюється строками примусової дії, під якими розуміється проміжок часу, протягом якого застосовуються заходи адміністративного примусу [193, с. 353–412].

Якщо вести мову про характеристику строків у справах за зверненнями до публічної адміністрації, то за даним критерієм, на наш погляд, виокремлюються процесуальні строки та строки давності. Серед значної кількості кодифікованих актів дефініція «процесуальний строк» визначається вітчизняним законодавцем лише в Цивільному процесуальному кодексі України [194]. Зі змісту глава 6 «Процесуальні строки» загалом та ст. 67 названого законодавчого акта [194] зокрема впливає, що процесуальні строки – це певний період у часі, в межах якого вчиняються процесуальні дії в цивільному судочинстві. З судочинської точки зору також характеризуються законодавцем й строки давності. Так, відповідно до ст. 256 Цивільного кодексу України, позовною давністю визнається строк, у межах якого особа має можливість звернутися до суду за захистом своїх цивільних прав або законних інтересів [113]. Саме ці часові межі іменуються законодавцем «строками позовної давності». Наочним прикладом процесуальних строків у провадженнях за зверненнями до публічної адміністрації можуть бути

загальні та спеціальні строки розгляду публічною адміністрацією різновидів звернень, охарактеризованих вище. Залежно від того, яку зі сторін даних правовідносин такі строки стосуються, їх можна диференціювати таким чином: для суб'єктів звернень до публічної адміністрації; для суб'єктів розгляду звернень означеного різновиду; для інших учасників адміністративних проваджень у відповідних справах.

У свою чергу, за допомогою строків давності у законодавстві про звернення до публічної адміністрації фіксуються часові межі реалізації заявником (скаржником, запитувачем) права на звернення до органів виконавчої влади чи місцевого самоврядування, права на оскарження рішення публічної адміністрації, прийнятого за результатами розгляду тої чи іншої ініціативи в адміністративному порядку, дій чи бездіяльності посадової особи (осіб) суб'єкта розгляду звернення в рамках відповідної справи. Тому строки давності у розглядуваному аспекті стосуються ініціаторів звернень до публічної адміністрації.

До речі, у чинному законодавстві не встановлено часових обмежень ініціювання пропозицій, заяв, інформаційних запитів, запитів щодо роз'яснення законодавства в загальному порядку. Таким чином, приватні особи, за необхідності, можуть звертатися з відповідними різновидами звернень до публічної адміністрації у будь-який час. Цього не скажеш про скарги, адресовані вищестоящим органам виконавчої влади чи місцевого самоврядування на рішення підпорядкованих інстанцій. Щодо згаданих випадків у Законі України «Про звернення громадян» [30] містяться чіткі обмеження часу оскарження у відповідний спосіб: рік із моменту прийняття оскаржуваного рішення, але не пізніше одного місяця з часу ознайомлення з ним скаржника (за виключенням пропуску даного строку з поважних причин, у разі визнання відповідних причин поважними адресатом – *Н.К.*). Необхідно вказати, що строкових обмежень щодо оскарження неправомірних дій чи бездіяльності посадових осіб публічної адміністрації на законодавчому рівні не закріплено. На практиці такі питання вирішуються за аналогією до оскаржуваних, відповідно до Закону України «Про звернення громадян» [30], рішень публічної адміністрації тощо.

У даному контексті видається необхідним згадати й нову для вітчизняного законодавства дефініцію «розумні строки», яку з метою наближення до європейських стандартів закріплено у Кодексі адміністративного судочинства України (ст. 122) [103], Цивільному процесуальному кодексі України (ст. 157) [194], Кримінальному процесуальному кодексі України (ст. 28) [195] відповідно до вимог ст. 6 Конвенції з прав людини та основних свобод [196]. У законодавстві чітке визначення поняття «розумний строк» відсутнє. Надолужується означена ситуація Постановою пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 17.10.2014 р. № 11 «Про деякі питання дотримання розумних строків розгляду судами цивільних, кримінальних справ і справ про адміністративні правопорушення» [197]. У Постанові вказується, що такий строк є об'єктивно необхідним для виконання тих або інших процесуальних дій, розгляду і

вирішення справи з метою здійснення своєчасного судового захисту [197]. Таким чином, критерій «розумності» використовується законодавцем для встановлення строків розгляду справ у суді [198]. У відповідних випадках після встановлення початку відповідного строку та його закінчення береться до уваги складність справи з правової та фактичної точок зору: поведінка заявника, а також інших осіб, які беруть участь у справі, інших учасників процесу; поведінка суб'єктів наділених владними повноваженнями, насамперед, суду; характер процесу та його значення для заявника [177, с. 145]. У законодавстві про звернення до публічної адміністрації та у проектах нормативно-правових актів за відповідним напрямом термін «розумний строк» не використовується.

Видається необхідним запропонувати такі дефініції. Під *процесуальними строками проваджень у справах за зверненнями до публічної адміністрації* необхідно розуміти періоди часу, визначені в нормативно-правових актах, у межах яких органами публічної адміністрації чи їх посадовими особами вчиняються дії щодо розгляду та вирішення справ за зверненнями в адміністративному порядку. У свою чергу *строки давності проваджень за зверненнями до публічної адміністрації* – це проміжки часу, декларовані в нормативно-правових актах, після закінчення яких унеможлиблюється реалізація прав: на звернення до публічної адміністрації; на оскарження рішень, дій (бездіяльності) уповноважених суб'єктів у справах за зверненнями до публічної адміністрації.

Також цікавою та корисною у межах досліджуваної проблематики видається класифікація строків за способом встановлення. За даним критерієм строки поділяються на ті, які визначаються: календарною датою (терміни); певним періодом часу (рік, півріччя, квартал, місяць, день); вказівкою на конкретну подію, яка обов'язково має настати у межах конкретних правовідносин; посиланням на конкретну подію, яка може настати, а може й не настати в межах конкретних правовідносин [199, с. 89].

Звичайно, строки, що містять посилання на конкретну дату їх початку та закінчення, є найбільш точно визначеними. Але правові норми, що регламентують сферу звернень до публічної адміністрації (аналогічно до інших норм права – *Н.К.*) мають багаторазовий, універсальний характер застосування на практиці. Тому з об'єктивних причин унеможлиблюється закріплення у відповідних нормативно-правових актах часових меж здійснення відповідної діяльності шляхом визначення конкретних дат. Здебільшого законодавець обмежується посиланням на окремі періоди у часі, що можуть бути конкретизовані вказівкою на певну дату в організаційно-розпорядчих документах, положення яких регламентують конкретні адміністративні провадження. У даному контексті доречно зупинитися на прикладі.

Відповідно до Інструкції з діловодства за зверненнями громадян (абз. 9 п. 2) [31], автоматизована реєстрація пропозицій, заяв і скарг та обліку особистого прийому громадян передбачає введення в персональний комп'ютер із контрольно-реєстраційних форм, зокрема, реквізиту «термін виконання». При

цьому виконання кожного звернення громадянина стоїть на контролі до моменту його вирішення (незалежно від того, вирішується воно по суті чи перенаправляється за належністю, за виключенням повторних звернень з одного й того самого питання, за якими уповноваженим суб'єктом прийнято рішення про залишення їх без розгляду – *Н.К.*). Крім того, крайній строк розгляду звернення обмежується конкретною датою. Така дата, як правило, визначається відповідно до резолюції уповноваженого керівника у межах декларованого законодавцем періоду для розгляду звернення даного різновиду.

Так, ст. 52 Податкового кодексу України [47] передбачено строк для надання контролюючим органом податкової консультації: не більше тридцяти календарних днів після дати отримання запиту платника податків щодо з'ясування особливостей використання тих або інших норм податкового законодавства на практиці. З цитованих нормативних положень та змісту п. 8 та п. 20 розділу II «Організація роботи з питань приймання, попереднього опрацювання та реєстрації звернень громадян» Порядку розгляду звернень та особистого прийому громадян у Державній фіскальній службі України та її територіальних органах, затвердженого наказом Міністерства фінансів України від 2 березня 2015 р. за № 271 [56] зрозуміло, що на реєстраційно-контрольній картці контролюючого органу (адресата звернення – *Н.К.*) відображається одночасно як дата надходження відповідного звернення, так і конкретна дата його виконання, що прописується відповідно до резолюції уповноваженої посадової особи або часових меж закріплених у чинному законодавстві. Крім цього, у формі передбачається відмітка про контроль фактичного строку розгляду звернення. Початком обчислення у календарних днях строку розгляду відповідного звернення є день його реєстрації, датою виконання – дата реєстрації відповіді на нього (п. 1 розділу IV «Строки розгляду звернень громадян» названого Порядку [56]).

Щодо третього та четвертого різновидів строків, що визначаються вказівкою на конкретну подію, яка обов'язково чи не обов'язково настане, то (на відміну від цивільного права – *Н.К.*) вказані строки у законодавстві про звернення до публічної адміністрації у чистому, витриманому до кінця вигляді, з нашої точки зору, не зустрічаються. Це пояснюється тим, що строки, що визначаються певним періодом у часі, також містять посилання на подію, з якої вони починають або припиняють перебіг. Наочним прикладом стануть викладені вище положення щодо строків надання податкових консультацій та порядку їх обрахування. Аналогічна ситуація у окресленій площині складається й щодо інших різновидів звернень до публічної адміністрації. З огляду на викладене, строки у провадженнях за зверненнями до публічної адміністрації за способом встановлення диференціюються на ті, які визначаються календарною датою або певним періодом у часі. З цього приводу, з урахуванням нормативних положень, що стосуються визначення понять «строк» і «термін» (ст. 251 та ст. 252 Цивільного кодексу України [113] відповідно – *Н.К.*), пропонуємо такі авторські дефініції:

– строком у провадженнях за зверненнями до публічної адміністрації, що визначається календарною датою, є певний момент у часі, з настанням якого пов'язана дія (бездіяльність), подія, що має юридичне значення для справ даного різновиду;

– строком у провадженнях за зверненнями до публічної адміністрації, що визначається певним періодом у часі, є певний проміжок часу, з настанням якого пов'язана дія (бездіяльність), подія, що має юридичне значення для справ даного різновиду.

Щодо особливостей обчислення строків у провадженнях за зверненнями до публічної адміністрації, на практиці, як правило, виникають труднощі з встановленням початку і закінчення перебігу саме «строків-періодів». В окремих випадках перебіг строку починається від дня виникнення юридичного факту, в інших – наступного дня. Крім того, донині в юридичній літературі немає єдиного усталеного підходу щодо визначення останнього дня строку розглядуваного різновиду. Якщо не міститься спеціальних вказівок у законодавстві, початок і закінчення відповідних строків у провадженнях за зверненнями до публічної адміністрації обчислюються за правилами, декларованими в Цивільному кодексі України (ст. ст. 253–255) [113].

Підбиваючи підсумки, необхідно вказати, що повільність є однією з найбільших вад у функціонуванні публічної адміністрації. Тому строки в провадженнях за зверненнями до публічної адміністрації гарантують своєчасне вирішення відповідних індивідуально-конкретних справ; стимулюють уповноважених суб'єктів владних повноважень діяти якомога швидше та ефективніше в означеному напрямі. Разом з тим контроль із боку авторів звернень в адміністративному порядку за строками розгляду їх ініціатив також не завадить. У свою чергу, його результативність безпосередньо залежатиме від рівня правової свідомості відповідних приватних осіб.

## **7. Особливості проваджень за зверненнями до публічної адміністрації**

Розглянути або дати характеристику тому чи іншому адміністративному провадженню, як правило, означає проаналізувати кожен з його стадій [1, с. 133].

Щодо розуміння кількості та змістовного наповнення процесуальних стадій окремих адміністративних проваджень в юридичній науці єдності думок не спостерігається. Науковцями пропонується досить розмаїтий спектр відповідних юридичних конструкцій. Справедливо зазначається в фаховій літературі: «Вирішення цієї проблеми залежить не лише від характеру адміністративного провадження і ступеня його урегульованості адміністративно-процесуальними нормами, а й від позиції того чи іншого дослідника» [200, с. 133].

Разом з тим у теорії права вважається загальноприйнятим, що кожна з процесуальних стадій є органічною складовою частиною відповідного адміністративного провадження, має специфічні завдання та особливості, що детермінуються загальною метою такої регламентованої нормами адміністративного права діяльності. При цьому здійснювані у межах окремих



адміністративних проваджень юридично значущі дії, незважаючи на суттєві відмінності, на кожній із процесуальних стадій мають певні споріднені особливості та, будучи взаємопов'язаними, послідовно змінюють одна одну.

З урахуванням широкого спектру позицій дослідників щодо розуміння означеної проблематики спробуємо охарактеризувати провадження за зверненнями до публічної адміністрації структурно: крізь призму окремих процесуальних стадій, а у разі необхідності – подальшої конкретизації й процесуальних етапів і дій. Дані провадження (поняття вживається нами як узагальнююче, дивись параграф 5. – *Н.К.*), на наш погляд, складаються з таких процесуальних стадій: порушення справи; розгляд справи; винесення рішення у справі; оскарження рішення у справі; виконання рішення у справі. Для здійснення подальшої аналітичної роботи з самого початку необхідно визначитися з загальною метою окремих адміністративних проваджень за тематичним напрямом. Зокрема, провадження за заявами, пропозиціями, запитами щодо надання інформації, запитами щодо роз'яснення законодавства адресованими публічній адміністрації та його структурні елементи характеризуються правореалізаційним спрямуванням. У свою чергу, провадження за скаргами до публічної адміністрації та структурні складові частини останнього – правоохоронною спрямованістю. Аналіз проваджень за зверненнями до публічної адміністрації під розглядуваним кутом зору дасть змогу у подальшому визначити як загальні, так і особливі риси відповідної адміністративно-процесуальної діяльності загалом, а також специфіку її порівняно відокремлених частин зокрема.

На жаль, у чинному законодавстві відсутні уніфіковані адміністративно-процесуальні правила розгляду та вирішення індивідуально-конкретних справ за зверненнями до публічної адміністрації. Ситуація склалася таким чином, що відповідні нормативні положення розпорошені в найрізноманітніших правових актах. Звичайно, майбутня кодифікація тематичного законодавства (необхідність якої вже назріла давно – *Н.К.*), сподіваємося, надолужить відповідний недолік, систематизує та уніфікує основоположні, вихідні загальнообов'язкові правила поведінки в означеній сфері, що спростить застосування останніх на практиці пересічними громадянами, а також суб'єктами владних повноважень. З огляду на викладене, розкриття досліджуваної проблематики здійснюватимемо з одночасним врахуванням законодавчого та підзаконного рівнів тематичного адміністративно-процесуального законодавства. Необхідно вказати, що процесуальні стадії проваджень за зверненнями до публічної адміністрації, на відміну від часто аналізованих фахівцями складових елементів проваджень у справах про адміністративні проступки, в нормативному порядку безпосередньо не зафіксовані. Фактично виокремлювані нами процесуальні стадії в розглядуваних провадженнях є результатом узагальнення окремих положень загальних та спеціальних правових актів, що тою чи іншою мірою стосуються звернень до публічної адміністрації. Охарактеризуємо їх детальніше.

З огляду на те, що поняття «провадження за зверненнями до публічної адміністрації» охоплює провадження за заявами, пропозиціями,

інформаційними запитами, запитами щодо роз'яснення чинного законодавства, адресованими публічній адміністрації, та провадження за скаргами до вказаних суб'єктів влади необхідно зробити певне застереження. З метою уникнення дублювання окремих процесуальних дій нами в рамках дослідження окремих процесуальних стадій проваджень за зверненнями до публічної адміністрації одночасно будуть проаналізовані особливості розгляду індивідуально-конкретних справ порушених за зверненнями в адміністративному порядку як неюрисдикційного (неконфліктного), так і юрисдикційного (конфліктного) характеру.

*Стадія порушення справи за зверненням (заявою, пропозицією, інформаційним запитом, запитом щодо роз'яснення законодавства, скаргою) до публічної адміністрації* передбачає подачу, прийом і реєстрацію окремого звернення відповідного різновиду.

Вказані звернення подаються їх авторами до публічної адміністрації в установленому законодавством порядку особисто або через уповноважених осіб: представників за довіреністю чи, відповідно до установчих документів, адвокатів.

Повноваження представника фізичної особи ініціатора відповідного звернення зазвичай оформляються нотаріально завіреною довіреністю. Думка про те, що права представника фізичної особи, «як правило, цілком збігаються за обсягом із правами довірителя» [201, с. 176], на наш погляд, потребує уточнення. Мабуть, у цьому випадку йдеться про генеральні довіреності. Але на практиці довірителями найчастіше видаються спеціальні (на вчинення однорідних юридичних дій – *Н.К.*) та разові (на вчинення однієї чітко визначеної юридично значущої дії – *Н.К.*) довіреності, що унеможлиблює вчинення небажаних дій з боку довірених осіб.

Повноваження представників юридичних осіб виникають за довіреностями, які не потребують нотаріального посвідчення, або з огляду на установчі документи, якщо йдеться про керівника або іншу посадову особу, якій делеговані такі повноваження статутом.

Адвокати представляють інтереси своїх клієнтів на підставі договору про надання правової допомоги, незалежно від їх правового статусу. Повноваження адвокатів щодо надання правової допомоги, крім відповідного договору, також можуть посвідчуватися довіреністю, ордером тощо.

Необхідно вказати, що право на представництво інтересів заявника, скаржника, запитувача може бути скасовано довірительом (за необхідністю, його правонаступником – *Н.К.*) шляхом відкликання уповноважуючого документа та повідомлення про це, як правило, письмово суб'єкта розгляду звернення в адміністративному порядку.

Відповідно до Інструкції з діловодства за зверненнями громадян [31], діловодство за зверненнями фізичних осіб в органах публічної адміністрації ведеться окремо від іншої вхідної кореспонденції. Щодо звернень юридичних осіб означену сферу на рівні законодавчих актів не врегульовано. Тому на практиці застосовується аналогічний до звернень фізичних осіб порядок ведення діловодства, який здебільшого прописується на рівні відомчих

інструкцій, що реєструються в органах юстиції відповідного рівня. Діловодством в означеній сфері в робочий час займається спеціально уповноважена посадова особа або структурний підрозділ за компетенцією (далі – діловодна служба).

Усі звернення, надіслані поштою чи передані особисто їх ініціаторами чи уповноваженими представниками у день їх надходження до публічної адміністрації, приймаються та реєструються у централізованому порядку (здебільшого автоматизовано – *Н.К.*) діловодною службою. Законодавцем визначено особливі способи отримання електронних звернень. Такі ініціативи приймаються: на офіційно визначену електронну адресу або шляхом заповнення уніфікованої електронної форми, що знаходиться в публічному доступі на офіційному сайті відповідного органу державної влади. Необхідно вказати, що децентралізовану реєстрацію вхідної кореспонденції розглядуваного різновиду у вказаній Інструкції [31] не передбачено взагалі. У свою чергу, журнальна форма реєстрації звернень (пропозицій, заяв, скарг) допускається в органах публічної адміністрації лише у тих випадках, коли річний обсяг надходження таких звернень, у тому числі на особистому прийомі, не перевищує 600 одиниць.

Якщо з розумінням термінів «подача», «прийом», в принципі, питань не виникає, то поняття «реєстрація», на наш погляд, потребує окремої уваги. Реєстрація документів – це фіксування факту одержання документа шляхом проставлення на ньому індексу і дати з подальшим записом необхідних даних про документ у відповідних реєстраційних формах (журналах, картках) [202, с. 55]. З юридичної точки зору, факт реєстрації має важливе значення як для ініціатора звернення до публічної адміністрації, так і для адресата. З одного боку, в автора звернення є підтвердження отримання його ініціативи уповноваженим суб'єктом влади, з іншого, у суб'єкта розгляду такої ініціативи починається перебіг строку, декларованого на законодавчому рівні для вирішення індивідуально-конкретних справ розглядуваної категорії.

Звернення до публічної адміністрації, зокрема повторні та передані під час особистого прийому, реєструється в публічній адміністрації лише один раз. Виключення із загального правила становлять лише дублетні звернення (однакові за змістом звернення, що надіслані різним адресатам, але за результатами попереднього розгляду переадресовані за компетенцією – *Н.К.*). У цьому випадку відповідним зверненням присвоюється реєстраційний індекс звернення, яке надійшло першим із додаванням порядкового номера, залежно від того, яким по порядку воно надійшло. Необхідно враховувати, що облік означеної вхідної кореспонденції здійснюється у кожному структурному підрозділі, якому вона передається на виконання. Але така реєстрація є внутрішньою: містить інформацію про час фактичного доведення під розпис того чи іншого звернення безпосередньо до виконавця – працівника відповідного структурного підрозділу. Це є свого роду додатковою гарантією належної та своєчасної організації виконання відповідного звернення в установленому чинним законодавством порядку.

Звернення, за результатами яких необхідно надати відповідь їх ініціаторам, вчинити певні дії тощо, беруться на контроль, що, як правило, здійснюється за допомогою реєстраційно-контрольних форм, на яких вказується позначка: «КОНТРОЛЬ» або «К». Питання про контроль того чи іншого звернення закривається уповноваженою посадовою особою чи підрозділом у випадку виконання резолюції керівника щодо порядку вирішення піднятих у зверненні питань у повному обсязі та надання письмової відповіді його автору (авторам).

Фактично в контрольній-реєстраційній формі загалом міститься вся інформація, що стосується проходження окремого звернення всередині державного органу, якому воно адресовано: з часу його прийому до розгляду по суті та моменту зняття з контролю. З цього приводу доречно навести деякі положення Закону України «Про доступ до публічної інформації» [43]. Так, в ст. 18 цього законодавчого акта [43] містяться чіткі вимоги законодавця до всіх суб'єктів владних повноважень про обов'язкове збереження в системі обліку документації такої інформації: назва документа; дата його створення та надходження; джерела відповідної інформації (мається на увазі конкретизація суб'єкта надання цієї інформації – *Н.К.*); у разі необхідності, підстава та строк обмеження доступу до інформації; галузь; ключові слова; тип, носій (текстовий документ, електронний документ, плівки, відеозаписи, аудіозаписи тощо) [43]. Крім того, така інформація є публічною і має знаходитися в необмеженому доступі: оприлюднюватися її розпорядниками у доступний для соціуму спосіб.

Підсумовуючи викладене, звертаємо увагу, що проходження стадії порушення справи за зверненням до публічної адміністрації обов'язкове для адміністративних проваджень розглядуваного різновиду.

*Стадію розгляду справи за зверненням (заявою, пропозицією, інформаційним запитом, запитом щодо роз'яснення законодавства, скаргою) до публічної адміністрації* доцільно проаналізувати крізь призму двох етапів – попереднього розгляду окремих звернень та їх розгляду по суті.

Під час попереднього розгляду перевіряється дотримання автором звернення вимог, що ставляться законодавцем до оформлення ініціатив даного різновиду.

Так, звернення, що подаються на підставі Закону України «Про звернення громадян» (ст. 5), мають містити такі реквізити:

- прізвище, ім'я, по батькові, місце проживання ініціатора звернення (електронна поштова адреса або інші засоби зв'язку для звернень в електронній формі – *Н.К.*);
- суть порушеного питання;
- підпис автора звернення та відмітку про дату його підготовки [30].

Щодо оформлення інформаційних запитів у письмовому вигляді законодавець деякою мірою є менш вимогливим. Зокрема, згідно із Законом України «Про доступ до публічної інформації» (ст. 19) [43], допускається подання означених запитів в довільній формі. Разом з тим законодавець вимагає під час оформлення таких запитів, зокрема в електронній формі,

вказувати реквізити, аналогічні тим, що є обов'язковими для звернень відповідно до Закону України «Про звернення громадян» [30]. Вочевидь, вказані нормативні положення фактично взаємовиключають одне одного як протилежні за змістом. Втім, позитивним є те, що запитувач інформації може звернутися до уповноваженого органу публічної адміністрації, навіть якщо ця інформація його безпосередньо не стосується. При цьому вказувати причини ініціювання такого звернення не обов'язково.

На жаль, у законодавстві не передбачено уніфіковані правила складання запитів щодо роз'яснення законодавства та порядку їх подання. Однак поодинокі випадки закріплення відповідних положень у спеціальних законодавчих актах трапляються. Так, Податковий кодекс України (ст. 52) передбачає чіткі вимоги до оформлення письмового запиту платника податків щодо роз'яснення податкового законодавства.

Таке звернення в обов'язковому порядку має містити: найменування для юридичної особи або прізвище, ім'я, по батькові для фізичної особи, податкову адресу, а також номер засобу зв'язку та адресу електронної пошти, якщо такі наявні; код згідно з ЄДРПОУ (для юридичних осіб), або реєстраційний номер облікової картки платника податків (для фізичних осіб), або серію та номер паспорта (для фізичних осіб, які через свої релігійні переконання відмовляються від прийняття реєстраційного номера облікової картки платника податків, офіційно повідомили про це відповідний контролюючий орган і мають відмітку у паспорті); зазначення, в чому полягає практична необхідність отримання податкової консультації; підпис платника податків; дату підписання звернення [47]. Якщо в зверненні відповідного різновиду окреслені реквізити вказані не в повному обсязі, податкова консультація не надається взагалі. Про це письмово у порядку та строки, визначені Законом України «Про звернення громадян» [30], повідомляється платник податків – автор запиту.

Ситуація законодавчої невизначеності спостерігається й у частині оформлення звернень юридичних осіб до публічної адміністрації, що ініціюються у загальному порядку. Як показує практика, вони оформляються за аналогією до тих звернень, що подаються на підставі Закону України «Про звернення громадян» [30]. Якщо ж говорити про скарги, що ініційовані відповідно до спеціального законодавства, обов'язково необхідно враховувати специфіку оформлення даних ініціатив, строків і порядку їх подання, що вимагається у спеціальних законах відповідно.

Негативні наслідки, які настають у результаті неправильного оформлення звернень в адміністративному порядку, як правило, полягають у тому, що звернення повертається його автору з роз'ясненням обставин, що призвели до цього. За Законом України «Про звернення громадян» [30] звернення, яке оформлено неналежним чином, повертається заявнику протягом десяти календарних днів від дня його отримання суб'єктом розгляду. У свою чергу в Законі України «Про доступ до публічної інформації» [43] такий обмежувальний строк не визначено, тому, найвірогідніше, окреслені дії

реалізуються у межах загальних строків, передбачених законодавцем для розгляду інформаційних запитів (ст. 20 цього Закону) [43].

Інша справа – звернення, оформлені належним чином та подані своєчасно у встановленому чинним законодавством порядку. Зокрема, згідно із Законом України «Про звернення громадян» (ст. 7) [30] забороняється відмова у прийнятті таких звернень. У даному контексті доцільно нагадати, що не вважається безпідставним залишення без розгляду анонімних звернень в адміністративному порядку, повторних звернень від одної і тої самої особи з одного і того самого питання, якщо перше адресатом вирішено по суті, скарги подані з порушенням строків для їх ініціювання, а також звернення осіб, визнаних у судовому порядку недієздатними.

До речі, в Україні існує судова практика щодо справ про відмову органів державної влади і місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, об'єднань громадян або посадових осіб у розгляді звернень громадян, оформлених відповідно до вимог закону. Суд у таких випадках виносить рішення, що зобов'язує вищезазначені органи розглянути звернення згідно з чинним законодавством України [203, с. 18]. Предмет позову становить визнання означеної бездіяльності протиправною та зобов'язання суб'єкта владних повноважень вчинити необхідні дії, а саме розглянути звернення в адміністративному порядку. Окремі рішення у подібних справах, зокрема, систематизовані в навчально-практичному посібнику «Організація роботи щодо розгляду звернень та особистого прийому громадян в органах прокуратури» [204, с. 604–617].

Необхідно вказати, що на розглядуваному етапі допускається пересилання звернень компетентним адресатам (за загальним правилом протягом п'яти календарних днів з моменту їх отримання – *Н.К.*), за умови, якщо вирішення питань, порушених у відповідних ініціативах, не належить до компетенції адресатів. У будь-якому разі перенаправлення того чи іншого звернення обов'язково мотивується.

Після перевірки дотримання вимог оформлення звернення та встановлення того, що звернення направлено за компетенцією, воно досконально вивчається, аналізується з точки зору об'єктивності та обґрунтованості його ініціювання. Починається етап розгляду звернення по суті. У разі необхідності, додатково збирається інформація, витребовуються документи, що стосуються справи, та вивчаються результати розв'язання схожих випадків, що мали місце.

Звичайно, стадія розгляду справи за зверненням до публічної адміністрації, аналогічно до попередньої, є обов'язковою.

*Стадія винесення рішення за зверненням (заявою, пропозицією, інформаційним запитом, запитом щодо роз'яснення законодавства, скаргою) до публічної адміністрації.* Насамперед, за результатами аналізу чинного тематичного законодавства, окреслимо перелік посадових осіб уповноважених приймати рішення за такими зверненнями. Серед них необхідно назвати: керівників відповідних суб'єктів владних повноважень, їх перших заступників та заступників, якщо означені функціональні обов'язки належать до їх

компетенції. В окремих випадках дані функціональні повноваження покладаються на інших посадових осіб шляхом їх делегування в установленому чинним законодавством порядку. Доречним прикладом можуть бути посадові особи, які тимчасово виконують обов'язки керівників або їх перших заступників чи заступників, а також керівники структурних підрозділів тощо.

Необхідно вказати, що звернення окремих категорій громадян розглядаються лише під особистим контролем керівників органів публічної адміністрації. Зокрема, відповідно до Закону України «Про звернення громадян» [30], Указу Президента України від 7 лютого 2008 р. № 109/2008 «Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування» [49], до таких категорій належать: Герої Радянського Союзу, Герої Соціалістичної Праці, Герої України, інваліди Великої Вітчизняної війни, жінки, яким присвоєно почесне звання «Мати-героїня», звернення народних депутатів. Згідно із позицією законодавця, особливої уваги потребують ветерани війни та праці, інваліди, багатодітні сім'ї, одинокі матері, особи, які постраждали внаслідок аварії на ЧАЕС.

За результатами розгляду по суті заяв, пропозицій, скарг фізичних осіб-ініціаторів звернень за Законом України «Про звернення громадян» [30] уповноваженими посадовими особами публічної адміністрації приймається одне з таких рішень: задоволення порушених питань у повному обсязі; часткове задоволення відповідного звернення; відмова у розв'язанні ініційованих питань загалом; припинення розгляду даного звернення. Останній різновид рішення приймається у разі неодноразових звернень тої чи іншої особи до публічної адміністрації з питаннями, які вже розглядалися по суті. Про припинення розгляду звернення в обов'язковому порядку письмово повідомляється його автор. Аналогічне рішення приймається й у випадку ініціювання звернення недієздатною особою. Процедура прийняття рішення про припинення розгляду окремого звернення зазвичай детально регламентується на рівні відомчих нормативно-правових актів. Вказане рішення приймається керівником органу публічної адміністрації на підставі доповідної записки керівника структурного підрозділу, на виконання якого неодноразово надходять відповідні звернення.

Щодо інформаційних запитів, то зі змісту ст. ст. 20, 22 Закону України «Про доступ до публічної інформації» [43] випливає, що розпорядник інформації за результатами їх розгляду по суті може винести рішення про: задоволення інформаційного запиту повністю; часткове його задоволення; відмову в наданні витребовуваних інформації, документів загалом. Відстрочка щодо задоволення порушених в інформаційному запиті питань є проміжним рішенням і виноситься у тих випадках, коли по суті інформаційний запит буде задоволений у повному обсязі, але для цього необхідний додатковий час. Крім того, у цьому законодавчому акті [43], на відміну від Закону України «Про звернення громадян» [30], чітко окреслюються обов'язкові реквізити рішень розпорядників інформації у вказаних двох випадках. Серед традиційно

властивих письмовим рішенням за зверненнями до публічної адміністрації реквізитів (дата складання, підпис уповноваженої посадової особи, у разі необхідності, строки вирішення ініційованих в інформаційному запиті питань), законодавцем вимагається вказувати, що є, безумовно, позитивним: інформацію про особу, відповідальну за розгляд інформаційного запиту розпорядником інформації (прізвище, ім'я, по батькові, посада), а також підстави прийняття відповідних рішень та порядок їх оскарження, у разі відмови у задоволенні ініційованих запитувачем інформації питань.

На жаль, рішення, що приймаються публічною адміністрацією за результатами розгляду запитів щодо роз'яснення законодавства, на законодавчому рівні узагальнено не передбачено. Як правило, на практиці такі запити задовольняються шляхом надання відповідного роз'яснення або не задовольняються, якщо роз'яснення викладених у них питань не належить до компетенції органу публічної адміністрації – адресата. Приміром, в податковому законодавстві такі рішення називаються «індивідуальними податковими консультаціями». Згідно із Податковим кодексом України, вказані консультації у разі їх підготування у письмовій формі мають містити низку обов'язкових реквізитів: назву «податкова консультація», реєстраційний номер з єдиної бази індивідуальних податкових консультацій, короткий зміст питань, що порушувалися запитувачем із посиланням на фактичні обставини відповідної справи, обґрунтований висновок щодо порядку застосування окремих норм податкового законодавства, які у даному випадку становлять інтерес [47]. Звичайно, індивідуальна податкова консультація не має нормативного характеру та може застосовуватися лише тим платником податків, для якого вона підготовлена.

Підсумовуючи викладене, зазначимо, що дана стадія завершується доведенням органом публічної адміністрації прийнятого за результатами розгляду звернення в адміністративному порядку рішення до відома його ініціатора – фізичної чи юридичної особи – та у випадку необхідності – органу, який надіслав таке звернення за належністю. Означена стадія також є обов'язковою для проваджень розглядуваного різновиду.

*Стадія оскарження рішення за зверненням (заявою, пропозицією, інформаційним запитом, запитом щодо роз'яснення законодавства, скаргою) до публічної адміністрації.* Ця порівняно самостійна частина розглядуваних проваджень є факультативною. Потреба у ній виникає не завжди, а лише у тих випадках, коли ініціатора звернення не задовольняє рішення, прийняте публічною адміністрацією. На наш погляд, дану стадію доцільно проаналізувати у розрізі звернень, що подаються до публічної адміністрації у загальному порядку, а також інформаційних запитів і запитів щодо роз'яснення законодавства аналогічному адресату.

Скарги на рішення, що приймалися публічною адміністрацією за означеними різновидами звернень в адміністративному порядку, або дії чи бездіяльність посадових осіб, що брали участь у відповідних адміністративних провадженнях, подаються їх авторами безпосередньо або представниками



вказаних осіб за довіреністю чи відповідно до установчих документів, а також адвокатами.

У випадку зі зверненнями, що подаються до публічної адміністрації у загальному порядку, тематичні нормативні положення містять низку суттєвих недоліків. По-перше, законодавець передбачає можливість оскарження лише тих рішень, що не задовольняють скаржника. Виникає логічне запитання: «Як бути з діями чи бездіяльністю суб'єктів публічного адміністрування, які, на думку скаржника, є незаконними?» Конституцією України (ст. 40) [15], норми якої, як відомо, є нормами прямої дії, не обмежується предмет звернень в адміністративному порядку. Виходячи з викладеного, оскарженню підлягають не тільки рішення за даними зверненнями, але, у разі необхідності, й дії та бездіяльність відповідних посадових осіб.

По друге, законодавцем не досить вдало обмежено строк загального оскарження: протягом одного року з моменту прийняття оскаржуваного рішення, але не пізніше одного місяця з часу ознайомлення автора скарги з таким рішенням. Повністю підтримуємо вітчизняного науковця Я.В. Грецу, який звертає увагу на те, що процитовані положення Закону України «Про звернення громадян» (ст. 17) [30] сформульовані недосконало. У разі впливу одного року з моменту прийняття того чи іншого рішення, строк для оскарження формально можна вважати пропущеним. При цьому абсолютно не береться до уваги час, коли громадянина ознайомили з прийнятим рішенням [205, с. 94]. За таких обставин скаржнику у процесі доведення правильності своєї точки зору у відповідній частині необхідно спиратися на положення ч. 2 ст. 17 Закону України «Про звернення громадян» [30], вимагаючи поновлення строку в зв'язку з його пропуском із поважних причин. Але законодавець не визначає, які причини можуть вважатися поважними. Дана невизначеність гіпотетично може створити нові перешкоди скаржнику. За таких обставин йому доведеться довго і нудно доводити, що причини пропуску строку оскарження відповідного рішення є поважними і де-юре, й де-факто. До того ж, використання законодавцем у процесі визначення строку для оскарження поняття «один місяць», ще більше заплутує пересічного скаржника. Виникає запитання про те, скільки календарних днів мається на увазі: двадцять вісім, тридцять чи тридцять один? Простіше було б внести зміни до відповідного законодавчого акта, замінивши використовуваний термін «місяць» на більш конкретний «тридцять календарних днів».

По-третє, зміст ст. 17 Закону України «Про звернення громадян» [30] викладено таким чином, що пересічний громадянин може помилково зрозуміти: до суду може бути оскаржено лише рішення вищестоящего органу, який розглядав скаргу. Однак це не так. Конституцією України (ст. 55) кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації [15], незалежно від того, на якому рівні такі рішення було винесено.

У свою чергу, в Законі України «Про доступ до публічної адміністрації» (ст. 23) [43] положення, що становлять інтерес, є значно прогресивнішими. Законодавець конкретизовано окреслює право запитувача публічної

інформації у разі незгоди оскаржити як відповідні рішення, так і дії (бездіяльність) окремих посадових осіб розпорядника інформації та пропонує низку альтернативних способів: до керівника розпорядника інформації, до вищого органу чи суду. Крім того, вказує нормативний акт, на підставі якого може бути подана скарга до суду, зокрема, Кодекс адміністративного судочинства України [103]. Позитивним є те, що перелік підстав для такого оскарження не є вичерпним, на відміну від Закону України «Про звернення громадян» (ст. 4) [30]. Також законодавцем не обмежено строк подачі запитувачем інформації скарги на рішення, дії, бездіяльність, які його не задовольняють.

На жаль, процедуру оскарження в адміністративному порядку рішень, дії, бездіяльності публічної адміністрації у справах за зверненнями юридичних осіб, ініційованих у загальному порядку, на законодавчому рівні не визначено. Подібна ситуація спостерігається й у справах за запитами щодо роз'яснення законодавства.

На стадії виконання рішення за зверненням (заявою, пропозицією, інформаційним запитом, запитом щодо роз'яснення законодавства, скаргою) до публічної адміністрації рішення, прийняте публічною адміністрацією, у разі необхідності підлягає фактичному виконанню. Зокрема, якщо варто вчинити певні дії у зв'язку з прийняттям такого рішення, відповідний орган, який розглядав звернення в адміністративному порядку, повідомляє виконавців останнього та забезпечує вжиття необхідних заходів.

Звернення досліджуваних різновидів можна вважати виконаними за наявності (у разі необхідності одночасно – *Н.К.*) таких підстав:

- направлення кореспондентові обґрунтованої письмової відповіді;
- за необхідності, повідомлення про результати розгляду звернення суб'єкта владних повноважень, який надіслав дане звернення та контролює хід його виконання;
- вжиття можливих, згідно із чинним законодавством, заходів, яких потребує автор звернення.

Таким чином, не можна вважати задоволеним або частково задоволеним звернення, ініційоване в адміністративному порядку, якщо останнє розглянуто по суті, але фактично компетентним органом публічної адміністрації не вжито заходів, про які зазначав заявник (скаржник, запитувач) або які необхідно було реалізовувати в обов'язковому порядку, в тому числі за власною ініціативою.

Звичайно, кожного ініціатора звернення до публічної адміністрації цікавлять строки набуття чинності та дії рішень, прийнятих за результатами розгляду таких ініціатив. Незалежно від того, «позитивним» чи «негативним» є прийняте органом публічного адміністрування рішення, воно потягне за собою низку юридично значущих наслідків для його автора. Отже, ініціатору відповідного звернення, в окремих випадках – іншим зацікавленим особам, обов'язково необхідно знати, коли такі наслідки виникнуть та як довго триватимуть. На жаль, означені питання на законодавчому рівні нині не врегульовано.

Дана стадія, на наш погляд, є факультативною. Не завжди адресату – органу публічної адміністрації – необхідно вживати заходів (не беручи до уваги надання письмової відповіді чи запитуваної інформації, документів, які вчиняються на стадії розгляду по суті – *Н.К.*) у практичній площині на виконання того чи іншого звернення в адміністративному порядку.

Підсумовуючи викладене, доходимо таких висновків. Структурно провадження у справах за зверненнями до публічної адміністрації є системою порівняно відокремлених частин (процесуальних стадій, етапів, дій), що у чіткій послідовності функціонально взаємодіють між собою чим забезпечують внутрішню узгодженість змісту цих адміністративних проваджень. Вони характеризуються такими зовнішніми ознаками:

- постійною пов'язаністю з індивідуально-конкретною справою за відповідним зверненням до публічної адміністрації того чи іншого різновиду;
- ланцюгом якісних змін на процесуальних стадіях даної адміністративно-процесуальної діяльності (від порушення справи за зверненням до публічної адміністрації до виконання рішення в індивідуально-конкретній справі) відповідно до декларованої законодавцем моделі;
- правовою регламентованістю дій учасників означених адміністративних проваджень на кожній процесуальній стадії;
- оформленням результатів дій окремих учасників відповідних проваджень у процесуальному документі (документах).

Змістове наповнення проваджень за зверненнями до публічної адміністрації виражається в предметно-функціональній спрямованості – забезпечити реалізацію окремих матеріальних норм, що декларують право на звернення до публічної адміністрації.

### **Висновки**

Звичайно, викладені теоретичні узагальнення щодо правових засад діяльності у сфері звернень до публічної адміністрації, не вичерпують всіх питань, пов'язаних із розробленням даної проблематики, але можуть слугувати теоретичним підґрунтям для подальшого наукового пошуку за даним напрямом.

### **Список використаних джерел:**

1. Стеценко С. Механізм адміністративно-правового регулювання: сучасні проблемні питання / С. Стеценко // Актуальні проблеми держави і права. – 2007. – Вип. 35. – С. 31–34.
2. Мильков А. К вопросу о механизме правового регулирования / А. Мильков // Закон. – 2012. – № 3. – С. 147–151.
3. Орзіх М. Особистість і право : [монографія] / М. Орзіх. – Одеса : Юридична література, 2005. – 312 с.
4. Алексеев С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве : [монографія] / С. Алексеев. – М. : Юрид. лит., 1966. – 187 с.
5. Загальна теорія держави і права : [навч. посіб.] / [А. Колодій, В. Копейчиков, С. Лисенков та ін.] ; за ред. В. Копейчикова. – Стер. вид. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – 320 с.
6. Рабінович П. Основи загальної теорії права та держави [навч. посібник] / П. Рабінович. – [9-е вид., зі змінами]. – Львів : Край, 2007. – 192 с.

7. Загальна теорія держави і права : підручник для студентів юридичних спеціальностей вищих навчальних закладів / [М. Цвік, В. Ткаченко, Л. Богачова та ін.] ; за ред. М. Цвіка, В. Ткаченка, О. Петришина. – Харків : Право, 2002. – 432 с.
8. Горшенев В. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе : [монографія] / В. Горшенев. – М. : Юрид. лит., 1972. – 258 с.
9. Осауленко О. Загальна теорія держави і права [навчальний посібник] / О. Осауленко. – К. : Істина, 2007. – 336 с.
10. Загальна теорія держави і права : навч. посіб. / [Р. Калужний, С. Тимченко, Н. Пархоменко, С. Легуша]. – К. : Вид. Паливода А.В., 2007. – 296 с.
11. Васильев А. Правовые категории. Методологические аспекты разработки системы категорий теории права : [монографія] / А. Васильев. – М. : Юрид. лит., 1976. – 264 с.
12. Керимов Д. Философские проблемы права : [монографія] / Д. Керимов. – М. : Мысль, 1972. – 472 с.
13. Советское административное право. Общая и Особенная части : учебник / [А. Алехин, П. Василенков, В. Квиткин, Ю. Козлов] ; под ред. Ю. Козлова. – М. : Юрид. лит., 1973. – 624 с.
14. Якуба О. Советское административное право. Общая часть [учебник для студентов юр. институтов и факультетов] / О. Якуба. – К. : Издательское объединение «Вища школа», Киев, 1975. – 232 с.
15. Конституція України (із змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
16. Авер'янов В. Зміна доміант у доктринальному тлумаченні предмета адміністративного права / Правова держава. Випуск 16. – К. : Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2005. – С. 317–325.
17. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 21.
18. Голосніченко І. Адміністративне право України: основні поняття : [навч. посіб.] / І. Голосніченко, М. Стахурський. – К. : ГАН, 2005. – 231 с.
19. Гончарук С. Адміністративне право України. Загальна та особлива частини : [навч. посіб.] / С. Гончарук. – К. : НАВС, 2000. – 240 с.
20. Ярмакі Х. Адміністративно-наглядова діяльність міліції в Україні : дис. ... докт. юрид. наук. : 12.00.07 / Х. Ярмакі. – Х., 2006. – 438 с.
21. Юридичний словник-довідник / за ред. Ю. Шемшученка. – К. : Феміна, 1996. – 696 с.
22. Кельман М. Загальна теорія держави і права : [підручник] / М. Кельман, О. Мурашин. – К. : Кондор, 2006. – 477 с.
23. Валькова Є. Зміст та структура механізму адміністративно-правового регулювання у сфері охорони права інтелектуальної власності / Є. Валькова // Форум права. – 2012. – № 3. – С. 84–88 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-3/12vevpiv.pdf>.
24. Щодо застосування окремих норм матеріального права під час розгляду адміністративних прав : Інформаційний лист Вищого адміністративного суду України від 1 червня 2010 р. № 781/11/13-10 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v781\\_760-10/card2#Card](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v781_760-10/card2#Card).
25. Адміністративне право України : підручник / за заг. ред. Т. Коломоєць. – Київ : «Істина», 2008. – 218 с.
26. Веремеенко И. Механизм административно-правового регулювання в сфері охорони общественного порядка: предмет и понятие (частина I) : [монографія] / И. Веремеенко. – М. : Изд-во ВНИИ МВД СССР, 1981. – 111 с.
27. Адміністративне право України : [навч. посібник] / Бурбика М., Солонар А., Янішевська К. – Суми, видавничо-виробниче підприємство «Мрія», 2015. – 358 с.

28. Иоффе О. Юридические нормы и человеческие поступки // Актуальные вопросы советского гражданского права: [сб. статей] / под ред. С. Братуся, О. Иоффе, Я. Куника / Моск. ин-т нар. хоз-ва им. Г. Плеханова. – М. : Юрид. лит., 1964. – Вып. 36. – С. 10–51.
29. Бояринцева М. Адміністративно-правовий статус громадянина України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / М. Бояринцева. – Київ, 2005. – 213 с.
30. Про звернення громадян (із змінами та доповненнями) : Закон України від 2 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.
31. Про затвердження Інструкції з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації : Постанова Кабінету Міністрів України від 14.04.1997 р. № 348 // Офіційний вісник України. – 1997. – № 16.
32. Про затвердження Класифікатора звернень громадян (із змінами та доповненнями) : Постанова Кабінету Міністрів України від 24 вересня 2008 р. № 858 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 73. – Ст. 2461.
33. Рішення Конституційного Суду України від 30 жовтня 1997 р. № 5-зп // Офіційний вісник України. – 1997. – № 46.
34. Рішення Конституційного Суду України від 17 жовтня 2002 р. № 16-рп/2002 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 43.
35. Рішення Конституційного Суду України від 19 жовтня 2009 р. № 26-рп/2009 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 82.
36. Недбайло П. Применение советских правовых норм : [монография] / П. Недбайло. – М. : Государственное издательство юридической литературы, 1960. – 511 с.
37. Синюков В. Юридические факты в системе общественных отношений : автореф. дис... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теория и история государства и права» / В. Синюков. – Свердловск, 1984. – 21 с.
38. Исаков В. Юридические факты в советском праве : [монография] / В. Исаков. – М. : Юридическая литература, 1984. – 144 с.
39. Марченко М. Теория государства и права : [учебник] / М. Марченко. – М. : Зерцало, 2004. – 800 с.
40. Бурдин П., Романов П. Александров Н. Сущность права // Социалистическая законность. – 1951. – № 8. – С. 86–92.
41. Административное право : [учебник для юрид. ин-тов и фак.] / под ред. проф. А. Лунева ; Всесоюзный юридический заочный институт. – М. : Издательство «Юридическая литература», 1967. – 603 с.
42. Кодекс України про адміністративні правопорушення (зі змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – № 51. – Ст. 1122.
43. Закон України від 13 січня 2011 року № 2939-VI «Про доступ до публічної інформації» (із змінами) // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 32. – Ст. 314.
44. Про адвокатуру та адвокатську діяльність (із змінами) : Закон України від 5 липня 2012 р. № 5076-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 27. – Ст. 282.
45. Конфликтология : Хрестоматия / Составитель Н. Леонов. – 2-е изд., стер. – М.:МПСИ; Воронеж: Изд. – НПЛ «МОДЭК», 2003. – 304 с.
46. Адміністративний процес у парадигмі права : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07 / О. Кузьменко. – К., 2006. – 401 с.
47. Податковий кодекс України (із змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 13–14; № 15–16, № 17. – Ст. 112.
48. Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади : Указ Президента України від 01.08.2002 р. № 683/2002 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 31. – Ст. 1463.
49. Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та місцевого

самоврядування : Указ Президента України від 07.02.2008 р. № 109/2008 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 10. – Ст. 239.

50. Питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації : Указ Президента України від 5 травня 2011 р. № 547 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 35.

51. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 84. – Ст. 2945.

52. Про затвердження Переліку і Порядку надання інформаційних та інших послуг з використанням електронної інформаційної системи «Електронний Уряд» : Наказ Державного комітету зв'язку та інформатизації України від 15 серпня 2003 р. № 149 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 48. – Ст. 2547.

53. Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади : Указ Президента України від 3 жовтня 1992 року № 493/92 // Урядовий кур'єр. – 1992. – № 42–43.

54. Про затвердження Положення про порядок роботи зі зверненнями громадян і організації їх особистого прийому в системі Міністерства внутрішніх справ України : Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 10 жовтня 2004 р. № 1177 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 43. – Ст. 2853.

55. Про затвердження Інструкції про порядок розгляду звернень та особистого прийому громадян у Міністерстві юстиції України, в установах та організаціях, що належать до сфери його управління : Наказ Міністерства юстиції України від 18 березня 2004 р. № 26/5 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 12. – Ст. 777.

56. Про затвердження Порядку розгляду звернень та організації особистого прийому громадян у Державній фіскальній службі України та її територіальних органах : Наказ Міністерства фінансів України від 2 березня 2015 р. № 271 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 38. – Ст. 1153.

57. Про затвердження Інструкції щодо розгляду пропозицій (зауважень), заяв (клопотань) і скарг громадян у Державній службі фінансового моніторингу України : Наказ Міністерства фінансів України від 19 березня 2012 р. № 370 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 29. – Ст. 1083.

58. Теплюк М. Чинність і дія норм права в теорії «чистого правознавства» Г. Кельзена / М. Теплюк // Юридична Україна. – 2012. – № 3. – С. 4–8.

59. Шуліма А. «Чинність» та «дія» закону: розмежування понять / А. Шуліма // Держава і право: зб. наук. пр.: юрид. і політ. науки. – К., 2011. – Вип. 51. – С. 60–70.

60. Рішення Конституційного Суду України від 9 лютого 1999 р. в справі № 1-7/99 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 7.

61. Вдовіченко С. Окрема думка судді Конституційного Суду України стосовно Ухвали Конституційного Суду України від 21 травня 2015 р. № 21-у/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/na21d710-15>.

62. Бахрах Д., Россинский Б., Стариков Ю. Административное право: Учебник для вузов. – 2-е изд., изм. и доп. – М.: Норма, 2005. – 800 с.

63. Гуржій Т. Адміністративне право України : [навч. посіб.] / Т. Гуржій – К. : КНТ, Х. : Бурун і К, 2011. – 680 с.

64. Ведерніков Ю. Адміністративне право України : [навчальний посібник] / Ю. Ведерніков, В. Шкарупа. – К. : Центр навчальної літератури, 2005. – 336 с.

65. Про інформацію (зі змінами та доповненнями) : Закон України від 2 жовтня 1992 р. № 2657-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.

66. Про затвердження Порядку розгляду звернень громадян у Національному агентстві України з питань державної служби : Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 28 грудня 2015 р. № 288 // Офіційний вісник України. – 2016. – № 10. – Ст. 462.

67. Про затвердження Типового порядку організації роботи та взаємодії між структурними підрозділами органів Державної фіскальної служби при розгляді запитів на отримання публічної інформації : наказ від 20 листопада 2014 р. № 1154 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 101. – Ст. 2990.

68. Про заходи щодо подальшого забезпечення відкритості у діяльності органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 29 серпня 2002 р. № 1302 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 36. – Ст. 1700.

69. Зубчик Ю. Суб'єкти правових відносин: теоретичні інтерпретації : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / Ю. Зубчик. – Київ, 2013 – 16 с.

70. Халфина Р. Общее учение о правоотношении : [монография] / Р. Халфина. – М. : Юридическая литература, 1974. – 350 с.

71. Витушко В. Теория механизма правового регулирования экономических отношений : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства; история правовых учений» / В. Витушко. – Минск, 2001. – 42 с.

72. Киготь Г. Юридичні факти в системі правовідносин : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / Г. Киготь. – Київ, 2006. – 19 с.

73. Шуба В. Адміністративно-правові відносини в діяльності органів прокуратури: загальнотеоретичні аспекти : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / В. Шуба. – Харків, 2007. – 20 с.

74. Цалюк О. Реалізація прав людини і громадянина в державно-службових відносинах в органах внутрішніх справ : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / О.М. Цалюк. – Запоріжжя, 2011. – 17 с.

75. Ковальська В. Юридичний факт як підстава зміни та припинення сімейних правовідносин : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 «Цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право» / В. Ковальська – Одеса, 2013. – 19 с.

76. Коструба А. Юридичні факти в механізмі правоприпинення цивільних відносин : [монографія] / А. Коструба. – Київ : Ін Юре, 2014. – 376 с.

77. Гревцов Ю. Правовые отношения и осуществление права : [монография] / Ю. Гревцов. – Ленинград : Издательство Ленинградского университета, 1987. – 127 с.

78. Бабаев В. Социалистические правовые отношения : [учебное пособие] / В. Бабаев. – Владивосток : Дальневосточный государственный университет, 1972. – 57 с.

79. Витченко А. Метод правового регулирования социалистических общественных отношений : [монография] / М. Байтин. – Саратов : Издательство Саратовского университета, 1974. – 160 с.

80. Гревцов Ю. Использование права субъектами юридических отношений: проблемы теории и практики : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства; история правовых учений» / Ю. Гревцов. – Ленинград, 1989. – 42 с.

81. Харитонов О. Адміністративно-правові відносини: концептуальні засади та правова природа : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О. Харитонов. – Одеса, 2004. – 36 с.

82. Кримінальний кодекс України (із змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25. – Ст. 131.

83. Словарь терминов по теории государства и права : [учебное пособие] / общ. ред. Н. Панов. – Харьков, «Основа», 1997. – 180 с.

84. Фандалюк О. Правозастосувальні акти-дії в механізмі здійснення функцій органами внутрішніх справ : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень» / О. Фандалюк. – Х., 1999. – 21 с.

85. Русанова В. Право на оскарження в суді постанови у справі про адміністративне правопорушення (сутність, гарантії та порядок реалізації) : [монографія] / В. Русанова; за заг. ред. Писаренко Н. – Х. : Право, 2016. – 145 с.
86. Мойсей Л. Адміністративно-правові аспекти реалізації конституційного права військовослужбовців на житло : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Л. Мойсей. – К., 2016. – 21 с.
87. Магда С. Забезпечення прав, свобод та реалізація обов'язків громадян в умовах дії надзвичайних адміністративно-правових режимів : [монографія] / С. Магда. – Х. : Право, 2015. – 215 с.
88. Басай О. Підстави виникнення цивільних прав та обов'язків у сфері інтелектуальної власності (проблеми теорії) : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.03 «Цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне право» / О. Басай. – О., 2015. – 36 с.
89. Кирєєва І. Припинення прав громадян України щодо використання природних об'єктів: підстави та порядок : [монографія] / І. Кирєєва ; за ред. М. Шульги. – Х. : ФІНН, 2009. – 155 с.
90. Яніцький В. Порядок набуття права власності на земельну ділянку в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / В. Яніцький. – К., 2007. – 18 с.
91. Право громадян на звернення до органів державної влади. Порядок звернення громадян до органів ДПС та порядок оскарження рішень і дій органів ДПС : метод. посіб. / [Катеринчук М., Ревун В., Косарчук В. та ін.] ; ДПА України, Департамент обслуговування платників податків. – К. : Самміт-Книга, 2005. – 100 с.
92. Проблемы реализации права : [межвуз. сборн. науч. труд.] ; отв. ред. А. Черданцев. – Свердловск : Свердлов-й юр. ин-т, 1990. – 115 с.
93. Маликов М. Проблемы реализации права : [монография] / М. Маликов. – Иркутск : Изд-во Иркут. ун-та, 1988. – 144 с.
94. Тимошук В. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії : [монографія] / В. Тимошук. – К. : «Конус-Ю», 2010. – 296 с.
95. Муза О. Теоретичні проблеми адміністративно-процесуальних правовідносин в Україні : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О. Муза. – К., 2016. – 36 с.
96. Алексеев С. Восхождение к права. Поиски и решения : [монография] / С. Алексеев. – М. : Издательство НОРМА, 2001. – 752 с.
97. Гнатюк М. Правозастосування та його місце в процесі реалізації права : автореф. дис. ... кад. юрид. наук : 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних та правових учень» / М. Гнатюк. – К., 2007. – 21 с.
98. Орденів С. Глобалізаційні трансформації правової свідомості суспільства: соціально-філософський аспект : автореф. дис. ... кад. філос. наук : 09.00.03 «Соціальна філософія та філософія історії» / С. Орденів. – К., 2016. – 18 с.
99. Краснокутський О. Взаємозв'язок політичної та правової свідомості: проблеми формування ідеології державотворення : автореф. дис. ... докт. філос. наук : 09.00.03 «Соціальна філософія та філософія історії» / О. Краснокутський. – Д., 2015. – 34 с.
100. Большакова О. Соціально-філософське осмислення суб'єктивного і об'єктивного у правовій свідомості : [монографія] / О. Большакова. – О. : Фенікс, 2015. – 225 с.
101. Овчіннікова А. Феноменологія правової культури: філософсько-правове дослідження : автореф. дис. ... кад. юр. наук : 12.00.12 «Філософія права» / А. Овчіннікова. – О., 2016. – 20 с.
102. Макеєва О. Правова культура журналістів (теоретико-правові аспекти) : автореф. дис. ... кад. юр. наук : 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень» / О. Макеєва. – К., 2015. – 20 с.
103. Кодекс адміністративного судочинства України (із змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35. – Ст. 446.



104. Муза О. Адміністративно-процесуальні правовідносини в Україні : [монографія] / О. Муза. – К. : Четверта хвиля, 2015. – 320 с.
105. Адміністративний процес: сучасний стан та шляхи вдосконалення : [матеріали круглого столу, 10 грудня 2013 р.] / ред. В. Огаренка, А. Монаєнка та ін. – Запоріжжя : КПУ, 2013. – 188 с.
106. Каменская Н. Производство по делам об обращениях в органы публичной администрации в структуре административного процесса Украины / Н. Каменська // Административное право и процесс. – 2011. – № 1. – С. 54–57.
107. Фасмер М. Этимологический словарь русского языка : в 4 т. / Пер. с нем. и доп. О. Трубачева. – 2-е изд., стер. – М. : Прогресс, 1986–. – Т. 3 : Муза–Сят. – 1987. – 832 с.
108. Новий словник української мови : в 4 т. / уклад. В. Яременко, О. Сліпушко. – К. : Вид-во «АКОНІТ», 1998. – Т. 3 : ОБЕ–РОБ. – 2000. – 927 с.
109. Каменська Н. Провадження у справах за зверненнями платників податків до органів державної податкової служби України : [монографія] / Н. Каменська, за наук. редак. д.ю.н., проф. А. Берлача. – Ірпінь. : «Нац. ун-т ДПС України», 2010. – 204 с.
110. Колодій А. Принципи права України : [монографія] / А. Колодій. – К. : Юрінком Інтер, 1989. – 208 с.
111. Бюджетний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50. – Ст. 572.
112. Про впорядкування організації і здійснення законодавчого процесу Верховною Радою України : Постанова Президії Верховної Ради України від 31 жовтня 1994 р. № 180/94-ПВ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=180%2F94-%EF%E2>.
113. Цивільний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40. – Ст. 356.
114. Салищева Н. Административный процесс в СССР : [монографія] / Н. Салищева. – М. : Юридическая литература, 1964. – 158 с.
115. Бандурка О. Адміністративний процес : підручник для вищих навч. закл. / О. Бандурка, М. Тищенко. – К. : Літера ЛТД, 2002. – 288 с.
116. Кузьменко О., Гуржій Т. Адміністративно-процесуальне право України : підруч. / О. Кузьменко, Т. Гуржій. – К. : Атіка, 2008. – 416 с.
117. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / [Авер'янов В., Андрійко О., Битяк Ю. та ін.] ; за заг. ред. В. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с.
118. Адміністративний процес України : навч. посіб. / А. Комзюк, В. Бевзенко, Р. Мельник. – Київ : Прецедент, 2007. – 531 с.
119. Апаров А. Формування та розвиток адміністративно-процесуального права : [монографія] / А. Апаров. – Запоріжжя : КПУ, 2014. – 344 с.
120. Кузьменко О. Процесуальні категорії адміністративного права : [монографія] / О. Кузьменко. – Львів : Львівська книжкова фабрика «Атлас», 2004. – 232 с.
121. Селіванов А. Адміністративний процес в Україні: реальність і перспективи розвитку правових доктрин : [наукове видання] / А. Селіванов. – К. : Видавничий Дім «Ін Юре», 2000. – 67 с.
122. Адміністративне право України [Ківалов С., Авер'янов В., Додін Є. та ін.] ; за заг. ред. С. Ківалова. – Одеса : Юрид. літ., 2003. – 896 с.
123. Адміністративне судочинство України : підручник / [О. Пасенюк (кер. авт. кол.), О. Панченко, В. Авер'янов та ін.] ; за заг. ред. О. Пасенюка. – Київ : Юрінком Інтер, 2009. – 672 с.
124. Алексеев С. Социальная ценность права в советском обществе : [монографія] / С. Алексеев. – М. : Юрид. лит., 1971. – 223 с.
125. Алімов Р. Процедури в адміністративному праві України: теорія і практика: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Р. Алімов – Донецьк, 2002. – 171 с.

126. Стахурський М. Проблеми реформування адміністративно-юрисдикційного процесу / М. Стахурський // Право України. – 2002. – № 3. – С. 27– 30.

127. Колпаков В. Адміністративно-деліктний правовий феномен : [монографія] / В. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 528 с.

128. Миколенко О. Місце адміністративного процедурного права в системі юридичних знань та системі права України : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес, фінансове право; інформаційне право» / О. Миколенко. – Запоріжжя, 2011. – 40 с.

129. Кузьменко О. Феномен адміністративного процесу та адміністративної процедури в системі правового розуміння / О. Кузьменко // Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2009. – №4. – С. 53–54.

130. Демин А. Понятие административного процесса и кодификация административно-процессуального законодательства Российской Федерации / А. Демин // Государство и право. – 2000. – № 11 – С. 5–12.

131. Новий словник іншомовних слів / Л. Шевченко, О. Ніка, О. Хом'як, А. Дем'янюк ; за ред. Л. Шевченко. – К. : АРІЙ, 2008. – 672 с.

132. Етимологічний словник української мови : у 7 т. / ред. кол.: О. Мельничук (голов. ред.) та ін. – К. : Наук. думка, 1983 – Т.4 : Н-П / уклад. : Р. Болдирев та ін. ; ред. тому : В. Коломієць, В. Складенко. – 2003. – 656 с.

133. Словник української мови / кер. В. Німчук та ін. ; відп. ред. В. Жайворонко. – К. : «Просвіта», 2012. – 1320 с.

134. Баб'як А. Процесуальні строки в адміністративному процесі: процедурні та юрисдикційні провадження : [монографія] / А. Баб'як. – Львів : Львівська книжкова фабрика «Атлас», 2006. – 192 с.

135. Нижник Н. Правовое регулирование государственно-управленческих отношений : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.02 / Н. Нижник. – М., 1992. – 379 с.

136. Овчарук С. Адміністративні процедури в умовах формування правової держави: проблеми теорії та практики реалізації : [монографія] / С. Овчарук; за заг. ред. В. Курила. – К. : Національний університет біоресурсів і природокористування України, 2014. – 355 с.

137. Фоміч Г. Адміністративні процедури у публічній службі України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес, фінансове право; інформаційне право» / Г. Фоміч. – Одеса, 2010. – 20 с.

138. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України, зареєстрований у Верховній Раді України 03.12.2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=44893](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=44893).

139. Resolution № (77) 31 „On the protection of the individual in relation to the acts of administrative authorities”, adopted by the Committee of Ministers on 28 September 1977 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=763881&Site=CM&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75>.

140. Recommendation № (80) 2 „The exercise of discretionary powers by administrative authorities”, adopted by the Committee of Ministers on 11 mach 1980 // Recommendations to member states 1980. – Strasburg, 1982.

141. Recommendation № (87) 16 „Administrative procedures affecting a large number of persons”, adopted by the Committee of Ministers on 17 september 1987 // Recommendations to member states 1987. – Strasburg, 1989.

142. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення та спрощення процедури державної реєстрації земельних ділянок та речових прав на нерухоме майно : Закон України від 04.07.2012 р. № 5037-VI (із змінами та доповненнями) // Офіційний вісник України. – 2012. – № 60. – Ст. 2407.

143. Про процедуру ротації членів Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення з частини її складу, призначеної Верховною Радою України : Постанова Верховної Ради України від 10.01.2002 р. № 2966-III // Офіційний вісник України. – 2002. – № 4. – Ст. 126.

144. Спільник З. Співвідношення понять «адміністративний процес» і «адміністративне провадження» / З. Спільник // Вісн. Львів. ун-ту. Серія юридична. – 2001. – № 36. – С. 260–263.
145. Курс адміністративного права : підручник / [В. Колпаков, О. Кузьменко, І. Пастух, В. Сущенко та ін.] ; за ред. В. Коваленка. – К. : Юрінком Інтер, 2012. – 808 с.
146. Колпаков В. Адміністративно-деліктний правовий феномен : [монографія] / В. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 528 с.
147. Колпаков В. Адміністративне право України : підруч. / В. Колпаков, О. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
148. Рябченко О. Проблемні питання розвитку сучасної доктрини адміністративного права і процесу / О. Рябченко // Юрист України. – 2011. – № 1 (14). – С. 5–10.
149. Форостяна С. Неконфліктні провадження в адміністративному процесі : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес, фінансове право; інформаційне право» / С. Форостяна. – Київ, 2012. – 19 с.
150. Тімашов В. Конфліктні провадження в адміністративному процесі : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес, фінансове право; інформаційне право» / В. Тімашов. – Київ, 2012. – 20 с.
151. Етимологічний словник української мови : у 7 т. / ред. кол.: О. Мельничук (голов. ред.) та ін. – К. : Наук. думка, 1983 – Т. 2 : Д–КОПЦІ. – 1985. – 570 с.
152. Словник української мови у 11 т. / ред. кол. І. Білодід (голова) та ін. – К. : Наукова думка, 1970. – Т. 4 : І–М / ред. тому А. Бурячок, П. Доценко. – 1973. – 840 с.
153. Гуйван П. Теоретичні питання строків у приватному праві : [монографія] / П. Гуйван. – Х. : Право, 2014. – 632 с.
154. Васильєв Л. Процессуальные сроки в советском уголовном судопроизводстве : дис. ... канд. юрид. наук : 715 / Л. Васильєв. – Грозный, 1972. – 189 с.
155. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р // Офіційний вісник України. – 2006. – № 7. – Ст. 376.
156. Методичні підходи до організації діяльності з публічного адміністрування : наук. розробка / уклад. : Н. Мельтюхова, Л. Набока, Ю. Дідок ; за заг. ред. Н. Мельтюхової. – К. : НАДУ, 2011. – 48 с.
157. Вахонєва Т. Строки (терміни) у цивільному праві : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 «Цивільне право та цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право» / Т. Вахонєва. – К., 2005. – 18 с.
158. Вишновецька С. Строки у трудовому праві : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 «Трудове право; право соціального забезпечення» / С. Вишновецька. – К., 1996. – 23 с.
159. Галкіна О. Правове регулювання способів та строків виконання обов'язку із сплати податків та зборів : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О. Галкіна. – Х., 2010. – 17 с.
160. Кальян К. Строки в податковому праві України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / К. Кальян. – Харків, 2014. – 20 с.
161. Луць В. Строки і терміни у цивільному праві [монографія] / В. Луць. – К. : Юрінком Інтер, 2013. – 319 с.
162. Маріц Д. Правове регулювання строків у договорах про оплатну реалізацію майна : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 «Цивільне право та цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право» / Д. Маріц. – К., 2011. – 20 с.
163. Пленюк М. Цивільно-правове регулювання строків (термінів) у договорах про виконання робіт : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 «Цивільне право та цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право» / М. Пленюк. – К., 2011. – 20 с.
164. Сташків Б. Строки у праві соціального забезпечення [навчальне видання] / Б. Сташків. – Чернігів : Черніг. держ. ін-т права, соц. технологій та праці, 2010. – 88 с.

165. Стрільчук В. Строки в конституційному праві України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / В. Стрільчук. – Київ, 2014. – 20 с.
166. Токарева К. Правові наслідки закінчення строку накладення адміністративного стягнення : автореф. дис. канд. юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / К. Токарева. – Київ, 2015. – 20 с.
167. Хащівська Н. Цивільно-правове регулювання строків у договорах про передання майна у тимчасове користування [монографія] / Н. Хащівська. – Київ : Ред. журн. «Право України», 2013. – 194 с.
168. Шекера Ю. Строки у господарському процесуальному праві України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.04 «Господарське право; господарсько-процесуальне право» / Ю. Шекера. – О., 2016. – 21 с.
169. Шовкова О. Позовна давність як різновид цивільно-правових строків : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 «Цивільне право та цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право» / О. Шовкова. – Х., 2008. – 20 с.
170. Черногор Н. Строки та терміни у спадковому праві України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 «Цивільне право та цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право» / Н. Черногор. – О., 2011. – 20 с.
171. Юсип В. Цивільно-правове регулювання строків і термінів у посередницьких договорах : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 «Цивільне право та цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право» / В. Юсип. – Київ, 2016. – 20 с.
172. Ремнев В. Теоретические проблемы законности в деятельности аппарата советского государственного управления : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Государственное право и управление; советское строительство; административное право; финансовое право» / В. Ремнев. – М., 1979. – 27 с.
173. Фридман Н. Сроки в гражданском праве [монография] / Н. Фридман; отв. ред. В. Рясанцев. – М. : ВЮЗИ, 1986. – 66 с.
174. Жигалкин П. Правовое регулирование сроков в трудовых отношениях : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 «Трудовое право» / П. Жигалкин. – Х., 1974. – 23 с.
175. Куценко В. Час як філософська категорія: у пошуках екзистенційної темпоральності / В. Куценко // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. – 2012. – № 110. – С. 9–12.
176. Гуляев А. Процессуальные сроки в стадиях возбуждения уголовного дела и предварительного расследования [монография] / А. Гуляев. – М. : Юрид. лит., 1976. – 114 с.
177. Захарова О. Процессуальні строки як гарантія своєчасного розгляду цивільної справи / О. Захарова // Форум права. – 2014. – №4. – С. 142–146.
178. Процессуальные сроки. Систематизированный перечень : справочник / [автор-сост. Ю. Петрунин ; под ред. Р. Даниловой, С. Муратовой]. – М. : Право и закон, 2003. – 368 с.
179. Поклонська Н. До питання про строки як юридичні факти в праві соціального забезпечення / Н. Поклонська // Розвиток законодавства про працю і соціальне забезпечення: здобутки і проблеми : тези доп. та наук. повідомл. учасн. IV Міжнар. наук.-практ. конф. (Харків, 5–6 жовтня 2012 р.) / Нац. ун-т «Юрид. Акад. України ім. Ярослава Мудрого». – Х. : Право, 2012. – С. 487–490.
180. Долова А. Юридические факты в трудовом праве : автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.05 «Трудовое право; право социального обеспечения» / А. Долова. – М., 2009. – 62 с.
181. Стаховский Д. О понятии сроков в административном праве / Д. Стаховский // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. – 2012. – № 2. – С. 176–180.
182. Миколенко О. Теорія адміністративного процедурного права : [монографія] / О. Миколенко. – Х. : «БЕРУН КНИГА», 2010. – 336 с.
183. Коструба А. Поняття юридичних фактів та їх ознаки в цивільному праві України / А. Коструба // Часопис Київського університету права. – 2011. – № 1. – С. 168–172.
184. Луць В. Сроки в гражданских правоотношениях / В. Луць // Правоведение. – 1989. – № 1. – С. 37–43.

185. Луць В. Строки в цивільних правовідносинах : [конспекти лекцій з спецкурсу] / В. Луць. – Львів : Львів. держ. ун-т, 1992. – 108 с.
186. Пленюк М. Юридичні факти і правові умови в механізмі регулювання договірних зобов'язань / М. Пленюк // Часопис Київського університету права. – 2015. – № 4. – С. 172–176.
187. Рабінович П. Час у праві (темпоральні властивості діяльності як об'єкт правового регулювання) / П. Рабінович // Вісн. акад. правових наук України. – 1999. – № 3(18). – С. 3–13.
188. Бахрах Д. Административное право: [учебник] / Д. Бахрах. – М. : БЕК, 1997. – 368 с.
189. Про статус народного депутата України : Закон України від 17 листопада 1992 р. № 2790-ХІІ (із змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 3. – Ст. 17.
190. Про статус депутатів місцевих рад народних депутатів : Закон України від 11 липня 2002 р. № 93-IV (із змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 40. – Ст. 290.
191. Єдерблом Г. Принципи доступу осіб до офіційної інформації [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.lawyer.org.ua/?w=r&i=5&d=225>.
192. Коваль Л. Административно-деликтное отношение [монографія] / Л. Коваль. – К. : Вища школа, 1979. – 229 с.
193. Панова В. Актуальные проблемы административного процесса в Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / И. Панова. – Екатеринбург, 2000. – 450 с.
194. Цивільно-процесуальний кодекс України (зі змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 40. – Ст. 492.
195. Кримінальний процесуальний кодекс України (зі змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 9–10. – Ст. 88.
196. Збірка документів Ради Європи : [українська версія] / відп. за вип. Є. Вишневський. – Київ : Парламентське видавництво, 2000. – 654 с.
197. Про деякі питання дотримання розумних строків розгляду судами цивільних, кримінальних справ і справ про адміністративні правопорушення : Постанова пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 17 жовтня 2014 р. № 11 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0011740-14>.
198. Банчук О. Розумний строк розгляду справи у суді: європейські стандарти та українські реалії [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pravo.org.ua/ua/news/2652->
199. Маріц Д. Загальна характеристика строків (термінів) та їх класифікація / Д. Маріц // Актуальні проблеми держави і права. – 2007. – № 33. – С. 87–92.
200. Сагайдак-Нікітюк Р. Адміністративне право України : [навч. посіб.] / Сагайдак-Нікітюк Р., Васильєв С. – Х. : Видавництво «Точка», 2016. – 200 с.
201. Перепелюк В. Адміністративний процес. Загальна частина : [навч. посіб.] / В. Перепелюк. – 2-ге вид., змін. і доп. – Київ : «Центр навчальної літератури», 2004. – 368 с.
202. Організація діловодства в органах державної податкової служби України : [навч. посібник] / Коваленко В., Савченко О., Зикун Н., Цимбалюк О. – Ірпінь : Академія ДПС України, 2001. – 105 с.
203. Право на звернення. Коментар Закону України «Про звернення громадян». Законодавство. Судова практика : [за заг. ред. М. Оніщука]. – К. : Юрінком Інтер, 2009. – 416 с.
204. Осадець В. Організація роботи щодо розгляду звернень та особистого прийому громадян в органах прокуратури : [навчально-практичний посібник] / [Осадець В., Шарапанюк О.]. – [2-ге вид., доп. і пер.]. – К. : ПАТ «Білоцерківська книжкова фабрика», 2012. – 636 с.
205. Греца Я. Правовий механізм реалізації та захисту прав і законних інтересів суб'єктів податкових правовідносин : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Я. Греца. – Ужгород, 2006. – 198 с.

**Качурінер В.Л.**  
кандидат юридичних наук,  
старший викладач кафедри конституційного права  
та державного управління  
Міжнародного гуманітарного університету,  
м. Одеса

## **ДОБРОВІЛЬНІ ІНСТРУМЕНТИ У СФЕРІ ВИРОБНИЦТВА В ПРАВІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ТА ЇХ ЗНАЧЕННЯ ДЛЯ УКРАЇНИ**

### ***Анотація***

*Нині захист довкілля є одним із пріоритетних напрямів діяльності Європейського Союзу, що й визначає компетенцію ЄС у сфері охорони довкілля та зумовлює прийняття значної кількості загальноєвропейських нормативних актів. Однак, незважаючи на чималий нормативний масив, у правовій системі ЄС недостатньо уваги приділено правовому регулюванню у сфері виробництва та систематизації правових інструментів такого регулювання. Розвиток європейського екологічного права характеризується пошуком оптимальних підходів до вирішення складних проблем управління природними ресурсами. В Угоді про асоціацію між Україною та Європейським Союзом ст. ст. 360–366 розділу V «Економічне та галузеве співробітництво» присвячені саме навколишньому середовищу. Сторони Угоди здійснюють співробітництво з питань охорони навколишнього середовища й таким чином сприяють реалізації цілей сталого розвитку та «зеленої економіки». Аналіз законодавства Європейського Союзу у галузі охорони навколишнього середовища має важливе значення для подальшого вдосконалення та підвищення ефективності екологічного законодавства України. Пріоритетність співробітництва України з Європейським Союзом матиме й практичне значення – досягнення мети у напрямі підвищення рівня продуктивності виробництва, розширення бази його економічного зростання та конкурентоспроможності. Сказане визначає необхідність й актуальність дослідження обраної теми.*

Вироблення комплексної політики у сфері виробництва є першочерговим завданням Європейського Союзу, з урахуванням того, що позитивні дії ЄС спрямовані на виявлення наявних специфічних забруднювачів, захист здоров'я людини та покращення стану навколишнього середовища. Як влучно зазначила О. Дубовик, нині існує кілька «підходів» і, відповідно, напрямів правового регулювання на рівні ЄС щодо впливу результатів виробництва на екологію. До них належать: а) хімікати (найчастіше цей підхід проявляється в обмеженні небезпечних речовин), б) регулювання небезпечних відходів, небезпечні речовини та «кругообіг» продуктів, в) рекомендації Комісії щодо продуктів, що використовуються для виробництва енергії, г) запровадження екологічного маркування, ґ) угоди в сфері екології, д) інтегрована політика виробництва і поводження з продуктами, е) стратегія управління ресурсами, є) стандартизація

[6, с. 63]. Крім того, О. Дубовик зазначає, що до правових інструментів регулювання у сфері виробництва належать: сертифікація, встановлення стандартів та нормативів, екологічна експертиза [5, с. 497]. Але Т. Реднікова пропонує дещо інші правові інструменти у сфері виробництва: екодизайн, створення екологічних ринків поширення інформації за допомогою екомаркування та товарних декларацій, а також стале споживання (іншими словами, надання споживанню екологічно дружнього характеру) [13, с. 103].

З точки зору О. Труш, М. Андрієнко та Г. Ломовських, Європейський Союз впровадив цілу низку інструментів охорони довкілля: LIFE, угоди про охорону довкілля, екологічні мита та податки, програми підтримки неурядових організацій, що діють у галузі охорони довкілля, Інтегрована виробнича політика (Integrated product policy), Європейське Агентство з питань довкілля; Екомаркування продукції, Система екологічного менеджменту та екологічного аудиту ЄС (EMAS), оцінка впливу на навколишнє середовище (ОВНС) певних державних та приватних проектів, оцінка екологічних наслідків впровадження планів та програм, екологічні перевірки, Європейський реєстр викидів та перенесення забруднюючих речовин [16].

Враховуючи думки вчених, пропонуємо до добровільних інструментів у сфері виробництва у праві Європейського Союзу віднести:

1) угоди про охорону довкілля: покращення екологічних аспектів діяльності підприємств і впровадження методів сталого виробництва шляхом заохочення добровільних заходів та угод щодо охорони довкілля;

2) систему екологічного менеджменту та екологічного аудиту ЄС (EMAS): EMAS спрямована на забезпечення постійного вдосконалення ефективності екологічної діяльності європейських організацій, а також забезпечення громадськості та зацікавлених сторін відповідною інформацією;

3) екологічне маркування, яке орієнтовано на мінімізацію негативних екологічних впливів основного виробництва або видобутку ресурсів, виробництво товарів, які відображені у стандарті. Процес маркування, як правило, називають сертифікацією;

4) оцінка впливу на навколишнє середовище (Impact assessment) в широкому сенсі може бути визначена як оцінка (прогнозування) наслідків поточної або передбачуваної дії та оцінка екологічних наслідків впровадження планів та програм.

Проаналізуємо кожен із цих інструментів. З-поміж інструментів екологічної політики ЄС у сфері виробництва варто згадати інструменти, що мають добровільний характер, такі, як добровільні угоди і «самозобов'язання», які зробили за останнє десятиліття багато кроків вперед саме у згаданій сфері. Цілком можливо, що добровільні угоди мають шанс зробити виробників повністю відповідальними, оскільки цілі ставляться безпосередньо на підставі пропозицій промисловості. Т.В. Реднікова з цього приводу зазначила: це може послужити подальшою мотивацією для промисловості і мобілізувати її ресурси у разі, якщо відповідність промислового підприємства своїм власним вимогам означатиме довіру до нього [13, с. 107]. Завдяки добровільним угодам можна

запровадити зміни в процесі виробництва, що сприятимуть посиленню відповідальності у сфері охорони навколишнього середовища. Наприклад, значний крок у цьому напрямі зробила Данія. У грудні 1996 р. Агентство з охорони навколишнього середовища Данії сформулювало Інтенсифіковану, орієнтовану на продукцію, екологічну ініціативу, в якій були визначені такі цілі: екологічні (скорочення загального впливу на навколишнє середовище виробництва, обігу та утилізації продукції); комерційні (посилення конкуренції данського бізнесовариства шляхом встановлення підстав для розроблення, виробництва та торгівлі продукцією покращеної екологічної якості); цілі організації процесу (залучення всіх зацікавлених сторін до реалізації екологічних та комерційних цілей) [28, р. 13–14]. У результаті такої ініціативи, як підкреслює Т. Реднікова [14, с. 2467], зменшився негативний вплив виробничого процесу на навколишнє середовище.

Необхідно зазначити, що екологічні проблеми не зводяться лише до проблеми забруднюючих викидів виробничих підприємств, а мають глобальний характер. Тобто акцент робиться не стільки на процесі виробництва, скільки на впливі усього життєвого циклу продукції на навколишнє середовище.

Так, якщо Комісія завершує аналіз запропонованої природоохоронної угоди, вона може проінформувати Європейський парламент і Раду стосовно своєї оцінки і надати висновок щодо визнання та затвердження Угоди. Після розгляду зауважень, отриманих, зокрема, від Європейського парламенту і Ради, Комісія може прийняти рішення щодо визнання екологічної угоди. Інформація щодо такої екологічної угоди доступна, наприклад, розміщується на веб-сайті комісії для того, щоб дати широкій громадськості можливість бути в курсі запропонованої Угоди і висловити свої зауваження [19, с. 10]. Будь-які рекомендації щодо природоохоронних угод мають бути опубліковані в офіційному журналі.

Необхідно стимулювати підготовку добровільних екологічних угод на рівні Союзу в різноманітних секторах екологічного законодавства, але, перш за все, враховуючи сферу виробництва, оскільки нині скорочення виробництва неможливо уникнути, тому що, як влучно зазначив Д. Медоуз [11, с. 786], людство не може відмовитись від традиційного підходу і постійно нарощує промислове виробництво, витрачаючи природні ресурси. Оскільки цей інструмент не обов'язково буде найбільш доречним за будь-яких обставин, корисно встановити обмежену кількість сфер в екологічній політиці, в яких природоохоронні угоди можуть надати додаткові переваги.

У промисловості країн-членів ЄС зароджуються «добровільні ініціативи», спрямовані на посилення екологічної орієнтації підприємств і організацій. Так, ряд компаній розробили принципи політики в області охорони навколишнього середовища і сталого розвитку. Союзи підприємців Європейського Союзу виробили кодекси поведінки та рекомендації для своїх членів, що містять принципи екологічної політики. Досвід розроблення таких кодексів поведінки промисловцями і підприємцями корисний і для нашої країни, адже має важливе значення для дотримання правових екологічних вимог та організації природоохоронної діяльності промислових підприємств в Україні.



Європейська Комісія, підкреслюючи переваги подальшого використання «угод з охорони навколишнього середовища», здатних забезпечити ефективне й економічне рішення проблем, сформулювала 8ш88основні критерії, яких мають дотримуватися під час їх укладання. В. Круглов констатує, що угоди з охорони навколишнього середовища мають значний потенціал на місцевому рівні, оскільки дають змогу враховувати специфіку промислового виробництва і на основі цього вирішувати екологічні проблеми підприємств і територій, пов'язані, наприклад, з якістю води або відновлювальними роботами після закриття об'єкта [8, с. 46].

У 1993 р. ЄС ввів систему добровільної участі промислових підприємств в екологічному аудиті, яка у 2001 р. стала відкритою і для інших організаційних форм – адміністрацій, установ побутового обслуговування тощо [7, с. 55]. Директива № 2001/42/ЄС про оцінку впливу окремих планів та програм на навколишнє середовище [21, с. 30] була прийнята з метою гармонізувати низку положень загального характеру щодо проведення оцінки впливу на навколишнє середовище планів розвитку та програм, розроблених у галузі сільського господарства, рибальства, лісового господарства, енергетики, транспорту, управління водними ресурсами, телекомунікацій, туризму, регулювання емісії забруднення, міського та сільського планування. Особлива увага в Директиві 2001/42/ЄС приділена проведенню оцінки програм і планів, здатних чинити транскордонний вплив на навколишнє середовище в рамках ЄС. Рішення про проведення їх оцінки приймається на основі консультацій між державами-членами. Однак система екологічного управління на той час, як підкреслює О. Білик, не відповідала сучасним вимогам, тому потребувала якісної перебудови економічного інструментарію екологічного регулювання, розроблення ефективного економічного механізму екологобезпечної діяльності, одним з основних елементів якого є ефективна система екологічного менеджменту промислових підприємств [2, с. 49].

Добровільні зобов'язання спонсорів все ще рідкісні у сфері екології. Найчастіше вони пропонують фінансову допомогу, щоб уникнути законодавчих зобов'язань. Л. Кремер та Г. Вінтер зазначають, що виняток становлять зобов'язання автомобільної індустрії, які знижують викиди CO<sub>2</sub> в нових машинах, а положення про застосування миючих засобів набуло певного значення [7, с. 39]. Досить часто ступінь інтеграції організацій в Європі недостатній, щоб досягти збалансованого, масштабного, істотного матеріального зобов'язання.

Правовою основою функціонування системи екологічного менеджменту та аудиту в рамках Європейського Союзу є Регламент 761/2001, який встановлює умови реєстрації об'єктів організацією, вимоги до політики, програм і систем менеджменту щодо навколишнього середовища, критерії проведення екологічного аудиту і процедур екологічної ревізії, а також вводить вимоги, що висуваються до екоаудиторів та екоревізорів [20, с. 10]. Він був прийнятий на допомогу підприємствам і організаціям, переслідує мету вдосконалення управління компаніями, створює єдині технічні стандарти проведення екологічної політики для підприємств, що діють на території Європейського

Союзу. Водночас Регламент 761/2001 сприяє посиленню контролю за дотриманням компаніями екологічних вимог із боку держав-членів і ЄС.

У 2009 р. Рада Європи та Європейський парламент прийняли в першому читанні рішення про реформування двох ключових інструментів ЄС у галузі управління сталим споживанням і виробництвом – Ecolabel і системи екологічного менеджменту та аудиту (EMAS). Обидві схеми, як і раніше, матимуть добровільний характер.

Зважаючи на багатомовність в ЄС, необхідно розробити символи, які повідомляють користувачеві без додаткової мовної інформації про позитивні або негативні якості. У жодній політичній області досі не вдалося розробити таку систему символів. Екомаркування продукції – добровільна програма, розроблена для мотивації виробників товарів і послуг. Мета – рекламувати продукцію зі зменшеним негативним впливом на довкілля (порівняно з іншими продуктами тієї самої групи), змусити споживачів бути більш лояльними щодо природи і європейських споживачів, а також зацікавити їх розпізнаваними, як екологічно сприятливі, товарами [26]. Ця програма стала результатом різних національних ініціатив типу «Блакитний ангел» (“Der blaue Engel”, Німеччина), «Екологічна якість» (“Milieukeur”, Нідерланди) або «Білий лебідь» (“White Swann”, скандинавські країни) [10, с. 20]. У 1990 р. Данія приєдналась до екомаркування ЄС, 1992 р. – введено до обігу в Данії маркування «Європейська квітка» [25, р. 109–128], 1997 р. – Данія приєдналась до системи маркування «Скандинавський лебідь» [14, с. 2466].

Промислова продукція дедалі більше стає результатом процесів, які охоплюють кілька великих та малих компаній одночасно. Нині споживачі потребують якісної продукції інноваційного характеру, яка є прийнятною для навколишнього природного середовища та більш високого якісного рівня. У цьому контексті ізоляціоністська конкурентна стратегія втрачає свою актуальність. Фірми та організації вимушені працювати разом, щоб мати можливість маневрувати надходженнями від різних джерел, проводити диверсифікацію і створювати якісну продукцію та послуги. Системне управління<sup>9</sup> якістю є однією з важливих новацій ХХІ ст. Якість є концепцією, оскільки поєднує точні підходи, цінові аспекти, задоволення потреб та інформування споживачів.

Інноваційна стратегія забезпечення гармонізації життєдіяльності суспільства та довкілля передбачає вдосконалення систем стандартизації і сертифікації, їх гармонізацію з вимогами європейських законодавчих та нормативних актів. На думку Л. Мельника, виробництво екологічних товарів і послуг є високорентабельною сферою економічної діяльності, формуючи виробництва, значно поблажливіші до навколишнього природного середовища. Показники екологічної досконалості продукції на майбутнє мають враховувати упакування, яке може характеризувати екодеструкцію на попередніх стадіях виробництва тари [9, с. 140], де автор не зазначає значення та функції екологічного маркування.

П. Скрипчук доходить висновку, що екологізація економіки за допомогою наявних економічних інструментів екологічної політики щодо інформаційної

системи економічної сфери не включає маркування товарів, зокрема екологічне, як інформування населення про можливу екологічну шкоду та недостатньо використовує сертифікацію систем менеджменту якості за ДСТУ ISO 9000, систем екологічного менеджменту за ДСТУ ISO 14000, безпеки життєдіяльності (OHSAS 18001), аналізу ризиків і контролю критичних точок (НАССР), проведення процедур екологічного аудиту (ДСТУ ISO 19011), екологічної сертифікації багатьох видів продукції та насамперед продовольчої групи [15, с. 104–105].

Загальна мета екологічного маркування – доведення до споживачів інформації щодо впливу продукції на навколишнє середовище та, навпаки, довкілля на продукцію протягом усього життєвого циклу. Однією з переваг екологічно маркованої продукції є те, що вона в такий спосіб ідентифікується, збирається та підлягає вторинному переробленню. Екологічні переваги екологічно впорядкованого господарства в багатьох країнах є досить вивченими та найкраще підтверджуються в Німеччині (діяльність об'єднань, фірм зі збору і перероблення вторинної сировини, аналіз життєвого циклу тари чи упаковки, відповідальність за збір тари в середині об'єднання тощо). Така тара і упаковка фактично обертаються в одній корпорації (наприклад, в Німеччині DSD – об'єднання фірм із збору, перероблення тари й упаковки, що мають екологічне маркування «Зелена крапка»). Інші джерела засвідчують високі рівні менеджменту та екологічної вигоди для країн ЄС щодо використання пакувальних матеріалів як вторинних [32].

Видається цікавою доповідь професора М. Кампінс (M. Cainpins) з Університету Барселони, яка була присвячена проблемам екомаркування. Дана тематика особливо важлива для захисту прав споживачів і становить інтерес у сфері українсько-європейських експортно-імпортних операцій. Зазначалося, що екологічне маркування набуває дедалі більшої важливості, і це відбивається в різноманітних програмах ЄС, наприклад – Euro-Flower («Європейська квітка»), затверджена розпорядженням ЄС 1980/2000 [30, с. 1–12]. Ця програма являє собою одну з найбільш широких схем, які застосовуються в цій галузі правового регулювання. Однак існує чимало різного роду починань, які характеризують різні системи з різних боків у різних сферах, у тому числі відхиляються від загальних підходів. Ключова зміна для ЄС полягає у вирішенні проблеми, яке місце визначити для держави-учасниці ЄС (і при цьому посередника в умовах системи екомаркування ЄС) і як уникнути того, що системи, які відхиляються від єдиного правила, можуть викликати зростання бар'єрів на внутрішньому ринку ЄС, а також у відносинах Північ – Південь. Наприкінці проф. М. Кампінс підсумував, що для успішного впливу на ринок необхідне залучення суспільства до даної проблеми, узгодженість із міжнародним характером і вплив торгівлі на країни, що розвиваються [6, с. 62].

Добровільний характер схеми Ecolabel означає, що вона не створює перешкод для ринку та торгівлі, а, навпаки, надає виробникам конкурентні переваги. Критерії Ecolabel ґрунтуються не на одному факторі, використовуються різні дослідження, аналіз впливу продуктів або послуг на

навколишнє середовище протягом усього життєвого циклу, починаючи з видобутку сировини, аж до виробництва, розподілу та утилізації. Тобто логотип Європейського Союзу Ecolabel допомагає виробникам та постачальникам товарів і послуг отримати визнання за високі стандарти.

Ecolabel є частиною більш широкого плану дій щодо сталого споживання та виробництва і стійкої промислової політики, який був прийнятий Комісією у 2008 р. і містить ряд ключових рекомендацій із розроблення та впровадження загальноєвропейського критерію для екологічно відповідальних держзакупівель. Процес розроблення такого критерію на загальноєвропейському рівні має врахувати усі наявні розробки щодо встановлення екологічного критерію в рамках сталого виробництва і споживання, базуватися на життєвому циклі товару або послуги. Прикладами потенційних джерел такого критерію є вимоги Energy Star з енергоефективності для офісного обладнання, критерії екологічних показників, які будуть розроблені у процесі впровадження заходів у рамках, наприклад, положення Директиви про заохочення екологічно чистих та енергоефективних транспортних засобів [23, с. 5].

Основними принципами екосертифікації є: контроль процесу виробництва, а не кінцевого продукту; контроль «від поля до прилавка», тобто всіх етапів від створення до реалізації кінцевому споживачеві (виробництво, перероблення, реалізація, включаючи імпортерів і експортерів); незалежність та неупередженість сертифікаційного органу. Підприємства, тобто виробники, переробники, продавці, імпортери і експортери, які бажають маркувати свою продукцію як «екологічну», «біологічну», «органічну», «еко», «біо», мають щороку проходити інспекцію та сертифікацію. Змінена схема Ecolabel спрощує вимоги до учасників і більше сфокусована на продуктах і послугах, які чинять найбільш значний вплив на навколишнє середовище. Під час перегляду положень Ecolabel були також знижені суми обов'язкових внесків. Наприкінці 2009 р. майже 20 000 товарів і послуг, які виготовляються та надаються в ЄС, були відзначені логотипом Ecolabel [22, с. 10]. Т. Реднікова наводить такий приклад: наприкінці 80-х рр. минулого століття екологічна політика Данії переорієнтувалась на створення еколого-дружніх «чистих» технологій виробництва [14, с. 2466]. Основна увага приділялась проведенню досліджень із виявлення екологічних проблем у різних галузях промисловості та розробленню демонстраційних проектів технічних рішень цих проблем у межах окремих промислових підприємств. Недоліком такої програми було фокусування на процесі виробництва замість дослідження всього життєвого циклу продукції. Згодом країна звернула увагу на екологічний менеджмент та проекти співробітництва між різними підприємствами та муніципальними органами в сфері охорони навколишнього середовища – вводиться екологічне маркування продукції, тобто питання виробництва та обороту продукції вводяться у загальне розуміння чистих технологій. Запровадження чистих виробничих процесів на промислових підприємствах призводить до зменшення забруднення навколишнього середовища та виявляє зв'язок екологічної сертифікації з контролем за забрудненням екології. Як влучно підкреслив М. Андерсен, гнучка екологічна політика має стимулювати

промисловість на запровадження нових форм виробництва та створення продукції, яка є більш дружелюбною для природи й навколишнього середовища [18].

Ю. Бут вказує, що головні зміни в схемі EMAS стосувалися потреб малих і середніх підприємств [3]. Нововведення спрямовані на дотримання секторального підходу до впровадження передового досвіду в галузі екологічного управління, розширення EMAS за межі країн ЄС, а також підвищення контролю за дотриманням природоохоронного законодавства та розвиток систем екологічної звітності.

Автори законопроекту вважають, що це має збільшити число компаній-учасниць програм Ecolabel та EMAS, а також знизити адміністративний тиск та витрати малих і середніх підприємств ЄС [27]. Організація може бути представлена в цій системі або одним підприємством, або кількома чи навіть усіма підприємствами. Вона визначила екологічну політику і взяла на себе зобов'язання з дотримання відповідних приписів щодо поліпшення своїх екологічних дій. При цьому на підприємстві здійснюється контроль за споживанням води, енергії і за викидами. Організація встановлює програму досягнення цілей своєї екологічної політики і піддає себе внутрішній і зовнішній аудиторській перевірці, яка дає змогу контролювати дотримання еколого-правових вимог. Зрештою повідомляється про досягнуті або бажані успіхи, це повідомлення також перевіряється. Організація може вказувати, як на винагороду, на свою приналежність до системи Екологічного менеджменту й екологічного аудиту в ділових паперах і документах, але не на продуктах, упаковках або рекламі продуктів.

Для України, як підкреслює О. Білик, формування інтегрованої системи екологічного менеджменту на промислових підприємствах – це ефективний інструмент для комплексного вирішення завдання забезпечення якості продукції, охорони довкілля, професійної безпеки виробництва і відповідальності підприємства перед суспільством та сприяння інтегруванню України у світове співтовариство [2, с. 52]. Сучасна екологічна ситуація і тенденції її зміни значною мірою визначаються промисловим виробництвом і господарською діяльністю загалом.

О. Потай підкреслює, що Україна офіційно приєдналася до міжнародного співтовариства у галузі впровадження та розвитку екологічного менеджменту [12, с. 213]. Якість продукції або послуг є одним із найважливіших чинників успішності будь-якої виробничої діяльності. Це – сукупність властивостей і характеристик продукції або послуг, які надають їм здатність задовольняти зумовлені або передбачені потреби сучасної людини. О. Білик підкреслює: нині в усьому світі значно зросли вимоги споживача до якості продукції, що супроводжується необхідністю її постійного підвищення та уможливорює досягнення і підтримання ефективної економічної діяльності [2, с. 52–53]. Водночас зростають вимоги до екологічності самого виробництва, його безпечності для довкілля, працівників і суспільства. Відповідно до цього, системи менеджменту промислових підприємств дедалі частіше розробляються в інтегрованих формах, що дає змогу враховувати і гармонійно

поєднувати різні аспекти виробничої діяльності. О. Декалюк та І.Стасюк наголошують, що система EMAS не націлена на розширення економічної відповідальності та на обмеження волі дій підприємств [4, с. 242]. Тобто на підприємствах створюються такі економічні стимули, які спонукають їх до добровільного прийняття офіційних директив в області екологічного менеджменту. Українські підприємства сьогодні переживають глибоку кризу, яка викликана певними об'єктивними і суб'єктивними причинами. Об'єктивними причинами є фактори зовнішнього середовища фірми. Суб'єктивними причинами є внутрішні фактори, пов'язані з орієнтацією підприємства, системою менеджменту, системою постачання, виробництва та збуту, організаційною культурою фірми тощо. У такому разі не варто забувати, як відзначає В. Акуленко, про найважливіший зі складових елементів економічної безпеки – людський фактор [1, с. 26].

Система екоменеджменту та екоаудиту відкрита для будь-якої організації, яка присвячує увагу підвищенню якості власної екологічної діяльності незалежно від форми власності. Європейський Союз також сприяє проведенню подібних заходів не лише на великих підприємствах, але й на середніх і дрібних фірмах, однак рішення про поширення системи екоменеджменту та екоаудиту ЄС на ці категорії організацій приймається державою-членом. Необхідність дослідження такого питання, як екологічний менеджмент виробничих процесів, набуває актуальності в умовах інвестування програм екологічної політики та управління в сфері екологічної безпеки підприємств, тому що стабільне функціонування, зростання економічного потенціалу будь-якого підприємства в умовах ринкових відносин суттєво залежать від наявності надійної системи екологічної безпеки. Вживання системи екологічного менеджменту забезпечує підприємства певними перевагами, до яких належать систематичне зниження негативного впливу на довкілля; систематичне зниження виробничих і експлуатаційних витрат; зниження природоохоронних платежів і ефективніше дотримання вимог екологічного законодавства ЄС. Додаткові переваги – зниження ризику виникнення аварійних ситуацій і масштабів їх наслідків; підвищення конкурентоспроможності підприємства на внутрішньому і зовнішньому ринках, можливість освоєння нових ринків; здобуття позитивного іміджу підприємством, поліпшення стосунків зі споживачами, партнерами, інвесторами, державними органами, громадськістю.

Щодо оцінки впливу на навколишнє середовище (Impact assessment) в широкому сенсі, П. Модак визначає її як оцінку (прогнозування) наслідків поточної або передбачуваної дії [29, с. 12–14]. Оцінка екологічних наслідків впровадження планів та програм проводиться з метою сприяння включенню екологічних аспектів на етапах розроблення таких планів та програм. Найбільш суттєвими видами розглянутих оцінок є: оцінка впливу на навколишнє середовище – ОВНС (the Environmental Impact Assessment – EIA), стратегічна екологічна оцінка – CEO (the Strategic Environmental Assessment – SEA) і оцінка впливу на стійкість – ОВС (the Sustainability Impact Assessment – SIA).

Оцінка впливу на навколишнє середовище спрямована на виявлення й прогнозування очікуваного впливу на навколишнє середовище, здоров'я та добробут людей із боку господарської та іншої діяльності. Методологія ОВНС дістала визнання майже в усіх розвинених країнах. Прийнята 25 років тому Директива 85/337 ОВНС мала, використовуючи накопичений досвід, внести зміни до законодавства та політики Європейського Союзу, а також у прецедентне право Європейського Суду. Відповідно до неї, як констатує В. Шевчук, для країн-членів ЄС обов'язковим є проведення ОВНС до видачі дозволу на здійснення всіх великих проектів, що можуть спричинити негативний вплив на навколишнє середовище [17]. Директива була спрямована на захист навколишнього середовища та якості життя, шляхом забезпечення наближення національного законодавства до законодавства ЄС з урахуванням оцінки екологічного впливу державних і приватних проектів. Вона є ключовим інструментом інтеграції екологічних питань, які охоплюють широкий спектр проектів та має за мету зробити їх екологічно стійкими. Директива гармонізує принципи ОВНС шляхом запровадження мінімальних вимог, зокрема щодо типу об'єктів, як мали бути предметом оцінки, основні обов'язки розробників, зміст оцінки та участі компетентних органів і громадськості [31].

26 жовтня 2012 р. комісія прийняла пропозицію щодо нової директиви. Ця пропозиція покликана спростити адміністративні бар'єри, які здебільшого не потрібні, мету полегшення оцінки потенційного впливу без ослаблення наявних екологічних гарантій. Якість процесу прийняття рішень буде посилена, поточний рівень захисту навколишнього середовища буде вдосконалюватися, і підприємства мають користуватися більш гармонізованою нормативно-правовою базою. Зміни також чекаємо в таких областях, як ефективність використання ресурсів, зміни клімату, біорізноманіття та запобігання надзвичайних ситуацій тепер будуть відображені в оцінці впливу. У процесі подальшого удосконалення оцінки впливу на навколишнє середовище була прийнята нова Директива (2014/52/ЄС) [24, с. 1–18], яка набула чинності 15 травня 2014 р. По-перше, вона знижує адміністративне навантаження. По-друге, підвищує рівень охорони навколишнього середовища, з метою прийняття бізнес-рішень на державних і приватних підприємствах, які є найбільш передбачуваними і стійкими в довгостроковій перспективі. Більше уваги приділяється в таких областях, як ефективне використання ресурсів, зміна клімату та запобігання стихійних лих. Основними змінами є такі: тепер держави мають мандат для спрощення різних процедур екологічної оцінки; рішення мають бути належним чином мотивовані, з урахуванням оновлених критеріїв відбору; звіти ОВНС мають бути зроблені більш зрозумілими для громадськості, особливо щодо оцінки поточного стану навколишнього середовища та висловлення альтернативних пропозицій у порушених питаннях; якість і зміст доповідей будуть покращені; компетентні органи також мають довести свою об'єктивність, щоб уникнути конфлікту інтересів.

Директива 2001/42/ЄС застосовується до широкого кола державних планів і програм (наприклад, із питань землекористування, транспорту, енергії, відходів, сільське господарство тощо), але не має відношення до політики [21, с. 32]. Стратегічна екологічна оцінка (СЕО) є обов'язковою для планів/програм, які готуються для сільського господарства, лісівництва, рибальства, енергетики, промисловості, транспорту, відходів/управління водними ресурсами, телекомунікацій, туризму, міського та сільського планування або землекористування і які визначають основу для майбутнього розвитку за згодою проектів, перерахованих у директиві ОВНС. Процедури СЕО зводяться до підготовки екологічної доповіді, в якій визначається ймовірний істотний вплив на навколишнє середовище і можливі альтернативи запропонованого плану або програми. Громадськість і природоохоронні органи отримують інформацію та консультації за проектом плану або програми і готують екологічні доповіді. Що стосується планів і програм, які можуть мати значний вплив на навколишнє середовище в іншій державі-члені, держава-член, на території якої план або програма розробляється, має проконсультуватися з іншими державами-членами. Мета цього інструменту – здійснювати моніторинг істотних екологічних наслідків щодо реалізації планів/програм, щоб виявити непередбачені негативні наслідки і вжити відповідних заходів заради виправлення положення.

Однак заходи, які проводяться нині в ЄС, недостатні для усунення корінних причин нестійкого споживання, оскільки спрямовані в основному на пом'якшення його наслідків, а участь у них здебільшого має добровільний характер.

Головна мета добровільних інструментів – це посилення відповідальності в сфері охорони навколишнього середовища шляхом відтворення певних засобів та процедур у актах вторинного законодавства ЄС, з використанням пропозиції промисловості. До таких інструментів належать добровільні угоди або ініціативи, система екомаркування, система екологічного менеджменту та екологічного аудиту ЄС, оцінка впливу на навколишнє середовище та оцінка екологічних наслідків впровадження планів та програм.

Добровільні інструменти використовують як панівну ідею принцип сталого розвитку і водночас посилюють пріоритет промислової діяльності. Доцільно було б розширити сферу дії таких інструментів і в межах горизонтального природоохоронного законодавства, а також підвищити розвиток систем екологічної звітності та екологічного менеджменту виробничих процесів, що сприятиме становленню надійної системи екологічної безпеки, здоров'я та добробуту людей.

### **Список використаних джерел:**

1. Акуленко В. Екологічний менеджмент в контексті забезпечення екологічної безпеки підприємства / В. Акуленко, І. Мамчук // Вісник Хмельницького національного університету. – 2009. – № 5. – Т. 1. – С. 21–26.
2. Білик О. Екологічний менеджмент на промислових підприємствах України: зміст та сутність поняття / О. Білик // Экологический менеджмент (Энергосбережение – Энергетика – Энергоаудит). – 2012. – № 12 (106). – С. 49–64.



3. Бут Ю. Управління процесами використання природних ресурсів в країнах Європейського Союзу : екологічний аспект / Ю. Бут // Виртуальная библиографическая справка. Объединенная справочная служба библиотек Украины [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.nbu.gov.ua/e-journals/PSPE/2011\\_2/But\\_211.htm](http://www.nbu.gov.ua/e-journals/PSPE/2011_2/But_211.htm).
4. Декалюк О. Впровадження екологічного менеджменту та аудиту для забезпечення екологічної безпеки підприємства / О. Декалюк, І. Стасюк // Вісник Хмельницького національного університету. – 2010. – № 2. – Т. 1. – С. 235–242.
5. Дубовик О. Международное право / О. Дубовик. – М., 2003. – 584 с.
6. Дубовик О. Экологическое право ЕС : формирование, развитие, достижения и актуальные задачи / О. Дубовик // Право и политика. – 2004. – № 12. – С. 58–67.
7. Кремер Л. Экологическое право и политика Европейского Союза : законодательные основы, реализация, судебная практика / Л. Кремер, Г. Винтер // Политика и общество : Научный гуманитарный журнал. – 2006. – № 6. – С. 26–83.
8. Круглов В. Законодательство Европейского Сообщества в сфере охраны окружающей среды в промышленности / В. Круглов // Экологическое право. – 2005. – № 2. – С. 42–46.
9. Мельник Л. Екологічна економіка : Підручник / Л. Мельник. – Суми : Університетська книга, 2002. – 346 с.
10. Мельник Л. Європейський досвід використання економіко-правових інструментів забезпечення сталого розвитку / Л. Мельник, І. Дегтярьова // Механізм регулювання економіки. – 2012. – № 1. – С. 13–24.
11. Политология : хрестоматия / Сост. М. Василик, М. Вершинин. – М. : Гардарики, 2000. – 843 с.
12. Потай О. Формування інтегрованої системи екологічного менеджменту промислових підприємств / О. Потай // Науковий вісник НЛГУ. – 2009. – Вип. 19.9. – С. 212–216.
13. Редникова Т. Современные тенденции развития экологической политики в области производства продукции в Европейском Союзе / Т. Редникова // Политика и общество : Научный гуманитарный журнал. – 2006. – № 6. – С. 102–107.
14. Редникова Т. Формирование и реализация интегрированной политики в области производства продукции в ЕС на национальном уровне на примере Дании / Т. Редникова // Право и политика. – К., 2009. – № 12. – С. 2465–2472.
15. Скрипчук П. Екологічне маркування: інноваційні та організаційні аспекти / П. Скрипчук // Механізм регулювання економіки. – № 1. – 2007. – С. 104–115.
16. Труш О. Формування та реалізація спільної екологічної політики Європейського Союзу в умовах сучасних інтеграційних процесів / О. Труш, М. Андрієнко, Г. Ломовських // Державне управління. – 2014. – № 1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2014-1/doc/4/05.pdf>.
17. Шевчук В. Екологічне управління : підручник / В. Шевчук, Ю. Саталкін, Г. Білявський [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://pidruchniki.com/14860110/ekologiya/otsinka\\_vplivu\\_navkolishnye\\_seredovishe](http://pidruchniki.com/14860110/ekologiya/otsinka_vplivu_navkolishnye_seredovishe).
18. Andersen M. Evaluation of Cleaner Technology Programme 1987–1992 : Results, Diffusion and Future Activities / M. Andersen, U. Jorgensen. – Copenhagen : Environmental Review, 1995. – № 14.
19. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Environmental Agreements at Community Level – Within the Framework of the Action Plan on the Simplification and Improvement of the Regulatory Environment / COM (2002) 412 final. – 14 p.
20. Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy // Official Journal, L 327, 22/12/2000. – P. 1–73.

21. Directive 2001/42/EC of the European Parliament and of the Council of 27 June 2001 on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment // Official Journal, L 197, 21/07/2001. – P. 30–37.
22. Directive 2009/125/EC of the European Parliament and of the Council of 21 October 2009 establishing a framework for the setting of ecodesign requirements for energy-related products // Official Journal, L 285, 31.10.2009. – P. 10.
23. Directive 2009/33/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on the promotion of clean and energy-efficient road transport vehicles (Text with EEA relevance) // Official Journal, L 120, 15/5/2009. – P. 5–12.
24. Directive 2014/52/EU of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 amending Directive 2011/92/EU on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment Text with EEA relevance // Official Journal, L 124, 25/4/2014. – P. 1–18.
25. Eritja Mar Campins. European Community Eco-Labeling Scheme / Ed. by Prof. Richard. Macrory // Reflections on 30 Years of EU Environmental Law. – Groningen : Europa Law Publishing, 2006. – P. 109–128.
26. European Commission, 2006b. European Commission, Environment, Eco-label [Электронный ресурс] – Режим доступа : [http://ec.europa.eu/environment/ecolabel/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/ecolabel/index_en.htm).
27. From Conflict to Peacebuilding : The Role of Natural Resources and the Environment, UNEP 2009 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://www.unep.org/pdf/pcdmb\\_policy\\_01.pdf](http://www.unep.org/pdf/pcdmb_policy_01.pdf).
28. Intensified Product Oriented Environmental Initiative. – Copenhagen : Environmental Protection Agency, Ministry of Environment, 1996. – P. 13–14 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [www.mst.dk](http://www.mst.dk).
29. Modak P. Introduction to EIA, What is EIA in : Conducting Environmental Impact Assessment for Developing Countries / P. Modak, A.K. Biswas. – Tokyo-New York-Paris : United Nations University Press, 1999. – P. 12–14.
30. Regulation (EC) № 1980/2000 of the European Parliament and of the Council of 17 July 2000 on a revised Community eco-label award scheme // Official Journal, L 237, 21/09/2000. – P. 1–12.
31. Report from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the application and effectiveness of the EIA Directive (Directive 85/337/EEC, as amended by Directives 97/11/EC and 2003/35/EC) / COM (2009) 378 final [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/198470>.
32. Web-site Consumers Internationals [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [www.consumersinternational.org/word](http://www.consumersinternational.org/word).

**Квіт Н.М.**  
кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри цивільного права та процесу  
Львівського національного університету імені Івана Франка,  
м. Львів

**Квіт А.Д.**  
кандидат медичних наук,  
асистент кафедри хірургії та ендоскопії  
факультету післядипломної освіти  
Львівського національного медичного університету  
імені Данила Галицького,  
м. Львів

## **МОДЕРНІЗАЦІЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ОХОРОНОЮ ЗДОРОВ'Я ШЛЯХОМ ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАКРІПЛЕННЯ ЛІКАРСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ПАРТНЕРА ДЕРЖАВИ В УПРАВЛІННІ ГАЛУЗЗЮ**

### ***Анотація***

*В Україні, яка стоїть на порозі серйозного реформування системи охорони здоров'я, як майбутнього члена об'єднаної Європи законодавче введення лікарського самоврядування є надзвичайно актуальним питанням. Метою роботи визначено, зокрема, дослідження законодавчих передумов створення та функціонування лікарського самоврядування у світі на рівні міжнародного законодавства, а також еволюції законопроектної роботи в Україні щодо цього питання. Основна увага присвячена аналізу ключових положень останнього Проекту Закону України «Про лікарське самоврядування» й оцінюванню ймовірних проблем, які можуть виникнути після його прийняття. Зокрема, щодо функціонування Єдиного реєстру лікарів України та обов'язкового членства в Українському лікарському товаристві, взаємодії Українського лікарського товариства з Міністерством охорони здоров'я й установлення конкретної відповідальності за невиконання обов'язків, переданих у відання Українського лікарського товариства, а також необхідності установлення єдиних стандартів і їх співвідношення з клінічною незалежністю лікарів та впливу стандартів на якість і вартість лікування. Запропоновано можливі шляхи вирішення цих проблем.*

### **Вступ**

Як свідчить досвід провідних країн світу й переважної більшості країн Європи, значна роль в ефективному управлінні належить професіоналам і громадськості. Можна з упевненістю стверджувати, що власне вплив самоврядування на управління соціально важливими напрямками державної політики є лакмусовим папірцем наявності демократії в країні. Є рішення Європейського суду, в якому визначено, які професії можуть мати самоврядність

[15]. Зокрема, визначено п'ять критеріїв професії, яка може мати самоврядність: виражений інтелектуальний характер праці; вимагають високого рівня кваліфікації; є предметом чіткого й дуже суворого професійного регулювання; містять елемент персональності (можуть виконуватись персонально людиною); в силу особливостей професійної діяльності вимагають певної самостійності й незалежності.

Безумовно, лікарська професія відповідає всім вищепереліченим критеріям, а отже, потребує проведення її самоврядування. І власне серед професійних інституцій роль лідера по праву виконує саме лікарське самоврядування.

Сьогодні в Україні достатньо злагоджено функціонує система професійного самоврядування в представників таких професій, як судді, адвокати, нотаріуси, аудиторі. Законодавче закріплення питань самоврядування в межах окреслених професій визначено, зокрема, Законами України: «Про аудиторську діяльність» від 22.04.1993 № 3125-XII [5], «Про нотаріат» від 02.09.1993 № 3425-XII [6], «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 № 1402-VIII [7], «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» від 05.07.2012 № 5076-VI [4].

Водночас питання законодавчого забезпечення функціонування системи лікарського самоврядування, як й інших медичних професій, ще досі в Україні не отримало комплексної та системної правової регламентації. Це, у свою чергу, унеможлиблює проведення ефективної державної політики у сфері управління системою охорони здоров'я і її подальший розвиток в євроінтеграційному напрямі.

Отже, актуальність обраної теми зумовлена тим, що професійна автономія є визначальною умовою належної лікарської практики, а лікарське самоврядування є необхідним складником ефективної системи управління охороною здоров'я на засадах саморегуляції й децентралізації управління, а отже, її належне правове забезпечення вимагає особливої уваги.

## **1. Еволюція законодавчого регулювання лікарського самоврядування у світі**

Базові принципи й засади функціонування лікарського самоврядування в системі управління охороною здоров'я та його роль у формуванні державної політики і цій сфері були сформульовані вже досить давно спочатку на рівні міжнародного законодавства.

Зокрема, можна назвати такі документи світових лікарських організацій щодо лікарського самоврядування. Починаючи від 1 жовтня 1963 року, коли на 17-й Всесвітній медичній асамблеї (далі – ВМА) в Нью-Йорку (США) були прийняті Дванадцять принципів організації охорони здоров'я для будь-якої національної системи охорони здоров'я зі змінами, внесеними на 35-й ВМА у Венеції в 1983 році, згодом прийняте в жовтні 1984 року в Сінгапурі на 36-й ВМА Положення про вільну участь у медичних зборах і прийнята в 1985 році 37-ою ВМА у Брюсселі (Бельгія) Декларація про права людини й особисту свободу медичних працівників, а також не менш важлива так звана Каліфорнійська декларація про незалежність і професійну свободу лікаря, прийнята 38-ою ВМА в жовтні 1986 року в Каліфорнії (США), прийнята

39-ою ВМА Мадридська декларація про професійну автономію та самоуправління від 1 жовтня 1987 року. Більш сучасна й актуальна Сеульська декларація про професійну автономію і клінічну незалежність, прийнята на 59-й Всесвітній асамблеї охорони здоров'я у 2008 році.

Ще в жовтні 1963 року на 17-й ВМА в Нью-Йорку (США) [2] були прийняті Дванадцять принципів організації охорони здоров'я для будь-якої національної системи охорони здоров'я. Показовим у контексті досліджуваної теми є те, що першим принципом у цьому документі було визначено, що «умови лікарської діяльності в будь-якій системі охорони здоров'я мають визначатися за участю представників організацій лікарів». Важливими є також сьомий принцип – «повинна бути гарантована моральна, економічна і професійна незалежність лікаря»; восьмий – «адекватна винагорода лікарю повинна забезпечуватися владою»; дев'ятий принцип – «розмір винагороди не повинен залежати виключно від фінансового стану влади, яка його забезпечує, а також не може визначатися одностороннім рішенням уряду та повинен узгоджуватися з організацією медиків».

У Каліфорнійській декларації про незалежність і професійну свободу лікаря 1986 року наголошується: «Надаючи лікарям незалежність і професійну свободу в проведенні медичної діяльності, суспільство забезпечує найкращу з можливих систем охорони здоров'я для своїх громадян, що, у свою чергу, робить вагомий внесок у створення сильної й безпечної держави».

Надалі, зокрема в жовтні 1987 року, в Мадридській декларації про професійну автономію й самоуправління [3; 9] було наголошено на необхідності самоврядування медичної професії та професійній автономії лікарів. У цьому міжнародному акті зазначено, що ВМА вимагає, аби національні медичні асоціації у своїх державах розробляли, підтримували і брали активну участь у системах самоуправління лікарів. Такий внесок в ефективне самоуправління буде вирішальним у забезпеченні професійної автономії під час ухвалення рішень щодо надання медичної допомоги пацієнтам.

Й остання Сеульська декларація про професійну лікарську автономію і клінічну незалежність 2008 року повторно підтвердила «важливість професійної лікарської автономії й незалежності в прийнятті клінічних рішень, які повинні бути збереженими не лише як істотний компонент високоякісної медичної допомоги, а тому вигідної для пацієнта, а і як істотний принцип лікарського професіоналізму» [8, с. 87].

Отже, виходячи з положень усіх вищенаведених міжнародних актів, маємо констатувати, що основною турботою будь-якої системи самоуправління завжди повинна бути якість допомоги пацієнтам і компетентність лікарів, які надають цю допомогу. Як наслідок, у всіх країнах-членах Європейського Союзу прийняті відповідні закони, якими лікарському самоврядуванню передано цілу низку важливих регулятивних функцій системи охорони здоров'я й окреслено основні організаційні засади професійної діяльності лікарів.

Зокрема, парламентами наших сусідів були прийняті Закон Польщі «Про ізби лікарські» від 17 травня 1989 року, Закон Болгарії «Про корпоративну організацію лікарів і стоматологів» від 21 липня 1998 року, Закон Словаччини

«Про Словацьку лікарську комору» від 3 грудня 1991 року, Закон Румунії 74/1995 «Про Румунську медичну асоціацію», Закон Албанії «Про лікарське упорядкування в Республіці Албанія» від 1 червня 2000 року. Сьогодні можна констатувати, що органи лікарського самоврядування успішно діють більше як у 100 країнах світу, зокрема в США – American Medical Assotiation із 1847 року, Швейцарії – Federation des medecins suisses із 1867 року, Норвегії – Den Norske Legeforeningen із 1886 року, Канаді – The Medical Council of Canada з 1912 року, Німеччині – Bundesärztekammer із 1947 року, Македонії – Македонско лекарско друштво з 1945 та 1996 років, Туреччині – Turk Tabipleri Birligi з 1973 року, навіть у Нігерії – Nigerian Medical Association із 1988 року. Варто також відзначити, що в дружній нам Польщі станом на 2002 рік Сейм уже ухвалив 16 законів щодо регулювання діяльності різних професійних самоврядних організацій.

Виходячи зі світового та європейського досвіду, головними завданнями лікарського самоврядування можемо визначити:

- видачу дозволів і нагляд за належним і сумлінним виконанням лікарської практики;
- інтеграцію лікарського середовища в єдиний медичний простір;
- упровадження політики партнерства між системою охорони здоров'я, лікарями й пацієнтами;
- установлення обов'язкових для всіх лікарів етичних і деонтологічних засад лікарської практики;
- вплив на стан здоров'я суспільства, політику охорони здоров'я держави та ефективне використання ресурсів системи охорони здоров'я;
- співпрацю з науковими товариствами, вищими навчальними закладами в державі та за кордоном тощо.

Вищезазначені завдання лікарське самоврядування виконує, зокрема, через:

- надання права на здійснення лікарської практики;
- ведення реєстру лікарів;
- обговорення умов праці лікарів і її належної, гідної оплати;
- нагляд за належним і сумлінним виконанням лікарем його професійних обов'язків;
- визначення чітких критеріїв (індикаторів) якості надання медичної допомоги;
- притягнення лікарів до дисциплінарної відповідальності аж до позбавлення права на здійснення лікарської практики;
- співпрацю у справах фахового вдосконалення лікарів;
- проведення атестації й сертифікації лікарів, ліцензування видів медичної практики та участь в акредитації закладів охорони здоров'я;
- участь у проведенні конкурсів на заміщення інших керівних посад у службі охорони здоров'я;
- експертиза та обговорення нормативних документів органів влади, особливо тих, що стосуються змін у системі надання медичної допомоги й виконання лікарем його професійних функцій;

- здійснення контролю за використанням лікарських засобів і медичною рекламою;
- ухвалення принципів професійної етики та деонтології, обов'язкових для всіх лікарів, а також контроль за їх дотриманням;
- окреслення меж і контроль за дотриманням лікарської таємниці;
- співпраця з органами державної адміністрації, політичними організаціями, професійними спілками, а також з іншими громадськими організаціями у справах, що стосуються охорони здоров'я населення й умов виконання лікарем його професійних обов'язків;
- своєчасне забезпечення лікарів необхідною медичною інформацією;
- розробка національної стратегії системи інформування суспільства про події в системі охорони здоров'я;
- установа кваліфікації лікаря та надання права на медичну практику громадянам інших держав.

В Україні, яка стоїть на порозі серйозного реформування системи охорони здоров'я, як майбутнього члена об'єднаної Європи законодавче введення лікарського самоврядування є питанням, яке потребує якнайшвидшого вирішення. Наявне протягом усього часу незалежності України Всеукраїнське лікарське товариство (далі – ВУЛТ), ведучи свою історію з 1910 року від Українського лікарського товариства у Львові та з 1917 року від лікарського товариства УНР, може створити міцне підґрунтя для успішного запровадження лікарського самоврядування як елемента управління системою охорони здоров'я України [1, с. 73]. Тим більше, що свою готовність надати свої напрацювання, науковий та організаторський досвід і виступити рушійною силою впровадження лікарського самоврядування після прийняття відповідного Закону Верховною Радою України ВУЛТ публічно задекларувало ще влітку 2015 року на слуханні Комітету з питань охорони здоров'я на тему «Запровадження лікарського самоврядування в Україні».

Євроінтеграційний вектор України закладений насамперед крізь призму Угоди про асоціацію Україна – Європейський Союз, де чітко визначено пріоритетний підхід держави до реформування системи охорони здоров'я та зміну політики держави в напрямі децентралізації і прозорості. Без децентралізації управління охороною здоров'я через зміну командно-адміністративної на визнану у світі суспільно-адміністративну модель управління галуззю, без упровадження дієвого професійного лікарського самоврядування очікувати покращень у медицині, відновити в суспільстві довіру до медиків, здійснити соціально-економічний і правовий захист медиків неможливо.

Без сумніву, нагальних змін потребують управлінські методи системи, які впливають на якість, безпеку й доступність медичної допомоги та забезпечення прав людини у сфері охорони здоров'я. Принципи управлінських оновлень описані в Концепції і Стратегії нової системи охорони здоров'я. Необхідність запровадження лікарського самоврядування прописана також окремим пунктом у чинній коаліційній угоді. Серед змін системи управління галуззю визначено створення системи професійного самоврядування з поступовою передачею

регуляторних та управлінських функцій до самоврядної інституції, яка повинна стати одним із вагомих чинників на шляху забезпечення прозорості й відкритості однієї з ключових систем державного та суспільного життя.

Отже, введення лікарського самоврядування призведе до формування в лікарському співтоваристві й суспільстві загалом таких цивільно-правових відносин, за яких лікар нестиме персональну юридичну та фінансову відповідальність за результати своєї діяльності перед лікарським товариством, а лікарське товариство – за результати діяльності лікаря перед пацієнтами й державою.

## **2. Виникнення та розвиток ідеї законодавчого регулювання лікарського самоврядування в Україні**

Питання запровадження в Україні лікарського самоврядування за прикладом багатьох країн світу вперше порушено у 2005 році на спільному засіданні Великої Ради ВУЛТ та ініціативної робочої групи Громадської ради при МОЗ України, де вперше обговорено Проект Закону України про лікарське самоврядування, який надруковано в науково-практичному часописі «Українські медичні вісті» (Т. 6. – № 1-2 (64–65)) для широкого обговорення на VIII Всеукраїнському з'їзді ВУЛТ. 6 липня 2005 року президент ВУЛТ О. Мусій і голова правління С. Нечаєв узяли участь у Парламентських слуханнях «Проблеми у сфері забезпечення охорони здоров'я і медичного обслуговування громадян України та шляхи їх розв'язання», де також обговорювався підготований ВУЛТ законопроект «Про лікарське самоврядування». Це відображено в Рекомендаціях парламентських слухань «Програма невідкладних заходів з реформування системи охорони здоров'я України». 17 березня 2006 року проект Закону України «Про лікарське самоврядування», ініційований ВУЛТ, зареєстровано у Верховній Раді України за № 9250. Через два місяці, 19 травня 2006 року, нову доопрацьовану редакцію Проекту Закону України «Про лікарське самоврядування» опублікувала медична газета України «Ваше здоров'я», що посприяло якнайширшому обговоренню цього важливого для лікарів України документа. 7 вересня 2006 року Проект Закону України «Про лікарське самоврядування», підготовлений і доопрацьований народним депутатом Володимиром Карпуком та іншими членами ВУЛТ, із подачі голови Комітету з питань охорони здоров'я Верховної Ради України Тетяни Бахтєєвої пройшов перереєстрацію у Верховній Раді України. Але до сесійної зали українського парламенту такий необхідний для повноцінного реформування вітчизняної системи охорони здоров'я законопроект тоді, на жаль, так і не надійшов.

14–15 квітня 2007 року відбувся Перший всеукраїнський конгрес з медичного права і соціальної політики, який було проведено ВУЛТ разом з Українською медико-правовою асоціацією (далі – УМПА), Академією адвокатури України за підтримки МОЗ України, Комітету Верховної Ради України з питань охорони здоров'я та низки інших організацій. На Конгресі серед іншого також широко обговорювався Проект Закону України «Про лікарське самоврядування». Упродовж 2008 року Законопроект «Про лікарське самоврядування» знову



обговорювався на Громадських слуханнях у МОЗ України, на дорадчій раді Комітету Верховної Ради України з питань охорони здоров'я, на засіданні УМПА та під час загальнонаціонального громадського обговорення проекту Програми діяльності Кабінету Міністрів України. Однак через розпуск Верховної Ради України Законопроект тоді залишився без розгляду. У 2008 році в Сеулі на 59 Світовій лікарській асамблеї – щорічному форумі найпрестижнішої у світі організації лікарів – Світового лікарського товариства (World Medical Association – WMA) – наша країна отримала в особі своєї загальноукраїнської організації лікарів (ВУЛТ) повноправне членство в цій найпотужнішій і найавторитетнішій світовій лікарській організації. Наприкінці 2008 року, 23 грудня, під № 3539 [13] з метою адаптації українського законодавства в галузі охорони здоров'я до передових європейських і світових надбань, керуючись деклараціями Світової лікарської асамблеї, Проект Закону України «Про лікарське самоврядування» (ініціатори законопроекту – народні депутати VI скликання В. Карпук, Є. Добряк, Л. Григорович), який довго детально розглядався й удосконалювався на Дорадчій раді Комітету Верховної Ради України з питань охорони здоров'я, ВУЛТ за підтримки Національної ради з питань охорони здоров'я, через своїх членів – лікарів-депутатів – утретє подало на розгляд у стіни українського парламенту, який його вкотре не розглянув.

20 листопада 2013 року Комітет Верховної Ради України з питань охорони здоров'я спільно з ВУЛТ провів засідання «Лікарське самоврядування: міжнародний досвід та перспектива впровадження в Україні»[10]. На ньому голова Комітету Верховної Ради України з питань охорони здоров'я Т. Бахтєєва завірила присутніх, що навесні за Проект Закону України «Про лікарське самоврядування» проголосують у Верховній Раді України. Проте через політичну ситуацію такий важливий для успішного реформування системи охорони здоров'я в Україні Закон у Комітеті Верховної Ради України з питань охорони здоров'я так і не розглядався. Лише навесні 2014 року, після Революції Гідності і призначення президента ВУЛТ Олега Мусія міністром охорони здоров'я України, у Комітеті Верховної Ради України з питань охорони здоров'я рішенням від 12 березня 2014 року № 04-26/4-25 утворено Робочу групу з підготовки проекту Закону України, спрямованого на впровадження в Україні лікарського самоврядування, у складі 29 осіб під головуванням народного депутата України Романа Ілика. 1 жовтня 2014 року у Верховній Раді України нарешті було зареєстровано Проект Закону України «Про лікарське самоврядування» (№ 198/01-10) [11], унесений народним депутатом України Р. Іликом. Проте сумнозвісна Верховна Рада VII скликання, повноваження якої були достроково припинені 27 листопада 2014 року, так і не спромоглася прийняти вистражданий закон.

Сьогодні у Верховній Раді України зареєстровані два Законопроекти України «Про лікарське самоврядування», зокрема від 28.12.2016 № 5617 з ініціативи О. Мусія [14] і найновіший від 13.01.2017 № 5617-1 з ініціативи О. Богомолець [12]. Безумовно, можна стверджувати, що обидві нові редакції суттєво відрізняються від попередніх певною виваженістю і збалансованістю положень щодо повноважень, обов'язків і певною мірою елементів відповідальності

лікарського самоврядування передусім перед суспільством і частково перед державою.

Саме проект від 13.01.2017 ми аналізуватимемо в роботі. Виходячи із сьогоденної ситуації в країні, актуальність цього Законопроекту зумовлена передусім загостренням потреб населення України в належному рівні охорони здоров'я, яке виникло на тлі погіршення соціально-економічного стану суспільства. Його метою визначено реформування методів управління в системі охорони здоров'я шляхом поєднання державницьких механізмів і лікарського самоуправління відповідно до загальноновизнаних міжнародних стандартів для забезпечення професійної автономії та захисту професійних прав лікарів, надання якісної медичної допомоги пацієнтам і гарантування дотримання прав людини у сфері охорони здоров'я.

### **3. Загальна характеристика й основні положення проекту Закону України «Про лікарське самоврядування»**

Законопроект передбачає введення спеціальної термінології, визначення правових, організаційних і фінансово-економічних засад запровадження лікарського самоврядування, завдання та принципи здійснення професійного самоврядування лікарів, а також порядок формування й функціонування органів лікарського самоврядування.

Зокрема, перше питання, на якому варто зупинитися, є власне визначення правового статусу організації, яка здійснюватиме функції лікарського самоврядування, та її офіційної назви. Ст. 2 Проекту передбачає: «Українське лікарське товариство – недержавний самоврядний інститут, що забезпечує незалежність лікарів у здійсненні лікарської практики та самостійно вирішує питання організації і діяльності товариства в порядку, встановленому цим Законом». У літературі й під час обговорення законопроекту часто виникали дискусії щодо того, чому саме самоврядна лікарська організація і як вона повинна називатися.

І тут варто наголосити, що практика показує, що кожна країна, маючи свої мовні й національні особливості, має і власну національну назву, яка їх відображає. Наприклад, «Ізба лікарська» в Польщі чи «Лекарський союз», який є в Болгарії, також має свою автентичну назву. Чи у Фінляндії така корпоративна професійна організація називається, наприклад, «Лякерелітто». Чи в країнах колишньої Югославії може називатися «Дружество» чи «Комора». У Німеччині це «Бундес ерцте камер», що в перекладі означає «федеральна камера» чи «федеральна палата». У Франції це «Ордр». І багато-багато інших зовсім не схожих одна на одну назв, які є абсолютно унікальними, і тим самим вони закріплюють національну особливість кожної країни. Тому видається, що Україна не повинна відходити від такої світової тенденції. І закріплення назви «Лікарське товариство», яке передбачене цим законопроектом, є цілком обґрунтованим, оскільки є історичною назвою, яка вже існує більше ніж століття. Зокрема, Українське лікарське товариство було засноване у Львові в 1910 році. У 1917 році на терені УНР була створена Спілка українських лікарів. У 1990 році відбулося відновлення діяльності лікарського товариства.

Щодо основних засад, принципів і завдань лікарського самоврядування, то можна сказати, що всі основні положення, які містяться у вищезгаданих міжнародно-правових актах і впливають із досвіду законодавства країн Європейського Союзу, лягли в основу цього законопроекту, були успішно втілені в ст. ст. 4–6. І тому суттєвих зауважень щодо їх змісту немає.

А от положення ст. 7 «Українське лікарське товариство і держава» (воно, зокрема, передбачає в ч. 1: «Українське лікарське товариство здійснює свою діяльність незалежно від органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб, а держава, у свою чергу, створює належні умови для діяльності Українського Лікарського Товариства та забезпечує дотримання гарантій лікарської практики») викликає питання: а хто ж контролюватиме належне виконання покладених на Товариство обов'язків? Так от, останній проект якраз частково врегулював дисбаланс, який існував раніше щодо великої кількості повноважень і відсутності правового регулювання відповідальності. Адже дуже важливо не втратити єдність трьох взаємопов'язаних елементів – надання повноважень, установлення обов'язків і відповідальності за неналежне їх виконання чи невиконання взагалі.

Отже, серед принципів здійснення лікарського самоврядування в ст. 5 Проекту передбачено принцип законності (відповідності діяльності та прийнятих рішень Конституції й законам України); принцип соціальної відповідальності (врахування суспільних інтересів під час здійснення діяльності Українського лікарського товариства); принцип прозорості й публічності, який реалізовуватиметься через вільний доступ лікарів і громадян до інформації щодо діяльності організації та її органів, яка не є конфіденційною й не є лікарською таємницею відповідно до закону про інформацію; принцип підзвітності – публічне звітування керівних органів Українського лікарського товариства перед своїми членами й суспільством про прийняті рішення та результати їх виконання, а також урахування думки членів організації для оцінювання й коригування рішень.

Таке формулювання, на нашу думку, є дещо загальним і не передбачає конкретної відповідальності, ще раз акцентує увагу на незалежності лікарського самоврядування від держави, на його підзвітності й підконтрольності громадськості та суспільству. Отже, держава матиме вплив на Українське лікарське товариство лише через норми законодавства на підставі принципу законності.

Тому видається, що було б доцільно більш детально врегулювати відносини лікарського самоврядування з Міністерством охорони здоров'я, які повинні тісно співпрацювати для задоволення спільної мети, а саме ефективного функціонування системи охорони здоров'я. Зокрема, видається за необхідне дещо розширити й деталізувати норму ст. 42 Проекту «Взаємодія Українського лікарського товариства та центрального органу виконавчої влади у сфері охорони здоров'я», де передбачено, що керівник центрального органу виконавчої влади у сфері охорони здоров'я може звернутися до Конгресу Українського лікарського товариства або Національної ради Українського лікарського товариства з пропозицією розглянути питання, які є компетенцією

лікарського самоврядування. Для розгляду цієї пропозиції встановлюється місячний термін із дня подання, і в разі невідповідності рішення органів Українського лікарського товариства чинному законодавству України керівник центрального органу виконавчої влади у сфері охорони здоров'я може оскаржити їх у суді.

Цікавою зокрема була доповідь «Лікарське самоврядування в Україні: бачення Міністерства охорони здоров'я» заступника Міністра охорони здоров'я Віктора Шафранського, який серед спільних завдань Міністерства та лікарського самоврядування визначив такі кроки: по-перше, надзвичайно важливим і першочерговим завданням є надання представникам професійних лікарських асоціацій і лікарського самоврядування права щодо контролю за дотриманням медичними працівниками етичного кодексу лікаря України; по-друге, необхідною є постійна участь професійних лікарських асоціацій і представників лікарського самоврядування в процесах атестації медичних кадрів, які проводяться структурними підрозділами з питань охорони здоров'я Київської міської та обласних державних адміністрацій і Міністерства охорони здоров'я України; по-третє, необхідно також активно залучати представників професійних лікарських асоціацій і лікарського самоврядування до складу наглядових рад закладів охорони здоров'я з метою взяття участі в безпосередніх процесах управління закладами охорони здоров'я; по-четверте, лікарське самоврядування та представники професійних лікарських організацій повинні бути брати активну участь у розробці й упровадженні сучасних програм післядипломної підготовки та безперервного професійного розвитку лікарів; по-п'яте, Міністерство має долучати представників лікарських асоціацій і лікарського самоврядування до складу робочих груп, що нині створюються в Міністерстві охорони здоров'я, з нагальних питань розбудови галузі; по-шосте, активне залучення представників професійних лікарських асоціацій і лікарського самоврядування до складу конкурсної комісії МОЗ з питань розміщення державного замовлення у вищих навчальних закладах і закладах післядипломної освіти МОЗ України.

Також заступник Міністра слушно зауважив, що «успішне управління охороною здоров'я спирається, можна сказати, на три кити: це бюрократичне управління, тобто формалізована система управління; це лікарське самоврядування, тобто це структури, які впливають на управління надавачів медичних послуг; і це участь громадських пацієнтських організацій» [15].

Отже, як бачимо, Міністерство охорони здоров'я розглядає лікарське самоврядування не як рівноправного партнера у вирішенні спільної мети, а лише як дорадчий орган, який може надавати фахові консультації, але самостійно нічого не вирішувати. Навряд чи такий підхід є правильним і, очевидно, потребує ще часу та підтримки громадськості для вирішення цього «конфлікту інтересів», який шкодить спільним інтересам і передусім суспільству.

Щодо компетенції лікарського самоврядування, а саме Українського лікарського товариства, то, безумовно, однією з найголовніших його функцій є введення електронного реєстру лікарів. Сьогодні, на превеликий жаль, існує тільки реєстр лікарів системи Міністерства охорони здоров'я України. Він якимось

функціонує, але відомо, що є 14 відомств, які мають свої системи охорони здоров'я, а там, на превеликий жаль, такої бази даних лікарів, які можуть здійснювати професійну діяльність на території України, немає. І тому практично 25 відсотків лікарів залишені поза межами цього реєстру, який здійснює сьогодні Міністерство охорони здоров'я України, що в принципі є неприпустимим.

Зокрема, в ст. 1 Проекту міститься визначення поняття «єдиний реєстр лікарів України» як бази даних, яка містить відомості про всіх лікарів, котрі мають право на здійснення лікарської практики на території України.

І тут також є певне дискусійне питання, так би мовити, точка зіткнення й відсутності розуміння з боку лікарської спільноти, зокрема щодо обов'язковості членства в організації лікарського самоврядування й унесення відповідно даних до Єдиного реєстру лікарів України. Практика країн, де вже давно й успішно функціонує лікарське самоврядування як елемент системи управління сферою охорони здоров'я, свідчить про те, що членство має бути обов'язковим. Зокрема, така практика існує й у Польщі, й особливо в Німеччині, тому що тоді та категорія відповідальності починає працювати, оскільки за порушення професійних лікарських обов'язків і етичних принципів лікар може переслідуватися законом і навіть втратити право на професію. Виходячи з аналізу норми ст. 1 Проекту, ми можемо зробити висновок, що внесення даних до реєстру є обов'язковим для всіх лікарів, які мають бажання займатися лікарською практикою на теренах України, незалежно від того, це громадяни України чи іноземці або навіть особи без громадянства.

Також питання членства в Українському лікарському товаристві регулюється ст. 38 Проекту, де, зокрема, в ч. 1 встановлено, що з моменту державної реєстрації Українського лікарського товариства її членами стають усі практикуючі лікарі, які на цей момент отримали сертифікат лікаря-спеціаліста чи інший прирівняний до нього документ, а також особи, які отримали диплом лікаря і продовжують свою освіту для отримання сертифіката «лікар-спеціаліст». А в ч. 2 ст. 38 подано вичерпний перелік підстав набуття членства в Українському лікарському товаристві для осіб, не передбачених у ч. 1, а також зазначається, що всі члени Українського лікарського товариства вносяться до Єдиного реєстру лікарів України в порядку, передбаченому цим Законом.

Питанню Єдиного реєстру лікарів України також присвячена окрема ст. 12, у якій регулюються всі організаційні питання щодо створення та ведення цього реєстру. Зокрема, відповідно до ч. 1 ст. 12, Українське лікарське товариство забезпечує ведення Єдиного реєстру лікарів України з метою збирання, зберігання, обліку та надання достовірної інформації про лікарів України й лікарів іноземних держав, які, відповідно до цього Закону, набули права на здійснення лікарської практики в Україні, а також про лікарів-інтернів, лікарів-резидентів і лікарів-наставників щодо їх кількості; персонального складу; працевлаштування, спеціалізації за спеціальностями та субспеціальностями; професійного розвитку й/або кваліфікації; належності лікарів України до одного з регіональних відділень Українського лікарського товариства, відомостей про заохочення і стягнення на лікарів, накладені Українським лікарським

товариством відповідно до цього Закону і статуту Українського лікарського товариства, відомостей стосовно наставництва. Унесення всіх цих відомостей до реєстру здійснюється регіональними відділеннями Українського лікарського товариства. Частина 2 ст. 12 установлює перелік відомостей, що вносяться до реєстру. Це практично всі відомості, які тільки можуть бути відомі про лікаря й дають вичерпну інформацію про нього як про фахівця. Це, безумовно, дуже важливо з огляду на забезпечення умов для реалізації такого права пацієнта, як право на вибір лікуючого лікаря. Оскільки, згідно з ч. 4 ст. 12 Проекту, інформація, внесена до Єдиного реєстру лікарів України, є відкритою на офіційному веб-сайті Українського лікарського товариства, крім персональних даних. Відповідно до ч. 6 ст. 12, порядок ведення Єдиного реєстру лікарів України затверджується Українським лікарським товариством.

Отже, самоврядність дає певною мірою розширення суверенних прав, децентралізує й раціоналізує на рівні держави, тобто управління на рівні держави й так само адміністративних завдань. Оскільки це належить до публічних функцій, тобто тих, які стосуються всієї сфери, то обов'язкове членство є необхідною умовою, яка власне успішно втілена в останньому Проекті.

У контексті запровадження лікарського самоврядування велике значення має питання встановлення гарантій захисту професійної відповідальності лікарів. Найкращою гарантією, на нашу думку, виступатимуть саме клінічні стандарти і протоколи, розробка яких має бути передана в компетенцію лікарського самоврядування, а питання затвердження цих стандартів має бути в компетенції Міністерства. Такий розподіл обов'язків гарантуватиме, по-перше, професійний підхід до питання забезпечення якості надання медичних послуг і медичної допомоги, а нормативно-правовий характер цих документів забезпечить гарантії їх дотримання на практиці. Більше того, наявність таких стандартів і протоколів буде не лише інструментом захисту професійної відповідальності лікарів, а й захистить пацієнтів не лише від неякісної медичної допомоги, а й від необґрунтованих і непередбачених у стандартах обстежень чи втручань, які здорожчують діагностику та лікування.

На засіданнях комітету з розробки законопроекту висловлювалася думка, що не дуже узгоджені між собою статті, які передбачають самостійність, незалежність лікаря й дотримання стандартів, оскільки лікар не може бути абсолютно самостійним і робити, що хоче, бо повинен дотримуватися професійних стандартів, міжнародних та українських. З такою позицією складно погодитися, оскільки до основних засад лікарського самоврядування, згідно зі ст. 4 Проекту, зараховано «пріоритет інтересів пацієнтів та повага до персонального простору пацієнта, що виявляється у праві лікаря призначати пацієнтові методи обстеження та лікування виходячи виключно з їх адекватності з точки зору актуальних/сучасних медичних стандартів, незалежно від будь-яких зовнішніх впливів», і «повага до професійної свободи лікаря, визнання його можливості обирати апробовані методи діагностики, лікування та реабілітації відповідно до найкращої практики доказової медицини та особливостей клінічної ситуації», які взаємодоповнюють, а не суперечать одна одній. Цікаву

позицію щодо цього питання висловив доктор Отмар Клойбер, який є генеральним секретарем Світового лікарського товариства (World Medical Association – WMA): «Самоврядність прямо пов'язана з професійною автономністю й незалежністю в клінічному плані. Це вимагає встановлення для професії чітких правил і їх подальшого дотримання лікарями. І це є також одним із механізмів захисту пацієнта, що він буде пролікований із застосуванням найкращих практик. Тут фактично мова йде про застосування доказової медицини як дотримання стандарту. Звичайно, стандарт може дати тільки коридор для застосування кращих практик. Стандарти не можуть диктувати, як треба лікувати». Цілком справедливо, що не можна розуміти запровадження стандартів як обмеження клінічного мислення лікаря. Теза про те, що стандарти створюють коридор, є дуже влучною, оскільки вони лише встановлюють певні межі, за які лікар не може вийти, але водночас у цих межах він отримує певну свободу вибору виходячи з кожного конкретного випадку. Наприклад, пацієнту, у якого діагностовано гострий апендицит, стандарт передбачає проведення операційного втручання, але лікар може, виходячи з анамнезу та клінічних досліджень, виконати цю операцію або відкритим способом, або використавши лапароскопічне (малоінвазивне) втручання.

Отже, належна правова регламентація протоколів і стандартів надання медичної допомоги може, окрім захисту суб'єктів надання медичної допомоги, вирішити також і питання меж фінансової доступності. Існує низка медичних процедур і засобів, які слугують допоміжними технологіями й суттєво не можуть вплинути на стан здоров'я пацієнта, окрім цього, вони відзначаються дорожнечою [16, с. 23]. Мадридська декларація про професійну автономію й самоуправління, що прийнята ВМА, встановлює також заборону дій, за яких «необґрунтоване використання медичної техніки може призвести до збільшення вартості медичної допомоги до такого рівня, що вона стане недоступною для пацієнтів, які її потребують» [17, с. 25]. Обов'язком лікаря міжнародні норми визначають також активне сприяння зменшенню вартості лікування, при цьому встановлюючи основний критерій для визначення меж фінансових витрат на медичну допомогу: «Найважливіший обов'язок його є представлення інтересів хворих і травмованих (усупереч вимогам суспільства зменшити витрати), щоб не створити небезпеку здоров'ю пацієнта або його життя» [3]. Отже, саме обов'язком медичного персоналу є визначення можливостей для мінімізації витрат на медичні послуги так, щоб повною мірою забезпечити повноцінну та професійну допомогу.

Також важливо наголосити на тому, що з 12 принципів, затверджених ВМА ще у 1963 році, 4 найголовніші принципи побудови лікарського самоврядування для національної системи охорони здоров'я присвячені найбільш актуальному сьогодні моменту, зокрема тому, що розмір винагороди не повинен залежати виключно від фінансового стану влади. Розмір винагороди, який отримують лікарі в державі, не може визначатися одностороннім рішенням уряду й повинен узгоджуватись із професійними організаціями медиків. Світ живе за такими принципами ще з 1967 року. Це питання є одним із ключових факторів

створення належних умов для професійного розвитку та фінансової незалежності лікарів.

Отже, проблеми, які ми проаналізували в роботі, – це лише частина питань, вирішальна роль у розв'язанні яких має належати лікарському самоврядуванню і які повинні зважено, з урахуванням національних особливостей організації системи охорони здоров'я бути передані на розсуд лікарської спільноти, яка має бути повноправним учасником у вирішенні важливих професійних питань. Безумовно, ще дуже багато питань, які потребують дослідження в контексті цього законопроекту, зокрема здійснення ліцензування професійної діяльності лікаря, видача дозволу на здійснення професійної лікарської діяльності, питання броні спеціалістів за фахом, участь в акредитаціях, участь в атестаціях на початку, а потім і скасування атестації, ведення безперервної післядипломної освіти, як це є в багатьох країнах Європи, питання ухвалення й дотримання Етичного кодексу лікаря, залишаються поза увагою через обмежений обсяг роботи. Проте це не означає, що вони є менш важливими.

### **Висновки**

Таким чином, прийняття Закону України «Про лікарське самоврядування» забезпечить відповідні умови для створення якісно нової системи управління лікарською практикою, що поєднуватиме державні та самоврядні механізми, які завдяки синергії повинні більшою мірою слугувати досягненню основоположної тріади системи охорони здоров'я: ефективна й функціональна нормативно-правова база; якісна, безпечна й доступна медична допомога; забезпечення прав людини у сфері охорони здоров'я.

Це стане важливим кроком на шляху вдосконалення національної системи охорони здоров'я України через формування дієвої та ефективної системи лікарського самоврядування в Україні, сприятиме децентралізації функцій управління охороною здоров'я України, адже частина повноважень, які сьогодні покладені на Міністерство охорони здоров'я України, буде передана органам лікарського самоврядування. Проте варто ще попрацювати над питанням відповідальності, бо функціонування системи, яка передбачає лише повноваження без дієвого контролю й установлення конкретної відповідальності, не може бути ефективним. Відтак задекларований сьогодні, проте не завжди ефективний принцип контролю з боку представників громадянського суспільства за реформами у сфері охорони здоров'я буде змінений запровадженням нового суб'єкта, який спільно з органами влади у сфері охорони здоров'я поділятиме відповідальність за функціонування національної системи охорони здоров'я й забезпечуватиме права людини у сфері охорони здоров'я.

Задеклароване в законопроекті завдання лікарського самоврядування щодо дотримання принципу незалежності лікаря й захисту органами лікарського самоврядування від втручання у здійснення лікарської практики каталізуватиме законодавчі ініціативи, спрямовані на забезпечення належного правового, соціального та фінансового захисту лікаря, окреслюватиме механізми притягнення до відповідальності за перешкоджання виконання лікарем своїх



професійних обов'язків щодо надання медичної допомоги особам незалежно від їхніх поглядів, переконань, майнового статусу тощо, позбавить важелів адміністративного тиску на лікарів. Упровадження системи лікарського самоврядування слугуватиме скороченню тіньового обігу коштів у системі охорони здоров'я, убезпечить пацієнтів від неякісної медичної допомоги, дасть практичне обґрунтування доцільності функціонування закладів охорони здоров'я, визначить потребу в лікарях різних спеціальностей, дасть змогу вести ефективний реєстр лікарів і рейтинг їхньої професійної діяльності, сформувавши систему страхування професійної відповідальності лікарів і механізми ефективного захисту їхніх прав, а також сприятиме запобіганню кризовим явищам у системі охорони здоров'я.

### **Список використаних джерел:**

1. Професійна автономія лікарів і самоврядування / [А. Базилевич, О. Мусій, І. Сенюта, М. Тишук]. – Одеса : Вид-во Бартенєва, 2015. – 76 с.
2. Дванадцять принципів організації охорони здоров'я для будь-якої національної системи охорони здоров'я від 01.10.1963 / Всесвітня медична асоціація [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/990\\_004](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/990_004).
3. Декларація стосовно незалежності та професійної свободи лікаря від 30.10.1986 / Всесвітня медична асоціація [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995\\_326](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_326).
4. Про адвокатуру і адвокатську діяльність : Закон України від 05.07.2012 № 5076-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2013. – № 27. – Ст. 282.
5. Про аудиторську діяльність : Закон України від 22.04.1993 № 3125-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 23. – Ст. 243.
6. Про нотаріат : Закон України від 02.09.1993 № 3425-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 39. – Ст. 383.
7. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 31. – Ст. 545.
8. Короленко В.В. Громадські об'єднання дерматовенерологів України. На шляху від наукових товариств до лікарського самоврядування / В.В. Короленко // Український науково-медичний молодіжний журнал. – 2013. – № 2. – С. 86–87.
9. Мадридська декларація стосовно професійної автономії та самоуправління від 01.10.1987 / Всесвітня медична асоціація [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/990\\_025](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/990_025).
10. Нечаїв С. Лікарське самоврядування в Україні – необхідна умова Європейського реформування охорони здоров'я / С. Нечаїв [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://meduniv.lviv.ua/files/press-centre/2014/n1505144/nechaj2014.05.12\\_1a1\\_likksam-neobkhdna\\_umova\\_dan\\_1a2\\_k.rtf](http://meduniv.lviv.ua/files/press-centre/2014/n1505144/nechaj2014.05.12_1a1_likksam-neobkhdna_umova_dan_1a2_k.rtf).
11. Про лікарське самоврядування : Проект Закону України від 01.10.2014 № 5124 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=52254](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52254).
12. Про лікарське самоврядування : Проект Закону України від 13.01.2017 № 5617-1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=60904](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60904).
13. Про лікарське самоврядування : Проект Закону України від 23.12.2008 № 3539 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_2?id=&pf3516=3539&skl=7](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=3539&skl=7).
14. Про лікарське самоврядування : Проект Закону України від 28.12.2016 № 5617 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=60835](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60835).

15. Стенограма комітетських слухань комітету Верховної Ради України з питань охорони здоров'я від 01.07.2015 на тему: «Запровадження лікарського самоврядування в Україні» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://komzdrav.rada.gov.ua/news/Slukhan/KomSlukh/Stenogramy\\_slukhan\\_u\\_Komiteti/73170.html](http://komzdrav.rada.gov.ua/news/Slukhan/KomSlukh/Stenogramy_slukhan_u_Komiteti/73170.html).

16. Устінов О.В. Лікарське самоврядування: міжнародний досвід та перспектива впровадження в Україні / О.В. Устінов // Український медичний часопис. – 2013. – № 11. – С. 22–24.

17. Щирба М.Ю. Фінансова допустимість охорони здоров'я: проблеми правового статусу пацієнтів / М.Ю. Щирба // Науковий вісник Ужгородського національного університету. – 2016. – Вип. 39. – Т. 1. – С. 25.

**Коваль М.В.**

*кандидат юридичних наук, професор,  
професор кафедри адміністративного права і процесу та митної безпеки  
Університету державної фіскальної служби України,  
м. Ірпінь, Київська область*

**Коваль А.М.**

*кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри державно-правових дисциплін  
ВНЗ «Університет економіки та права «КРОК»,  
м. Київ*

## **ПРО ПОНЯТТЯ, СУТНІСТЬ, СТРУКТУРУ ТА ЗМІСТ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО ТЕРМІНА «ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ»: ТЕОРЕТИЧНІ Й ПРАВОВІ АСПЕКТИ**

### ***Анотація***

*У роботі автори розглядають питання, пов'язані з поняттям, сутністю і змістом конституційно-правового терміна «забезпечення прав і свобод людини». Зазначений термін розглянутий із позиції теоретичного обґрунтування. Також проведено дослідження щодо вживання зазначеного терміна в нормативно-правових приписах чинного законодавства. Указані напрями пошуків пов'язані з аналізом низки нормативно-правових актів, у яких уживається досліджуваний термін, і вивченням положень доктринальних джерел, що торкалися розвідки цього терміна. Вони дають підставу зробити висновок, що конституційно-правовий термін «забезпечення прав і свобод людини» є базовим та інтегруючим щодо інших термінів, які вживаються як забезпечувальні стосовно прав і свобод людини на теренах України. Отже, зазначається, що такі терміни, як «визнання», «утвердження», «закріплення», «гарантування», «додержання», «дотримання», «обстоювання», «реалізація», «охорона», «захист», «відновлення», «компенсування», «застосування примусових заходів» тощо, є наповнювачами сутнісного і змістового складників терміна «забезпечення прав і свобод людини» в Україні.*

## Вступ

Життєві реалії сьогодення в Україні показують, що юридична правозастосовна практика нерідко потребує з'ясування або роз'яснення сутності волі законодавця, яку він закладає в редакційну конструкцію того чи іншого правового припису. Одним із основних виявів виявлення сутності й з'ясування змісту правової норми, в якій започаткована воля законодавця, в правозастосовній практиці в низці випадків є процес тлумачення норм законодавства. Тлумачення правового припису – це ні що інше як інтерпретація норми права, зафіксованої в нормативно-правовому акті. У теорії цей процес пов'язують із розумовою діяльністю повноважного суб'єкта, яка має на меті встановлення точного значення (змісту) волі законодавця, закладеної у правовому приписі нормативно-правового акта. Мета такої тлумачної діяльності пов'язана з правильним і однаковим розумінням норми законодавства та правильним і однаковим її застосуванням.

Варто зазначити, що в чинному законодавстві в низці конструкцій правових приписів доволі нерідко вживаються терміни, сутність яких або зовсім не визначена, або визначена не однозначно, а це призводить до такого стану, коли правозастосовні органи або їхні посадові чи службові особи тлумачать такі терміни, іноді надто довільно, на власний розсуд, що призводить у кінцевому підсумку до неадекватного впровадження волі законодавця в практику застосування тієї чи іншої норми законодавства.

Реалії нашого сьогодення показують, що до визначення змісту, сутності та призначення тієї чи іншої правової норми або її певного положення правозастосовники можуть підходити з різних позицій. Причому, як це не парадоксально, представники окремих державних органів або посадові чи службові особи в нашій державі, які повинні свято дотримуватись положень, зафіксованих у правових приписах, інколи, особливо останнім часом, прагнуть їх тлумачити в потрібному їм руслі без урахування прийнятого рішення офіційно уповноважених на те Конституцією та законами України державних інституцій. У повсякденному житті в процесі правозастосування суб'єкти, що його здійснюють, використовують офіційне тлумачення того чи іншого правового припису, якщо таке тлумачення функціонує в правовому сегменті держави, але нерідко вони звертаються до неофіційного у своїй більшості доктринального, тобто наукового, тлумачення.

У роботі автори акцентують свою увагу на проблемі тлумачення певних термінів, які започатковані в Конституції України і є засадничими. Водночас вони потребують свого з'ясування відносно сутності їх використання в тому чи іншому правовому приписі, чи є такими, що при правозастосуванні потребують роз'яснення як на офіційному так і на неофіційному рівнях.

У чинній Конституції України, в її вступній частині – Преамбулі, передбачені генеральні цілі, задля реалізації яких у 1996 році прийнята Конституція України, і головною з них зазначена мета **«забезпечення прав і свобод людини та гідних умов її життя»**, яка декларується для всього Українського народу, тобто для громадян України всіх національностей [1]. Це емке, сутнісне та багатоаспектне словосполучення, започатковане як

конституційно-правовий термін. Цей термін, на нашу думку, потребує наукового супроводження, методологічного обґрунтування та правового аналізу, який нами буде здійснений у праці.

## **1. Науково-методологічне обґрунтування поняття, сутності, структури та змісту конституційно-правового терміна «забезпечення прав і свобод людини»**

У міжнародних правових документах, у національному законодавстві, а також у науковій і публіцистичній літературі досить часто вживається термінологічне словосполучення «*права і свободи людини*». Водночас науковці зазначають, що відмінність між правами і свободами як явищами соціуму, а також між відповідними поняттями ще й донині не врегульована, тобто однозначного підходу до розкриття їх сутностей навіть на загальному теоретичному рівні не встановлено. Тому терміни «*права*» і «*свободи*» здебільшого використовуються як синоніми. Разом із тим як у науково-публіцистичній літературі [2, с. 226–227; 3, с. 67], так і в нормативно-правових актах застосовується термін «*права людини*», що акумулює ці два поняття (наприклад, ч. 2 ст. 32 Конституції України) [1].

Отже, досліджуючи питання, пов'язані з використанням у повсякденному житті людини, суспільства, держави таких соціально-правових категорій, якими є «*права*» і «*свободи*» людини, варто враховувати положення про те, що термін «*права людини*» здебільшого в наукових працях використовується як такий, що об'єднує ці два поняття, розкривається він науковцями через філософську категорію «*можливості*» [4, с. 172–173; 5, с. 16].

Щодо поняття «*права людини*» П. Рабінович у наукових публікаціях зазначає, що «*основні права людини*» – це певні можливості, які необхідні для задоволення потреб її існування та розвитку в конкретних історичних умовах, вони об'єктивно визнаються досягнутим рівнем розвитку суспільства (економічним, духовним, соціальним тощо), забезпечені обов'язками інших суб'єктів і мають бути загальними та рівними для всіх людей [6, с. 7; 5, с. 20].

На думку О. Скакун, «*основні права людини*» – це гарантована законом міра свободи (можливості) особи, яка, відповідно до досягнутого рівня еволюції людства, в змозі забезпечити її розвиток і закріплена у вигляді міжнародного стандарту як загальна й рівна для існування всіх людей [4, с. 172].

Представники вітчизняної науки філософії прав зазначають, що права людини – це визначені суспільством і забезпечені всією системою суспільного життя форми і способи людської самореалізації: це те, що існує як усталені й незаперечні можливості для людини вчиняти так чи інакше [8, с. 185].

Розглядаючи підходи до визначення поняття «*права людини*» зарубіжними науковцями, варто зазначити, що, згідно з думками авторів підручника для вишів «Права человека»: «Права человека – это определённые нормативно структурированные свойства и особенности бытия личности, которые выражают ее свободу и являются неотъемлемыми и необходимыми способами и условиями ее жизни, ее взаимоотношений с обществом, государством, другими индивидуумами» [9, с. 1].

Відомий фахівець із міжнародних відносин, викладач Денверського університету (США), автор численних робіт із проблем права Джек Донеллі в роботі «Права людини у міжнародній політиці» відмічає, що «термін «права людини» вказує й на їх природу, і на джерело – це права, які кожний має тільки тому, що він людина. Ними володіють усі люди незалежно від будь-яких прав і обов'язків, які особи можуть (або не можуть) мати як громадяни, члени сімей, працівники або елементи будь-якої державної або приватної організації чи об'єднання. Це універсальні права» [10, с. 33].

Андреас Вільдт, представник німецької школи права, у роботі «Права людини і моральні права», що ввійшла в цикл робіт під спільною назвою «Філософія прав людини», зазначає: «Права людини є правами, що належать кожній людині, оскільки вона є людиною й, отже, усім людям рівною мірою. Вони визначені звідси тим, чим кожна людина вирізняється як людина, людським буттям як таким або сутністю людини» [11, с. 120].

У сучасній національній науковій літературі з юриспруденції поняття «права людини» в найзагальнішому вигляді трактуються в таких інтерпретаціях: а) це ні що інше як певним чином унормована свобода людини; б) задоволення певних потреб та інтересів особисті, членів суспільства, людської спільноти загалом; в) вимоги людини про надання їй певних благ, скерованих до суспільства, держави й законодавства; г) певний вид (форма існування, спосіб вияву) моралі [12, с. 6; 13, с. 336].

Розуміння «прав людини» як її певних можливостей відображено в наукових працях провідних вітчизняних учених, які займаються проблемами суспільствознавства та юриспруденції. Згідно з їхніми думками й підходами, «права людини» – це природні можливості індивіда, які забезпечують його фізичне існування, людську гідність і свободу діяльності в усіх сферах життєдіяльності, тобто задовольняють його різні фізичні, матеріальні та духовні потреби, необхідні для існування людини в оточуючому її природному середовищі й направлені на її розвиток у конкретно-історичних умовах, об'єктивно визначаються досягнутим рівнем розвитку людства, мають бути загальними та рівними для всіх членів людської спільноти й закріплюються як нормативна форма взаємин людей, за допомогою якої здійснюється упорядкування їхніх зав'язків, координація їхніх вчинків і діяльності, запобігання суперечностям, протиборству та конфліктам. По суті, права людини нормативно формують ті умови і способи життєдіяльності людей, які об'єктивно необхідні для забезпечення нормального функціонування індивіда, суспільства, держави [2, с. 217].

Отже, «права людини» за своєю сутністю, по-перше, – це сутнісний підхід до свободи людини, тобто підхід, який передбачає надання їй спроможності діяти певним чином або утримуватися від учинення певних дій із тим, аби забезпечити собі та іншим належне існування, розвиток, а також задоволення потреб, що необхідні людині для її життєдіяльності як біологічного та соціального створіння; по-друге, зміст та обсяг можливостей особистості залежать насамперед від можливостей оточуючого її соціуму, зокрема головним чином від рівня його економічного розвитку; по-третє, такі можливості за своїми ознаками

мають бути рівними, однаковими для всіх членів людської спільноти й лише тоді вони будуть правовим мірилом у взаєминах між людьми; по-четверте, зазначені можливості не повинні відчужуватися, відбиратись, ліквідуватися будь-ким і не можуть бути також «дарунком» з боку держави або будь-якої іншої організації чи особи [14, с. 89].

Беручи за основу базове матеріально-правове поняття «*права людини*», здійснимо науково-методологічне обґрунтування поняття, сутності, структури і змісту конституційно-правового терміна «*забезпечення прав і свобод людини*», для цього, на нашу думку, варто екстраполювати отримані в процесі розробок результати, пов'язані із самим поняттям «*права людини*» як правової категорії, на поняття конституційно-правового терміна «*забезпечення прав і свобод людини*». Як зазначається в Сучасному словнику іншомовних слів, слово «*екстраполяція*» трактується як поширення висновків, отриманих від спостережень над однією частиною явища, на іншу його частину [15, с. 257].

Вітчизняними науковцями зазначається, що поняття «*права людини*» характеризуються певними якісними та кількісними показниками, де, на думку вчених, якісні показники розкриваються насамперед *змістом* самих *прав людини*, а кількісні показники – *обсягом прав людини*. Досліджуючи поняття, сутність і зміст поняття «*забезпечення прав і свобод людини*», варто виходити з напрацювань науки, які є в її розпорядженні щодо розуміння теорією терміна «*права людини*». Є очевидним, що центральним, стрижневим елементом «*прав людини*» є певні можливості, які має людина, тобто можливості діяти певним чином чи утримуватися від певних дій задля задоволення своїх потреб та інтересів.

Виходячи із загальної теорії, діяльність характеризується певними притаманними їй рисами (ознаками). Так, до неї зараховують мету, предмет (об'єкт) діяльності, умови діяльності, способи (форми) діяльності, засоби діяльності, результати діяльності й низку інших її складових. Найбільш важливими, визначальними серед них є умови та засоби діяльності, оскільки саме ними зумовлюється реальність використання можливостей суб'єкта, тобто їх здійсненність. Тому поняття змісту *прав людини* можна визначити як умови та засоби, які обумовлюють реалізацію можливостей людини, що необхідні задля задоволення потреб її існування та розвитку [14, с. 90].

На думку науковців, кількісні показники *прав людини* можуть відображатися поняттям *обсягу прав людини*, де кількість – це визначеність предмета, яка характеризує його множинність, величину, інтенсивність і ступінь вияву тієї чи іншої властивості. Обсяг же, як і будь-яка кількість, визначається за допомогою певних одиниць виміру (наприклад, кількість певних можливих варіантів поведінки, кількість часу, кількість благ, розмір пільг тощо). Отже, обсяг *прав людини* – це їх суттєва властивість, яка відображається показниками відповідних можливостей, виражених у певних одиницях виміру [12, с. 257].

На сучасному етапі державотворення в Україні, зокрема під час побудови правової, соціальної, демократичної держави, надзвичайно важливим є процес створення цілісної науково обґрунтованої концепції забезпечення прав і

свобод особистості, яка б включала широке коло теоретичних положень щодо поняття, сутності та змісту забезпечення прав і свобод людини й передбачала реальний механізм їх реалізації в життєдіяльність українського суспільства та держави.

Як зазначає низка науковців [16, с. 165–167], і законодавець це положення впровадив як законодавчу технологію [1], найбільш удало й комплексно характеризує цілеспрямовану діяльність суспільно-державних інституцій щодо надання правам людини реального змісту в житті українського суспільства та держави такий універсально-ємкий термін, яким є «*забезпечення*». Зазначений термін поряд із термінами «утвердження», «визнання», «гарантування», «реалізованість», «використання», «застосування», «додержання», «дотримання», «обстоювання», «охорона», «захист» «обмеження», «втручання», «вторгнення», «поновлення», «компенсування» тощо [1] програмно і змістовно використовується в Конституції України й чинному національному законодавстві стосовно правового регулювання такого суспільно-правового феномена, яким є «*права людини*» та механізм їх упровадження в життєдіяльність особи, суспільства, держави.

Тому тлумачення терміна «*забезпечення*», його обґрунтування з позиції права й використання в процесі реалізації «*прав людини*» в Україні є суттєвим і необхідним для розуміння його як теоретичного постулату й засобу впровадження в практичне реальне буття українського суспільства та держави.

Актуальність використання юридичною наукою та юридичною практикою універсального терміна «*забезпечення*» щодо «*прав людини*» зумовлено філософсько-історичними та громадсько-політичними передумовами, а також інтересом сучасного правознавства до впровадження в життєдіяльність суспільства, держави такого явища, яким є «*права людини*».

Натепер «*права людини*» в сучасному українському «людинознавстві», «суспільствознавстві», «державознавстві» та «правознавстві» розглядаються як такі, що є універсальними, всеосяжними й невід’ємними від людини, є такими її властивостями, які матеріалізуються за допомогою певних механізмів у суспільне та державне життя, а також як право через поняття, явища, категорії, принципи, реалії тощо, є такими, що формуються в суспільному та державному житті й несуть у собі етичне, філософське, політичне, управлінське та інше забарвлення [12, с. 59–60].

За своїм змістом «*права людини*» стосуються найважливіших сфер життєдіяльності особи та її соціального і правового статусу. Отже, більш глибоке наукове і практичне осмислення цих сфер дасть змогу розширити рівень пізнання *прав людини* й допоможе усвідомити проблему їх забезпечення як цілісну динамічну систему, що розвивається.

Оптимізованою та ефективною система забезпечення прав людини може бути лише в тому випадку, якщо матиме науково обґрунтовані і практично вивірені параметри, підходи, дослідження тощо.

Досліджуючи *права людини* з позиції правознавства, варто зазначити, що сьогодні в міжнародних документах, у національному законодавстві,

правничій літературі та правозастосовній діяльності щодо *прав людини* як суспільно-правового феномена використовується доволі різноманітна понятійна термінологія.

У науковій роботі буде йти мова про обґрунтування терміна «забезпечення» як ключового, базисного, який належить до регулювання такого суспільно-правового феномена, яким є *права людини*, а також про дослідження співвідношення його з іншими термінами, що вживаються як поняття, які регулюють окремі аспекти щодо *прав людини* в обсязі чинного українського законодавства та практики його застосування в життєдіяльності сучасного суспільства й держави.

Нині термін «забезпечення» використовується в чинному національному законодавстві, юридичній літературі, а також в управлінській і правоохоронній практиці доволі часто, але його розуміння в нормативно-правових і наукових юридичних джерелах у повному обсязі ще досі не досліджено та вживається неоднозначно. Під ним зазвичай розуміється процес дії загальних і спеціальних (правових, психологічних та управлінських) гарантій, що постають як умови й засоби досягнення поставленої мети [16, с. 783].

З метою обґрунтування поняття терміна «забезпечення» щодо такого суспільно-правового явища, яким є «*права людини*», варто звернутися до лінгвістичного тлумачення терміна «забезпечити» (рос. «обеспечить»).

Звернення до словникових і довідникових джерел, у тому числі й правничого напрямку, показує, що в них не знайшов свого безпосереднього трактування термін «забезпечення», зокрема, з позиції його використання під час упровадження в національну правову дійсність такого суспільно-юридичного феномена, яким є «*права людини*».

Ні «Словарь иностранных слов и выражений» [18], ні «Школьный словарь иностранных слов» [19], ні «Сучасний словник іншомовних слів» [20] не дають трактування терміна «обеспечение» [21, с. 115] і «забезпечення» [21, с. 338] як слова іншомовного походження.

Новий тлумачний словник української мови, який виданий у трьох томах, слово «забезпечення» трактує як надання чи створення матеріальних засобів чи гарантування чогось або охорона кого-, чого-небудь від небезпеки, слово «забезпека» тлумачиться як *захист, оборона, охорона, заслін, заступа* [22, с. 684].

У томі другому зазначеного словника слово «охороняти» тлумачиться як оберігати від небезпеки кого-, що-небудь, забезпечувати від загрози нападу, замаху тощо, стояти на варті біля кого-, чого-небудь, вартувати, стерегти, забезпечувати, гарантувати недоторканість кого-, чого-небудь, оберігати від руйнування, від знищення, від завдання шкоди тощо, захищати від чого-небудь [23, с. 507].

Слово «захист» тлумачиться як дія, яка за своїм значенням учиняється з метою захищати, як охорона, заступництво, підтримка, сторона, яка захищає когось, обороняє, охороняє когось від нападу, замаху, удару та інших ворожих дій [23, с. 723].



Великий тлумачний словник сучасної української мови слово «забезпечення» трактує як дію, яка за значенням повинна щось забезпечити, це може бути забезпечення позову, вона пов'язана зі здійсненням заходів, які забезпечують реальність виконання судового або арбітражного рішення в разі задоволення позову, це може бути забезпечення виконання зобов'язань у цивільному праві, тобто здійснення спеціальних заходів майнового характеру, які спонукають сторони до точного й реального виконання зобов'язань, зокрема, неустойки (штраф, пеня), застави, поручительства, банківської гарантії тощо, або ж це може бути забезпечення грошей – матеріальні умови, які сприяють стабільності грошового обігу, а також це може бути забезпечення кредиту – захист кредитора від кредитного ризику. З позиції матеріальних засобів до існування людини це може бути соціальне забезпечення – система державних заходів, спрямованих на надання матеріальної допомоги громадянам, які пішли на пенсію, захворіли, втратили працездатність тощо. Щодо цього також розуміють спеціальне забезпечення як сукупність математичних, програмних, мікропрограмних, апаратурних засобів та організаційних заходів, спрямованих на автоматичну обробку даних за допомогою цифрових обчислювальних машин і пристроїв. У цьому самому словникові слово «забезпечувати» розуміється як поставляти щось у достатній кількості, задовольняти кого-, що-небудь у якихось потребах або надавати кому-небудь достатні матеріальні засоби до існування; також створювати надійні умови для здійснення чого-небудь, *гарантувати* щось, *захищати*, *охороняти* кого-, що-небудь від небезпеки [24, с. 280–281].

Разом із терміном «забезпечення» в тексті Конституції України щодо забезпечення прав людини вживаються й інші терміни, наприклад, обстоювання, утвердження, додержання, дотримання, про що нами вже зазначалось. Так, слово «*обстоювати*» тлумачиться як дія, що пов'язана із захистом або обороною від кого-, чого-небудь, обороняти, відкидати заперечення, добиватись визнання, виконання чого-небудь, наполягати на чомусь [24, с. 652], а слово «*утверджувати*», «*утвердити*» тлумачиться як міцно укріплювати, встановлювати на чомусь, установлювати що-небудь, робити міцним, непорушним, остаточно зміцнювати [25, с. 632], слово «*додержуватись*» – точно без відхилень виконувати, здійснювати що-небудь обіцяне, загадане, необхідне тощо [24, с. 233], а слово «*дотримуватись*» трактується як діяти відповідно до чого-небудь, згідно з чим-небудь [24, с. 244].

Зазначені тлумачення слів у словниках нами наводяться для їх порівняння й підкреслення їх спорідненості під час трактування тих чи інших явищ буття людини.

Що стосується юридичних довідникових джерел, які тлумачать зазначений термін, то, зокрема, Юридична енциклопедія не дає визначення терміна «забезпечення прав людини». У цьому виданні надається лише тлумачення термінів: «забезпечення виконання зобов'язань», «забезпечення доказів», «забезпечення позову» [26, с. 444–446]; у Великому юридичному словнику трактування зазначеного поняття також відсутнє, а даються трактування лише вище вказаних понять [27, с. 259–260]; у Популярній юридичній енциклопедії

подається трактування термінів «забезпечення безпеки учасників процесу» та «забезпечення виконання зобов'язань», трактування терміна «забезпечення прав і свобод людини» відсутнє [28, с. 140–141].

Конституція України 1996 року досить інтенсивно використовує термін «забезпечення» щодо прав і свобод людини, причому в окремих положеннях він відображає інтегрувальний процес і пов'язує між собою компоненти (складники), що до нього входять як єдине ціле, має на меті найбільш імперативно і зрозуміло пояснити діяльність держави щодо її прагнення до всебічного розвитку особистості шляхом «забезпечення» потреб та інтересів людини в умовах її знаходження в оточуваному їй природному середовищі й соціуму [1].

У доктринальних джерелах щодо розуміння терміна «забезпечення прав і свобод людини», його наповнення й сутності існують різні думки вітчизняних і зарубіжними науковців.

Як зазначають автори навчального посібника «Адміністративно-правове забезпечення прав і свобод людини і громадянина», в юридичній літературі термін «забезпечення» застосовується доволі часто, але його визначення в нормативно-правових джерелах досконало не наводиться [29, с. 88].

Науковці термін «забезпечення» по-різному наповнюють. Так, наприклад, Н. Вітрук під терміном «забезпеченням прав і свобод» пропонує використовувати систему їх гарантування, тобто систему загальних умов і спеціальних (юридичних) засобів, які забезпечують їх правомірну реалізацію, а в необхідних випадках їх охорону [30, с. 29; 31, с. 195–196].

О. Наливайко під «забезпеченням прав людини» розуміє діяльність державних органів та органів місцевого самоврядування, громадських об'єднань і громадян щодо створення умов (гарантій) для правомірної та неухильної їх реалізації й захисту [32, с. 22].

В. Демиденко під «забезпеченням прав і свобод людини та громадянина» розуміє головний обов'язок української держави щодо здійснення цілеспрямованої діяльності її інституцій стосовно сприяння реалізації прав і свобод людини, їх охорони та захисту [33, с. 9].

Д. Авдєєв вважає, що «забезпечення прав і свобод» варто розуміти в широкому й вузькому розумінні. Зокрема, на його думку, у широкому розумінні забезпечення прав людини є створення державою гарантій для їх здійснення. Воно містить у собі охорону прав і свобод (статичний аспект забезпечення), захист прав і свобод (динамічний аспект забезпечення). Тут забезпечення й гарантії трактуються як ідентичні. Під забезпеченням прав людини у вузькому розумінні варто розглядати діяльність органів публічної адміністрації, громадян і їхніх об'єднань, спрямовану на сприяння реалізації належних людині прав і свобод [34, с. 14].

Як зазначає В. Абрамов, аналізуючи зміст правової категорії «механізм забезпечення», В. Терохін і Г. Комкова виділяють серед його елементів «механізм охорони» й «механізм захисту». Варто вважати за доцільне такий підхід, за якого «охорона» й «захист» розглядаються як складові елементи більше широкого поняття «забезпечення» [35, с. 69].

Варто відмітити, що Д. Авдєєв у поняття *«забезпечення»* включає всю систему політичних, економічних, соціальних, духовних, правових та інших заходів та умов, спрямованих на найбільш повне користування особистістю соціальними благами. Отже, поняттям *«забезпечення прав і свобод людини та громадянина»* охоплюється охорона й захист прав людини. За такого підходу наповнення терміна *«забезпечення»* збагачується, крім *«охорони»* й *«захисту»*, ще й *«гарантіями»* [34, с. 15]. Отже, як зазначає В. Абрамов, посилаючись на думку Д. Авдєєва, поняття *«забезпечення»* містить у собі всю систему політичних, економічних, соціальних, духовних, правових та інших заходів та умов, спрямованих на найбільш повне користування особистістю соціальними благами, тому поняттям *«забезпечення прав і свобод людини та громадянина»* охоплюється *«охорона й захист прав і свобод людини та громадянина»*. Виходячи із цього, В. Абрамов констатує, що за такого підходу наповнення терміна *«забезпечення»* збагачується, крім *«охорони»* й *«захисту»*, ще *«гарантіями»* [35, с. 74]. На його думку, *«забезпечення»* – це комплекс гарантій, причому як гарантій реалізації, так і гарантій охорони та захисту, а також самі охорона й захист. Інакше кажучи, *охорона, захист, гарантії – це способи забезпечення прав і свобод людини та громадянина й, навпаки, забезпечення прав і свобод людини та громадянина – це підсумок, результат, як наслідок, охорони, захисту й гарантій*. Отже, згідно з його розумінням, *«забезпечення»* – це вільна й належна, дійсна та реальна, фактична реалізація суб'єктивних прав і законних інтересів, що досягається за допомогою сукупності гарантій, охорони й захисту. Роблячи висновок про співвідношення понять *«охорона»*, В. Абрамов зазначає, що вона містить у собі *«захист»*, разом із *«гарантованістю»* досягається *«забезпечення прав людини»* [35, с. 74].

Аналізуючи наукові думки представників вітчизняної юридичної школи в питаннях тлумачення конституційно-правового терміна *«забезпечення прав і свобод людини»*, варто, *передусім*, виходити з того, що сам термін *«забезпечення»* є досить ємним і багатоаспектним у складі поняття *«механізми забезпечення прав і свобод людини та громадянина»* в Україні; *по-друге*, він не отримав суттєвого трактування (тлумачення) в нормативно-правових приписах національного законодавства; *по-третє*, наявний досить широкий діапазон думок щодо цього питання в науковців і не тільки в юристів, тому що сам термін, якщо можна так висловитись, не є *«суто юридичним»*.

Досліджуючи зазначене питання, варто відмітити, що вітчизняні науковці тією чи іншою мірою розглядали цю тему. Зокрема, А. Олійник у монографічному дослідженні *«Конституційно-правовий механізм забезпечення основних свобод людини і громадянина в Україні»* зазначає, що, на відміну від реалізації правових приписів об'єктивного права, реалізація суб'єктивних правових приписів має певні особливості. Реалізація суб'єктивних прав поряд із такими складниками правового статусу особи, як свобода й обов'язок, а це форма їх буття, пов'язана з переведенням соціально передбачених благ, які закріплені у правових приписах об'єктивного права і знаходяться в розпорядженні суспільства, держави, в стан їх можливого й

дійсного використання конкретною особою (особами) з метою задоволення своїх потреб та інтересів. Щодо забезпечення реалізації суб'єктивних прав, свобод і законних інтересів, а також обов'язків, то такий процес потрібний з метою створення сприятливих умов для реалізації суб'єктивних можливостей та охорони, захисту й відновлення порушеного права, свободи чи законного інтересу. Як реалізація норми об'єктивного права, так і реалізація й забезпечення суб'єктивних прав, свобод, законних інтересів та обов'язків мають свій механізм. Водночас варто відмітити, що механізм правового регулювання суспільних відносин, механізм реалізації суб'єктивних прав, свобод і законних інтересів і механізм забезпечення реалізації суб'єктивних прав, свобод і законних інтересів – поняття не тотожні. Вони різняться одне щодо одного [36, с. 150].

Механізм правового регулювання суспільних відносин призначений для нормативного регулювання та реалізації правових приписів об'єктивного права у формах дотримання, виконання, використання і правозастосування. Механізм реалізації прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина призначений для втілення в життя соціальних благ, що закріплені за суб'єктом нормативними приписами об'єктивного права. *Механізм забезпечення реалізації суб'єктивних прав, свобод і законних інтересів* потребує активної діяльності органів публічного адміністрування, посадових і службових осіб шляхом створення умов щодо реалізації прав, свобод і законних інтересів, тобто гарантування їх здійснення, а також для їх охорони та захисту й застосування певних заходів щодо відновлення порушених прав і законних інтересів людини та громадянина. У зв'язку із зазначеним автор відмічає, що для з'ясування юридичного механізму забезпечення прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина варто дослідити й визначити такі поняття, як «утвердження», «визнання», «забезпечення», «здійснення», «обстоювання», «дотримання», «додержання», «реалізація», «охорона», «захист», «обмеження», «відновлення» порушеного суб'єктивного права, «відшкодування» спричинених порушенням суб'єктивного права, свободи та законного інтересу збитків тощо [36, с. 151].

Щодо цього питання П. Рабінович та І. Панкевич зазначають, що *утвердження прав і свобод людини* – це їх визнання державою. Воно може здійснюватися різними шляхами й засобами: виголошенням у деклараціях, заявах, закріпленням прав людини в Конституції, інших законах; участю в підготовці та прийнятті міжнародних документів з прав людини, приєднанням до міжнародних договорів, їх ратифікацією тощо. *Забезпечення прав і свобод людини* – це створення умов для здійснення прав і свобод людини. Воно включає такі три елементи (напрями) державної діяльності: *сприяння реалізації* прав і свобод людини, яке здійснюється шляхом позитивного впливу на формування їх загальносоціальних гарантій; *охорона* прав і свобод людини шляхом ужиття заходів, зокрема юридичних, для запобігання порушенням прав і свобод людини, профілактики їх; *захист* прав і свобод людини шляхом відновлення порушеного правомірного стану, притягнення порушників до юридичної відповідальності [16, с. 280].

В. Шкарупа та Е. Олефіренко в науковій праці «Забезпечення реалізації прав та свобод людини і громадянина: адміністративно-правовий аспект» зазначають, що для характеристики діяльності органів публічної адміністрації, посадових і службових осіб щодо надання правам і свободам людини та громадянина реального змісту доцільно використовувати термін «забезпечення». Він є найбільш об'ємним і охоплює такі поняття, як «повага», «визнання», «дотримання», а також «гарантування» [37, с. 159].

Такої самої думки із цього питання дотримується й О. Негодченко, він зазначає, що найважливішим чинником реального *забезпечення прав і свобод особи* поряд із їх «визнанням», «дотриманням» і «повагою» є «гарантування», яке здійснюється за допомогою специфічних засобів – гарантій, що надають усім елементам правового статусу особи реального змісту [16, с. 255].

Як зазначає К Волинка, *«забезпечення прав і свобод особи»* за своїм змістом є найширшим поняттям і передбачає всі інші напрями діяльності та способи сприяння в здійсненні прав і свобод людини та громадянина, зокрема, на її думку, і вона нами підтримується, воно об'єднує в собі такі ознаки діянь, як утвердження, визнання, повага, обстоювання, дотримання, додержання, гарантування, реалізація, охорона, захист, поновлення, компенсування [16, с. 265].

## **2. Нормативно-правове впровадження конституційного терміна**

### **«забезпечення прав і свобод людини» в чинне законодавство України**

Виходячи із зазначених позицій для розкриття сутності нині наявного юридичного механізму забезпечення прав, свобод людини та громадянина й обґрунтування його дієвості, звернемося до преамбули Конституції України, у якій поряд з іншими програмними положеннями зафіксовано засадничо-програмне положення про те, що, *«дбаючи про забезпечення прав і свобод людини та гідних умов її життя»*, Верховна Рада України від імені Українського народу – громадян України всіх національностей, виражає суверенну волю народу, приймає Конституцію – Основний Закон України [1].

Конституція України, будучи фундаментальною базою національної правової системи нашої держави, заклала основні засади побудови й функціонування механізму забезпечення прав, свобод, потреб і законних інтересів людини та громадянина. Основоположні засадничі начала щодо побудови й функціонування юридичного механізму забезпечення прав, свобод і задоволення потреб і законних інтересів людини, громадянина базуються на таких конституційних термінах, які закріпив законодавець в Основному Законі нашої держави – Конституції України. Це, зокрема, такі з них, як *«утвердження та забезпечення прав і свобод»* (ч. 2 ст. 3), *«військові формування не можуть бути використані для обмеження прав і свобод громадян»* (ч. 4 ст. 17), *«конституційні права і свободи гарантуються та не можуть бути скасовані»* (ч. 2 ст. 22), *«не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод»* (ч. 3 ст. 22), *«здійснення цього права може бути обмежено законом лише в інтересах <...> захисту прав, свобод інших людей»* (ч. 2 ст. 35), Уповноважений Верховної Ради України з прав людини доповідає про *«стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні»*

(п. 17 ст. 85), народні депутати України зобов'язані «*дбати* про добробут Українського народу» (ч. 2 ст. 79), Президент України є гарантом «*додержання* прав і свобод людини і громадянина» (ч. 2 ст. 102), він, даючи клятву, присягає «*обстоювати* права і свободи громадян» (ч. 3 ст. 104), Кабінет Міністрів України «*вживає* заходів щодо *забезпечення* прав і свобод людини і громадянина» (п. 2 ст. 116), «місцеві державні адміністрації на відповідній території *забезпечують* *додержання* прав і свобод громадян» (п. 2 ст. 119), до відання Автономної Республіки Крим належить «*участь у забезпеченні* прав і свобод громадян» (п. 7 ст. 138), Конституція України не може бути змінена, якщо передбачається «*скасування* чи *обмеження* прав і свобод людини і громадянина» (ст. 157) тощо [1].

На сучасному етапі розвитку правової держави надзвичайно важливим є процес утворення цілісної наукової концепції «*забезпечення прав і свобод людини*», яка б включала широке коло теоретичних положень щодо визначення, сутності та змісту цього поняття й надавала методологію впровадження їх у буття людини, суспільства та держави.

Найбільш удало охарактеризувати комплексну й цілеспрямовану діяльність щодо надання правам і свободам реального змісту можна за допомогою лише терміна «*забезпечення прав і свобод людини*».

Першоосновою конструювання і проектування нормативно-правових актів, а також їх прийняття в цивілізованих державах, в тому числі й в Україні, в переважно є їхні конституції. Таким фундаментом формування всієї правової системи України та її побудови є прийнята Конституція України.

Розглядаючи Конституцію України, що є Основним Законом нашої держави і яка є громадсько-політичним договором програмного спрямування й нормативно-правовим актом, варто зазначити, що за своєю побудовою Конституція України сприйняла загальні риси конструювання, що вироблені світовою практикою конституційного будівництва.

Так, у Конституції України, зокрема в її Преамбулі, стисло визначені генеральні цілі, задля досягнення яких прийнята Конституція України, а це такі з них: а) *дбати* про *забезпечення прав і свобод людини та гідних умов її життя*; б) *піклуватись* про зміцнення громадянської злагоди на землі України; в) *прагнути* розвивати і зміцнювати демократичну, соціальну, правову державу [1].

Зазначені цілі, які зафіксовані в Основному Законі нашої держави – Конституції України, визначають цінності, що посідають провідне місце в усій ієрархії суспільних цінностей, які сповідує наша держава. Вони, виходячи з духу і змісту Конституції України, вважаються загальнолюдськими та загальноцивілізаційними [5, с. 8].

Указані цілі як звичайна для світової конституційної процедури практика відображаються в Преамбулі Конституції, де в невеликому за обсягом тексті подається вступна частина до її основного змісту. Варто відмітити, що преамбула – слово латинського походження, “*praeambulus*” – той, що передує, тобто це юридична вступна частина якого-небудь важливого документа. Це може бути законодавчий акта, міжнародний договір, декларація, конвенція,

пакт тощо, у яких викладено обставини чи підстави його проголошення, прийняття, укладання, погодження тощо [15, с. 556].

Науковцями зазначається, що преамбули конституції, як правило, вказують на те, хто й у якому порядку прийняв конституцію, вони містять коротку характеристику умов і мотивів прийняття конституції, а також цілей, які при цьому переслідуються. Як зазначають наукові дослідники, положення, зафіксовані в преамбулі, мають істотне значення в соціальному, політичному, ідеологічному та юридичному аспектах [5, с. 8].

Розглядаючи Конституцію України, варто констатувати, що Преамбула є її складовою частиною, має для законодавчої, виконавчої й судової влади не тільки моральну, а й юридичну силу. Вона є орієнтиром у практичній діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, громадян і їхніх об'єднань, так як нею визначається загальна лінія правотворчої діяльності й указується стратегічний напрям конституційного та нормативно-правового регулювання загалом [5, с. 7–9].

Чинні нормативно-правові акти, розвиваючи й доповнюючи чинне законодавство, засади якого визначені Конституцією України, доповнюють також правовий статус особистості та забезпечують реалізацію прав, свобод обов'язків людини та громадянина в державі. Правова й демократична держава основною ознакою має саме утвердження та практичне здійснення прав і свобод людини та громадянина, гарантування умов їх реалізації. Отже, чинне законодавство, деталізуючи конституційні права, свободи людини та громадянина, уточнює права й обов'язки в конституційно-правових відносинах, а також установлює нові, але менш об'ємні та значимі права, не розширюючи при цьому обов'язки громадян перед державою. Наприклад, Книга друга «Особисті немайнові права фізичної особи» Цивільного кодексу України [38].

Отже, всі правові приписи, що торкаються сфери *«забезпечення прав і свобод людини»*, повинні бути спрямовані на надання можливості для реалізації особистістю належних їй суб'єктивних прав і свобод і визначати процедуру застосування, використання й виконання конституційних положень щодо *«прав людини»*, а також мають регулювати права й обов'язки суб'єктів, що вчиняють дії в організаційній сфері, які пов'язані з реалізацією людиною та громадянином належних їм прав, свобод або направлені на виконання покладеного на них обов'язку.

Підкреслюємо, що аналіз положень, які закріплені в правових приписах Конституції України, показує, що провідним терміном, який є основоположним і який започатковано в Преамбулі як головна мета, є термін *«забезпечення»*, а саме *«забезпечення прав і свобод людини та гідних умов її життя»*.

Це стратегічна мета, до якої зобов'язані на майбутнє й у часи сьогодення прагнути як українське суспільство, так і українська держава. Формуючи в унісон цій стратегічній меті такі положення, що відображено в Конституції, український законодавець у ст. 3 розділу I «Загальні засади» Основного Закону України закріпив положення, що людина та її життя, а також здоров'я,

честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Водночас у цій статті закріплено положення про те, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, тому держава повинна відповідати перед людиною за свою діяльність, а *«утвердження»* й *«забезпечення»* прав і свобод людини є головним обов'язком держави [1].

Коментуючи це положення, П. Рабінович зазначає, що поняття *«утвердження»* й *«забезпечення»* прав і свобод людини не є тотожними [39, с. 9].

Конституційний термін *«утвердження»* прав людини, який використовується в ст. 3 ч. 3 Конституції України, згідно з трактуванням автора, це їх визнання державою. Таке визнання може здійснюватися різними шляхами й засобами, це може бути виголошення в деклараціях, заявах, а також закріплення прав людини в Конституції та інших законах, участь у підготовці і прийнятті міжнародних документів з прав людини, приєднання до міжнародних договорів, їх ратифікація тощо. *Забезпечення* прав людини, відповідно до його трактування, – це створення умов для здійснення прав людини. На його думку, забезпечення включає такі три елементи (напрями) державної діяльності: а) сприяння реалізації прав і свобод людини (шляхом позитивного впливу на формування їх загальносоціальних гарантій); б) охорона прав і свобод людини (шляхом ужиття заходів, зокрема юридичних, для запобігання порушенням прав і свобод людини, їх профілактики); в) захист прав і свобод людини (відновлення порушеного правомірного стану, притягнення порушників до юридичної відповідальності) [39, с. 9–10].

Конституція України як громадянсько-політичний, нормативно-правовий і програмний документ у своїй редакції не дає тлумачення вживаних у ній термінів, як і терміна *«забезпечення»*. Ураховуючи те, що в нашій державі законодавством право на тлумачення конституційних термінів надано Конституційному Суду України, то ним тлумачення такого конституційного терміна, як *«забезпечення»*, надається в рішенні від 25.01.2012 № 3-рп/2012 [40].

Як нами відмічалось, термін *«забезпечення»* є ключовим, програмним у Конституції України, тому що він поряд з іншими термінами дуже різнопланово використовується в її тексті, більше того, він зафіксований у Преамбулі Конституції як ціленаправляючий для формування в Україні цивілізованого суспільства та демократичної, соціальної, правової держави, а тому його поняття, а також сутність, зміст і співвідношення з іншими термінами, що відображають окремі напрями забезпеченості прав людини в Україні, є потрібним для тлумачення.

Варто відмітити, що термін *«забезпечення»* в чинних законах уживається в різних редакційних словосполученнях, причому дуже продуктивно й різнобічно. Так, у Законі України *«Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини»* започатковано, що парламентський контроль за *додержанням* конституційних прав і свобод людини та громадянина й захист прав кожного на території України та в межах її юрисдикції на постійній основі здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини. Метою парламентського контролю за додержанням конституційних прав і



свобод людини та громадянина Уповноваженим є: а) захист прав і свобод людини та громадянина, проголошених Конституцією України, законами України та міжнародними договорами України; б) додержання й повага до прав і свобод людини та громадянина органами державної влади, органами місцевого самоврядування та їхніми посадовими і службовими особами; в) запобігання порушенням прав і свобод людини та громадянина або сприяння їх поновленню; г) сприяння приведенню законодавства України про права і свободи людини та громадянина у відповідність до Конституції України, міжнародних стандартів у цій галузі; д) поліпшення й подальший розвиток міжнародного співробітництва в галузі захисту прав і свобод людини та громадянина; е) запобігання будь-яким формам дискримінації щодо реалізації людиною своїх прав і свобод; з) сприяння правовій інформованості населення й захист конфіденційної інформації про особу [41]. У Законі України «Про Кабінет Міністрів України», в п. 2 ст. 2, закріплено, що до основних завдань Кабінету Міністрів України належать ужиття заходів щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина, створення сприятливих умов для вільного й усебічного розвитку особистості [42]; у Законі України «Про місцеві державні адміністрації» закріплено, що основним завданням місцевих державних адміністрацій поряд з іншими є забезпечення законності і правопорядку, додержання прав і свобод громадян (п. 2 ст. 2. Закону) [43]; у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», у ст. 38, закріплені повноваження щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян [44].

Цей термін як забезпечувальний використовується досить інтенсивно й в інших нормативно-правових актах національного законодавства.

### **Висновки**

Підводячи підсумок зазначеному, варто відмітити, що конституційно-правовий термін *«забезпечення прав і свобод людини»* досить інтенсивно й різнобічно вживається в нормативно-правових актах національного законодавства. Сам термін *«забезпечення прав і свобод людини»* як генеральна мета закріплено в Конституції України – Основному Законі нашої держави, зокрема в її вступній частині – преамбулі. Розглядаючи Конституцію України як громадсько-політичний договір програмно-цільового спрямування та як нормативно-правовий акт, що має вищу юридичну силу, потрібно мати на увазі, що положення преамбули в концентрованому вигляді закріплюють вихідні політико-правові ідеї, що є фундаментальними засадами для всього змісту як самої Конституції, так і правової системи України. Положення преамбули, як і положення самої Конституції, мають нормативний характер.

З позиції правників забезпечення прав і свобод особи за своїм змістом є найширшим всеохопним об'ємним терміном, який передбачає всі інші напрями діяльності і способи сприяння в здійсненні прав і свобод людини та громадянина: утвердження, визнання, повагу, дотримання, додержання, обстоювання, гарантування, реалізацію, охорону, захист, відновлення порушеного суб'єктивного права, відшкодування спричинених порушенням

суб'єктивного права збитків тощо. Забезпечення прав і свобод особи – спеціальна діяльність із надання їм реального, невід'ємного й непорушного характеру, що передбачає створення певних умов, за яких реалізація прав і свобод особи є безперешкодною й максимально ефективною.

Варто зазначати, що складниками юридичного забезпечення прав і свобод людини та громадянина з позиції суджень науковців є, по-перше, забезпечення охорони прав і свобод особи як форми забезпечення прав і свобод, що виражає діяльність, спрямовану на запобігання будь-яким порушенням прав і свобод особи шляхом витіснення негативних факторів соціального середовища, що можуть спровокувати або полегшити порушення прав і свобод особи. Охорона прав і свобод виконує запобіжні, превентивні функції й передусім асоціюється з комплексом профілактичних заходів, спрямованих на запобігання порушенням прав і свобод шляхом усебічного вивчення причин та умов, що їм сприяють, і вжиттям заходів із їх ліквідації або нейтралізації; по-друге, це захист прав і свобод людини та громадянина як форми забезпечення прав і свобод особи, що відображає дію, спрямовану на: а) припинення порушень прав і свобод особи; б) ліквідацію будь-яких перешкод, що виникають під час їх здійснення; в) відновлення порушених прав і свобод особи; г) притягнення особи, винної в скоєнні правопорушення, до юридичної відповідальності. Захист прав і свобод людини та громадянина в єдиному механізмі їх забезпечення виступає як самостійна ланка, що має специфічні цілі й завдання, а саме: припинення порушень прав і свобод особи, ліквідацію перешкод у їх здійсненні (в т. ч. тоді, коли існує спір про право), відновлення порушеного права (свободи) та застосування санкцій щодо правопорушника. У процесі захисту право відновлюється, і знову виникає можливість його реалізації; по-третє, реалізація прав і свобод людини та громадянина розглядається як невід'ємна ланка механізму забезпечення прав і свобод особи, яка поряд із їх охороною та захистом має на меті створення належних умов для використання кожним індивідом соціальних благ, що опосередковуються цим правом (свободою) для найповнішого задоволення потреб та інтересів. Реалізація прав і свобод особи є однією з форм функціонування єдиного механізму забезпечення прав і свобод людини та громадянина, його невід'ємною ланкою, що потребує ефективного забезпечення поряд з охороною та захистом і є здійсненням юридично закріплених і гарантованих державою можливостей здійснювати певний передбачений нормами права тип поведінки. Отже, реалізацію прав і свобод людини та громадянина варто розглядати як форму забезпечення прав і свобод особи, в якій відображається діяльність щодо створення належних юридичних і фактичних умов безперешкодного й найповнішого використання соціальних благ, опосередкованих правами і свободами, з метою максимального задоволення потреб та інтересів індивідів.

У цій ланці механізму забезпечення прав і свобод людини та громадянина залучаються всі його елементи, а саме: загальносоціальні умови реалізації прав і свобод особи як факт, підґрунтя їх використання, юридичний статус особи як легальна можливість їх здійснення та юридичні засоби забезпечення

найповнішої реалізації прав і свобод особи. Факт забезпечення реалізації прав і свобод особи опосередковано відповідає економічним, політичним, ідеологічним та іншим факторами суспільного життя, що є загальними умовами їх здійснення.

Усі нормативно-правові акти, насамперед ті, що стосуються прав і свобод людини та громадянина, реалізуються на практиці лише в тому випадку, коли існують конкретні джерела їх забезпечення, тобто є матеріальні передумови їх дії, а також необхідні ресурси, без яких вони залишаються лише декларативними побажаннями.

Науковці, які займаються дослідженнями цього напряму державної діяльності, відмічають, що законодавець, уживаючи термін «забезпечення» щодо прав і свобод людини та громадянина, до цього часу так і не розтлумачив змістовну сутність його, тому завданням юридичної науки є його теоретичне обґрунтування й розробка методичних напрацювань щодо його впровадження в життєдіяльність особи, суспільства, держави.

### Список використаних джерел:

1. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254 к/96-ВР, зі змінами, внесеними Законом України від 02.06.2016 № 1401-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Проблемы общей теории права и государства : [учебник для вузов] / под общ. ред. академика РАН, д. ю. н., проф. В.С. Нерсесянца. – М. : Норма, 2006. – 832 с.
3. Скакун О.Ф. Теорія права і держави : [підручник] / О.Ф. Скакун. – К. : Алерта ; КНТ ; ЦУЛ. – 520 с.
4. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : [підручник] / О.Ф. Скакун ; пер. з рос. – Х. : Консум, 2009. – 656 с.
5. Теліпка В.Е. Науково-практичний коментар Конституції України / В.Е. Теліпка ; за ред. В.Л. Мусіяки. – К. : Центр навч. літератур., 2011. – 544 с.
6. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави : [навчальний посібник] / П.М. Рабінович. – 2-е вид., зі змінами і допов. – К., 1994. – 235 с.
7. Рабінович П.М. Основоположні права людини: соціально-антропна сутність, змістовна класифікація / П.М. Рабінович // Право України. – 2010. – № 2. – С. 20.
8. Філософія права : [навчальний посібник] / [О.О. Бандура, С.А. Бублік, М.Л. Заїнчковський та ін.] ; за заг. ред. М.В. Костицького, Б.Ф. Чміля. – К. : Юрінком Інтер, 2000. – 336 с.
9. Права человека : [учебник для вузов] / ответ. ред. Е.А. Лукашова. – М. : Изд. группа НОРМА – ИНФРА, 1999. – 573 с.
10. Донеллі Дж. Права людини у міжнародній політиці / Дж. Донеллі ; пер. з англійської Т. Завалій у співробітництві з д. ю. н., професором П. Рабіновичем. – Львів : ТОВ «Кальварія», 2004. – 280 с.
11. Філософія прав людини / за ред. Ш. Госепата та Г. Ломанна ; пер. з німецької мови О. Юліна та Л. Доронічевої. – К. : Ніка-Центр, 2008. – 320 с.
12. Рабінович П.М. Права людини і громадянина : [навчальний посібник] / П.М. Рабінович, М.І. Хавронюк. – К. : Атіка, 2004. – 464 с.
13. Онищенко Н.М. До питання про розвиток доктрини прав людини в Україні (роки незалежності) / Н.М. Онищенко // Правова доктрина України : у 5 – Х. : Право, 2013. – Т. 1 : Загальнотеоретична та історична юриспруденція / [В.Я. Тацій, О.Д. Святоцький, С.І. Максимова та ін.] ; за заг. О.В. Петришина. – 2013. – С. 331–357.
14. Приватне життя і поліція. Концептуальні підходи. Теорія та практика / [авторський колектив] ; відп. редактор: Ю.І. Римаренко. – К. : КНТ, 2006. – 740 с.
15. Сучасний словник іншомовних слів: Близько 20 тис. слів і словосполучень / уклали: О.І. Скопенко, Т.В. Цимбалюк. – К. : Довіра, 2006. – 789 с.

16. Степаненко К. Еволюція терміну «забезпечення» щодо праві свобод людини / К. Степаненко // Міжнародна поліцейська енциклопедія : у 10 т. / відп. ред. Ю.І. Римаренко, Я.Ю. Кондратьєв, В.Я. Тацій, Ю.С. Шемшученко. – К. : Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2005. – Т. II : Права людини у контексті поліцейської діяльності. – 2005. – 1224 с.
17. Марчук В.М. Нариси з теорії права : [навчальний посібник] / В.М. Марчук, Л.В. Ніколаєва. – К. : Істина, 2004. – 304 с.
18. Словарь иностранных слов и выражений / авт.-сост. Е.С. Зенович. – М. : Олимп ; ООО «Фирма «Издательство АСТ», 1998. – 608 с.
19. Школьный словарь иностранных слов : [пособие для учащихся] / [В.В. Одинцов, Г.П. Смолицкая, Е.И. Голанова, И.А. Василевская] ; под. ред. д. филол. н., проф. В.В. Иванова. – М. : Просвещение, 1983. – 207 с.
20. Сучасний словник іншомовних слів: Близько 20 тис. слів і словосполучень / уклали: О.І. Скопенко, Т.В. Цимбалюк. – К. : Довіра, 2006. – 789 с.
21. Ганич Д.И. Русско-украинский и украинско-русский словарь / Д.И. Ганич, И.С. Олейник. – 6-е изд., стер. – К. : МП «Феникс», 1992. – 560 с.
22. Новий тлумачний словник української мови. 200 000 : у 3 т. / укладачі: В.В. Яремка, О.М. Сліпушко. – К. : АКОНТ, 2008. – Т. 1 : А–К. – 2008. – 928 с.
23. Новий тлумачний словник української мови. 200 000 : у 3 т. / укладачі: В.В. Яремка, О.М. Сліпушко. – К. : АКОНТ, 2008. – Т. II : Л–О. – 2008. – 864 с.
24. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2003. – 1440 с.
25. Новий тлумачний словник української мови. 200 000 : у 3 т. / укладачі: В.В. Яремка, О.М. Сліпушко. – К. : АКОНТ, 2008. – Т. III : П–Я. – 2008. – 864 с.
26. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 1998–2004. – Т. 2 : Д–Й. – 1999. – 744 с.
27. Великий енциклопедичний юридичний словник / за редакцією акад. НАН України Ю.С. Шемшученка. – К. : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. – 992 с.
28. Популярна юридична енциклопедія / [кол. авт.: В.К. Гіжевський, В.В. Головченко, В.С. Ковальський (кер.) та ін.]. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 528 с.
29. Адміністративно-правове забезпечення прав і свобод людини та громадянина : [навчальний посібник] / [І.О. Ієрусалімова, І.О. Ієрусалімов, П.М. Павлик, Ж.В. Удовенко]. – К. : Знання, 2007. – 223 с.
30. Витрук Н.В. Про юридичні засоби забезпечення реалізації і охорони прав радянських громадян / Н.В. Витрук // Правоведение. – 1964. – № 4. – 29 с.
31. Витрук Н.В. Соціально-правовий механізм реалізації конституційних прав і свобод громадян / Н.В. Витрук // Конституційний статус особистості в СРСР. – М., 1980. – С. 195–196.
32. Правовий захист людини як предмет дослідження загальної теорії права // Державо і право : збірник наук. праць. Серія «Юридич. і політич. науки». – Вип. 12. – К. : Ін-т держ. і права ім. В.М. Корецького НАН Укр., 2001. – С. 18–24.
33. Демиденко В.О. Утвердження і забезпечення конституційних прав та свобод людини й громадянина в діяльності міліції : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / В.О. Демиденко ; Київ. нац. універ. ім. Тараса Шевченка. – К., 2002. – 16 с.
34. Авдєєв Д.А. Охорона, захист, забезпечення прав і свобод людини і громадянина / Д.А. Авдєєв // Російська правова держава. Підсумки формування і перспективи розвитку. – Воронеж, 2004. – Ч. I. – 2004.
35. Абрамов В.І. Співвідношення понять «охорона», «захист», «гарантованість», «забезпечення» прав дитини / В.І. Абрамов // Державо і право. – 2006. – № 6. – С. 68–74.
36. Олійник А.Ю. Конституційно-правовий механізм забезпечення основних свобод людини і громадянина в Україні : [монографія] / А.Ю. Олійник. – К. : Алерта ; КНТ ; Центр навчальної літер., 2008. – 472 с.
37. Шкарупа В.К. Забезпечення реалізації прав та свобод людини і громадянина: адміністративно-правовий аспект / В.К. Шкарупа, Е.М. Олефіренко // Науковий вісник НАДПС України. – 2004. – № 3. – С. 157–161.

38. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 № 435-IV у редакції від 02.11.2016 // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40–44. – Ст. 356.

39. Рабінович П.М. Права людини і громадянина у Конституції України (до інтерпретації вихідних конституційних положень) / П.М. Рабінович. – Х. : Право, 1997. – 64 с.

40. Рішення Конституційного Суду України від 25.01.2012 за № 3-рп/2012 у справі за конституційним поданням правління Пенсійного фонду України щодо офіційного тлумачення положень статті 1, частин першої, другої, третьої статті 95, частини другої статті 96, пунктів 2, 3, 6 статті 116, частини другої статті 124, частини першої статті 129 Конституції України, пункту 5 частини першої статті 4 Бюджетного кодексу України, пункту 2 частини першої статті 9 Кодексу адміністративного судочинства України в системному зв'язку з окремими положеннями Конституції України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-12>.

41. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : Закон України від 23.12.1997 № 776/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 20. – Ст. 99.

42. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 № 794-VII у редакції від 25.03.2017 // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 13. – Ст. 222.

43. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV у редакції від 16.04.2017 // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20–21. – Ст. 190.

44. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР у редакції від 19.03.2017 // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

**Кононець В.П.**

*кандидат юридичних наук, майор поліції,  
доцент кафедри адміністративного права, процесу  
та адміністративної діяльності*

*Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ,  
м. Дніпро*

## **СТАТУС СУБ'ЄКТІВ, ЯКІ УПОВНОВАЖЕНІ ПРИТЯГУВАТИ ДО ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ТА ЗАСТОСОВУВАТИ САНКЦІЇ В РАЗІ ПОРУШЕННЯ ПОДАТКОВОГО Й ФІНАНСОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ**

### ***Анотація***

*У статті розглядається питання щодо статусу суб'єктів, які уповноважені притягувати до відповідальності та застосовувати санкції у разі порушення податкового та фінансового законодавства України для створення ефективного механізму протидії порушень податкового законодавства. Тож питання подальшого розвитку та внесення змін до Податкового кодексу України є, безумовно, актуальними. Однією з гарантій ефективного функціонування податкової системи є виконання платниками податків їх обов'язків, визначених законом. Натомість, у випадках недобросовісного виконання останніми податкового обов'язку чинне законодавство дає змогу податковим органам застосовувати систему спеціальних адміністративно-правових способів, що спонукають до виконання податкового обов'язку.*

## Вступ

Сплачувати податки і збори як загальний обов'язок кожного громадянина в порядку і розмірах, встановлених законом, закріплений ст. 67 Конституції України [1]. З метою належного виконання цього конституційного обов'язку та забезпечення законності в податковій сфері законодавчо закріплені заходи правового впливу, серед яких головне місце відведено заходам юридичної відповідальності.

Інститут відповідальності в галузі податкового права вивчали, зокрема, А.В. Андрєєв, А.З. Арсланобекова, С.Є. Батиров, О.О. Гогін, І.А. Гончаренко, А.В. Гончаров, Т.А. Гусєва, Є.С. Єфремова, В.О. Зайцев, О.В. Зимін, О.В. Каплієва, В.О. Мачехін, А.О. Ніколаєв, А.В. Передьорнін, А.В. Роздайбіда, Л.Б. Рейдель, Н.А. Саттарова.

Разом із тим поза увагою науковців лишилося, зокрема, питання щодо створення ефективного механізму зі створення спеціалізованого органу для протидії вчинення податкових правопорушень в Україні.

### **1. Теоретичні питання щодо статусу суб'єктів, які уповноважені притягувати до відповідальності та застосовувати санкції в разі порушення податкового й фінансового законодавства України**

Процес побудови в Україні демократичної правової держави, майбутнього члена Євросоюзу, потребує встановлення та реалізації головних завдань щодо забезпечення прав і свобод людини, безпосередньо пов'язаних із необхідністю вдосконалення механізму правового регулювання в певних сферах суспільних відносин, що вимагає спеціальних заходів для підтримання нормального життя людей та існування державних інститутів. За таких умов концептуальна роль відводиться державі, її механізму, від якого вимагається організованість, чіткість діяльності та узгоджена взаємодія всіх його елементів. Державна влада не може реалізовуватись сама по собі. Вона має бути представлена (виражена) в певних діях, які сприймаються як такі, що містять державно-владні накази керуючого впливу. Такі дії являють собою: по-перше, чітко виражені в реальній дійсності вольові положення держави; по-друге, дії, що здійснюють конкретні суб'єкти, які відображають інтереси держави (суб'єкти, наділені державно-владними повноваженнями); по-третє, дії, які реально відчують численні державні та громадські структури, а також фізичні особи [2].

Конституція України проголосила пріоритетним завданням держави створення належних умов для реалізації та захисту прав і свобод людини і громадянина. Головну роль у здійсненні цього завдання виконують посадові особи, оскільки вони наділені юридично-владними повноваженнями і вправі виконувати організаційно-розпорядчі дії.

Досліджуючи теоретичні та практичні аспекти діяльності суб'єктів, що застосовують санкції за порушення податкового законодавства, необхідно розглянути питання, пов'язані з особливістю їх правового статусу у зазначеному різновиді юридичного процесу, зокрема, потребують розкриття основні елементи такого статусу, причому актуальність звернення до

проблематики правового статусу суб'єктів, які застосовують санкції за порушення податкового законодавства, зокрема таких важливих його елементів, як права, обов'язки та гарантії, зумовлена як потребами теоретичного плану, так і суто практичною необхідністю вдосконалення чинного законодавства у зазначеній сфері суспільних відносин.

Щодо термінів «суб'єкт», «суб'єкти що застосовують санкції за порушення податкового законодавства (провадження)» та «учасники процесу», необхідно проаналізувати вживання їх у теорії права та юридичного процесу, в тому числі стосовно його галузевого спрямування. У загальній теорії права під суб'єктом права розуміють носія передбачених правовими нормами суб'єктивних прав і обов'язків [3]. Досліджуючи проблему сутності співвідношення понять «суб'єкти провадження» та «учасники процесу (провадження)» О.В. Кузьменко пропонує визначити суб'єкт як носія прав і обов'язків із реалізації процесуальної діяльності у сфері публічного управління, здатним надані права щодо процесуальної діяльності реалізовувати, а покладені обов'язки – виконувати [4]. Схожі думки висловлює О.І. Миколенко, аналізуючи провадження, ототожнюючи суб'єкта прав із суб'єктом провадження, а суб'єкта правовідносин – з учасником провадження. Він вважає, що: а) суб'єкт провадження – це особа, наділена державою відповідною компетенцією і спроможна бути (але не є) учасником відносин в адміністративно-деліктному процесі; б) учасник провадження – це особа, наділена державою відповідною компетенцією і виступає стороною фактично існуючих процесуальних відносин [5].

У національній адміністративно-правовій науці з-поміж багатьох позицій науковців із класифікації суб'єктів адміністративно-деліктного процесу варто назвати такі.

О.В. Кузьменко та Т.О. Гуржій суб'єкти порушення податкового законодавства поділяють на три групи: 1) ті, що вирішують справу; 2) ті, стосовно яких вирішується справа; 3) допоміжні учасники [4]. Уособлюючи суб'єктів податкового процесу та використовуючи ознаку їх поділу за функціональним призначенням, О.В. Кузьменко виокремлює такі групи суб'єктів податкового процесу: суб'єкти, що наділені правом вести справу, перевіряти на відповідність представлені документи та складати правові документи; суб'єкти, що наділені правом приймати владні акти; суб'єкти, що мають особистий інтерес у справі (на відміну від суб'єктів першої з груп, ніхто з представників цієї групи не має владних повноважень); суб'єкти, що сприяють встановленню об'єктивної істини шляхом надання контролюючим органам (посадовим особам) відомої їм інформації щодо обставин порушення податкового законодавства; суб'єкти, що мають спеціальні знання та навички і залучаються для дослідження з використанням фактичних даних, що фігурують у справі; суб'єкти, що засвідчують важливі для встановлення об'єктивної істини факти, дії, обставини; суб'єкти, що сприяють постанові у справі [4].

Відповідно до ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства, суб'єкт владних повноважень – це орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа, інший суб'єкт під час

здійснення ними владних управлінських функцій на основі законодавства, зокрема на виконання делегованих повноважень.

Досліджуючи питання суб'єктів фінансово-деліктного процесу (провадження), деякі вчені вживають поняття «учасники провадження» та «суб'єкти провадження» [6], що не має принципового значення в тих випадках, коли провадження у справах про порушення податкового законодавства розглядається як сукупність специфічних правовідносин. Враховувати при цьому необхідно лише те, що суб'єкти провадження у справах про порушення податкового законодавства – це особи, наділені державою здатністю бути учасниками адміністративно-процесуальних деліктних відносин щодо певних категорій справ і накладення санкцій за порушення податкового законодавства, у процесі здійснення процесуально-забезпечувальних заходів або на певній стадії провадження у справах про порушення податкового законодавства. Учасники ж провадження – це особи, що беруть особисту участь у певних адміністративно-процесуальних правовідносинах залежно від категорії порушення податкового законодавства і стадії провадження у справах про порушення податкового законодавства.

Різні думки щодо змісту вищевказаних понять висловлюють вчені-процесуалісти у галузі кримінального та цивільного процесу. Так, В.М. Тертишник зазначає, що всі особи, які вступають у процесуальні правовідносини, незалежно від підстав, обсягу їх прав, повноважень чи обов'язків, стадії кримінального процесу, в котрій вони беруть участь, чи тривалості їх участі у процесі, є суб'єктами (учасниками) кримінального процесу. При цьому він зазначає, що терміни «суб'єкти кримінального процесу» та «учасники кримінального процесу» ідентичні і вживаються як рівнозначні, спроби дати визначення кожному з них науково безперспективні і недоцільні [7]. Фахівці у сфері цивільно-процесуальних відносин теж не наводять принципової відмінності між поняттям «учасники», «суб'єкти», «сторони» провадження у цивільному процесі. Вони стверджують, що поняття сторони в цивільному процесі безпосередньо пов'язане з матеріальними правовідносинами, ними виступають переважно його суб'єкти.

Спираючись на проаналізовані погляди, думки та концепції, вироблені правовою наукою щодо критеріїв класифікації суб'єктів, що застосовують санкції за порушення податкового законодавства та розподіл їх на відповідні групи, пропонуємо здійснити їх власну класифікацію залежно від ролі й призначення, змісту й обсягу повноважень, форм і методів участі органів (посадових осіб) у вирішенні справи про притягнення до відповідальності за порушення податкового законодавства. Так, суб'єктів, що застосовують санкції за порушення податкового законодавства, можна розділити на кілька груп:

1. Контролюючі органи й посадові особи, наділені правом приймати владні акти, складати правові документи, які впливають на результат справи. Наприклад, до таких органів і посадових осіб варто віднести:

- 1) органи, уповноважені розглядати справи про податкові правопорушення;
- 2) осіб, що мають право складати протокол щодо порушення норм податкового законодавства;



3) осіб, які мають право здійснювати процесуально-забезпечувальні примусові заходи.

2. Особи, що мають безпосередні інтереси в справі, до них належать і особи, які притягаються до відповідальності.

3. Особи й органи, що сприяють здійсненню провадження: законні представники та захисники, свідки, поняті, експерти, перекладачі.

4. Інші особи й органи, які сприяють провадженню у справах щодо порушення норм податкового законодавства, профілактиці порушень податкового законодавства (наприклад, громадські організації, трудові колективи, адміністрації підприємств, установ, організацій тощо).

До першої групи суб'єктів фінансово-деліктного процесу, яка і становить науковий інтерес у рамках даного дослідження, належать суб'єкти фінансово-деліктної юрисдикції.

Однією з перших спроб визначення поняття та ознак системи суб'єктів деліктної юрисдикції є робота Л.С. Анохіної, в якій автор запропонувала поняття таких суб'єктів: «органи держави та їх посадові особи, а також органи місцевого самоврядування та їх внутрішні, колегіальні, організаційні структури, які діють у межах делегованих їм повноважень органів виконавчої влади, що виконують адміністративно-юрисдикційну діяльність у рамках правовідносин, які виникають внаслідок порушення податкового законодавства, пов'язану з вирішенням конкретної справи та винесенням відповідного рішення у вигляді встановленого правозастосовчого акту», та виокремила ознаки, які вказують на систему таких суб'єктів, її доцільність, структурованість, єдність та цілісність складових елементів [5].

У контексті досліджуваної теми, автор акцентує увагу на тому, що у Податковому кодексі України визначено, що суб'єкти, які застосовують санкції за порушення податкового законодавства, а, відповідно до ст. 41, є контролюючими органами, що забезпечують формування єдиної державної податкової, державної митної політики в частині адміністрування податків і зборів, митних платежів та реалізує державну податкову, державну митну політику, забезпечує формування та реалізацію державної політики з адміністрування єдиного внеску, забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері боротьби з порушеннями під час застосування податкового та митного законодавства, а також законодавства з питань сплати єдиного внеску.

Саме ця стаття визначає, що органами стягнення є виключно контролюючі органи, уповноважені здійснювати заходи щодо забезпечення погашення податкового боргу, притягнення до відповідальності порушників податкових норм, у межах повноважень, а також державні виконавці у межах своїх повноважень. Розмежування повноважень і функціональних обов'язків контролюючих органів визначається законодавством України. Однак чітко визначеного переліку контролюючих органів (хто безпосередньо та за які податкові порушення, у кого з них є повноваження щодо накладення штрафних санкцій) немає.

Визначення поняття «контролюючі органи» в Податковому кодексі, дуже обмежене. Разом з тим, відповідно до ПК України, зазначено, що ними охоплюються не лише податкові органи, а й митні.

Як видно із зазначеного, в нормативно-правових документах вживається саме поняття «контролюючі органи».

Таким чином, наприклад, у Законі «Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні» (ст. 4) зазначається, що державна контрольно-ревізійна служба координує свою діяльність із фінансовими органами, державною податковою службою, іншими контролюючими органами.

Тобто йде мова про «контрольні органи», під якими розуміються ті органи, які створені в системах Міністерства фінансів України, Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України, Національного банку України, Антимонопольного комітету України, Фонду державного майна України, а також інші державні контрольні органи. Поняття «контрольний орган» у даному нормативному акті вживається у двох значеннях: як безпосередньо контрольні органи, що здійснюють саме функції контролю, так і структурні одиниці інших державних органів, наділені контрольними повноваженнями. На нашу думку, якщо говорити про них, їх недоцільно називати контрольними органами.

Закон України «Про державну підтримку підприємств, науково-дослідних інститутів і організацій» визначає контролюючі органи як державні органи, які в межах своєї компетенції, визначеної законом, здійснюють контроль за своєчасністю, достовірністю та повнотою нарахування податків і зборів (обов'язкових платежів) та погашенням податкових зобов'язань чи податкового боргу.

Із викладеного вище можна зробити висновок, що визначення, що надані в нормативно-правових актах, мають визначати той зміст, в якому вони вживалися під час написання того чи іншого нормативного акта, оскільки недоцільно в кожному документі давати визначення того чи іншого поняття.

У науковій літературі також вживається різноманітна термінологія. Деякі вчені говорять про контролюючі суб'єкти, під якими розуміються спеціальні державні органи, посадові особи контролюючих органів, що наділені компетенцією у сфері податкового контролю.

У цьому напрямі є дослідження представників адміністративно-правової науки, що зосереджували свою увагу на особливостях правового статусу посадової особи як учасника управлінських відносин. Існує точка зору, що посадовою особою контролюючих органів є особа, яка має постійне, тимчасове чи спеціальне повноваження здійснювати функції представника влади у відносинах оподаткування. З метою управління та здійснення контролю за справлянням податків та зборів держава делегує посадовим особам контролюючих органів владні повноваження. Враховуючи те, що інтереси держави у відносинах оподаткування регулюються імперативними засобами та забезпечуються обов'язком виконання владних наказів, участь таких посадових осіб у відносинах із платниками вимагає виваженості та упорядкування. Одним із засобів є встановлення відповідальності за

невиконання, неналежне виконання обов'язків платниками податків та зрештою застосування штрафних санкцій посадовими особами контролюючих органів.

Згідно зі ст. 2 Закону України «Про державну службу», посадовими особами вважаються керівники, заступники керівників державних органів та їх апарату, інші державні службовці, на яких законами або іншими нормативними актами покладено право здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій [8]. Посадовою особою органу державної податкової служби може бути особа, яка має освіту за фахом та відповідає кваліфікаційним вимогам, установленим Державною податковою адміністрацією України.

Посадова особа є спеціальним суб'єктом управлінської діяльності, яку вона організовує, здійснює і водночас контролює виконання встановлених у процесі управління приписів, що й визначає особливість адміністративно-правового статусу цієї категорії службовців.

Звернімо увагу, що законодавець у ст. 21 ПК України вживає поняття «посадова особа контролюючого органу», проте визначення цього поняття у відповідному нормативно-правовому акті не надано. Тому спробуємо заповнити цю прогалину.

Нині у правовій науці спостерігаються два підходи до визначення поняття «посадова особа» – широкий та вузький [8]. Найбільший науковий інтерес вказане питання викликало в адміністративному та кримінальному праві. Широкий підхід переважає в дослідженнях учених-криміналістів, які розглядають посадову особу як суб'єкта, протиправні дії якого мають підвищену суспільну небезпеку. Представники адміністративно-правової науки зосереджували свою увагу на особливостях правового статусу посадової особи як учасника управлінських відносин. Також існує точка зору, що посадовою особою контролюючих органів є особа, яка має постійне, тимчасове чи спеціальне повноваження здійснювати функції представника влади у відносинах оподаткування. З метою управління та здійснення контролю за справлянням податків та зборів держава делегує посадовим особам контролюючих органів владні повноваження. Враховуючи те, що інтереси держави у відносинах оподаткування регулюються імперативними засобами та забезпечуються обов'язком виконання владних наказів, участь таких посадових осіб у відносинах із платниками вимагає виваженості та упорядкування. Одним із засобів цього є встановлення відповідальності за невиконання, неналежне виконання обов'язків або зловживання наданими посадовим особам контролюючих органів владними повноваженнями.

Посадовою особою органу Державної податкової служби може бути особа, яка має освіту за фахом та відповідає кваліфікаційним вимогам, установленим Державною податковою адміністрацією України. У разі прийняття на роботу посадовій особі може бути встановлено випробувальний термін від шести місяців до одного року. На роботу до органів Державної податкової служби не можуть бути прийняті особи, яких було засуджено за вчинення корисливих злочинів. Посадові особи органів державної податкової служби здійснюють

організаційно-розпорядчі та консультативно-дорадчі функції, визначені законодавством України. Правовий статус посадових осіб органів державної податкової служби, їх права та обов'язки визначаються Конституцією України. Посадові особи органів державної податкової служби не мають права займатися підприємницькою діяльністю, а також працювати за сумісництвом на підприємствах, в установах і організаціях (крім наукової та викладацької діяльності).

Враховуючи вищевикладене, вважаємо, що суттєвої змістовної різниці між вживанням даних понять у рамках провадження у справах щодо порушень норм податкового законодавства загалом не існує. Водночас ми підтримуємо позицію, надану законодавцем у ПК України, в частині використання терміну «контролюючий орган», а не «суб'єкт, що притягує до відповідальності», оскільки останній термін стосується саме осіб, що вчинили податкові порушення. Ця позиція кореспондується із законодавчим закріпленням відповідної термінології. Так, ст. 41 ПК України визначено саме контролюючі органи та органи стягнення, що забезпечують формування єдиної державної фіскальної політики.

З огляду на зазначене вище, за своїм процесуальним статусом, місцем у структурі, характером вирішуваних завдань, реалізовуваних функцій, зацікавленістю у результатах справи та іншими властивостями поняття «контролюючий орган» та «посадова особа» не є тотожними. Поняття «контролюючий орган» є ширшим за своїм значенням, ніж таке, що охоплює у своєму змісті поняття «посадова особа». Усі, хто беруть участь у провадженні, є суб'єктами, проте не кожен учасник є суб'єктом провадження, що лідирує.

Потреба в розмежуванні цих понять зумовлена, насамперед, тим, що у процесі з'ясування загального та особливого, що формує кожне поняття, виникає необхідність конкретного розв'язання важливих не тільки у практичному, а й у теоретичному значенні питань. З одного боку, ці питання стосуються характеристики повноважень контролюючих органів у провадженнях щодо порушення норм податкового законодавства, а з іншого – прав і обов'язків інших учасників провадження. Таке розв'язання питання дає змогу акцентувати на безумовній потребі контролюючим органам своїми діями та рішеннями забезпечити ефективний захист та дотримання прав і законних інтересів усіх осіб, що беруть участь у провадженні щодо порушення норм податкового законодавства, створити теоретичне підґрунтя для дослідження процесуального статусу кожної з груп суб'єктів провадження, розширити практичні можливості реалізації норм права.

Отже, контролюючими органами є посадові особи ДФС України, які мають права та обов'язки, реалізують надані їм повноваження щодо своєчасного, всебічного, повного та об'єктивного розгляду справи щодо порушень податкового законодавства та притягнення до відповідальності за правопорушення суб'єктів господарської діяльності.

Враховуючи вищевикладене, вважаємо за необхідне для визначення особливостей статусу суб'єктів акцентувати на змінах від 21 травня 2014 р., коли Кабінетом Міністрів України було ухвалено Постанову № 160 «Про

утворення Державної фіскальної служби» як центрального органу виконавчої влади, реорганізувавши Міністерство доходів і зборів. Через це одним зі складників реформування податкового відомства є перетворення її на сервісну службу високого рівня, з можливістю ефективного виявлення податкових правопорушень, використання електронного сервісу платниками податків, підвищення рівня прозорості та відкритості діяльності її структурних підрозділів, знищення корупційних проявів. Таким чином, вдосконалення законодавства та відповідальності за порушення норм податкового законодавства є доволі актуальним на сьогодні.

Варто зазначити, що у відносинах, які виникають між державою й платником із приводу сплати податків, інтереси держави представляють, насамперед, органи, що здійснюють управління в галузі надходження податкових платежів.

Фактично система органів, що контролюють надходження коштів у бюджети у формі податків і зборів, представлена двома службами – податковою та митною. Але це не повний перелік суб'єктів, що мають повноваження застосовувати санкції за порушення податкового законодавства. Так, ми вважаємо, що до зазначеного переліку необхідно внести:

- підрозділи державної фіскальної служби;
- митні органи;
- органи Національної поліції;
- Національний банк;
- органи державної контрольно-ревізійної служби.

Для них різняться місце і значення повноважень, пов'язаних із контролем за рухом цих платежів від платників до бюджетів серед усіх їхніх повноважень. Податкові органи реалізують відповідну діяльність без яких-небудь додаткових умов. Вони створені спеціально для функціонування лише в сфері оподаткування. Однак ст. 41 ПК України передбачає можливість та необхідність реалізації ними контролю за дотриманням також іншого законодавства. Це пов'язано зі спектром функцій Державної податкової служби, який включає окремі питання в частині забезпечення дотримання порядку здійснення господарюючими суб'єктами валютних операцій, застосування реєстраторів розрахункових операцій тощо.

Реалізацію повноважень контролюючими органами варто пов'язувати не лише з питаннями їх функцій, прав та обов'язків, а й з інституційною структурою відповідних служб, оскільки важливо враховувати розподіл конкретних ролей між певними ланками ієрархічної фіскально-адміністративної системи.

Так, структура Державної податкової служби України включає три основних ієрархічних рівні:

- Державна податкова служба України (вища ланка). На неї покладають завдання організації податкової роботи в державі, її інструктивного та методичного забезпечення, контролю за діяльністю всіх податкових органів системи. Функціями центрального апарату, відмінними від функцій інших

підрозділів служби, є: організація, координація і контроль роботи державних податкових адміністрацій та державних податкових інспекцій; аналітична та статистична діяльність; розроблення і видання інструктивних і методичних вказівок, інших документів щодо дій підрозділів служби із застосуванням податкового законодавства; участь у підготовці проектів законодавчих, нормативних актів і міжнародних договорів із питань оподаткування; вирішення питань міжнародного співробітництва фіскально-адміністративного характеру;

– державна податкова служба в областях, містах (середня ланка). Завдання окремих підрозділів податкових адміністрацій цієї ланки в цілому ідентичні функціям відповідних підрозділів Державної податкової адміністрації України. На середню ланку покладається організація податкової роботи в області або місті;

– державні податкові інспекції в районах, містах (крім міста Києва), районах у містах (базова ланка). Структура податкових інспекцій базового рівня відображає їх основну функцію – безпосереднє ведення податкової роботи. Вона має два варіанти – розширений і звужений. Розширений передбачає наявність як функціональних, так і забезпечуючих підрозділів. Цей варіант призначений для районів у містах, що пояснюється значним обсягом роботи.

Таким чином, органи Державної податкової служби України притягують до відповідальності суб'єктів господарської діяльності за такі порушення податкового законодавства:

– порушення встановленого порядку взяття на облік (реєстрації) у контролюючих органах (ст. 117 ПК України), тобто неподання у строки та у випадках, передбачених цим Кодексом, заяв або документів для взяття на облік у відповідному контролюючому органі, реєстрації змін місцезнаходження чи внесення інших змін до своїх облікових даних, неподання виправлених документів для взяття на облік чи внесення змін, подання з помилками чи у неповному обсязі;

– порушення строку та порядку подання інформації про відкриття або закриття банківських рахунків (ст. 118 ПК України) – неподання банками або іншими фінансовими установами відповідним контролюючим органам в установленій строк повідомлення про відкриття або закриття рахунків платників податків;

– порушення платником податків порядку подання інформації про фізичних осіб-платників податків (ст. 119 ПК України);

– неподання або несвоєчасне подання податкової звітності або невиконання вимог щодо внесення змін до податкової звітності (ст. 120 ПК України);

– порушення встановлених законодавством строків зберігання документів з питань обчислення і сплати податків та зборів, а також документів, пов'язаних із виконанням вимог іншого законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на контролюючі органи (ст. 121 ПК України);

– порушення правил застосування спрощеної системи оподаткування фізичною особою-підприємцем (ст. 122 ПК України);

– порушення порядку отримання та використання торгового патенту, тобто за порушення порядку використання торгового патенту, передбаченого пп. 267.6.1–267.6.3 п. 267.6 ст. 267 цього Кодексу, сплачують штраф у розмірі збору на один календарний місяць (для діяльності у сфері розваг – у розмірі збору на один квартал); за здійснення діяльності, передбаченої ст. 267 цього Кодексу, без отримання відповідних торгових патентів або з порушенням порядку використання торгового патенту, передбаченого пп. 267.6.4–267.6.6 п. 267.6 ст. 267 цього Кодексу (крім діяльності у сфері розваг), сплачують штраф у подвійному розмірі збору за весь період здійснення такої діяльності, але не менше подвійного його розміру за один місяць (ст. 125 ПК України);

– порушення правил сплати (перерахування) податків та ряд інших (ст. 126 ПК України).

Враховуючи вищезазначене, вважаємо, що притягувати до відповідальності за порушення податкового законодавства мають такі підрозділи податкової інспекції:

- з оподаткування доходів фізичних осіб,
- з оподаткування прибутку підприємства,
- з оподаткування акцизу,
- з оподаткування прибутку нерезидента, який провадить діяльність на території України через постійне представництво;
- оподатковування прибутку та податку на прибуток постійного представництва нерезидента,
- податкові агенти, що здійснюють контроль за діяльністю підприємства на території України без створення юридичної особи;
- підрозділи податкових зобов'язань щодо сплати консолідованого податку на прибуток;
- з оподаткування платників єдиного податку – юридичної особи;
- адміністрування доходів і зборів з фізичних осіб та майнових податків;
- адміністрування єдиного соціального внеску;
- контрольню-перевірочної роботи доходів і зборів з фізичних осіб;
- з обліку платників та суб'єктів, які здійснюють операцію з товарами;
- з ліцензування та контролю за обігом спирту, алкогольних напоїв і тютюнових виробів;
- з контролю за виробництвом спирту, спиртовмісної продукції, алкогольних напоїв та тютюнових виробів, а також інші.

Варто зазначити, що органи Державної податкової служби України також розглядають справи про адміністративні правопорушення, пов'язані з ухиленням від подання декларації про доходи (ст. 164-1), порушенням порядку подання фінансової звітності та ведення бухгалтерського обліку під час ліквідації юридичної особи (ст. 166-6) відповідно до кодексу України про адміністративні правопорушення.

Незважаючи на те, що у вказаних вище нормах ПК України передбачена можливість платника податків вирахувати і сплатити штраф самостійно (наприклад, при самостійному виявленні факту заниження податкового зобов'язання минулих податкових періодів), відповідальність за застосування

штрафних (фінансових) санкцій та пені, у тому числі за порушення у сфері зовнішньоекономічної діяльності, покладається на контролюючий орган. Це означає, що контролюючий орган має право і зобов'язаний приймати рішення про застосування фінансових санкцій і забезпечувати їх виконання.

Таке розв'язання питання дає змогу акцентувати на безумовній потребі систематизувати вище перелічені та ще низку неозвучених органів ДФС України, яким не визначено чіткої компетенції щодо притягнення до відповідальності правопорушників. Через це існує проблема – повноваження одного підрозділу може дублювати інший підрозділ ДФС України. Таким чином, здійснювати перевірки суб'єктів господарської діяльності можуть кілька підрозділів, чим спричинюється відсутність чітко визначених завдань та повноважень стосовно накладення санкцій підрозділами ДФС України.

Тому вважаємо за необхідне запропонувати класифікацію органів ДФС України, які притягують до відповідальності суб'єктів за порушення норм податкового законодавства.

Окрема роль щодо виявлення та притягнення до відповідальності суб'єктів за порушення податкового законодавства було відведено податковій міліції, що з 1 січня 2017 р. ліквідовано.

Детально проаналізувавши прийнятий та підписаний закон, експерти РПР дійшли висновку, що Верховна Рада має невідкладно забезпечити доопрацювання, розгляд та ухвалення законопроекту про Фінансову поліцію – новий орган, співробітники якого будуть відібрані за прозорим конкурсом, матимуть гідні заробітні плати та виконуватимуть аналітичні функції.

Однак правове положення податкової міліції, що визначено Главою 18 ст. 350 Податкового кодексу України, нині чинне, що визначено і перехідними положеннями нового проекту Податкового кодексу та передбачає здійснення повноважень податковою міліцією. Відповідно, на них покладені такі завдання:

- приймає і реєструє заяви, повідомлення та іншу інформацію про кримінальні та інші правопорушення, віднесені законом до компетенції податкової міліції, здійснює в установленому порядку їх перевірку і приймає щодо них передбачені законом рішення;

- проводить, відповідно до закону, оперативно-розшукову діяльність, а також досудове розслідування в межах наданої законом компетенції, вживає заходів щодо відшкодування завданих державі збитків;

- здійснює розшук осіб, які переховуються від слідства та суду за кримінальні та інші правопорушення у сфері оподаткування та бюджетній сфері;

- вживає заходів щодо виявлення і розслідування злочинів, пов'язаних із відмиванням, легалізацією, розкраданням коштів та іншими незаконними фінансовими операціями;

- виявляє причини і умови, що сприяли вчиненню злочинів та інших правопорушень у сфері оподаткування та бюджетній сфері, вживає заходів до їх усунення;



– у разі виявлення фактів, що свідчать про організовану злочинну діяльність, або дій, що створюють умови для такої діяльності, направляє матеріали з цих питань відповідним спеціальним органам по боротьбі з організованою злочинністю;

– передає відповідним правоохоронним органам матеріали за фактами правопорушень, за які законом передбачено кримінальну відповідальність, якщо їх розслідування не належить до компетенції податкової міліції;

– забезпечує безпеку діяльності контролюючих органів та їх працівників, а також захист працівників від протиправних посягань, пов'язаних із виконанням ними службових обов'язків;

– здійснює заходи щодо запобігання і протидії корупції у контролюючих органах та виявлення фактів корупції, а також усунення наслідків корупційних правопорушень;

– складає протоколи та розглядає справи про адміністративні правопорушення у випадках, передбачених законом;

– збирає, аналізує, узагальнює інформацію щодо порушень у сфері оподаткування та бюджетній сфері, прогнозує тенденції розвитку негативних процесів кримінального характеру, пов'язаних з оподаткуванням;

– виявляє кримінальні та інші правопорушення у сфері оподаткування, митній та бюджетній сферах, встановлює місцезнаходження платників податків, проводить опитування їх засновників, посадових осіб.

У пп. в) п. 1 ч. 1 ст. 38 Кримінального процесуального кодексу (далі – КПК) України одним із органів досудового розслідування визначено слідчі підрозділи органів, що здійснюють контроль за додержанням податкового законодавства. У п. 348.1 ст. 348 розділу XVIII-2 «Податкова міліція» чинної редакції Податкового кодексу України, розміщеного на офіційному сайті Верховної Ради України зазначено, що контроль за додержанням податкового законодавства здійснює податкова міліція, яка складається зі спеціальних підрозділів з боротьби з податковими правопорушеннями і виконує, зокрема, кримінально-процесуальну функцію [10]. У цьому ж розділі регламентуються повноваження податкової міліції. У ч. 3 ст. 216 КПК України регламентується предметна підслідність слідчих органів, що здійснюють контроль за додержанням податкового законодавства, до компетенції яких належить розслідування злочинів, передбачених ст. ст. 204, 205, 205-1, 212, 212-1, 216, 218-1, 219 Кримінального кодексу України [11].

Разом із цим Законом України від 21 грудня 2016 р. № 1797-VIII «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо покращення інвестиційного клімату в Україні» до Податкового кодексу України внесено не цілком зрозумілі зміни, що вірогідно містять у собі технічну помилку, зумовлену людським фактором. А саме:

1) в п. 134 Розділу 1 Закону № 1797-VIII зазначено: «Розділ XVIII-2 (Податкового кодексу – *О.Ф.*)» виключити;

2) і водночас у абз. 2 п. 1 Розділу 2. Прикінцеві та перехідні положення Закону № 1797-VIII зазначається: цей закон набирає чинності з 1 січня 2017 р., крім, зокрема, «п. 133 розділу I (щодо виключення розділу XVIII-2) – з дня

набрання чинності законом, який визначає правові основи організації та діяльності центрального органу виконавчої влади, на який покладається обов'язок забезпечення запобігання, виявлення, припинення, розслідування та розкриття кримінальних правопорушень, об'єктом яких є фінансові інтереси держави та/або місцевого самоврядування, що віднесені до його підслідності відповідно до Кримінального процесуального кодексу України [11], та інших осіб, з якими цей орган взаємодіє»;

3) при цьому п. 133 Закону № 1797-VIII стосується ст. 344 Податкового кодексу України присвяченої регламентації пенсійного забезпечення посадових осіб контролюючих органів і за змістом не має безпосереднього відношення до виключення розділу XVIII-2 «Податкова міліція» Податкового кодексу України [10].

Таким чином, видається правильним тлумачити дійсний намір законодавця не виключати з Податкового кодексу України Розділ XVIII-2 «Податкова міліція» до моменту набрання чинності законом, що регламентуватиме передання без затримки кримінальних процесуальних повноважень від податкової міліції новоствореному органу. Можливо, фінансовій поліції (законопроект від 15.03.2016 р. № 4228). Той факт, що на офіційному сайті Верховної Ради України у чинній редакції Податкового кодексу України Розділ XVIII-2 «Податкова міліція» зі статтями від 348 до 357 Податкового кодексу досі залишається, а не вилучений, свідчить на користь підтвердження саме такого справжнього наміру законодавця.

Разом із цим доцільно звернути увагу на рішення слідчого судді Дарницького районного суду міста Києва у справі № 753/63/17, розміщене на сайті Єдиного державного реєстру судових рішень [14]. У цьому рішенні 10 січня 2017 р. слідчий суддя відмовив старшому слідчому СВ ФР ДПІ у Дарницькому районі ГУ ДФС у м. Києві у задоволенні клопотання про тимчасовий доступ до речей та документів у кримінальному провадженні, посилаючись на набуття чинності Закону від 21 грудня 2016 р. № 1797-VIII та виключення з Податкового кодексу розділу XVIII-2 «Податкова міліція», констатувавши що нині немає правових підстав для діяльності податкової міліції.

За таких умов, враховуючи вищевикладене, зупинимося на тому, що у кримінальній процесуальній регламентації повноважень податкової міліції містяться зазначені вище очевидні і принципові суперечності, які не можуть, у принципі, бути усунені засобами доктринального тлумачення.

Тому ми хочемо зазначити, враховуючи тенденції реформування податкової міліції, що процес реформ завжди проходить певний період часу, тому відсутність Податкової міліції протягом кількох місяців до ухвалення закону про Фінансову поліцію не загрожує розбалансуванню державних фінансів, оскільки доходи бюджету, отримані завдяки цьому органу, не покривають навіть вартості його утримання.

Авторитетні юридичні організації та аналітичні центри, зокрема експерти Центру політико-правових реформ, проаналізували нормативно-правову базу та надали свої висновки: з початку 2017 р. податкова міліція виявилася поза законом.

Міністр фінансів, реагуючи на подію, пообіцяв подати на розгляд Кабміну законопроект про нову аналітичну службу – Фінансову поліцію – і вже виконав свою обіцянку. Експертне середовище позитивно сприйняло цей крок.

Крім загальновідомої корумпованості, Податкова міліція здійснює чи не найбільший адміністративний тиск на бізнес. У 2015 р. вона повернула до бюджету 521 млн грн. податків, тоді як на її утримання витрачено 554 млн грн.

Тобто видатки бюджету на утримання співробітників Податкової міліції у 2015 р. перевищили економічний ефект від її діяльності на 33 млн грн.

Це підтверджується і показниками неефективності роботи Податкової міліції, щодо виявлення злочинів як у податковій сфері, так і в бюджетній.

## **2. Показники злочинної діяльності у цій сфері (за даними Дніпропетровської області)**

У зв'язку з наведеним ми хочемо висвітлити показники злочинної діяльності у цій сфері по Дніпропетровській області. Та розкрити порівняльний аналіз між сумами бюджетних коштів, які визначені міським бюджетом та зловживаннями, що були нанесені на прикладі конкретної Дніпропетровської області.

Згідно з рішенням сесії Дніпропетровської міської ради від 30.03.2016 р. №3/5 «Про міський бюджет на 2016 рік» міський бюджет на 2016 р. визначено у сумі 8 097 972 067 грн., зокрема доходи загального фонду – 7 425 562 412 грн., спеціального фонду – 672 409 655 грн., бюджету розвитку – 607 892 900 грн. На виконання регіональних та місцевих програм (139 програм) у 2016 р. заплановано 3 545 888 915 грн. Також на реконструкцію об'єктів міста заплановано 1 736 496 531 грн.

За 8 місяців поточного року у сфері захисту бюджетних коштів зареєстровано 33 кримінальні провадження, з яких 12 – стосовно розпорядників (міського рівня – 6, обласного рівня – 7), у сфері державних закупівель – 8, зі збитками понад 100 тис. грн – 14, понад 1 млн – 16, щодо незаконного відшкодування ПДВ – 6.

Для прикладів хочемо надати певні показники зловживання посадовими особами своїм службовим становищем у державних органах в Дніпропетровській області за 2016 р.:

– ЄРДР № 4201604000000056 від 21.01.2016 р., ч. 2 ст. 364 КК України.

Службові особи Дніпропетровської митниці Державної фіскальної служби України за попередньою змовою із службовими особами державного підприємства «НВО Павлоградський хімічний завод», зловживаючи своїм службовим становищем, всупереч інтересам служби, здійснили завищення фактурної вартості під час імпорту товарів за кордон у 2013–2015 рр., чим спричинено тяжкі наслідки інтересам держави;

– ЄРДР № 42016041440000037 від 01.08.2016 р., ч. 2 ст. 364 КК України.

Посадові особи департаменту інфраструктури та благоустрою Дніпропетровської міської ради за попередньою змовою з посадовими особами ТОВ «Українське-польське підприємство з іноземними інвестиціями» (ЕДРПОУ 24427542) та ТОВ «Територія-Д» (ЕДРПОУ 39588920) здійснили

безпідставне перерахування бюджетних коштів, шляхом внесення завідомо неправдивих відомостей до актів КБ-2в щодо об'єму виконаних робіт з капітального ремонту автодоріг та утримання автошляхів міста, чим спричинили збитки державі на суму понад 1 млн грн;

– ЄРДР № 42016041440000661 від 02.08.2016 р., ч. 2 ст. 364 КК України.

Посадові особи департаменту житлово-комунального господарства та управління капітального будівництва Дніпропетровської обласної адміністрації за попередньою змовою з посадовими особами ТОВ «Будмакс-компані» (ЄДРПОУ 39091773) та ТОВ «Місткомбуд» (ЄДРПОУ 39588920) здійснили безпідставне перерахування бюджетних коштів шляхом внесення завідомо неправдивих відомостей до актів КБ-2в щодо об'єму виконаних робіт із капітального ремонту водогонів на території Дніпропетровської області, чим спричинили збитки державі на суму понад мільйон гривень.

Протягом звітнього періоду у сфері захисту бюджетних коштів оголошено 26 повідомлень про підозру 18 особам, з яких 14 – стосовно розпорядників (міського рівня – 4, обласного рівня – 10), державним службовцям – 14, з ознаками кримінальної корупції – 16, у сфері державних закупівель – 2, зі збитками понад 100 тис. грн – 11, понад 1 млн – 8, щодо незаконного відшкодування ПДВ – 4.

Приклад:

– ЄРДР № 42015040000001047 від 25.12.2015 р., ч. 2 ст. 191 КК України.

Начальник відділу освіти Особа 1, яка зловживаючи своїм службовим становищем, склала та видала офіційний документ – Акт № 1 приймання виконаних будівельних робіт за грудень 2015 р. «Реконструкція середньої школи № 1 по вул. Ватутіна із котельнею в смт. Томаківка Дніпропетровської області. Перша черга», який містив завідомо неправдиві відомості про об'єми виконаних робіт ТОВ «Газгольдер Плюс», у зв'язку з чим завдано шкоду обласному бюджету Дніпропетровської області на суму 13 824,45 грн. 08.04.2016 р. повідомлено про підозру особу 1, у вчиненні злочину за ч. 2 ст. 191 КК України;

– ЄРДР № 42014040000000475 від 27.06.2014 р., ч. 2 ст. 364 КК України.

Особа 1 шляхом зловживання своїм посадовим становищем в інтересах третіх осіб, а саме ОКП «Дніпродзержинське БТІ», які виразилися у складенні та підписанні як виконуючою обов'язки начальника Дніпродзержинської ОДПІ радник податкової служби II рангу, податкового повідомлення-рішення № 0001402205 на підставі акта перевірки № 3593/21/22.5-07/03341782, який завідомо для особи 2 суперечив вимогам податкового законодавства, зокрема п.п. 19-1.1.33 п. 19.1-1 ст. 19-1, п. 54.3.2, п. 54.3 ст. 54, ст. 187 Податкового кодексу України (в редакції від 03.02.2013 р.), чим спричинила тяжкі наслідки державним інтересам у вигляді ненадходження до Державного бюджету України грошових зобов'язань платника податку на суму 1 629 958 грн;

– ЄРДР № 42015040000000768 від 25.09.2015 р., ч. 5 ст. 191 КК України.

Службові особи ДП «Дніпропетровський облавтодор» ПАТ ДАК «Автомобільні дороги України», зловживаючи своїм службовим становищем, під час здійснення закупівлі товарів шляхом завищення вартості придбання

товарів заволоділи державними коштами в особливо великих розмірах. Відповідно до матеріалів кримінального провадження, директором ДП «Дніпропетровський облавтодор» ПАТ ДАК «Автомобільні дороги України», пов'язаний із підприємствами ТДВ «Дніпропетровське АТП 11259», ДП «МАП Сервіс», ТОВ «Преміум автосервіс», ТОВ «Панор», ПП «Профіт Індастріз», ТОВ «Дніпросплав», ТОВ «Дніпробудкомплект», ТОВ «Вотерхауз», ТОВ «Резерв-Ойл», відносини з якими мають ознаки фіктивності. Сума завданих збитків становить 9 960 000 грн;

– ЄРДР № 4201604000000443 від 24.05.2016 р. ч. 2 ст. 364 КК України.

Щодо головного державного інспектора митного оформлення «Павлоград» митного посту «Новомосковськ» спеціальне звання радник податкової справи та митної справи 3 рангу Особи 1, який, зловживаючи своїм становищем щодо контролю правильності класифікації товару та повноти нарахування митних платежів в інтересах ПАТ «ДТЕК «Павлоградвугілля» неправильно вказав у митній декларації ставку ввізного мита, на обладнання для фільтрування або очищення рідин (Центрифуга для збагачення вугілля), яке отримане ПАТ «ДТЕК «Павлоградвугілля» від TSCHUDI LOGISTICSAS Maardu Estonia, чим спричинили збитки у вигляді ненадходження грошових коштів до бюджету України в сумі понад 100 тис. грн.

За 2016 р., до суду направлено 13 кримінальних проваджень, по яким відшкодовано збитків на суму 12,3 млн грн.

Складено і направлено до суду 5 протоколів про адміністративні правопорушення пов'язані з корупцією за ч. 1 та ч. 2 ст. 172-7 КУпАП, які направлені до суду.

Тому, на думку експертів, корупційні ризики буде суттєво зменшено. Передусім, завдяки зменшенню кількості співробітників, прозорому і конкурентному конкурсному відбору, високій зарплаті працівників нової служби, запровадженню ефективних механізмів її звітування перед парламентом. Тому нині ми маємо якомога швидше забезпечити прийняття законопроекту «Про Фінансову поліцію» і передати новоствореному органу повноваження з розслідування економічних злочинів.

На заміну неефективній Податковій міліції має прийти професійна аналітична служба, працівники якої будуть набрані за прозорим конкурсом. Мінфін пропонує створити Службу фінансових розслідувань або Фінансову поліцію, яка матиме значно меншу фахову команду: 2 500 працівників замість 10 000.

Ключові відмінності Фінансової поліції від Податкової міліції також полягатимуть у тому, що в основу роботи нової служби ляже принцип відмови від каральної політики. Замість «масок-шоу», вилучень документації у підприємців та блокування їх діяльності служба займатиметься аналітичною діяльністю. Перевірки більше не здійснюватимуться безпідставно, що значно зменшить тиск на бізнес.

Також вважаємо вкрай необхідним усунути дублювання функцій. Із прийняттям цього проекту необхідно позбавити інші органи функцій із

розслідування економічних злочинів. Такі злочини має розслідувати один спеціалізований орган – Фінансова поліція – замість трьох: СБУ, МВС, ДФС.

Таким чином, правове становище Фінансової поліції в системі правоохоронних органів визначається комплексом норм, що передбачають цілі, завдання й принципи діяльності підрозділів податкової міліції, її основні й факультативні функції. Сюди ж належать розпорядження, які регламентують порядок формування органів податкової міліції, питання лінійної й функціональної підпорядкованості, процедури діяльності, а також компетенцію цих органів.

Варто також звернути увагу на митних органах, які здійснюють управління в сфері оподаткування нарівні зі своєю основною діяльністю. На митні органи ст. 11 Митного кодексу України [9] покладається, зокрема, контроль за додержанням законодавства України з питань митної справи; здійснення митного контролю; контроль за дотриманням правил переміщення валютних цінностей через митний кордон України.

Вони забезпечують контроль за надходженням податків і зборів та здобувають статус, аналогічний податковим органам, тільки за певних умов. Такими умовами є переміщення товарів через митний кордон та виникнення при цьому обов'язку щодо сплати податків і зборів (мита, акцизного податку, податку на додану вартість, інших податків, які, відповідно до податкового законодавства, справляються у випадку ввезення або вивезення (пересилання) товарів і предметів).

Систему митних органів становлять Державна митна служба України, територіальні митні управління, митниці та інші митні установи. Територіальні митні управління здійснюють безпосереднє керівництво митними установами, розташованими на відповідній території. Виняток становлять Бориспільська й Севастопольська митниці, не включені до складу митних установ, що підпорядковуються територіальним управлінням. На митниці покладається безпосередня реалізація податкової роботи щодо справляння мита, акцизного податку, податку на додану вартість, інших податків у разі ввезення (пересилання) товарів і предметів на митну територію України або територію спеціальної митної зони, вивезення (пересилання) товарів і предметів із митної території України або території спеціальної митної зони. Наприклад, на митниці можуть вчинятися такі види порушень податкового законодавства:

- порушення порядку сплати акцизного податку і податку на додану вартість під час розміщення товарів;
- порушення порядку оподаткування митними платежами товарів, що переміщуються (пересилаються) у міжнародних поштових та експрес-відправленнях;
- дії, спрямовані на неправомірне звільнення від сплати податків і зборів або зменшення їх розміру;
- повідомлення в митній декларації неправдивих відомостей та надання митному органу документів із такими відомостями як підстави для звільнення

від сплати податків і зборів або зменшення їх розміру, або несплата податків і зборів у строк, встановлений законодавством, а також інші протиправні дії.

Діяльність контролюючих органів даних підрозділів передбачає необхідність налагодження тісної взаємодії з іншими державними службами, функціонування яких може бути пов'язане з оподаткуванням або може створювати інформаційні передумови для оподаткування, попередження незаконних дій платників, встановлення обставин і змісту податкових правопорушень, реалізації перевірочних заходів тощо.

Важливо, щоб під час реалізації повноважень не дублювались дії різних державних служб щодо платників податків. Інакше виявлятиме себе дестимулюючий вплив адміністрування податків на економічну активність в країні. На це спрямовано ряд передбачених цією статтею норм:

- заборона (за будь-яких умов) на проведення перевірок своєчасності, достовірності, повноти нарахування та сплати податків іншими органами, крім податкових та митних;

- розмежування повноважень між контролюючими органами;

- концентрація компетенції щодо стягнення.

Розмежування повноважень між контролюючими органами закладене вже формулюваннями підпунктів 1–2 пункту ст. 41.1 Податкового кодексу України, згідно з якими компетенція митних підрозділів у сфері оподаткування обмежена конкретизованим переліком податків та умов виникнення зобов'язань з їх сплати. З метою налагодження взаємодії та забезпечення однотипності управлінських процедур у сфері оподаткування статтею визначається, що порядок контролю з боку митних органів за сплатою податку на додану вартість і акцизного податку встановлюється спільним рішенням центральних органів двох контролюючих служб. При цьому повноваження щодо стягнення (здійснення заходів із забезпечення погашення податкового боргу) майже повністю покладаються на податкову службу, за винятком випадків, коли відповідно до законодавства їх реалізують державні виконавці в межах своїх повноважень.

Таким чином, ст. 41 створюються передумови виключення дублювання функцій різних державних служб та забезпечення взаємодії контролюючих органів.

Варто зауважити, що до окремої категорії суб'єктів, які притягують до відповідальності порушників податкового законодавства, ми відносимо органи Національної поліції, які можуть притягувати суб'єктів за порушення податкового законодавства до адміністративної та кримінальної відповідальності.

Адміністративна відповідальність за порушення податкового законодавства передбачена такими статтями КУАП:

- ст. 156 – Порушення правил торгівлі пивом, алкогольними, слабоалкогольними напоями і тютюновими виробами (щодо відповідальності за торгівлю спиртом етиловим, коньячним або плодовим, алкогольними напоями чи тютюновими виробами без марок акцизного збору чи з підробленими марками цього збору);

- ст. 163-1 – Порушення порядку ведення податкового обліку, надання аудиторських висновків;
- ст. 163-2 – Неподання або несвоєчасне подання платіжних доручень на перерахування належних до сплати податків та зборів (обов'язкових платежів);
- ст. 163-3 – Невиконання законних вимог посадових осіб органів державної податкової служби;
- ст. 163-4 – Порушення порядку утримання та перерахування податку на доходи фізичних осіб і подання відомостей про виплачені доходи;
- ст. 164-1 – Порушення порядку подання декларації про доходи та ведення обліку доходів і витрат;
- ст. 164-2 – Порушення законодавства з фінансових питань;
- ст. – 164-5 – Зберігання або транспортування алкогольних напоїв чи тютюнових виробів, на яких немає марок акцизного збору встановленого зразка;
- ст. 166-6 – Порушення порядку подання фінансової звітності та ведення бухгалтерського обліку при ліквідації юридичної особи;
- ст. 166-9 – Порушення законодавства щодо запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом.

Адміністративна відповідальність настає лише за умови вини громадянина чи посадової особи, тобто коли протиправне діяння (дія чи бездіяльність) було вчинено умисно або з необережності.

Тому необхідною умовою притягнення до адміністративної відповідальності є наявність протоколу про адміністративне правопорушення. Відповідно до ст. 255 КУАП, протоколи про зазначені порушення мають право складати уповноважені на те посадові особи:

- ст. 156 – органи Національної поліції;
- ст. 163-1-163-4 – органів державної фіскальної служби;
- ст. 164-1, 164-2, 164-5 – органів державної податкової служби України та органи Національної поліції;
- ст. 166-6 – органів державної податкової служби;
- ст. 166-9 – спеціально уповноваженого органу виконавчої влади з питань фінансового моніторингу та Державної комісії з цінних паперів і фондового ринку.

Складені в законний спосіб протоколи про адміністративне правопорушення розглядаються уповноваженими на те органами.

Так, відповідно до ст. 234-2 КУАП органи Державної податкової служби України розглядають справи про адміністративні правопорушення, пов'язані з ухиленням від подання декларації про доходи (ст. 164-1), порушенням порядку подання фінансової звітності та ведення бухгалтерського обліку під час ліквідації юридичної особи (ст. 166-6).

Що стосується кримінальної відповідальності за злочини, що вчиняються шляхом невиконання або неналежного виконання вимог законів із питань оподаткування та іншого законодавства, ми хочемо акцентувати на тому, що



контроль за дотриманням законодавства покладено на контролюючі органи, що передбачено, зокрема, такими статтями Кримінального кодексу України:

– ст. 204 – Незаконне виготовлення, зберігання, збут або транспортування з метою збуту підакцизних товарів;

– ст. 205 – Фіктивне підприємництво;

– ст. 209 – Легалізація (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом;

– ст. 212 – Ухилення від сплати податків, зборів (обов'язкових платежів);

– ст. 216 – Незаконне виготовлення, підроблення, використання або збут незаконно виготовлених, одержаних чи підроблених марок акцизного збору чи контрольних марок;

– ст. 218 – Фіктивне банкрутство;

– ст. 221 – Незаконні дії у разі банкрутства;

– ст. 222 – Шахрайство з фінансовими ресурсами.

Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Податкового кодексу України» змінені умови звільнення від кримінальної відповідальності осіб, винних у вчиненні злочину, передбаченого ст. 212 КК України.

Зокрема, передбачена можливість звільнення від відповідальності не лише за вчинення діянь, передбачених частиною першою і другою (як раніше), а й за діяння, передбачені ч. 3 цієї статті.

Згідно з ч. 4 ст. 212 КК України, відповідна особа звільняється від кримінальної відповідальності, якщо вона до притягнення до кримінальної відповідальності сплатила податки, збори (обов'язкові платежі), а також відшкодувала шкоду, завдану державі їх несвоєчасною сплатою (фінансові санкції, пеня).

З огляду на вищезазначене, за своїм процесуальним статусом, місцем у структурі фінансових відносин, характером вирішуваних завдань, реалізованих функцій, зацікавленістю у результатах справи та іншими властивостями Національний банк України має повноваження щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з порушенням банківського законодавства, нормативно-правових актів Національного банку України або здійсненням ризикових операцій, які загрожують інтересам вкладників чи інших кредиторів банку (ст. 166-5 КУпАП), порушенням порядку подання фінансової звітності та ведення бухгалтерського обліку під час ліквідації юридичної особи (ст. 166-6 КУпАП). Від імені Національного банку України розглядати справи про адміністративні правопорушення і накладати адміністративні стягнення мають право Голова Національного банку України та його заступники, керівники територіальних управлінь Національного банку України та їх заступники.

Загальна сума штрафів за однотипні порушення порядку, строків і технології виконання банківських операцій, що встановлені нормативно-правовими актами Національного банку, які нараховано за місяць (в якому допущені порушення), не може становити більше ніж 1% від суми зареєстрованого статутного фонду банку. Тобто верхньою межею фінансового штрафу, застосування якого передбачене за порушення порядку, строків,

технології виконання банківських операцій, є 1% від суми зареєстрованого статутного фонду банку. Верхня межа фінансового штрафу у розмірі 1% від суми зареєстрованого статутного фонду банку встановлюється і за фінансові правопорушення, передбачені п. п. 7.3–7.12 Положення «Про застосування Національним банком України заходів впливу за порушення банківського законодавства».

Відповідно до Положення «Про валютний контроль», затвердженого постановою Правління НБУ від 08.02.2000 р. № 49, НБУ має право накладати на банки та інші фінансові установи фінансово-правові санкції у вигляді штрафу у розмірі 25% від суми (вартості) валютних операцій, здійснених із порушенням законодавства за такі фінансові правопорушення: 1) відсутність в уповноважених банках, інших фінансових установах документів, що підтверджують правомірність проведення ними валютних операцій своїх клієнтів; 2) нездійснення уповноваженими банками, іншими фінансовими установами функцій агента валютного контролю в частині запобігання проведенню резидентами і нерезидентами через ці установи незаконних валютних операцій. Фінансовий штраф у розмірі 25% від суми (вартості) валютних операцій, здійснених із порушенням законодавства, який застосовується до банків та інших фінансових установ відповідно до цього положення, можна віднести до абсолютно визначених санкцій нарахування. Дана фінансова санкція є санкцією нарахування, адже визначається за встановленим законодавством алгоритмом (відсоткове відношення до вартості валютної операції, проведеної з порушенням законодавства). Абсолютно визначеним цей фінансовий штраф можна визнати через те, що він не може бути зменшений або збільшений органом, що його застосовує.

Процесуальна складова частина накладення фінансової відповідальності являє собою сукупність, яка суворо регламентує процедурну сторону фінансово-правової відповідальності. Процедура фінансово-правової відповідальності – це здебільшого імперативні, процесуальні правовідносини, що виникають з юридичного факту вчинення фінансового правопорушення між правопорушником і державою в особі її компетентних органів, у рамках яких у правопорушника з'являється обов'язок зазнати несприятливих обмежень майнового характеру, а в уповноважених органів – обов'язок піддати правопорушника несприятливим правообмеженням, які передбачені санкцією порушеної фінансово-правової норми.

У процедурі накладення Національним банком України такої фінансово-правової санкції, як фінансовий штраф, можна виділити три стадії:

- фіксація факту фінансового правопорушення і його кваліфікація;
- притягнення до фінансово-правової відповідальності;
- накладення на правопорушника несприятливого обтяження майнового характеру – фінансового штрафу.

Відповідно до п. 7.15 Положення «Про застосування Національним банком України заходів впливу за порушення банківського законодавства» рішення про накладення штрафів на банки приймає комісія Національного банку або комісія Національного банку при територіальному управлінні (у межах

повноважень, визначених відповідним рішенням комісії Національного банку). Рішення комісії Національного банку (комісії Національного банку при територіальному управлінні) про накладення штрафу на банк має містити перелік виявлених порушень із посиланням на нормативно-правові акти Національного банку та документи, що підтверджують факт порушення. Рішення комісії Національного банку про накладення штрафу на банк надсилається відповідному територіальному управлінню Національного банку не пізніше наступного робочого дня після його прийняття [10].

Відповідно до цього Положення, підставами для застосування НБУ і його територіальними управліннями заходів впливу, зокрема штрафів, можуть бути: результати здійснених НБУ та відповідними рівнями системи банківського нагляду інспекційних (планових та позапланових) перевірок діяльності банків чи їх філій; результати аналізу дотримання банками вимог банківського законодавства з використанням статистичної звітності, щомісячних і щоденних балансів тощо; результати перевірок діяльності банків аудиторськими організаціями, уповноваженими відповідно до чинного законодавства на їх здійснення; пропозиція Фонду гарантування вкладів фізичних осіб у разі порушення банком норм Закону України «Про Фонд гарантування вкладів фізичних осіб»; результати перевірок дотримання банками валютного законодавства, здійснених уповноваженими працівниками Національного банку, що містять виявлені порушення банківського законодавства, нормативно-правових актів Національного банку або здійснення ризикових операцій, які загрожують інтересам вкладників чи інших кредиторів банку.

Крім зазначених, в окремих випадках підставою можуть бути матеріали правоохоронних органів, місцевих державних податкових адміністрацій (інспекцій) та інших органів, що характеризують дотримання банками та їх відокремленими підрозділами законодавчих актів із питань банківської діяльності.

Розглядаючи практику діяльності управлінь НБУ щодо притягнення порушників банківського законодавства до відповідальності необхідно зазначити, що нерідко ці управління захоплюються накладенням штрафів безпосередньо на банківські установи, а не на їх керівників, які допустили порушення.

Органи державної контрольно-ревізійної служби в Україні розглядають справи про адміністративні правопорушення, пов'язані з порушенням законодавства з фінансових питань (ст. 164-2 КУпАП), порушенням порядку подання фінансової звітності та ведення бухгалтерського обліку під час ліквідації юридичної особи (ст. 166-6 КУпАП). Від імені державної контрольно-ревізійної служби в Україні розглядати справи про адміністративні правопорушення і накладати адміністративні стягнення мають право: начальник Головного контрольно-ревізійного управління України та його заступники, начальники контрольно-ревізійних управлінь в областях, місті Києві та їх заступники.

Враховуючи вищевикладене, вважаємо, що орган Державної податкової служби є основним суб'єктом, що здійснює контроль за додержанням податкового законодавства, своєчасністю сплати до бюджетів державних цільових фондів податків і зборів, установлених законодавством.

Разом з тим не можна залишити поза увагою той факт, що ДПС України координує свою діяльність із фінансовими органами, органами Державного казначейства України, органами Служби безпеки України, Міністерством внутрішніх справ України, прокуратурою, статистикою, Державною митною і контрольно-ревізійною службами та іншими контролюючими органами, установами банків, а також із податковими службами інших держав.

Тож, із метою вдосконалення діяльності органів Державної податкової служби, їх структурних підрозділів та чіткого розмежування функціональних повноважень розроблений та затверджений деталізований перелік їх функцій та процедур. Головною метою діяльності контролюючих органів є забезпечення контролю за додержанням податкового законодавства, правильність обчислення, повнота і своєчасністю сплати до бюджетів державних цільових фондів податків і зборів, а також неподаткових платежів, установлених законодавством.

Нині у новоствореній Державній фіскальній службі України необхідно створити таку систему управління працівників, яка б забезпечувала максимальне використання потенціалу кожного працівника в досягненні цілей Державної податкової служби України та його самореалізації. Зокрема, діяльність працівників органів Державної податкової служби чітко визначена Конституцією та законами України, базовими з яких є Закон України «Про державну службу в Україні», який визначає правові основи діяльності податкових органів та Законом України «Про боротьбу з корупцією». Для забезпечення повної мобілізації платежів до бюджету потрібна особлива активність органів Державної податкової служби України щодо розширення кола платників, бази оподаткування, проведення комплексу обґрунтованих заходів для поліпшення справляння платежів, погашення колосальної недоплати у бюджет підприємствами-боржниками.

### **Висновки**

Враховуючи вищевикладене, автор хоче підкреслити, що орган Державної фіскальної служби, є основним суб'єктом, що здійснює контроль за додержанням податкового законодавства, своєчасність сплати до бюджетів державних цільових фондів податків і зборів, установлених законодавством.

Разом з тим не можна залишити поза увагою той факт, що саме єдиний спеціалізований орган – Фінансова поліція, – має бути створена та наділена повноваженнями щодо розслідування економічних злочинів у сфері податкового законодавства.

### Список використаних джерел:

1. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – №30. – Ст. 141 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
2. Евдокимов С.В. Правовосстановительные меры в российском праве : дис. ... канд. юрид. наук 12.00.01 «Теория права и государства; История права и государства; История политических и правовых учений» / С.В. Евдокимов. – Н. Новгород, 1999. – 218 с.
3. Анохіна Л.С. Суб'єкти адміністративної юрисдикції в Україні : дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Л.С. Анохіна ; Національний ун-т внутрішніх справ. – Х., 2001. – 158 с.
4. Кузьменко О.В., Гуржій Т.О. Адміністративно-процесуальне право України: Підручник / За заг. ред. О.В. Кузьменко. – К.: Атіка, 2007. – 416 с.
5. Миколенко А.И. Адміністративный процесс и административная ответственность в Украине: [Учебное пособие] / А.И. Миколенко. – Х.: Одиссей, 2006. – 352 с.
6. Фінансове право України: [Навч. пос.] / За заг. ред. В.К. Шкарупи, Т.О. Коломоєць. – К.: Істина, 2007. – 256 с.
7. Тертишник В.М. Кримінально-процесуальне право України: Підручник / В. М. Тертишник. – 4-те вид. доп. і переробл. – К.: Видавництво А.С.К., 2003. – 1120 с.
8. Про державну службу : Закон України від 16.12.1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.
9. Митний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2012.– № 44–45, № 46–47, № 48.– Ст. 552.
10. Про затвердження Положення про застосування Національним банком України заходів впливу : Постанова Правління НБУ № 349 від 17.08.2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0845-01>.
11. Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. Редакція від 01.01.2017 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
12. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 р. № 4651-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>.
13. Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо покращення інвестиційного клімату в Україні : Закон України від 21.12.2016 р. № 1797-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1797-19>.
14. Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.reyestr.court.gov.ua](http://www.reyestr.court.gov.ua).
15. Трипольська М.І. Фінансово-правова та адміністративна відповідальність: порівняльно-правова характеристика // Науковий вісник академії муніципального управління: Збірник наукових праць. – Серія «Право». – 2010. – Вип. 1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc\\_GumNvamu\\_pr/2010\\_1/15.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_GumNvamu_pr/2010_1/15.pdf).

**Коробцова Д.В.**  
кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри загальноправових дисциплін  
Харківського національного університету внутрішніх справ,  
м. Харків

## **ПРИНЦИПИ БЮДЖЕТНОГО ПРАВА УКРАЇНИ**

### **Анотація**

*Принципи бюджетного права – це визначальні правові вимоги, засоби побудови правового режиму регулювання суспільних відносин у сфері функціонування бюджетної системи України, бюджетного процесу, міжбюджетних відносин і відповідальності за порушення бюджетного законодавства. Разом із предметом і методами правового регулювання принципи бюджетного права становлять підґрунтя для вивчення бюджетного права, аналізу, систематизації та оброблення інформації щодо бюджетних відносин. У наукових працях із фінансового та бюджетного права вказується на необхідність удосконалення принципів бюджетного права України шляхом деталізації та введення нових принципів, що регулюють бюджетну діяльність. Зазначимо, що бюджетне право як підгалузь фінансового права не можна відокремити від правових інститутів, що складають його структуру, зокрема бюджетного процесу, але можна уточнити принципи побудови цих інститутів. Отже, принципи бюджетного права мають відображати не тільки матеріальні правовідносини, а й весь процес бюджетного права в динаміці.*

### **Вступ**

Розвиток бюджетних відносин в Україні пов'язаний із радикальними перетвореннями, які відбуваються у зв'язку з реформуванням бюджетного законодавства, із завданнями щодо децентралізації владних повноважень та створенням нового адміністративного устрою країни, з побудовою сучасної, правової, демократичної держави, яка орієнтована на європейські цінності. Відповідно до процесу децентралізації в Україні на законодавчому рівні, на рівні центральної виконавчої влади і місцевого самоврядування потрібні зміни у бюджетному законодавстві, які зумовлені визначенням нових правових вимог формування бюджетної системи, відтворення бюджетного процесу, ефективною бюджетною діяльністю держави та органів місцевого самоврядування. Створення нового правового поля бюджетних відносин потребує чітких, адекватних сучасності, зрозумілих та якісних принципів бюджетного права.

Бюджет є обов'язковим і важливим атрибутом державності. Відносини, що складаються у процесі формування, розподілу, використання та контролю бюджетних коштів, регламентуються нормами бюджетного права і потребують досконалості у визначеності та застосуванні. З'ясування принципів бюджетного права сприяє встановленню сталих наукових

закономірностей у розвитку бюджетних відносин, імперативних вимог, які спрямовані на досягнення цілей, завдань і конкретних результатів діяльності учасників бюджетного процесу та забезпечують ефективне, результативне і цільове використання бюджетних коштів. Тому важливого значення, з урахуванням прав й інтересів учасників бюджетного процесу та з метою захищеності інтересів бюджетних споживачів, набувають питання визначення принципів бюджетного права.

Аналіз сучасної наукової літератури свідчить, що нині бюджетне право – це складне правове утворення, яке має вирішальне значення для управління бюджетними коштами та здійснення контролю за дотриманням бюджетного законодавства, сутність якого, зокрема принципів, розглядається юристами, економістами, політологами по-різному, і залежно від завдань розгляду визначаються види та характеристика цих принципів. Складність окреслення принципів бюджетного права пов'язана також із відсутністю єдності поглядів на структуру бюджетного права та його місце в системі фінансового права, з ігноруванням відмінностей підходів до визначення принципів бюджетного права як науки і навчальної дисципліни, що, на наш погляд, і зумовлює існування численних принципів, які не узгоджуються зі згаданою вище значимістю цього правового утворення для держави.

Таким чином, надзвичайної наукової актуальності набуває переосмислення принципів бюджетного права як своєрідного підгалузевого утворення у системі права України, яке має бути здійснено з урахуванням останніх тенденцій розвитку вітчизняної правової науки.

У наукових працях доводиться, що в Україні, як і в більшості постсоціалістичних країн, місцеві органи влади економічно слабших регіонів мають обмежений доступ до ринку капіталів, тому забезпечення рівного доступу населення країни до місцевих суспільних благ, а отже, розв'язання завдань зменшення міжрегіональної диференціації обсягів та якості послуг соціальної інфраструктури, потребує капітальних трансфертів із державного бюджету.

Відзначається, що застосування принципів бюджетного федералізму чи бюджетного унітаризму не є зумовленим винятково формою державного устрою, наприклад, концепція бюджетного федералізму може бути застосована і до нефедеративних держав у разі, якщо вони мають багаторівневу структуру управління з власними інститутами прийняття владних рішень на кожному з рівнів.

## **1. Ознаки принципів бюджетного права в системі загальноправових принципів**

Питання визначення принципів бюджетного права залежить від вирішення двох важливих питань. Перше питання пов'язане зі встановленням місця бюджетного права в системі права, оскільки загальноправові принципи є визначальними основами побудови норм різних галузей права. Друге питання стосується ознак, що характеризують принципи правового забезпечення явища, яке досліджується. Поділяємо думку більшості науковців, які

вважають, що бюджетне право – підгалузь фінансового права [1, с. 47]. Отже, потребують уточнення принципи побудови бюджетного права як підгалузі фінансового права.

Питанням визначення принципів бюджетного права присвячені праці фахівців фінансово-правової науки, як правило, у межах визначення принципів фінансового права. У минулому принципи фінансового права ототожнювалися з принципами фінансової діяльності держави і поширювалися також на бюджетну діяльність держави [2, с. 43]. Існувала думка, що базові принципи фінансового права дорівнюють основним принципам фінансово-правових відносин, тобто і бюджетно-правових [3, с. 43]. Іноді галузеві принципи фінансового права розглядаються як засади діяльності держави у фінансових відносинах, зокрема у бюджетних [4, с. 91]. Доводиться, що принципи бюджетного права визначають загальну спрямованість бюджетної діяльності держави та муніципальних утворень на вирішення завдань і цілей [5]. Тісний зв'язок фінансового і бюджетного права зумовлює залежність принципів бюджетного права від принципів фінансового права і публічної фінансової діяльності. Проте не можна погодитися з ототожненням фінансових і бюджетних правовідносин, публічної фінансової діяльності і бюджетної, і, як наслідок, з ототожненням принципів цих видів діяльності. Обіг бюджетних фондів коштів, який лежить в основі фінансової діяльності держави й органів місцевого самоврядування, характеризується особливостями суб'єктного складу і методом правового регулювання.

Разом із тим принципи бюджетного права є залежними і від загальноправових принципів, тобто тих, які поширюються на усі без винятку галузі права, що пов'язано з тим, що бюджетне право і його принципи є доволі молодими правовими утвореннями, що виникли нещодавно. Під час їх формування необхідно орієнтуватися на категорії більш високого порядку. З огляду на викладене, можна погодитися з думкою тих авторів, які вважають, що категорія «принципи бюджетного права» виступає явищем, яке характеризується системністю, оскільки принципи кожного з вищенаведених рівнів є взаємозалежними і зумовлюють один одного [6, с. 404].

Найбільш принципове значення для правової сфери мають загальноправові принципи, які знаходять закріплення на нормативному рівні, передусім, у Конституції України. Розгляд положень Основного Закону свідчить, що у його нормах нині закріплено принцип верховенства права, принцип законності, принцип пріоритету прав і свобод людини і громадянина, принцип відповідальності держави перед людиною, принцип рівності громадян перед законом тощо. Слушною видається думка тих науковців, які вважають, що принципи права можуть знаходити вияв та закріплення не лише в нормативних актах, їх можна почерпнути з більш глибоких джерел політичної моралі, під якою необхідно розуміти нормативні вихідні положення, на яких базуються сучасні ліберальні, демократичні суспільства. Так, висновок про те, що кожна людина заслуговує на повагу, є центральним у ліберальній демократії і становить основу, з якої законодавці, адміністратори та суди



можуть отримувати більш конкретні правила та принципи поведіння з людьми в процесі адміністративних дій [7, с. 168].

Отже, погодимося, що принципи бюджетного права мають, з одного боку, базуватися на загальноправових принципах, а з іншого – не суперечити їм [8, с. 50]. Так, принципи верховенства права, законності, пріоритету прав і свобод людини і громадянина, відповідальності держави перед людиною тощо, належать до істотних принципів регулювання бюджетних правовідносин, але не до принципів бюджетного права як особливих правових положень цієї підгалузі права. Вважаємо, що вказані загальноправові принципи притаманні всім галузям права, підгалузям і інститутам і виконують власну соціальну функцію. Завдяки орієнтації принципів бюджетного права на власні правовідносини забезпечується його спрямованість на задоволення публічних фінансових інтересів і потреб. Лише за такого підходу до формування принципів бюджетного права можна реформувати бюджетні відносини, подолати стереотипі превалювання державних інтересів над регіональними, задовольнити потреби бюджетних споживачів.

Конституція України визначає основні положення побудови бюджетної системи: справедливий та неупереджений розподіл суспільного багатства між громадянами та територіальними громадами; виключно законодавче та цільове регулювання видатків держави на загальносуспільні потреби; збалансованість бюджету; звітність та прозорість бюджету (ст. 95) тощо.

Проте інколи згадані вище загальноправові принципи ігноруються владою під час розроблення та прийняття правових актів, що є джерелами бюджетного права. Подібна ситуація, на наш погляд, стає можливою через те, що загальноправові принципи не повною мірою враховуються під час побудови принципів бюджетного права. Типовим прикладом є ситуація, яка склалася навколо розроблення Закону України «Про Державний бюджет на 2016 р.», який було прийнято з порушенням процедури, що встановлюється Бюджетним кодексом України (далі – БКУ). Кабінет Міністрів України надав до Верховної Ради України проект Закону України «Про Державний бюджет України на 2016 р.» і допрацьовані зміни до податкових нормативних актів 11 грудня 2015 р., а 22 грудня 2015 р. Верховна Рада затвердила процедуру прийняття бюджету, який було прийнято зі змінами і підписано Президентом України 25 грудня 2015 р., всупереч п. 3 ст. 37 БКУ, відповідно до якої Кабінет Міністрів України приймає постанову про схвалення проекту закону про Державний бюджет України та подає його разом із відповідними матеріалами Верховній Раді України та Президенту України не пізніше 15 вересня року, що передує плановому [8].

Порушена була і процедура внесення змін до нормативних актів, які впливають на доходну частину Державного бюджету України всупереч положенню ст. 28 БКУ, оскільки зміни до Податкового кодексу України були внесені законодавцем 24 грудня 2015 р., отже, після затвердження проекту Закону України про Державний бюджет України на наступний рік у третьому читанні. З порушенням строків, встановлених БКУ, до чинного податкового законодавства приймається низка суттєвих змін, які значно впливають на

соціальні стандарти бюджетних споживачів, але необхідні для прийняття Закону України «Про Державний бюджет України на 2016 р.» (далі – бюджетний закон). Так, важливий соціальний показник бюджету – розмір єдиного соціального внеску (ЄСВ) – встановлюється на рівні 22%, максимальна величина бази нарахування ЄСВ зростає з 17 до 25 мінімальних зарплат, без внесення відповідних змін до чинних нормативних актів у визначений БКУ термін [9].

Затвердження місцевих бюджетів також відбувалося з порушеннями строків, встановлених БКУ (п. 2 ст. 77), оскільки правова норма визначає, що місцеві бюджети затверджуються рішенням Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної місцевої ради до 25 грудня року, що передуює плановому [8]. Під час складання місцевих бюджетів, їх розгляду та затвердження ці строки були порушені через затримку процедури прийняття бюджетного закону. Ці приклади свідчать, що бюджетний процес на рівні Державного бюджету України і на рівні місцевих бюджетів на першій та другій стадії відбувався з порушеннями чинного бюджетного законодавства.

Практика бюджетного регулювання, що склалася у попередні роки, свідчить, що соціальні стандарти, які забезпечують рівень життя громадян і встановлюються порічним бюджетним законом, коректуються у бік зменшення. У Законі України «Про Державний бюджет на 2016 р.» встановлено прожитковий мінімум на одну працездатну особу в розрахунку на місяць: з 1 січня 2016 р. – 1 378 грн, з 1 травня – 1 450 грн, з 1 грудня – 1 550 грн, і самі такі розміри мінімальної заробітної плати (ст. 7 і ст. 8) [9]. Враховуючи, що офіційний прогноз зростання інфляції, яку заклав Кабінет Міністрів України у Державний бюджет на 2016 р., становить 12%, і дефіцит ВВП закладено у розмірі 3,7%, то визначені соціальні показники погіршують рівень доходів працездатних осіб і порушують конституційні права громадян.

Фахівці відзначають, що закладені обсяги фінансування соціально-економічних програм розвитку регіонів у Державному бюджеті 2016 р. значно скорочено шляхом відмови від відповідних субвенцій. Це означає, що реальні наміри центральної влади щодо децентралізації відрізняються від задекларованих. Блокування фінансування цих заходів (фінансування місцевих бюджетів – *Д.К.*) означатиме, що країною і далі керуватимуть переважно з центру [10].

Під час обговорення бюджету на поточний рік відзначалась його спрямованість на споживання, а не на розвиток економічних відносин у країні, що суттєво впливає на економіку країни і на її становище у світі [11].

Наведені приклади свідчать про проблемність бюджетного процесу стосовно складання, розгляду і прийняття Закону України «Про Державний бюджет України на 2016 р.» і місцевих бюджетів.

Бюджетна діяльність в Україні свідчить про низку проблем у правовому регулюванні.

По-перше, Верховна Рада України своїм рішенням порушила ряд загальноправових принципів, закріплених у Конституції України, зокрема принцип верховенства права, принцип верховенства Конституції, принцип

пріоритету прав і свобод людини і громадянина. У такому раз йдеться про те, що відповідно до ч. 3 ст. 22 Основного Закону під час ухвалення нових законів або внесення змін до чинних законів не допускається звуження обсягу та змісту наявних прав і свобод. Дана норма, згідно зі ст. 8 Конституції, має найвищу юридичну силу і є нормою прямої дії.

По-друге, наочним є також порушення принципу законності, оскільки за наявності Бюджетного кодексу України, Податкового кодексу України, Закону України «Про загальнообов'язкове соціальне страхування» та інших чинних законів Кабінету Міністрів України надано право самостійно, тобто без урахування положень перелічених законів, змінювати і визначати порядок та розмір соціальних виплат працездатним громадянам і окремим категоріям осіб.

По-третє, бюджетний процес має важливе значення для реалізації загальноправового принципу – справедливого та неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами. Відмова від субвенцій на фінансування соціально-економічних програм розвитку регіонів у бюджетному законі свідчить про порушення цього принципу.

По-четверте, порушується конституційний принцип соціальної захищеності громадян, оскільки пенсії, соціальні виплати, а також основні джерела існування громадян мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом. Це право забезпечується обсягами бюджетних фондів, націлених на встановлення мінімального рівня прожиткового рівня громадян стосовно рівня заробітної плати.

Викладене свідчить про те, що в цій ситуації на перше місце Верховною Радою України були поставлені не загальноправові принципи, а принцип строковості Державного бюджету.

Підсумовуючи викладене, наголосимо на тому, що принципи бюджетного правамають відповідати загальноправовим принципам. Лише за цієї умови вдасться зменшити кількість подібних ситуацій у майбутньому. Однак, на жаль, далеко не всі науковці поділяють зазначену думку, підтвердженням чого є той факт, що у навчальній та науковій літературі з бюджетного права названі принципи згадуються у межах принципів фінансового права. З огляду на вказане, не дивно, що такі принципи, як принцип верховенства права, принцип пріоритету прав і свобод людини та громадянина тощо, ігноруються Кабінетом Міністрів України під час розроблення проекту закону про Державний бюджет та Верховною Радою України в процесі його затвердження.

Враховуючи конституційні засади бюджетної діяльності, БКУ встановлює такі принципи бюджетної системи України: принцип єдності бюджетної системи, збалансованості, самостійності, повноти, обґрунтованості, ефективності, субсидіарності, цільового використання бюджетних коштів, справедливості та неупередженості, публічності та прозорості й принцип відповідальності учасників бюджетного процесу (ст. 7 БКУ) [8].

Бюджетне право як підгалузь фінансового права має враховувати основні правові положення, на яких будується правова доктрина країни та її право на формування, розподіл та використання публічних фінансових ресурсів. Як

слухно зауважує Л. Воронова, бюджетне право як підгалузь фінансового права – це «сукупність правових норм, що регулюють бюджетний устрій, структуру та порядок розподілу доходів і видатків бюджетної системи, повноваження держави і органів місцевого самоврядування в галузі бюджетів і бюджетний процес» [12, с. 115]. Отже, бюджетне право доцільно розглядати з позицій устрою двох правових інститутів: бюджетної системи і бюджетного процесу.

Вчений М. Піскотін з цього приводу зазначав, що поділ норм бюджетного права на матеріальні і процесуальні є настільки реальним і чітким, явно зумовлений характером і роллю бюджетного права, що йому слідує (цілком чи частково) всі, хто намагається класифікувати ці норми [13, с. 57]. Деякі різні підходи до розуміння бюджетного права загалом не заперечують того, що його норми регулюють бюджетні відносини, пов'язані з бюджетною діяльністю. Підтримуючи поділ бюджетного права на дві частини – матеріалу та процесуальну, можемо стверджувати існування бюджетно-матеріальної та бюджетно-процесуальної діяльності, проте, хоча це окремі правові інститути, вони взаємопов'язані, взаємозалежні і становлять підгалузь фінансового права – бюджетне право.

До принципів фінансового права, на думку вчених, належать принципи, які стосуються як публічної фінансової діяльності, так і всіх фінансово-правових відносин. До загальних фінансово-правових принципів належать такі: єдності фінансової, бюджетної, податкової, банківської та грошової системи держави; єдності та взаємодії фінансової політики та фінансової системи; фінансової безпеки; єдності та цілісності системи фінансових органів [2, с. 80]. Іноді в наукових працях підкреслюється важливість принципів фінансової діяльності держави, які є основою принципів фінансового права і визначають: пріоритет рішень представницьких органів влади за виконавчими органами влади, федералізм, законність, плановість [14, с. 34]. Розглядаючи ці принципи, вважаємо за важливе розмежовувати принципи фінансового права як галузі права (сукупності правових норм) та принципи публічної фінансової діяльності (діяльність із реалізації норм фінансового права). Поділяємо думку вчених, що принципи фінансового права є базовою категорією для усіх галузей права, а принципи публічної фінансової діяльності є особливими для напряму фінансової діяльності – бюджетної, податкової, банківської [15, с. 55]. Таким чином, принципи бюджетного права залежні від принципів фінансового права, які не тотожні принципам фінансової діяльності.

До принципів фінансового права, які визначають його галузеві особливості і закладають основу принципів бюджетного права як його основної підгалузі, вчені відносять пріоритет публічних інтересів у правовому регулюванні відносин у галузі фінансової діяльності, соціальну спрямованість фінансового законодавства, гласність, плановість, фінансову незалежність органів місцевого самоврядування [15, с. 55–57].

Враховуючи особливості бюджетної діяльності як об'єкта правового регулювання у бюджетному праві, загальні принципи права та галузеві, до принципів бюджетного права можна віднести такі: законності, єдності бюджетної системи, рівності учасників бюджетного процесу, незалежності

і самостійності суб'єктів бюджетних правовідносин, пріоритетності публічних фінансових інтересів, соціальної рівноваги, економічної обґрунтованості, цілеспрямованості, субсидіарності, плановості і строковості, гласності і публічності, взаємовідповідальності держави (в особі представницьких і виконавчих органів влади), розпорядників бюджетних коштів, бюджетних установ та одержувачів бюджетних коштів.

Таким чином, принципи бюджетного права – це загальнообов'язкові, основні, вихідні положення побудови бюджетних правовідносин, які визначають зміст правового регулювання у процесі складання, розгляду, затвердження, виконання і контролю бюджетів.

## **2. Принцип бюджетного федералізму в міжбюджетних відносинах в Україні**

Нині у науковій літературі не існує єдиної точки зору стосовно визначення поняття бюджетного федералізму, його груп та видів. Зокрема, бюджетний федералізм визначають як систему відносин, спрямованих на пошук балансу інтересів федерації та її суб'єктів із метою досягнення стійкого територіального розвитку та забезпечення доступності споживання основних суспільних благ населення [16, с. 14]. На думку Л. Миргородської та О. Сунцової, вирізняються дві основних групи моделей бюджетного федералізму: децентралізовану і кооперативну [17, с. 21]. Більш широку класифікацію моделей бюджетного федералізму наведено Ю. Барським [18]. С. Юрій та В. Федосов визначають бюджетний федералізм як передачу повноважень, функцій і компетентності від центрального уряду до органів місцевого самоврядування, що супроводжується передачею відповідних фінансових ресурсів [19]. Зазначається, що бюджетний федералізм – не тільки форма внутрішніх міжурядових фінансових відносин, це й певна філософія організації політичних відносин між різними рівнями влади [20, с. 248].

Метою регулювання міжбюджетних відносин є забезпечення відповідності повноважень на здійснення видатків, закріплених законодавчими актами за бюджетами, та фінансових ресурсів, які мають гарантувати виконання цих повноважень. Реалізація цієї мети у міжбюджетних відносинах безпосередньо пов'язана з реалізацією принципу субсидіарності, що закріплений п. 7 ст. 7 БКУ.

Принцип субсидіарності – розподіл видів видатків між державним бюджетом та місцевими бюджетами, а також між місцевими бюджетами – ґрунтується на необхідності максимального наближення надання гарантованих послуг до їх безпосереднього споживача. Субсидіарність походить від лат. «служити для допомоги, призначатися для допомоги». Згідно з цим принципом, певному бюджету можна надавати допомогу тільки тоді, коли його можливості є недостатніми для виконання встановлених функцій.

У 1996 р. Україна приєдналася до Європейської Хартії про місцеве самоврядування, що зобов'язало її дотримуватись визначених вимог і сприяти всебічному розвитку місцевого самоврядування, забезпеченню автономії місцевої влади, наданню необхідних їй фінансових ресурсів для виконання

покладених на неї завдань. У зв'язку з цим в Україні розроблено та схвалено Урядом Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [21], мета якої – визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад.

Нині основу реформування державного управління закладено у Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», що затверджена Указом Президента України від 12 січня 2015 р. [22], одним з основних принципів якої є децентралізація. Як зазначено у Стратегії, метою політики у сфері децентралізації є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація повною мірою положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування. Враховуючи те, що фіскальна децентралізація дає простір для інновацій, нестандартних рішень, розширює можливості для участі місцевої влади у розвитку підконтрольної їй території, сприяє підвищенню ефективності послуг, що надаються населенню, вона є особливо привабливою в умовах перехідної економіки [23, с. 323], що важливо для України як однієї з країн із перехідною економікою.

Під децентралізацією в літературі визначають різноманітні поняття, зокрема, децентралізація розглядається як процес розширення і зміцнення прав та повноважень адміністративно-територіальних одиниць або нижчих органів за одночасного звуження прав і повноважень відповідного центру з метою оптимізації та підвищення ефективності управління суспільно важливими справами, найповнішої реалізації регіональних і місцевих інтересів [24].

Децентралізація – процес розширення та зміцнення прав та повноважень адміністративно-територіальних одиниць або нижчих органів та організацій за одночасного звуження прав і повноважень відповідного центру [25, с. 66].

Концепція бюджетного унітаризму є теоретичною основою побудови міжбюджетних відносин в Україні, хоча водночас вона передбачає використання елементів бюджетного федералізму, зокрема: розмежування доходів та видатків між рівнями бюджетної системи; розмежування податкових повноважень, державних та місцевих податків; закріплення за різними рівнями бюджетів часток державних податків; проведення консультацій центральною владою з місцевою владою, що стосуються її бюджетно-фінансових інтересів [26, с. 44]. Незважаючи на акцентування в наведених публікаціях на існуванні в унітарних міжбюджетних відносинах окремих елементів федералізму, варто зазначити, що ці дві моделі

міжбюджетних відносин («бюджетний федералізм» та «бюджетний унітаризм») фактично протиставлені одна одній.

Термін «бюджетний федералізм» вперше був введений американським вченим У. Оутсом і в зарубіжній економічній літературі використовувався для характеристики бюджетних систем федеративних й унітарних держав, але оскільки незалежно від рівня децентралізації системи бюджетів в унітарних країнах відсутній субфедеральний рівень державної влади, можливим є лише використання принципів бюджетного федералізму, які спрямовані на досягнення оптимального поєднання повноважень між різними рівнями влади [27].

Дж. Стігліц розглядає фінансовий федералізм як фінансову взаємодію різних рівнів влади [28, с. 75]. Г. Росен, наприклад, розглядає теорію оптимального федералізму, основною метою якої є правильний розподіл сфер діяльності за урядовими рівнями [29, с. 51]. Натомість, К. Макконелл та С. Брю використовують дефініцію «фіскальний федералізм», під якою розуміють систему трансфертів (дотацій), на підставі якої федеральний уряд ділиться своїми доходами з урядами штатів та місцевими органами влади [30, с. 399].

Міжбюджетні відносини як відносини публічного (загальносуспільного) характеру мають виходити з їх значущості не лише для конкретних відносин між визначеними суб'єктами, насамперед, державою та певним регіоном, але й для інших потенційних суб'єктів міжбюджетних відносин. Забезпечення наповнення місцевих бюджетів шляхом власних надходжень є першочерговим завданням усієї фінансової системи певної територіальної громади. Можливості територіальних громад щодо фінансування місцевих видатків мають залежати, насамперед, від власних доходів, тому пріоритетним напрямом правового регулювання міжбюджетних відносин має стати залишення доходів місцевих бюджетів у власності відповідних територіальних громад. Проте практика бюджетного процесу свідчить, що бюджетні програми на місцях залежать від обсягу фінансування з Державного бюджету, що потребує закладення у державному бюджеті коштів для розподілу між місцевими бюджетами, які отримують дотацію вирівнювання та щороку нарощують свою дохідну базу. Врахування вимог принципу бюджетного федералізму шляхом закріплення у розділі IV БКУ «Міжбюджетні відносини» надає правову базу для поширення фінансування бюджетних потреб на місцевому рівні, не звужуючи державних фінансових інтересів.

На підставі аналізу норм розділу IV БКУ, присвяченого міжбюджетним відносинам, можна виділити такі принципи нормативно-правового регулювання міжбюджетних відносин в Україні:

- принцип бюджетного унітаризму з певними елементами децентралізації;
- принцип розмежування прав та обов'язків щодо використання коштів, що адресовані споживачам, відповідно до бюджету та забезпечення контролю за їх використанням;
- принцип відповідального планування бюджетного процесу та недопустимості його змін після затвердження бюджету;

- принцип недопущення бюджетної заборгованості, що забезпечується, зокрема, й шляхом притягнення винних осіб до юридичної відповідальності;
- принцип забезпечення соціальної справедливості, який проявляється в розмежуванні витрат на соціальні послуги між усіма видами бюджетів та одночасному рівному наданні доходів на такі послуги;
- принцип вирівнювання податкоспроможності бюджетів як із залученням коштів державного бюджету, так і з місцевих бюджетів, за умови перевищення ними індексу податкоспроможності відповідного бюджету;
- інші принципи, зокрема, казначейське обслуговування місцевих бюджетів тощо.

Чітко сформульовані принципи побудови бюджетної системи дають змогу однозначно сприймати положення закону та визначати ефективність функціонування бюджетної системи загалом [31, с. 88]. Під час організації міжбюджетних відносин важливо дотримуватися як загально-правових принципів, тобто законності, верховенства права, економічної справедливості, рівності тощо, так і спеціальних принципів, зокрема принципу бюджетного федералізму, що припускає єдність загальнодержавних інтересів та інтересів членів територіальних громад, високу фінансову самостійність регіонів, високу міру відповідальності органів місцевого самоврядування.

### **Висновки**

Дотримання законності бюджетної діяльності та ефективна організація бюджетного процесу залежать від якості правового забезпечення бюджетних відносин. Практика бюджетної діяльності потребує встановлення чітких правових приписів і необхідності розмежування принципів бюджетного права та принципів бюджетної діяльності. Принципи бюджетного права представлені синтезом загальноправових принципів, міжгалузевих принципів та принципів фінансового права. Фактично, в даному випадку йдеться про своєрідне переломлення названих принципів через сферу існування бюджетних відносин, тобто «чистих» принципів бюджетного права, на наш погляд, не існує, тому що усі вони є одночасно принципами більш великих системних утворень публічного права й об'єктивною вимогою діяльності суб'єктів бюджетних правовідносин.

Принципи бюджетного права є підставою для реалізації бюджетної діяльності, яка знаходить свій прояв у розвитку бюджетної системи та у правозастосовній діяльності, що реалізується під час складання, розгляду, затвердження, використання бюджетних фондів та контролю. У зазначених принципах втілюються найголовніші особливості бюджетної діяльності, а також її спрямованість на справедливий та неупереджений розподіл публічних фінансових ресурсів.

Підсумовуючи викладене, варто підкреслити взаємопов'язаність принципів міжбюджетних відносин, реалізація деяких з них фактично створить необхідні передумови для реалізації інших. Зокрема, застосування принципу бюджетного федералізму неможливе без реалізації принципів децентралізації та субсидіарності, що, у свою чергу, сприятимуть втіленню принципу



заохочувального стимулювання розвитку місцевих бюджетів. Отже, крім принципів правового регулювання міжбюджетних відносин, які нині є безпосередньо закріпленими нормами БКУ, можна виділити ті спеціальні принципи міжбюджетних відносин, які потребують розширеного втілення його нормами, тобто є перспективним.

### Список використаних джерел:

1. Фінансове право : підручник / За заг. ред. О. Бандурки та О. Гетманець, Ю. Жорнокуя та інших. – Х. : Екограф, 2015. – 496 с.
2. Нищимна С. Принципи публічної фінансової діяльності в Україні : [монографія] / С. Нищимна. – Чернігів: ЧДЕУ, 2013. – 376 с.
3. Бандурка О., Гетманець О. Бюджетне право України : Підручник / О. Бандурка, О. Гетманець. – Харків: Видавництво Нац. ун.-ту внутр. справ, 2003. – 152 с.
4. Ковальчук А. Фінансове право України. Стан та перспективи розвитку / А. Ковальчук. – К., Парламентське видавництво, 2007. – 488 с.
5. Крохина Ю. Финансовое право России : учебник / Ю. Крохина. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Норма, 2008. – 720 с.
6. Шеремет Н. Система принципів бюджетного права / Н. Шеремет // Держава і право. – 2006. – Вип. 33. – С. 399–405.
7. Галлиган Д. Административное право: история развития и основные современные концепции / Д. Галлиган, В. Полянский, Ю. Стариков. – М. : Юрист, 2002. – 410 с.
8. Бюджетний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50–51. – Ст. 572.
9. Про Державний бюджет на 2016 р. : Закон України від 25.12.2015 р. № 928-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 5. – Ст. 54.
10. Рада ухвалила Держбюджет 2016 // Українська правда від 25.12.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pravda.com.ua/news/2015/12/25/7093690/?attempt=1>
11. Ковалівська С. Проект бюджету-2016: без інвестицій та реформ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.epravda.com.ua/columns/2015/12/24/573871/view\\_print](http://www.epravda.com.ua/columns/2015/12/24/573871/view_print).
12. Воронова Л. Фінансове право України. Підручник / Л. Воронова. – К.: Прецедент: Моя книга. – 2006. – 448 с.
13. Пискотин М. Советское бюджетное право (основные проблемы) / М. Пискотин. – М. : Юрид. лит., 1971. – 309 с.
14. Грачева Е. Финансовое право. Уч. для бакалавров / Е. Грачева. – М.: Проспект, 2014. – 576 с.
15. Образцова І. Бюджетне право в системі права України : дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 // І. Образцова. – Запоріжжя, 2013. – 214 с.
16. Гончаренко О. Розбудова міжбюджетних відносин на місцевому рівні : дис. ... канд. екон. наук : спец. 08.00.08 «Гроші, фінанси і кредит» / О. Гончаренко. – К., 2008. – 217 с.
17. Миргородська Л. Фінансові системи зарубіжних країн / Л. Миргородська – К. : Центр навч. л-ри, 2007. – 240 с.
18. Барський Ю. Теорія бюджетного стимулювання регіонального розвитку / Ю. Барський, Ю. Зінчук // Збірник наукових праць Кіровоградського національного технічного університету. – 2011. – № 19 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.kntu.kr.ua/doc/zb\\_19\\_ekon/stat\\_19/38.pdf](http://www.kntu.kr.ua/doc/zb_19_ekon/stat_19/38.pdf).
19. Юрій С. Фінанси: [підручник] / С. Юрій, В. Федосов. – К. : Знання, 2008. – 611 с.
20. Оспішев В. Фінанси: курс для фінансистів: [навч. посібник] / В. Оспішев. – К. : Знання, 2008. – 567 с.

21. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. // Офіційний вісник України. – 2014. – № 30. – Ст. 18.
22. Про стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12.01.2015 р. // Офіційний вісник України. – 2015. – № 4. – Ст. 67.
23. Калінюк Н. Бюджетна децентралізація в країнах з перехідною економікою / Н. Калінюк // Збірник наукових праць Української академії державного управління при Президенті України. – 2002. – № 2. – К.: Вид-во УАДУ. – С. 322–328.
24. Децентралізація як основний інструмент реформування державного управління в країнах Центральносхідно Європи (на прикладі Словацької Республіки та Республіки Польща) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/Apdup/2011](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Apdup/2011).
25. Грицяк І. Місцеве самоврядування України в історії і сучасності / І. Грицяк // Вісник УАДУ [Текст]. – 1996. – № 1. – С. 53–67.
26. Чеберяко О. Бюджетний унітаризм: деякі теоретичні аспекти / О. Чеберяко // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Економіка. – № 80. – 2005. – С. 42–46.
27. Салямон-Міхеєва К. Міжбюджетні відносини, як фінансовий механізм держави / К. Салямон-Міхеєва // Економіка. Фінанси. Право. – 2009. – № 3 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.info-prensa.com/article-1222.html>.
28. Финансы: учеб. для вузов / под ред. Л. Дробозиной. – М. : ЮНИТИ, 2006. – 527 с.
29. Rosen H. Public Finance / H. Rosen. – Department of Economics Princeton University : Irwin McGraw-Hill Boston, 1999. – 411 p.
30. Макконнелл К. Экономикс: Принципы, проблемы и политика. В 2 т. – Т. 2 / К. Макконнелл, С. Брю. – М. : Республика, 2009. – 400 с.
31. Бюджетний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50–51. – Ст. 572.

**Костенко Ю.О.**  
*кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри теорії та історії держави і права  
та адміністративного права  
Донецького національного університету імені Василя Стуса,  
м. Вінниця*

## **ЩОДО ПРОЦЕСУАЛЬНОЇ СКЛАДОВОЇ ЧАСТИНИ ПОДАТКОВОГО КОНТРОЛЮ**

### ***Анотація***

*Статтю присвячено дослідженню процесуальної складової частини податкового контролю, визначенню його місця в податковому процесі. Доведено, що процедура податкового контролю завжди є перевіркою щодо попередніх податкових процедур: облікових податкових процедур, сплати податків і податкової звітності. Податковий контроль як діяльність відповідних публічних суб'єктів здійснюється саме в процесуальній формі, оскільки вона відбувається в певній послідовності та з дотриманням відповідної процедури. І в цьому разі процесуальна форма не відображає сама по собі сутність податкового контролю, вона лише виступає зовнішнім проявом механізму його дії. На підставі проведеного аналізу виділено низку сутнісних процедурних характеристик податкового контролю: здійснення на основі найсуворішого дотримання вимог закону й інших нормативних актів; проведення уповноваженими спеціальними суб'єктами; обов'язковість фіксації результатів у відповідних правових документах; встановлення детальної процедурно-процесуальної регламентації та стадійності.*

Дотепер у теорії податкового права не вироблено єдиного підходу до визначення податкового контролю. Аналіз наукової юридичної літератури дає змогу виділити різні напрями, на підставі яких формується поняття «податковий контроль» [1, с. 409; 2, с. 199; 3, с. 21; 4, с. 20; 5, с. 30]. У цій статті хотілося б зупинитися на дослідженні податкового контролю з позиції саме процесуальної форми. Почати науковий аналіз представляється доцільним із цілком логічної та обґрунтованої тези О.А. Ногіної, яка справедливо звертає увагу на те, що суворо регламентована правовими нормами діяльність спеціально уповноважених державних органів в усіх сферах податкових відносин (зокрема під час здійснення стягнення податкових недоїмок, застосування способів забезпечення виконання податкового обов'язку, проведення податкових перевірок, залучення до відповідальності за здійснення податкових правопорушень тощо) виступає основою для формування в рамках організаційно-правового механізму податкового процесу, складовою частиною якого і є податковий контроль, який представляє собою лише один із видів діяльності податкових органів. При цьому правову форму здійснення контрольної діяльності, вчена визнає процесуальною [6, с. 38].

Метою статті є дослідження поняття податкового процесу та визначення в ньому місця податкового контролю, його процесуальної форми. У зв'язку з цим є закономірним постановка питання щодо юридичної процесуальної форми загалом. Ґрунтовний аналіз наявних у літературі підходів вчених щодо цього напряму провів І.Є. Криницький, який цілком обґрунтовано відзначає: «Усі точки зору зводяться до двох основних концепцій. Критерієм розмежування в цьому випадку виступає обраний фахівцями варіант відповіді на визначальне питання, а саме: як на їхню думку співвідносяться правові категорії «процес» та «процедури» [7, с. 3].

Одні вчені робили спробу розмежовувати процес і процедуру [8, с. 94], інші вважали за доцільне будь-яку діяльність державних органів трактувати як процес [9, с. 9–10]. Виділяється юрисдикційний підхід із цього питання, коли процесуальна форма традиційно використовувалася під час розгляду діяльності юрисдикційних органів, виділяючи кримінальний, цивільний, адміністративний і конституційний процеси [10, с. 5; 11, с. 122]. Вважалося, що варто розглядати юрисдикційну діяльність як процес, а неюрисдикційну – як процедуру, тобто вчені протиставляють категорії «процес» та «процедура». Аналізуючи такий підхід, хотілося б звернути увагу на той факт, що серед прибічників такої вузької юрисдикційної концепції щодо розуміння юридичного процесу також немає узгодженості щодо застосування термінів «процес» та «процедура», зокрема, окремі вчені юридичний процес розглядають саме як різновид правової процедури [12, с. 7].

Д.М. Бахрах вважає: «Процедура – це більш широке поняття, ніж юридичний процес: вона може бути і при веденні не юридичних справ, може бути разовою (регламент) тощо. Юридичний же процес – це один із різновидів процедури, причому найбільш досконалий (як, наприклад, літак серед транспортних засобів). Процедура владної державної діяльності є її найбільш досконалою формою – юридичним процесом, коли вона регулюється загальними правилами, правовими нормами і, що дуже важливо, регулюється повно і детально» [13, с. 301–302].

О.Г. Лук'янова юридичний процес розглядає у вузькому розумінні як юрисдикційну або іншу правоохоронну, правозастосовну і правотворчу діяльність, а у широкому розумінні – як процес реалізації матеріально-правових норм [14, с. 41–42].

Багато заперечень існувало щодо доцільності об'єднання діяльності всіх органів у процес, оскільки як зазначав С.С. Алексєєв, не вся врегульована нормами права процедура здійснення юридичних дій є процесом у тому спеціальному юридичному розумінні, який історично склався та прийнятий у законодавстві, на практиці і науці [11, с. 122]. Така позиція викликає заперечення, оскільки поширення процесуальної форми не лише на юрисдикційну, але й інші сфери державно-правової діяльності, у жодному разі не призводить до її розпорошення, а, навпаки, до збагачення завдяки широкому охопленню різних сфер [15, с. 9]. У цьому аспекті хотілося б навести позицію В.М. Горшенєва, який зазначав, що, хоч особливості юридичного процесу найяскравіше виражаються в юрисдикційних формах

діяльності держави, всі ці властивості простежуються в інших формах діяльності держави та посадових осіб [16, с. 12].

Таким чином, за концепцією широкого розуміння процесу, він повною мірою відбиває всі складові компоненти державного управління, охоплює широку сукупність процедурних форм діяльності органів публічної влади, які взаємодіють один з одним і з невладними суб'єктами, закріплюється у відповідних правових актах (офіційних документах), запрограмований на досягнення певного юридичного результату, вирішення індивідуально-конкретної справи.

Серед вчених-фінансистів також немає однастайності щодо співвідношення таких категорій, як «процес» і «процедура». Існує точка зору, відповідно до якої, якщо зважати на етимологічне дослідження цих категорій, необхідність їхній протиставлення зовсім нівелюється [7, с. 5]. Проте можна виділити і протилежну позицію. Так, Д.В. Вінницький поняттям «процедура» охоплює поняття процес, а процес вважає різновидом процедури [17, с. 308].

Щодо розв'язання таких спірних моментів хотілося б звернути увагу на виважений, з нашої точки зору, підхід М.П. Кучерявенка, який на підставі дослідження загальноправової процесуальної теорії, доходить висновку, що процесуальна форма є реалізованою, здійснюваною діяльністю в режимі відповідних процедур [18, с. 113–114]. Регулювання процесуальними нормами відповідних податкових процедур дає змогу характеризувати їх співвідношення як форми та змісту. Процедурна за своїм змістом діяльність у сфері оподаткування формалізується податково-процесуальними нормами, регулюється процесуальними відносинами. О.Г. Лук'янова, характеризуючи процесуальну форму, визначає її «як сукупність правил процедури. Процедура є послідовністю певних дій, має нормативну модель свого розвитку та спрямована на досягнення певних цілей» [14, с. 100]. І в цьому зв'язку процесуальна форма є сукупністю правил виконання податкових процедур, визначених процесуальними нормами податкового законодавства, що гарантують чітке і своєчасне виконання податкового обов'язку як основної мети податково-правового регулювання [18, с. 110]. Близькою є позиція і Л.А. Савченко та О.П. Мельник, які, досліджуючи процес фінансового контролю, не ототожнюють поняття «процес» і «процедура» та зазначають, що виконання процедурних дій здійснюється в межах процесу і це забезпечує визначеність і системність правової діяльності [19, с. 37].

Проводячи аналіз різних точок зору, ми фактично зустрічаємось як з широким підходом до визначення податкового процесу, так і з вузьким. Так, В.М. Іванова вважає: «Специфіка податково-правових відносин дає змогу говорити про податковий процес у широкому змісті слова, розуміючи під таким усі процесуальні відносини, що пов'язані із забезпеченням права держави на частину майна платника податків у вигляді податкового платежу до відповідного бюджету, і у вузькому, традиційному, розуміючи під податковим процесом тільки ті податково-процесуальні відносини, що пов'язані з провадженням із податкових правопорушень. Податковий процес у традиційному розумінні включає податкову юрисдикцію, яка має як загальні

риси, так і ряд відмінностей від адміністративної і кримінальної юрисдикції» [20, с. 67]. Дійсно, податковий процес не можна ототожнювати з адміністративним, тому що існування податкового процесу покликано забезпечити реалізацію суспільних відносин, що складаються між державою і зобов'язаними особами з приводу здійснення податкових надходжень до централізованих грошових фондів. Разом із тим складно погодитися із твердженням В.М. Іванової щодо зведення податкового процесу до провадження з податкових правопорушень.

В.Є. Кузнеченкова податковий процес розглядає через сукупність його елементів: податковий правотворчий процес, податковий правоохоронний процес, провадження та процедури [21, с. 29]. Навряд чи наведена сукупність елементів відображає зміст податкового процесу. У цьому питанні конструктивною вбачається позиція М.П. Кучерявенка. Так, вчений вбачає доцільним розмежовувати конструкції процесуального регулювання оподаткування і податкового процесу [18, с. 111]. Процесуальне регулювання податкових відносин включає механізм щодо реалізації як податкових, так і неподаткових процедур: а) нормотворчі процедури, які складно назвати податковими, оскільки вони не вирізняються якимись процедурними особливостями порівняно із процедурами, що регулюють прийняття нормативно-правових актів, як в інших фінансово-правових інститутах, так і в інших галузях; б) регулятивні процедури, до яких варто віднести як ті, що регулюють порядок реалізації податкового обов'язку в режимі своєчасного виконання податкових норм суб'єктами податкових правовідносин, так і процедури узгодження й вирішення податкових спорів. До цього виду варто відносити і процедури судового вирішення спорів, насамперед, спеціалізованими адміністративними судами, й реалізуються вони в адміністративно-процесуальних формах; в) охоронні процедури, до яких належать процедури проведення заходів примусу за порушення податкового законодавства, які передбачають кримінальну, адміністративну, фінансову відповідальності. Дійсно, система процесуального регулювання оподаткування ґрунтується на загальнотеоретичній конструкції процедур і забезпечує весь комплекс правового впливу на сферу оподаткування. Вона припускає використання не тільки податково-процесуальних форм, а й адміністративно-правових, кримінально-правових способів регулювання. Податковий процес, на відміну від більш широкої конструкції процесуального регулювання оподаткування, включає винятково податкові процедури» [18, с. 112].

Разом з тим у правовій науці існує й інша позиція, відповідно з якою податковий процес це владна діяльність податкових органів і судів із виявлення, попередження й припинення податкових правопорушень, розгляд суперечок і залучення учасників податкових правовідносин до відповідальності за податкові правопорушення [22, с. 259]. Такий звужений підхід до розуміння податкового процесу піддає критиці І.Є. Криницький, який, зокрема, зазначає: «Є невинуватим виведення за межі регулювання податкового процесу здійснення податкової реєстрації, податкового обліку, сплати податкових платежів, податкової звітності, податкового контролю та звуження його тільки

до провадження по справах про податкові правопорушення, податковий контроль чи податкове судочинство» [7, с. 11, 14], з чим ми також повністю погоджуємося. Представляється, що будь-яка правозастосовна діяльність, що безперечно припускає участь суб'єктів владних повноважень має ґрунтуватися на суворих процедурних формах і підпорядковується їм. Із цих позицій складно погодитися з підходом авторів навчального посібника «Податкові спори», в якому під час дослідження податкового процесу податкові процедури виділяються виключно до складових елементів податкового обов'язку, тобто: облікові податкові процедури; процедури зі сплати обов'язкових платежів та процедури податкової звітності [23, с. 307, 314]. Відносини, які виникають під час здійснення податкового контролю, адміністративного оскарження, автори цього навчального видання не належать до складу податкового процесу, з чим ми і не погоджуємося.

Не можна не звернути увагу на ще одну важливу тезу, наведену І.Є. Криницьким, з якою також не можна не погодитися. Так, звертаючи увагу на місце податково-процесуальних норм у системі правових норм, дослідник цілком логічно відносить останні до підвиду податкових норм, які, у свою чергу, є частиною фінансових норм. Тому податковий процес і визначається як підвид фінансового процесу, що запобігає викривленню, порушенню цілісності галузевого фінансово-правового регулювання [7, с. 15]. Підтримуючи таку позицію, варто акцентувати увагу на більш вузькому предметі регулювання – формуванні публічних фондів, що й може визначити певну автономність податкових процедур у межах усього фінансового процесу.

Мабуть, звернути увагу на місце податкового процесу в системі фінансового І.Є. Криницького наштовхнула протилежна точка зору, відповідно до якої податковий процес є частиною бюджетного процесу, що являє собою діяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування й учасників податкового процесу щодо визначення концепції формування, структури й обсягу державних доходів, коректування діючої системи податків і зборів, змісту об'єктів оподаткування, складу податкової бази і розмірів податкових ставок, затвердження податкового законодавства, розроблення і виконання планів податкових надходжень у бюджет і позабюджетні фонди, а також по контролю за їхнім виконанням і дотриманням податкового законодавства [24, с. 36–37]. Запропоноване визначення відразу викликало зауваження серед науковців і ми також, на підставі вищезазначеного, вважаємо ці процесуальні форми близькими, проте різними.

Таким чином, І.Є. Криницький податково-правовий процес визначає як «врегульований процесуальними нормами податкового права порядок процедурної (як правило, неюрисдикційної) діяльності компетентних органів публічної влади (іноді інших уповноважених суб'єктів) у галузі оподаткування та податково-процесуальні відносини, що виникають на цій основі» [7, с. 15–16]. Варто зазначити, що викладена точка зору тягне за собою необхідність конкретизувати кілька моментів. По-перше, не зовсім зрозумілим виглядає акцент тільки на порядку діяльності органів державної влади. Безумовно, процесуальна форма, як звертає увагу і Д.М. Бахрах, це

спосіб упорядкування головного – владної діяльності [13, с. 301]. Проте учасниками таких відносин є і не владні суб'єкти, інтереси яких зачіпає здійснення влади. На складність суб'єктного складу податкових правовідносин, яка зумовлює існування податкового процесу, звертає увагу і М.П. Кучерявенко [18, с. 78]. Дійсно, окрім того, що ми маємо дві сторони правовідносин (причому суб'єкти, що представляють кожен з них, можуть бути різноманітними), не можна забувати, що в цьому разі виникає складна конструкція співвідношення, узгодження компетенції представників владного суб'єкта з правами та обов'язками осіб, що виконують податковий обов'язок.

Саме тому більш повною представляється позиція М.П. Кучерявенка, який визначає податковий процес як комплексну систему взаємозалежних правових форм діяльності державних органів, юридичних і фізичних осіб щодо реалізації податкових процедур, які спрямовані на регулювання відносин відповідно до податково-правових норм, виражаються у здійсненні прав і обов'язків учасників податкових процедур із метою реалізації відповідного інтересу в оподаткуванні, закріпленого у відповідних правових актах, що відображають виконання податкового обов'язку, що регулюються податково-процесуальними нормами та забезпечуються специфічними способами оподаткування [18, с. 116].

Тобто ми підійшли саме до питання місця податкового контролю в системі податкових процедур (податкового процесу). На думку О.А. Ногіної, до основних складових елементів податкового процесу належать податковий контроль і провадження щодо притягнення до відповідальності за здійснення податкових правопорушень, що являє собою юрисдикційну складову податкового процесу [6, с. 49]. Безумовно, контроль пронизує весь податковий процес, є всеохоплюючим, контрольна діяльність здійснюється на кожній його стадії. Проте вважаємо виділення саме цих проваджень як основних складових елементів потребує додаткової аргументації. Загалом складається враження, що вчена взагалі податковий процес асоціює тільки з порушенням податкового законодавства. Підтверджує це положення, що порядок добровільного виконання платниками податків, податковими агентами чи іншими особами покладеного на них податкового обов'язку не відноситься до складу податкового процесу, оскільки в цьому разі відсутній головний суб'єкт процесу – уповноважений орган [6, с. 49], з чим, на наш погляд, не можна погодитися. Справа в тому, що за таких умов податкові процесуальні норми охоплюють як регулятивні податкові процедури, які забезпечують реалізацію податкових правовідносин, що регулюють позитивні дії суб'єктів правовідносин, спрямовані на своєчасне, точне повне виконання податкового обов'язку, так і охоронні, які виникають, якщо є причини ставити питання про правопорушення [18, с. 154–155]. І в цьому разі варто звернути увагу на подвійну природу процедури податкового контролю, яку ми не можемо безапеляційно віднести загалом до якогось із вищезазначених видів процедур. Пояснюється це дуже просто. Дійсно, загалом податковий контроль асоціюється, як правило, з виявленими фактами правопорушення, що, безумовно, виражає саме охоронні податкові правовідносини. Проте можлива



і ситуація, коли під час здійснення податкового контролю контролюючий орган зафіксує чітке, повне, своєчасне виконання податкового обов'язку зобов'язаними особами і за таких умов відбудеться саме регулятивна процедура, яка підтвердить добровільне виконання податкового обов'язку. М.П. Кучерявенко зазначає: «Як певною мірою автономне утворення, контрольний податковий процес поєднує позитивну й негативну реалізацію приписів податково-правових норм. Коштом першого здійснюється регулятивний вплив на поведінку суб'єктів податкового процесу, що сприяє своєчасному і точному виконанню податкового обов'язку. Водночас коштом другого здійснюється охоронний вплив на поведінку суб'єктів, що порушили приписи податково-правової норми» [18, с. 386].

Таким чином, на наш погляд, процедура податкового контролю завжди є перевіркою щодо попередніх податкових процедур. Саме тому хотілося б звернути увагу на послідовність визначення переліку податкових процедур, коли після облікових податкових процедур, сплати податків і податкової звітності закріплюється саме процедура податкового контролю. Представляється, що у такий спосіб можна виділити таку ознаку перевіркової, контрольної діяльності як похідний, вторинний характер, оскільки вона стосується діяльності, що вже існує поза і незалежно від її здійснення. Специфіка контрольної діяльності як організаційної діяльності похідного характеру дає можливість відокремити її від інших податкових процедур, індивідуалізувати її як за змістом, так і за призначенням. Податковий контроль як діяльність відповідних публічних суб'єктів здійснюється саме в процесуальній формі, оскільки вона відбувається в певній послідовності та з дотриманням відповідної процедури. І за таких умов процесуальна форма не відображає сама по собі сутність податкового контролю, вона лише виступає зовнішнім проявом механізму його дії. Контрольна діяльність у галузі оподаткування є одним із найважливіших напрямів публічно-управлінської діяльності загалом та державного фінансового контролю зокрема, і здійснення її в процесуально-правовій формі є необхідністю.

М.П. Кучерявенко зазначає, що процесуальне регулювання податкового контролю пов'язане, насамперед, зі специфічною правовою формою діяльності контрольних органів та їх посадових осіб у здійсненні юридично значущих дій щодо спостереження й перевірки відповідності виконання й дотримання платниками податків та іншими особами приписів податкових норм, припинення правопорушень відповідними організаційно-правовими засобами [18, с. 385]. Погоджуючись із цим, хотілось би підкреслити, що за таких умов, маючи загальне охоронне призначення, податковий контроль виконує і функцію попередження, тобто недопущення будь-яких відхилень від встановлених правил і виключення можливості скоєння правопорушення.

З метою обґрунтування правової процесуальної форми податкового контролю необхідно виділити низку юридичних властивостей його змісту. Основою для виділення таких стали роботи В.М. Горшеньова, І.Б. Шахова, П.І. Кононова, В.Д. Сорокіна та інших вчених.

По-перше, податковий контроль як правова форма діяльності органів держави здійснюється на основі найсуворішого дотримання вимог закону й інших нормативних актів. Відповідний контролюючий орган чи його посадова особа ставляться в умови, коли вони мають безпосередньо використовувати норми права для вирішення конкретних юридичних завдань. Викликає інтерес у цьому питанні підхід В.М. Горшенєва та І.Б. Шахова, які виділяють три групи норм, що дають змогу визначити сам характер юридичної справи і одночасно встановлюють оптимальний порядок досягнення юридичного результату [25, с. 48]. Це норми-передумови (закріплюють систему контрольних органів, принципи і порядок їхньої організації та діяльності, компетенцію тощо); норми-потреби (визначають порядок організації діяльності контрольних органів і їхніх посадових осіб; порядок виконання розпоряджень контрольних органів тощо) і норми, що утворюють предмет контрольної діяльності (дають змогу зіставити поведінку підконтрольного об'єкта із приписами правових норм, відновлення порушень норми права організаційними засобами, за необхідності – правоохоронними). Характеризуючи податковий контроль, було б неправильним розділяти матеріальні і процесуальні норми. Так, відповідно до наведеної точки зору вчених, фактично тільки друга група норм, що забезпечують потреби самої контрольної діяльності в чистому вигляді, буде процесуальною. Проте контролюючий суб'єкт, реалізуючи свої владні повноваження, має оперувати фактично системою таких норм.

І головне те, що безпосередньо діяльність контролюючих суб'єктів із реалізації норм права має проводитись із суворим дотриманням режиму законності. Здійснюючи операції з нормами права, посадові особи контролюючих органів не можуть виходити за межі наданих їм повноважень чи, відповідно, прав. Вони позбавлені змоги діяти інакше. У свою чергу, невиконання ними повноважень, визначених законом, або виконання тих, які ним не передбачені, суворо заборонено.

По-друге, податковий контроль здійснюється уповноваженими суб'єктами (органами Державної фіскальної служби України). При цьому конкретний склад і обсяг компетенції кожного з уповноважених учасників контрольного процесу закріплені законом, що фіксує, хто може суб'єктом процесу, що він має робити і яким чином зобов'язаний реалізовувати свої посадові (службові) функції.

По-третє, характеристика податкового контролю як правової форми діяльності визначається і тим, що всі його результати мають завжди оформлятися у відповідних правових документах. Податковий контроль завершується встановленням конкретного юридичного результату і прийняттям відповідних правозастосовних актів, тобто фактично й юридично здійснюється дослідження діяльності і кваліфікація дій платника податків (інших зобов'язаних осіб).

Так, одним зі службових документів, який підтверджує факт проведення невиїзної документальної або виїзної планової чи позапланової перевірки фінансово-господарської діяльності суб'єкта господарювання, є носієм доказової інформації про виявлення порушення вимог податкового, валютного та іншого

законодавства суб'єктами господарювання, є акт податкової перевірки. Крім акта, факт проведення невиїзної документальної або виїзної планової чи позапланової перевірки фінансово-господарської діяльності суб'єкта господарювання може підтверджувати довідка. Вона є також службовим документом, який, крім вказаного, є також носієм доказової інформації. Однак, на відміну від акту, він є доказом не встановлення фактів порушень вимог податкового, валютного та іншого законодавства суб'єктами господарювання [26]. Ст. 58 ПК України закріплює, що за результатами контрольних дій керівником податкового органа приймаються індивідуальні правозастосовні акти у вигляді податкових повідомлень та податкових вимог [26]. У правовому акті контролюючого органа поряд із правоохоронною виявляється й управлінська сутність, тому що, будучи формою підзаконного нормативного регулювання, акт контрольного органа своїм владним організуючим впливом певним чином вторгається у відносини, що вже склалися до нього, змінює їх, перетворює відповідно до цілей, які закладені в нормах права, якщо ж під час правової оцінки діяльності підконтрольного об'єкта виявляється неправомірна поведінка – діють правоохоронні засоби [25, с. 50].

Важливо звернути увагу і на низку службових документів, що виконують допоміжну, проміжну й інформаційну функції, до яких, зокрема, В.М. Горшенев та І.Б. Шахов відносять наказ на здійснення контрольних дій, план контрольних заходів, статистичні звіти та інші документи [25, с. 51]. Погоджуючись загалом із таким підходом, вважаємо, що стан наукового розроблення досліджуваного питання вимагає, насамперед, прив'язки до законодавства. І тут необхідно враховувати такий момент. Так, ст. ст. 77–78 ПК України, встановлюючи порядок проведення планових і позапланових податкових перевірок, закріплюють, що планова виїзна перевірка проводиться за письмовим рішенням – наказом керівника відповідного контролюючого органу, за умови надання платнику податків під розписку направлення на таку перевірку та безпосередньо копії наказу на її проведення. Тобто, з одного боку, рішення на проведення планової податкової перевірки фактично є підставою її проведення, направлення – умовою допуску посадових осіб до проведення перевірки (якщо такі документи складено відповідно до закону), а з іншого – є формою виконання принципу законності. Таким чином, навряд чи зазначені службові документи ми характеризували б із позиції реалізації допоміжної функції. Їх значення наглядно розкривається під час розгляду стадій податкового контролю – і це є нічим іншим, як організаційно-підготовчою стадією. Варто враховувати і той факт, що податковий контроль здійснюється з використанням певних технічних правил. Контролюючі суб'єкти мають суворо дотримуватись як правових, так і технічних норм, тому що це забезпечує професіоналізм контрольної діяльності й ефективність одержання контрольних результатів (мова йде про методики контролю, технічні прийоми та ін.).

По-четверте, податковому контролю властива детальна процедурно-процесуальна регламентація. Для забезпечення ефективності контрольної функції потрібен чіткий, налагоджений і закріплений у нормативних актах

механізм її дії. Форми і методи податкового контролю здійснюються щодо конкретних осіб, тобто законодавчо визначене коло учасників процесуальних податкових відносин, їхні процесуальні права й обов'язки. Податковий контроль на практиці реалізується в рамках контрольно-процесуальної діяльності відповідних органів, які використовують встановлені форми і методи.

Тобто йдеться про елементи механізму податкового контролю, до якого, зокрема, належать такі: об'єкт контролю, контрольований суб'єкт, контролюючий суб'єкт, методи контролю та контролюючий процес [18, с. 78]. Під процесом варто розуміти діяльність контролюючих суб'єктів, застосування ними відповідних методів, способів, спрямованих на досягнення цілей контролю. Тобто під час визначення механізму податкового контролю ми виділяємо процесуальні норми, що закріплюють контролюючий процес, проте нерозривно із групою матеріальних.

По-п'яте, діяльність органів, що здійснюють податковий контроль, відрізняється стадійністю. В межах цієї роботи не видається можливим розкрити питання щодо стадій податкового процесу, проте, з огляду на аналіз юридичної літератури, хотілося б запропонувати такий варіант розмежування стадій податкової контрольно-процесуальної діяльності: 1) організаційно-підготовча стадія; 2) стадія встановлення фактичних обставин справи, аналіз виявлених фактів; 3) стадія вироблення та прийняття рішення; 4) стадія перевірки виконання рішення, прийнятого за результатами контролю.

І не може лишитися поза увагою під час дослідження процедури податкового контролю така ознака, як стадійність. Варто звернути увагу, що нині можна зустріти роботи, в яких взагалі не підіймається питання виділення проваджень чи процедур і зміщуються акценти на важливість стадій, етапів процесу. Так, Л.А. Савченко, О.П. Мельник, досліджуючи процес фінансового контролю, звертають увагу саме на такий момент [19, с. 63–178]. Упущення розгляду цього питання може призвести до висновків, які викличуть низку спірних моментів.

Так, наприклад, деякі вчені, виділяючи стадії податкового процесу, пов'язують їх саме з етапами виконання податкового обов'язку та податковим контролем [27, с. 143–144; 28, с. 9]; інші до стадій податкового процесу відносять провадження з податкового контролю, провадження у справах про податкові правопорушення та провадження за скаргами і спорами у сфері оподаткування [29, с. 15], що фактично призводить до ототожнення стадій та процедур. Нині в науці фінансового права порушується і питання співвідношення таких категорій, як «стадія» й «етап» [7, с. 69]. Ми навмисно абстрагуємося від полеміки в цьому напрямі і зважаємо на те, що стадії характеризують динамізм правової форми, пов'язані з логічною послідовністю визначених процесуальних дій.

Хочемо звернути увагу на кілька моментів щодо наведених визначень. Так, якщо вести мову про податковий контроль як про стадію, то тільки в тому разі, якщо ми розглядаємо його з позиції функції управління, коли він виступає ланкою між управлінськими циклами. Нам більше імпонує протилежний підхід до цього питання, коли залежно від послідовності дій, які проводять під час

розгляду індивідуально-конкретних справ, закладається просторова-часова характеристика. Існують різні думки щодо кількості стадій податкового процесу і контрольного процесу зокрема, а також критеріїв їх розмежування [18, с. 125; 19, с. 81, 187]. Обґрунтовано і водночас просто та зрозуміло підходить до виділення стадій податкового процесу І.Є. Криницький. Зокрема, вчений виділяє такі стадії: а) попередню (підготовчий період: збір та фіксація інформації, аналіз ситуації тощо); б) розгляд питання та винесення рішення по суті; в) виконання прийнятого рішення; г) оскарження актів податкових органів та дій їх посадових осіб [7, с. 73]. Л.А. Савченко стадії процесу фінансового контролю поділяє на основні та додаткові, до яких відносить саме оскарження дій та рішень контролюючих суб'єктів та проведення повторного контролю [19, с. 79–80]. Проте належність оскарження дій та рішень безпосередньо до процесу фінансового контролю потребує додаткового обґрунтування. У такому разі видається можливим вести мову взагалі про фінансовий процес.

Під час дослідження контрольного процесу, зокрема фінансового, треба все-таки виділяти стадії, що є характерними саме для нього. І в цьому сенсі ми не відносимо стадію оскарження рішень податкових органів до стадії податкового контролю. Ми схильні розглядати її в межах процедур адміністративного узгодження, які характеризуються регламентованою податково-процесуальними нормами певною сукупністю послідовно здійснюваних дій. Для таких податкових процедур характерним є вже наявний спір, коли підконтрольний суб'єкт звертається зі скаргою з метою захисту своїх прав. І в цьому разі вже встановлені інші правила процедури, аніж для податкового контролю, та й кінцева мета вже інша. Саме тому нам більш близька позиція В.М. Горшеньова та І.Б. Шахова, які виділяють стадії логічної послідовності контрольного процесу (встановлення фактичних обставин справи; вибір і аналіз норми права; рішення справи, що виражене в акті застосування права) і функціонального призначення (організаційно-підготовча; встановлення фактичних обставин справи, аналіз фактів; вироблення й ухвалення рішення; перевірка виконання рішень) [25, с. 86]. Близькою до визначення стадій функціонального призначення в межах контрольно-процесуальної діяльності є позиція М.П. Кучерявенка [18, с. 386].

Звернення певної уваги до стадій податкового контролю зумовлено і тим, що доволі часто першою стадією податкового контролю визначають податковий облік. Так, О.А. Ногіна підкреслює, що механізм податкового контролю починає діяти ще до виникнення в конкретного платника податків обов'язку зі сплати податку і відбувається це через процедуру постановки платника податків на облік у податковому органі, що є складовою частиною системи податкового контролю [6, с. 35]. Безпосередньо податковий контроль вчена розглядає як діяльність державних уповноважених органів, що здійснюється в межах двох проваджень: обліку платників податків і контрольного податкового провадження [6, с. 50].

Аналіз наукової літератури дає підстави виділити два концептуальних підходи до зв'язку податкового контролю та податкового обліку. Перший, традиційний, полягає в тому, що податковий облік розглядається з метою

проведення податкового контролю як його перший етап, встановлену податковим законодавством послідовність дій податкових органів зі здійснення реєстрації, перереєстрації, ведення Єдиного державного реєстру платників податків для забезпечення ефективності податкового контролю та яка виступає його формою [3, с. 193]. Щодо такої позиції цілком логічно виникає питання, чому така податкова процедура пов'язується тільки з податковими органами, тобто зникає така важлива складова частина податкового обліку, як дії безпосередньо зобов'язаних осіб, які надають певні відомості для постановки на податковий облік. Цілком доречним у цьому контексті виглядає зауваження М.П. Кучерявенка: «Зведення цих відносин тільки до діяльності владних суб'єктів, очевидно, дещо звужує коло цих відносин» [18, с. 249].

Ми погоджуємося з тим, що між податковим обліком та податковим контролем є тісний взаємозв'язок. Проте нам близька позиція вчених, які не ототожнюють податковий облік із контролем, виділяють їх в окремі податкові процедури; розглядають податковий облік як «допомогу» у виконанні платником податків свого конституційного обов'язку зі сплати податкових платежів, як певну підготовчу стадію в податковому процесі, на якій формуються передумови виникнення податкового обов'язку, його встановлення з метою оподаткування [7, с. 95]. Хотілося навести зауваження І.Є. Криницького з цього питання: «Участь податкового контролю з реалізації цієї мети для податкового обліку є другорядною й відстроченою у часі задачею. Викривлене сприйняття взаємозв'язку між даними правовими категоріями можливо відбувається через змішування понять «податковий облік» і «контроль податкового обліку» [7, с. 96].

Аналіз чинного законодавства України свідчить, що разом із податковим контролем фіскальні органи України здійснюють: а) контроль за виробництвом та обігом (реалізацією, експортом, імпортом, зберіганням і транспортуванням) спирту, алкогольних напоїв і тютюнових виробів; б) контроль за обліком, зберіганням, оцінкою та реалізацією конфіскованого та іншого належного державі майна; в) валютний контроль; г) контроль за застосуванням реєстраторів розрахункових операцій у сфері торгівлі, громадського харчування й послуг; г) контроль за додержанням суб'єктами господарської діяльності встановленого порядку ведіння операцій з готівкою в національній валюті. Видається, що покладення на органи ДФС України повноважень щодо виконання таких видів контролю не відповідає змісту тієї загальної мети, відповідно до якої вони були створені первісно й функціонують дотепер, – здійснення контролю за додержанням саме податкового законодавства, правильністю обчислення, повнотою і своєчасністю сплати до бюджетів, державних цільових фондів податків і зборів (обов'язкових платежів). Ось чому видиться доцільним звільнити зазначені органи від здійснення вказаних видів контрольної діяльності.

Таким чином, ми не схильні будь-яку функцію податкових органів механічно зводити до податкового контролю і цілком поділяємо точку зору М.П. Кучерявенка та І.Є. Криницького, які обліко-реєстраційні процедури

розглядають як самостійні податкові процедури (провадження), які характеризуються як певне системне утворення: утворюють сукупність податково-процесуальних відносин, що відрізняються предметною характеристикою й взаємозв'язком із відповідними правовідносинами; викликають потребу у використанні спеціальних способів і засобів отримання оптимальних матеріально-правових результатів; зумовлюють необхідність закріплення, офіційного оформлення отриманих результатів у відповідних процесуальних документах. [18, с. 57; 7, с. 85–92]. Основне призначення реєстрації – юридичне підтвердження, визнання державою специфічного правового стану суб'єкта або об'єкта (предмета) оподаткування. Що ж стосується обліку, він спрямований не тільки на узагальнення отриманих під час реєстрації даних, створення та забезпечення належного функціонування інформаційної бази, внесення до неї необхідних змін, але й охоплює процес фіксації вчинення платником господарських операцій і їх результатів. І, на нашу думку, все це передує реалізації контрольної функції податковими органами.

Перевірка даних податкового обліку здійснюється в межах відповідної форми податкового контролю – податкової перевірки (планової, позапланової, виїзної, камеральної тощо). У цьому разі контролюючі дії спрямовані як на перевірку даних, коштом яких забезпечується облік зобов'язаних осіб, так і даних, що пов'язані з обліком об'єкта оподаткування. Ми виходимо з широкого розуміння податкового обліку, який означає практично будь-який облік, що здійснюється (зокрема статистичний і бухгалтерський облік) з метою оподаткування.

Таким чином, у процесуальних межах податкова-контрольна діяльність набуває впорядкованості, послідовності, чіткості та створює порядок у діяльності контролюючих суб'єктів, підпорядковує її суворим процесуальним вимогам. Реалізація матеріальних норм інституту податкового контролю можлива лише через встановлений процесуальний порядок. Як зазначає Л.А. Савченко, якими б досконаліми не були матеріальні норми, але якщо відсутній порядок їх реалізації, вони не можуть правильно застосовуватися на практиці [19, с. 218].

### **Список використаних джерел:**

1. Налоги и налоговое право : [учебное пособие] / Под ред. А.В. Бразгалина.– М. : Аналитика-Прем, 1997. – 428 с.
2. Налоги, налогообложение и налоговое законодательство / Под ред. Е.Н. Евстигнеева. – Спб, 2000. – 320 с.
3. Кучеров И.И., Судаков О.Ю., Орешкин И.А. Налоговый контроль и ответственность за нарушения законодательства о налогах и сборах / [И.И. Кучеров, О.Ю. Судаков, И.А. Орешкин]; под ред. И.И. Кучерова. – М. : Центр ЮрИнфор, 2001. – 256 с.
4. Осокина И.В. Крупнейшие налогоплательщики: методические аспекты совершенствования налогового контроля: [Монография] / И.В. Осокина. – М.: Информационно-внедренческий центр «Маркетинг», 2008. – 195 с.
5. Дружинин В.Н. Совершенствование правового регулирования налогового контроля в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / В.Н. Дружинин. – Москва, 2004. – 212 с.

6. Ногина О.А. Налоговый контроль: вопросы теории / О.А. Ногина. – СПб : Питер, 2002. – 160 с.
7. Криницький І.Є. Теоретичні проблеми податкового процесу : [монографія] / І.Є. Криницький. – Х. : Право, 2009. – 320 с.
8. Байтин М.И. Теоретические вопросы правовой процедуры / М.И. Байтин, О.В. Яковенко // Журнал российского права. – 2000. – № 8. – С. 93–98.
9. Шикин Е.П. Структура юридического процесса и эффективность права / Е.П. Шикин // Юридические гарантии применения права и режим социалистической законности: межвуз. темат. сборник / Под ред. В.М. Горшенева. – Вып. 3. – Ярославль, 1976. – С. 9–10.
10. Абрамов С.Н. Советский гражданский процесс: учебник / С.Н. Абрамов. – М. : Госюриздат, 1952. – 420 с.
11. Алексеев С.С. Социальная ценность права в советском обществе / С.С. Алексеев. – М. : Юрид. лит., 1971. – 223 с.
12. Протасов В.Н. Основы общеправовой процессуальной теории / В. Н. Протасов. – М. : Юрид. лит., 1991 – 143 с.
13. Бахрах Д.Н. Административное право России : учебник / Д.Н. Бахрах. – М.: Издат. гр. НОРМА – ИНФРА-М, 2000. – 640 с.
14. Лукьянова Е.Г. Теория процессуального права / Е.Г. Лукьянова. – М. : НОРМА, 2003. – 240 с.
15. Юридическая процессуальная форма: теория и практика / [В.М. Горшенев, П.Е. Недбайло, В.С. Основин и др.] ; под общ. ред. П.Е. Недбайла, В.М. Горшенева. – М. : Юрид. лит., 1976. – 325 с.
16. Горшенев В.М. Природа юридического процесса как комплексной системы / В.М. Горшенев // Актуальные проблемы юридического процесса в общенародном государстве: научные труды; под ред. Э.А. Пушина. – Ярославль: ЯГУ, 1980. – С. 11–14.
17. Винницкий Д.В. Российское налоговое право: проблемы теории и практики / Д.В. Винницкий. – СПб : Юрид. Центр Пресс, 2003. – 345 с.
18. Кучерявенко М.П. Податкові процедури: правова природа і класифікація : [монографія] / М.П. Кучерявенко. – К. : Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2009. – 460 с.
19. Савченко Л.А., Мельник О.П. Правові проблеми процесу фінансового контролю: [монографія] / Л.А. Савченко, О.П. Мельник. – К. : КиМУ, 2009. – 236 с.
20. Иванова В.Н. Соотношение правовых категорий «налоговый процесс» и «налоговое производство» и особенности их реализации в Налоговом кодексе РФ // Юрист. – 2001. – № 2. – С. 67–70.
21. Кузнеченкова В.Е. Налоговый процесс: теория и проблемы правоприменения: [монография] / В.Е. Кузнеченкова. – М.: ПолиграфОпт, 2004. – 506 с.
22. Демин А.В. Налоговое право России : [учебное пособие] / А.В. Демин. – Красноярск : РУМЦ ЮО, 2006. – 329 с.
23. Податкові спори : виникнення, природа, засоби врегулювання : навчальний посібник / [С.В. Буряк, П.В. Мельник, Ф.О. Ярошенко та ін.] ; за ред. С.В. Буряка. – К. : Юрінком Інтер, 2009. – 800 с.
24. Банхаева Ф.Х. Концептуальные положения налогового процесса / Ф.Х. Банхаева // Налоговый вестник. – 1999. – № 12. – С. 36–39.
25. Горшенев В.М., Шахов И.Б. Контроль как правовая форма деятельности / В.М. Горшенев, И.Б. Шахов. – М. : Юрид. лит., 1987. – 348 с.
26. Податковий кодекс України : Закон України від 02.12.2010 р. № 2755 // Голос України. – 2010. – № 229–230.
27. Карасева М.В. Бюджетное и налоговое право России (политический аспект / М.В. Карасева. – М.: Юрид. лит., 2003. – 172 с.
28. Боднарук Ю.В. Податкові провадження в Україні: теоретико-правові засади : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Ю.В. Боднарук. – Одеса, 2008. – 24 с.
29. Налоговые процедуры: [учебное пособие] / Под ред. А.Н. Козырина. – М.: Норма, 2008. – 256 с.



**Маріц Д.О.**

*кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри інформаційного права та права інтелектуальної власності  
Національного технічного університету України  
«Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»,  
м. Київ*

## **МОРАЛЬНО-ЕТИЧНІ РЕГУЛЯТОРИ ІНФОРМАЦІЙНИХ ПРАВОВІДНОСИН**

### **Анотація**

*У статті досліджуються морально-етичні регулятори інформаційних правовідносин, які покликані впорядковувати суспільні відносини і є невід’ємними елементами формування цінностей як окремих індивідів, так і суспільства в цілому. Такі регулятори мають як нормативне, так і ненормативне закріплення, що впливає на формування сучасного інформаційного простору. Автор розглядає нетипові соціальні регулятори, у результаті чого приходить до висновку, що знання норм моралі є правовою аксіомою. Моральні, етичні норми в інформаційній сфері розглядаються в цій статті в контексті рекламної, журналістської діяльності, а також діяльності засобів масової інформації. Автором проаналізовано нормативно-правові акти України, досліджено зарубіжний досвід саморегулювання інформаційної діяльності у сфері етики реклами та мультимедійних засобів масової інформації. У статті пропонується низка авторських визначень понять, виокремлюються окремі ознаки моралі та розмежовуються такі поняття, як «мораль», «моральність», «норми моралі». У результаті проведеного дослідження автором зроблено низку теоретичних висновків.*

*Злидням матеріальним неважко допомогти,  
убогості душі – неможливо  
М. Монтен [1, с. 72]*

### **Вступ**

У кінці ХХ століття людство стало розуміти, що досягти істинного прогресу без високої моралі, моральних норм і правил неможливо. Вони вкрай необхідні не лише для того, щоб захистити кожного (хворого чи здорового, дитину чи старого), але й щоб захистити всі прояви життя на Землі [2, с. 7]. Л.Л. Фулер у праці «Мораль права» поставив запитання: що слід розуміти під мораллю? На його думку, існує надлишок визначень права, але при співставленні права з мораллю передбачається, що всім відомо, що означає другий термін [3, с. 13]. У сучасній науковій правовій літературі поняття моралі тлумачиться по-різному. Як виникла мораль, яку роль вона відіграє в житті суспільства, що таке добро й зло, у чому зміст людського життя, як формується совість, що таке щастя. На ці та інші подібні запитання дає відповіді одна з древніх філософських наук – наука про мораль – етика [4, с. 8].

Так, протягом свого життя людина вступає в різноманітні відносини з іншими людьми, державою, громадськими організаціями тощо. Без складної системи взаємовідносин людей у всіх сферах їх діяльності, без щоденного спілкування суспільство не зможе існувати. Неможливе його існування й без упорядкування поведінки його учасників. За багатовікову історію людство виробило різноманітні правила, які регулюють поведінку людей у суспільстві. Визначальна роль у регулюванні поведінки людей належить нормам моралі та права. Регулювання суспільних відносин здійснюється також естетичними, релігійними, звичаєвими нормами. Проте функція впорядкування, визначення меж дозволеної поведінки та можливість притягнення порушника до відповідальності належить праву як основному регулятору суспільних відносин. Наша стаття присвячена дослідженню морально-етичних норм як регуляторів інформаційних правовідносин. Такі норми існують не лише теоретично, деякі з них мають законодавче закріплення. У деяких нормах законодавець оперує термінами «мораль», «суспільна мораль», «моральні засади суспільства». Однак перед тим, як перейти до розгляду морально-етичних регуляторів в інформаційній сфері, спершу необхідно розглянути загальні положення, серед них – поняття моралі, моральності, співвідношення права й моралі, їх спільні та відмінні риси, функції моралі, дію моральних норм у часі.

Основною метою статті є дослідження морально-етичних норм як соціальних регуляторів, їхньої ролі та впливу на інформаційні правові відносини. У цій статті морально-етичні регулятори розглядатимуться в контексті окремих аспектів суспільного буття, оскільки сама сфера цих правовідносин є надзвичайно широкою, і охопити її в межах цієї публікації неможливо. Звідси постає низка запитань, на які ми намагатимемось дати відповіді. Зокрема, якою є основна функція моральних і етичних норм у зазначених відносинах, які інформаційні відносини є найбільш «вразливими», чи є можливість впливу на моральний, етичний бік інформаційних відносин шляхом саморегулювання, яка роль етичних кодексів. Важлива також проблема моделювання етичної інформаційної системи як елемента суспільних відносин, оскільки Е.К. Марчук ставить запитання про те, чи існує етична система, яка включає в себе суперечливі цінності збереження традиційної культурної ідентичності й одночасно постійної і стрімкої соціальної модернізації [2, с. 4, 5].

## **1. Поняття та загальна характеристика морально-етичних регуляторів**

Термін «регулятор» походить із латинської мови (*regulare* – доводити до ладу, налагоджувати) і означає пристрій (сукупність пристроїв), за допомогою якого підтримується постійною або змінюється за певним законом якась фізична величина, що характеризує технічний прогрес або положення об'єкта регулювання в просторі. Звісно, регулювання здійснюється в усіх сферах життєдіяльності людей. Тому регуляторами поведінки людей є моральні цінності й соціальні норми. Завдяки їм соціальні групи, суспільство в цілому

інтегрують, виробляють основні вимоги до поведінки своїх членів, спрямовують і контролюють суспільну діяльність. Історія суспільної думки свідчить, що проблема цінностей була, є і залишиться однією з найбільш цікавих і дискусійних. Вочевидь, «консенсус моральних норм» може існувати деякий час, оскільки в кожній групі завжди є особистості, які намагаються «мислити по-іншому» [6, с. 111–113].

Оскільки норми моралі, етики покликані впорядковувати відносини в суспільстві, вони належать до соціальних регуляторів. Так, соціальний регулятор – це механізм, що забезпечує впорядкування суспільних відносин. Під такими механізмами автори наукового видання «Право в системі соціальних регуляторів» розуміють: 1) стихійні регулятори (вони являють собою «безпосередній прояв природних законів природи й суспільства» – демографічні процеси, інфляційні очікування, стихійні лиха, збільшення тривалості життя, що чинять вплив на поведінку окремої людини); 2) соціальні регулятори (соціальне регулювання є впливом правил, вироблених суспільством, на поведінку людини, визначення рамок цієї поведінки з метою такого впливу на соціальні процеси, який би забезпечував упорядкованість і стабільність існування соціуму. Тому об'єктом соціального регулювання завжди є людина, регулювання здійснюється шляхом визначення наперед соціально бажаного акту його зовнішньої поведінки в конкретній ситуації) [7, с. 46].

У науковій літературі соціальні регулятори поділяють на ненормативні й нормативні. До ненормативних відносять ціннісний регулятор, директивний, інформаційний (спосіб впливу якого на соціальні процеси зводиться до публічного розповсюдження відомостей про конкретні випадки соціальної поведінки, які є зразками для наслідування або для засудження). Велику роль у використанні такого регулятора відіграють засоби масової інформації, Інтернет. До нормативних регуляторів належать соціальні норми, які регулюють суспільні відносини шляхом дозволу, заборони та призову людей діяти певним чином у конкретній ситуації [7, с. 46–49]. На наш погляд, наведена класифікація потребує певного переосмислення й уточнення. Як ми вже зазначали, основна мета соціального регулятора – це впорядкування суспільних відносин. Але моральні норми як ціннісний регулятор закріплені в національному законодавстві й не можуть повністю належати до ненормативних регуляторів. Мораль завжди концентровано відображає найвищі цінності суспільства, які в наш час знайшли своє нормативне закріплення у ст. 3 Конституції України [8]. Наведемо деякі інші приклади. У ч. 4 ст. 13 Цивільного кодексу України [9] (далі – ЦК України) зазначається, що під час здійснення цивільних прав особа повинна додержуватися моральних засад суспільства; ч. 1 ст. 19 ЦК України передбачає застосування особою самозахисту цивільних прав і засобів протидії, які не заборонені законом і не суперечать моральним засадам суспільства; у ч. 1 ст. 319 ЦК України зазначається, що при здійсненні своїх прав і виконанні обов'язків власник зобов'язаний додержуватися моральних засад суспільства. У постанові Пленуму Верховного Суду України від 06.11.2009 р. № 9 «Про судову практику розгляду цивільних справ про визнання правочинів

недійсними» [10] є вказівка, що судам необхідно враховувати, що зміст правочину не повинен суперечити моральним засадам суспільства. Моральні засади суспільства в цивільному праві віддзеркалюють ту систему усталених поглядів, яка склалася у свідомості людей на основі їхніх уявлень про добро, людяність, гідність, совість, справедливість. Моральні засади визначають принцип і межі поведінки суб'єкта цивільного права; звернення до них необхідне тоді, коли на це є пряма вказівка закону [11]. Зважаючи на те, що моральні засади суспільства є оціночною категорією, яка лежить у площині відносного характеру моральних цінностей, така оцінка дається з позиції власного бачення, що може відрізнятись від бачення інших і трактуватись у різних ситуаціях по-різному. Про це писав і Г. Наш, коли зазначав, що кожна окрема особа по-своєму розуміє добробут суспільства, кожна людина має свої погляди на мораль, а через те й засоби осягнення родового добробуту в різних людей різні<sup>1</sup>. Якщо дозволити всякій особі вживати своїх заходів, зґрунтованих лиш на одиницях особистім досвіді, а через те часто й помилкових, то це тільки пошкодить суспільству й родові. Часто людина, складаючи моральний присуд своїм мотивам, користується поглядами на них громадянства (з якими вона ознайомилась у розмові чи в літературі), на основі цього вона вже складає моральний присуд не відповідно особистому розумінню моральності, а відповідно тому, як громадянство в той час розуміє мораль. У такому разі людина керується принципом по народній приказці – «як громада, так і я» або «нехай буде, як скажуть люди». Тут часто відіграє значну роль страх і сором підпасти під загальну огуду й презирство громадянства, це й примушує людину виконувати обов'язок, тобто вживати ту мірку моралі, яку склала громада [12, с. 104, 105].

Крім терміна «моральні засади суспільства» законодавець оперує поняттям «суспільна мораль», під яким слід розуміти систему етичних норм, правил поведінки, що склалися в суспільстві на основі традиційних духовних і культурних цінностей, уявлень про добро, честь, гідність, громадський обов'язок, совість, справедливість. Наведене визначення міститься у ст. 1 Закону України «Про захист суспільної моралі» від 20.11.2003 р. № 1296-IV [13]. Однак цей Закон стосується правових основ захисту суспільства від розповсюдження продукції, що негативно впливає на суспільну мораль. Таким чином, законодавець може впливати на інформаційний простір у певній сфері, на яку поширюється зазначений Закон. Водночас змістом державної політики у сфері захисту суспільної моралі є створення необхідних правових, економічних і організаційних умов, які сприяють реалізації права на інформаційний простір, вільний від матеріалів, що становлять загрозу фізичному, інтелектуальному, морально-психологічному стану населення. Так, існують публікації, у яких виказана позиція щодо невідповідності цього Закону міжнародним договорам, зокрема Європейській конвенції прав людини, однак значну кількість протиріч цей нормативний акт має в межах вітчизняного законодавства. У ст. 5 зазначеного Закону визначено низку основних напрямів державного регулювання обігу інформаційної продукції,

<sup>1</sup> Під час цитування праці автор зберігає первинне написання слів – Д. М.

що впливає на суспільну мораль. Так, звернемо увагу на два задекларованих напрямки державного регулювання, що впливає на суспільну мораль, які визначені у ст. 5 Закону України «Про захист суспільної моралі». Перший із них – це недопущення пропаганди культури насильства, жорстокості, порнографії в електронних та інших засобах масової інформації. Певною мірою це положення кореспондується зі ст. 28 Закону України «Про інформацію» від 02.10.1992 р. № 2657-ХІІ [14], за якою інформація не може бути використана для закликів до повалення конституційного ладу, порушення територіальної цілісності України, пропаганди війни, насильства, жорстокості, розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, учинення терористичних актів, посягання на права й свободи людини. Відмінністю між наведеними положеннями є те, що в Законі України «Про інформацію» відсутнє зазначення того, якими засобами не може бути використана інформація, тобто можна зробити висновок, що це може відбуватися будь-якими засобами. На наш погляд, це може відбуватися шляхом використання мережі Інтернет, а отже, за допомогою соціальних мереж, радіо, телебачення, друкованих засобів масової інформації, зокрема агітаційних листівок із відповідним текстовим або художнім зображенням, реклами.

Отже, на нашу думку, під морально-етичними регуляторами слід розуміти соціальні регулятори, які покликані врегульовувати суспільні відносини, що ґрунтуються на усталених ціннісних орієнтирах, власних переконаннях особистості, нормах моралі, етики, які мають як нормативне, так і ненормативне закріплення. Такі поняття, як «мораль», «суспільна мораль», «моральні засади суспільства», «моральність», «етика» є складовими частинами морально-етичних регуляторів як у контексті окресленої тематики, так і в широкому сенсі інших правовідносин. Таким чином, можна уточнити, що саме слід розуміти під ненормативним регулятором. Моральні норми як соціальні регулятори можуть бути ненормативними лише в разі, якщо законодавець не передбачив правове регулювання таких правовідносин у певній сфері, а отже, унеможливив настання відповідальності за вчинену дію. Певні дії особи, які суперечать моральним засадам суспільства, можуть засуджуватися іншими, що в подальшому може спричинити негативне ставлення до такої особи, і такий вплив має психологічний характер, а подекуди – і психологічний тиск. Осуд, презирство, беззаперечно, можуть чинити вплив на іншу особу, але правового значення й правових наслідків аморальність, неетичність учинених дій не матимуть. Звісно, сфера суспільних відносин є надзвичайно широкою, і охопити все на рівні права неможливо, тому саме ті регулятори, які залишилися поза межами правового поля, можуть належати до ненормативних соціальних регуляторів. Так, моральна норма є загальнообов'язковим правилом, певним стандартом поведінки, інструментом соціального контролю. Тому слід розмежовувати поняття «мораль» і «моральна норма». Загальновідомим є положення, що незнання закону не звільняє від відповідальності. Тому факт знання норм права ґрунтується на презумпції знання законів, водночас знання моральних

норм також презюмується, причому реальність цієї презумпції ще більш очевидна. Таким чином, можна говорити й про нетипові соціальні регулятори. Так, О.Є. Гольцова визначає нетипові регулятори суспільних відносин як специфічні своєрідні різновиди правил, що були сформовані під час розвитку юридичної теорії та практики, застосовуються для врегулювання суспільних відносин під час виникнення «нестандартних» ситуацій. До таких нетипових регуляторів автор відносить правову аксіому – самоочевидну істину; юридичну фікцію – особливий прийом, коли дійсність підводять під форму, що їй не відповідає; правову презумпцію – припущення про наявність або відсутність юридичних фактів [15, с. 9]. Таким чином, знання моральних норм можна вважати правовою аксіомою. І дійсно, урегулювання суспільних відносин нормами моралі є нетиповим регулятором. Це можна пояснити тим, що ми певною мірою вже висвітлили на сторінках цієї статті, тобто тим, що норми моралі перебувають у динаміці, і те, що піддавалося моральній оцінці раніше, на сучасному етапі розвитку суспільства може не мати змісту та не бути актуальним в умовах сьогодення. Нетиповість такого соціального регулятора, як мораль, може мати місце в разі її не нормативності, оскільки не будь-яка діяльність передбачає моральний аспект, але й не виключає можливості оцінки з погляду моралі. Таким чином, ми переходимо до розгляду інших елементів морально-етичних регуляторів.

Історичне існування моралі та права як найважливіших сфер суспільної свідомості пов'язується з виникненням і регуляцією відносин між людьми, зі створенням, організацією та впровадженням різних соціальних механізмів, які спрямовані на врегулювання діяльності в соціумі [16, с. 154]. Для усвідомлення змісту правових норм, які базуються на моральних засадах, необхідно не тільки їх проаналізувати, але й виявити взаємозв'язок норм права з принципами й нормами моралі. Слово мораль походить від латинського «*moralis*» і означає «мораль», «моральність». Під мораллю слід розуміти сукупність принципів чи норм поведінки людей, які регулюють їх ставлення один до одного, а також до суспільства, до певного класу, до держави, батьківщини, сім'ї тощо та підтримуються особистим переконанням, традиціями, вихованням, силою суспільної думки всього суспільства чи певного класу [17, с. 154]. Так, О.Ф. Скакун під мораллю розуміє систему норм і принципів, що виникають із потреби узгодження інтересів індивідів один з одним і суспільством (класом, соціальною групою, державою), спрямовані на регулювання поведінки людей відповідно до понять добра й зла та підтримуються особистим переконанням, традиціями, вихованням, силою громадської думки [18, с. 265]. С.А. Комаров тлумачить мораль як погляди, уявлення й правила, що виникають як безпосереднє відображення умов суспільного життя у свідомості людей у вигляді справедливості та несправедливості, добра та зла, схвального та ганебного, честі, совісті, обов'язку та гідності [19, с. 48]. Із наведених визначень можна виокремити спільні ознаки, які притаманні моралі: 1) мораль регулює суспільні відносини; 2) мораль є віддзеркаленням реальних умов суспільного життя; 3) мораль

базується як на особистих переконаннях, так і залежить від думки оточуючих;  
4) мораль є нормативною.

Х.Б. Соломчак визначає такі властивості моралі: мораль – це соціальний регулятор суспільних відносин; мораль не має меж свого існування, вона може існувати як у державі, так і поза нею; мораль показує життя людей із позиції таких категорій, як добро та зло, чесність і гідність, відповідальність і свобода, рівність і справедливість тощо; мораль поширюється на всіх членів суспільства; людина сприймає мораль добровільно й усвідомлено через виховання, самовиховання й освіту; усвідомлення моралі залежить від рівня розвитку людини; мораль є критерієм належної поведінки; совість – морально-психологічний контроль, що діє у внутрішньому світі людини та перевіряє, чи виконуються її обов'язки; мораль є формою не лише суспільної, а й індивідуальної свідомості, адже в кожній людині свої уявлення, переживання, почуття з приводу дотримання норм моралі [16, с. 155].

Закон, який живе в нас, називається совістю, совість – це узгодження наших учинків із цим законом. Мораль є конкретними формами зовнішнього прояву тих якостей, що виражаються у вчинках, оскільки саме вчинки можуть розкрити справжню суть людини. А втім, для етики головне в учинку – його моральна цінність. У теорії моралі здавна точилася суперечка: чому слід віддавати перевагу при оцінці вчинку – цінності мотивів чи цінності результатів? [20, с. 43] Як відомо, оцінка вчинку має значення в правосудді для визначення ступеня вини й вибору справедливої міри покарання. Кант вважав, що «суть справи не у вчинках, які ми бачимо, а у внутрішніх принципах, які ми не бачимо», таким чином, цінність поведінки залежить «не від діяльності об'єкта вчинку, а тільки від принципу волевиявлення, відповідно до якого вчинок було здійснено». Гегель указував на об'єктивну значимість результатів, підкреслюючи, що «вчинок є зміною, яка має існувати в реальному світі». «Учиняючи певну дію, – писав він, – людина повинна думати про зовнішні результати. Стара приказка справедливо говорить: камінь, який викинули з руки, належить дияволу» [20, с. 44]. Отже, якщо говорити про зовнішнє вираження вчинків, їх мотивів і наслідків, то ми переходимо до розгляду моральності.

Терміни «мораль» і «моральність» у науковій літературі розглядаються як тотожні. І.О. Хрімлі вважає, що терміни «мораль» і «моральність» є рівнозначними, синонімічними. На її думку, мораль – це сфера суспільної свідомості, що відображає абстрактні ідеальні погляди, ідеї, думки про добро й зло, честь і безчестя, борг, совість, що склалися в соціумі на певному етапі історичного розвитку. Це еталон, зразок, відповідно до якого оцінюються вчинки, думки, погляди, переконання особистості, певної спільноти або суспільства в цілому [21, с. 7]. Деякі вчені намагаються розмежувати ці поняття й пропонують під мораллю розуміти сукупність норм, а під моральністю – ступінь їх дотримання чи фактичний стан, рівень моралі [22, с. 237]. Так, І.А. Гетьман-П'ятковська вважає, що неправомірно використовувати такі близькі за звучанням поняття, як «мораль» і «моральність», як тотожні. Моральність є суб'єктивним явищем, тобто таким, яке належить суб'єкту права. Мораль є

об'єктивним явищем, тобто це усвідомлене, засноване на знаннях, досвіді, звичаях поняття, яке формує відчуття прагнення до належного, що виходить із внутрішнього спонукання віри в справедливість, із упевненості в пануванні добра, бере цю впевненість із розуміння цінностей життя: добробуту, миру, захисту, збереження та продовження роду задля майбутнього людського існування [23, с. 6]. С.С. Алексєєв указував також, що існують певні види цивільних правовідносин, регулювання яких є нейтральним у сенсі моральності внаслідок того, що вони не потребують моральної оцінки. Так, на його думку, значна кількість юридичних норм, які регламентують господарські, організаційно-технічні операції, дії з обліку, оформлення документації тощо, самі по собі позбавлені будь-якого морального змісту [24]. Можна припустити, що це твердження може поширюватись і на інші правовідносини, оскільки норми, які регулюють технічні, організаційні операції, регламентуються й іншими галузями права, а не лише цивільно-правовою. Тому вважаємо, що все ж таки мораль і моральність не є тотожними поняттями. Під мораллю слід розуміти сукупність норм, усталених правил поведінки, які ґрунтуються на загальних уявленнях про добро, зло, честь, гідність, повагу, любов, дружбу, справедливість. А моральність – це вчинки, поведінка особи, її внутрішні переконання, духовні якості, цінності, життєві принципи, етичні норми, якими керується особа протягом життя, оскільки таку поведінку оцінюють інші відповідно до моральних норм. Однак моральність особи може змінюватись протягом її життя, на що впливають різноманітні фактори, які є невід'ємною частиною її життя. Отже, визначення поняття «моральність» можна сформулювати так: **моральність** – це волевиявлення особи, яке проявляється в її вчинках або поведінці (як на підставі моральних зобов'язань так і незалежно від них), які можуть піддатись оцінці окремих осіб, групи осіб чи суспільства на підставі усталених моральних норм або на підставі морального примусу, що склалися на цьому етапі розвитку суспільства, цінностей, традицій, звичаїв, релігійних переконань, які є усталеними для конкретної соціальної групи.

Як і цінності взагалі, моральні цінності не можуть виникнути й існувати, якщо вони не задовольняють певну потребу суб'єкта [25, с. 31]. Зокрема моральність виражає в загальній формі те ціннісно-позитивне, що в сукупності притаманне конкретній системі чи світу моралі в цілому, що має антонімом термін «аморальність». Так, Ю.М. Смоленцев виділяє три рівні моральності: 1) квазіморальність (соціальна демагогія, що рекламує моральні цілі, але реалізує інші, мораль виступає в якості «маскувального одягу», не більше); 2) історичний необхідний рівень моральності (мораль виявляється у своїй нормі, яка відображає реально досягнутий конкретно-історичний рівень розвитку суспільства й особи); 3) революційний (цей рівень пов'язується з виходом моральності на новий якісний рівень її розвитку, з народженням нових моральних цінностей. В історичній практиці народження нової моральної цінності пов'язується із запереченням традиційних, усталених стереотипів поведінки та діючих реальних норм. Як правило, така новація сприймається суспільною думкою як відхилення, як єресь, гріх і оцінюється в якості явного морального зла) [25, с. 40–41, 43].



Очевидним є факт постійного корегування моральних цінностей залежно від історичних умов і їх наповнення новим конкретним змістом. Так звані неминучі моральні цінності «вічні» лише в тому сенсі, що від їх змісту завжди залежить стиль життєдіяльності людей [26, с. 29]. Моральні цінності в соціально неоднорідному суспільстві можуть мати класову характеристику, специфічними засобами виражають інтереси певних класів. У будь-якій моральній культурі існує блок цінностей, який має обмежений у часі історичний характер, що виконує свою локальну функціональну роль.

Індивідуальна моральність складається під впливом суспільної моралі, на неї також впливають усі інші соціальні умови життя людини, її індивідуальні особливості, особистий життєвий досвід. Моральність, яка усвідомлюється людиною та проявляється в її поведінці, є елементом установки, крізь призму якої людина сприймає дійсність, а спираючись на це сприйняття, буде практичне ставлення до моральності. Однією з умов засвоєння людиною суспільної моралі, передачі моральності від покоління до покоління, від суспільства до особистості, від людини до людини є закріплення морального досвіду людського суспільства й ставлення людей до різноманітних явищ соціальної дійсності у визначених формах суспільної моральної свідомості. Серед засобів орієнтації та регуляції поведінки людей, якими оперує мораль, виділяються моральні погляди, критерії моральної оцінки поведінки людей. Виробляючи моральні погляди (на добро, зло, справедливість, сенс життя, щастя), суспільна мораль із більшою або меншою силою впливає на уявлення й поняття людей про основні життєві принципи, про мірила морального ставлення до різноманітних аспектів дійсності. Разом з іншими соціальними регуляторами поведінки людей мораль виражає об'єктивну соціальну необхідність, тією чи іншою мірою керує людьми, їх взаємовідносинами в процесі соціальної діяльності [27, с. 30].

Таким чином, виникає питання й про функції моралі. Як форма суспільної свідомості мораль виконує багато функцій. Слово «функція» має латинське походження й у перекладі означає «здійснити», «виконати». Значення цього слова є доволі широким залежно від сфери застосування. Так, функції моралі мають зумовлюватись її соціальним і суспільним призначенням. Уплив моральних, етичних норм на конкретну особу та на суспільство в цілому чи на конкретну сферу відносин дозволяє виокремити їх функції. Видається, що функції моралі та їхній вплив на суспільні відносини й на правовідносини зокрема є невід'ємною частиною механізму регулювання суспільних відносин і правовідносин, що дозволяє розглядати їх із погляду їхнього впливу на життя суспільства. На наш погляд, основними функціями моралі є виховна, ціннісна та регулятивна. На думку М.М. Мухортова, виховна функція в моралі більш виражена, ніж в інших соціальних регуляторах, зокрема й у праві. Як і право, мораль також виконує регулятивну функцію, але питання про спільне й відмінне права й моралі ми розглянемо згодом [28, с. 111–112]. На думку Ю.А. Агешина, головна функція моралі полягає в регулюванні взаємовідносин між людьми. Так, моральне регулювання передбачає: а) наявність ідеалу, який виражає уявлення суспільства чи класу щодо моральної досконалості; б) систему норм, дотримання

яких є необхідною умовою функціонування суспільства, досягнення моральних цілей; в) особливі форми соціального та законодавчого контролю, які покликані забезпечувати реалізацію моральних норм [17, с. 108]. Зважаючи на багатофункціональність моралі, можна говорити й про різний об'єкт урегулювання: поведінка, учинки особи. Але наразі ми не будемо детально зупинятися на цьому питанні.

Переходячи до аналізу співвідношення права й моралі, їх взаємозв'язку та відмінностей, варто відзначити, що мораль виробляє критерії для оцінки поведінки людини з погляду добра й зла, а право визначає ці критерії з погляду їх відповідності правовій нормі [29, с. 6]. Мораль – це свідомість і сукупність норм. Тому існують моральні зобов'язання й моральний примус. Як зазначав В.А. Ойгензіхт, моральні норми та правові норми відрізняються одна від одної, але існує нормативність як права, так і моралі. Тому й наслідки порушення норм різні, однак відмінності не повинні загороджувати головне в співвідношенні моралі й права. Це головне полягає в тому, що моральна загальнообов'язковість включена в правову, а правова нерідко – у моральну, тим самим вони спрямовують і регулюють поведінку особи в суспільстві, державі [29, с. 6].

Мораль і право як єдине ціле регулюють найважливіші соціальні відносини та правовідносини зокрема. Проте існує протилежна точка зору, що хоча правові та моральні регулятори складають єдине нормативне поле і взаємодіють, у процесі їх впливу на суспільні відносини між ними можуть виникати своєрідні конфлікти, протиріччя, розходження [23, с. 15]. Таким чином, наведена теза кореспондується з основними функціями моралі, серед яких є регулятивна функція моралі в суспільних відносинах. Важливою умовою ефективного виконання мораллю регулятивної конструктивної функції є її тісний зв'язок з інститутами права. Водночас як особливий соціальний інститут мораль являє собою цілісну систему, що охоплює носіїв і творців моралі – суб'єктів, пов'язаних з усіма іншими елементами моральної системи (теорію моралі (етику); моральні норми; моральну практику; моральні відносини; моральне виховання; соціально-моральний досвід; моральну свідомість; моральну культуру; моральність загалом). У сукупності всі ці складники можна вважати базовими для визначення інституціональності суспільної моралі [30, с. 15].

Продовжуючи аналіз співвідношення норм права й моралі, зазначимо, що вчинення певних неправомірних дій особою пов'язується з настанням юридичних наслідків, якщо ці відносини врегульовані правом. Проте будь-які вчинки, за які не передбачена юридична відповідальність, можуть підлягати іншим санкціям, зокрема осуду суспільства. Звідси можна зробити висновок, що коло дії моралі значно ширше, ніж коло дії правових норм, адже неможливо на законодавчому рівні охопити всю багатогранність суспільних відносин. Такої ж думки притримується І.О. Хрімлі й відзначає, що порівняно з правом мораль ставить більш високі вимоги до людської поведінки [21, с. 10]. Але мораль і право значно відрізняються один від одного. Вони відмінні за походженням, сферою дії, ступенем деталізації, формами вираження, джерелами сили,

механізмом дії [31, с. 3]. Правові норми багатьох галузей права нерідко визначаються моральним фактором, який ми розглянемо в наступному параграфі. Право й мораль хоч і мають спільні риси, але мають і певні відмінності. Правила моралі спираються не на державний примус, а на суспільну думку, на совість людини. Причому совість потрібно розглядати не як вираження внутрішньої духовної сутності індивіда, а як продукт суспільного історичного розвитку, відображення визначених соціально-економічних умов. Совість – не біологічна здатність людей, не породження певної надприродної сили, а результат історичної епохи, визначеного суспільного ладу [5, с. 9].

Таким чином, до спільних рис права й моралі можна віднести такі: 1) право й мораль є різновидами соціальних норм; 2) право й мораль мають спільну мету – узгодження інтересів особистості й суспільства, розвиток та піднесення особистості; захист прав людини, підтримання суспільного порядку; 3) право й мораль мають спільний об'єкт регулювання – суспільні відносини; 4) право й мораль є фундаментальними загальноісторичними цінностями, входять до змісту культури суспільства, показують рівень соціального прогресу; 5) право й мораль є регуляторами суспільних відносин, що виявляється в їхній спільній регулятивній функції; 6) норми права й моралі мають темпоральний характер, що обумовлюється необхідністю врегулювання суспільних відносин, їх своєчасністю й актуальністю.

До відмінностей права й моралі належать такі: 1) право й мораль зародилися на різних етапах розвитку суспільства. Мораль виникла раніше, на її основі виникли норми у вигляді звичаїв, які регулювали взаємовідносини людей у первіснообщинному ладі [22, с. 239]; 2) сфера дії права й моралі є різною. Сфера дії моралі – міжособистісне спілкування (дружба, повага, кохання, взаємодопомога, вірність, чесність тощо), а з іншого боку – універсальна, оскільки моральні норми слугують критерієм відносин у сфері економіки, політики, сім'ї, суспільства. Мораль має вплив лише на внутрішній світ людини й на її поведінку, а право не може втручатись у сферу почуттів і емоцій; 3) зовнішня форма вираження права й моралі.

Однією з відмінних рис норм права й моралі є форма їх вираження. Якщо норми права виражаються в законодавчих актах, норми моралі укорінились у свідомості та поглядах людей, і лише деякі з них закріплюються в письмовому вигляді або на законодавчому рівні. Так, можна говорити про те, що на місці старих норм з'являються інші, «що вік, то інший світ», адже був час, коли кривава помста вважалась моральною, а ухилення від неї – неморальним. Тепер вона майже щезла з життя людей, і навіть дуель вважається неморальною справою. Моральні норми мають добрий вплив на відносини суспільства лише до того часу, поки вони відповідають вимогам суспільних потреб. Коли ж вони застарівають, то існують самостійно, незалежно від нових умов життя та потреб суспільства, таким чином виходять за межі дійсного життя й існують лише в теорії. Тому як тільки моральні тези набирають самоіснуючої форми, вони вже перестають бути елементами прогресу суспільства. Вони каменіють, стають консервативним елементом, а тому не виконують своїх функцій. Звідси й висновок про те, що норми моралі

обмежуються часом, місцем, соціальними умовами, уявленнями про фундаментальні духовні цінності залежно від релігійних, культурних факторів; розвитком науково-технічного прогресу.

## **2. Морально-етичні регулятори інформаційних правовідносин**

У сучасному суспільстві відбувається переоцінка загальнолюдських цінностей. Така трансформація пов'язується з багатьма чинниками, і це є наслідком розвитку суспільних відносин, які не є статичними, а перебувають у постійній динаміці. Так, і суспільний прогрес є джерелом моральних норм, він постійно розвінчує одні моральні норми, замінює їх іншими, установлює нові відношення між наявними принципами, наводить нові аргументи в рамках старих моральних норм. Підтвердженням тому слугує поява нових видів етики: біоетика, медична етика, екологічна етика тощо. По суті суспільний прогрес формує моральні норми, тобто умови, нові відомості, що дозволяють інакше поставитися до наявних моральних принципів. Мораль втрачає загальнолюдський статус, у кожного своя мораль. Натомість пошук нових загальнозначущих норм викликаний глобалізацією людської діяльності, зростанням взаємообумовленості життя народів і держав [32, с. 2]. Так, глобалізаційні процеси ставлять під сумнів традиційні цінності, моральні норми й етичні ідеали. Бурхливий розвиток інформаційних технологій, конвергенція комп'ютерних систем, комунікації різних видів, комерціалізація засобів масової інформації та масової культури призводять до необхідності перегляду уявлення про роль інформаційної системи в суспільстві, її вплив на мораль і моральність [33, с. 1]. Так, інформація – це унікальний ресурс, який створюється самим суспільством і має величезний вплив на мораль і морально-етичну свідомість. Інформація підсилює або послаблює вплив на думки, почуття й дії людей. Її можна вважати одним із ненормативних засобів регулювання поведінки (а отже, і моралі). Сама можливість інформаційного впливу обумовлена діалогічністю як свідомості, так і інформаційного середовища. Потік сприймань і вражень перетворюється структурами свідомості на більш або менш упорядковану «модель світу», яка накладає своєрідний відбиток на мораль і поведінку людини. У результаті взаємодії з інформаційним середовищем світосприймання й тісно пов'язані з ним моральні оцінки змінюються по-різному. Велике значення має наявність або відсутність у людини й культури стійкого морального імперативу. Тому сьогодні варто оцінювати будь-яку інформацію не з погляду її істинності (оскільки часто це неможливо), а з погляду її сенсу й того, які саме цінності вона несе, тобто піддавати її моральній рефлексії. Інформація перетворюється на досить ефективну зброю, яка знищує не людей, а насамперед соціокультурні та моральні механізми регуляції людини й суспільства. Це обумовлюється тим, що мораль безпосередньо пов'язана з етикою [33, с. 10–11]. Однак можна піддати сумніву те, що інформація не знищує людей, оскільки певна інформація про особу чи подію може впливати на психоемоційний стан людини, що чинить вплив на її здоров'я, тому інформація може виступати інструментом знищення.

Інформація в сучасному суспільстві швидко застаріває, у цьому виражається перебіг соціального життя, що прискорюється, розвиток науки,

технологій і промисловості, техніки й способів спілкування людей один із одним. Інформація сьогодні є такою, що має велику цінність у конкретний момент, а завтра вже може бути повністю знеціненою, тому своєчасне отримання інформації підвищує її актуальність і практичну значущість. Однак такі категорії, як мораль, етика, культура не повинні йти паралельно з інформаційними правовідносинами, а навпаки, такі регулятори покликані впливати на формування інформаційної культури України й у цілому на інформаційний простір. Так, О.В. Прудникова вважає, що інформаційну культуру слід розглядати як частину загальної культури, а також як один із найважливіших аспектів культурної діяльності взагалі. Не слід обмежувати сферу функціонування інформаційної культури тільки сферою комп'ютеризації або електронними технологіями. Насправді ця сфера є набагато ширшою й включає процеси наукової діяльності, освіти, управління природними й соціальними процесами, сферою побуту, дозвілля тощо. У міру інформатизації суспільства ця сфера розширюється, і процес стає об'єктивно необхідним для розвитку соціуму [34, с. 161].

Такі чинники, як віртуалізація життя, інформаційні війни, посилення ролі засобів масової інформації здійснюють по суті симуляцію сучасної культури, що призводить до зміни ціннісних орієнтацій особистості, налаштованої на творчість, розвиток тощо. Комп'ютерні мережі, віртуальна реальність, високі технології й технологія взагалі позбавляють сенсу питання про культурну належність людини [35, с. 132–133]. Тому в межах цього параграфу ми хотіли б звернути увагу на формування єдиної комплексної системи забезпечення захисту моральних засад і утвердження здорового способу життя у сфері інформаційної діяльності, на морально-етичний аспект реклами, роль засобів масової інформації (далі – ЗМІ) щодо впливу на суспільство та формування його цінностей, а також на дотримання ними етичних норм у своїй діяльності; розглянути інші взаємопов'язані фактори, які впливають на формування інформаційного простору відповідно до моральних засад суспільства.

Закон України «Про заходи щодо забезпечення та зменшення вживання тютюнових виробів і їх шкідливого впливу на здоров'я населення» [36] від 16.12.2012 р. у ст. 16 забороняє будь-яку рекламу та стимулювання продажу тютюнових виробів, знаків для товарів і послуг, інших об'єктів права інтелектуальної власності, під якими випускаються тютюнові вироби. Але якщо проаналізувати ст. 20 цього Закону, яка визначає розмір відповідальності за порушення законодавства про заходи щодо попередження та зменшення вживання тютюнових виробів і їх шкідливого впливу на здоров'я населення, можна дійти висновку, що підставою для настання відповідальності є вироблення, реалізація, введення в обіг тютюнових виробів без дотримання вимог законодавця щодо зазначення інформації на такій продукції про вміст шкідливих речовин, додаткові характеристики тютюнових виробів, імпорт, оптова реалізація тютюнових виробів, у яких вміст шкідливих речовин перевищує встановлені Законом допустимі рівні, імпорт, оптова реалізація тютюнових виробів на території України без медичних попереджень споживачів тютюнових виробів і інформаційного

напису про вміст нікотину та смоли в диму однієї сигарети, розміщення попільничок або куріння в приміщеннях закладів ресторанного господарства, відсутність спеціальних місць для куріння, не обладнання їх витяжною вентиляцією чи іншими засобами для видалення тютюнового диму, порушення заборони щодо реклами, стимулювання продажу та спонсорства тютюнових виробів. У контексті цього Закону *реклама й стимулювання продажу тютюну* – це будь-який вид передачі комерційної інформації, рекомендації або дії, метою чи результатом або ймовірним результатом якого є стимулювання продажу тютюнового виробу або вживання тютюну, прямо чи опосередковано. Але може мати місце й прихована реклама, про що ми зазначимо далі. Електронне видання «Медіафільтр» здійснює моніторинг публікацій про– та антитютюнової тематики. На сторінках цього видання є інформація, що антитютюнове законодавство Росії забороняє показ сцен куріння в усіх новостворених фільмах, за винятком тих випадків, коли така сцена є невід’ємною частиною художнього задуму. Штраф за порушення закону може скласти 20–40 тис. руб. для авторів – посадових осіб, та 100–170 тис. – для юридичних осіб. Член координаційної ради по боротьбі з тютюном при Міністерстві охорони здоров’я Росії, керівник асоціації «Здорові регіони» і співавтор антитютюнового закону Олексій Шабашов поскаржився в прокуратуру за пропаганду куріння в серіалі «Відлига». Його обурило, що герої серіалу постійно палять, а частка жінок-курців у фільмі непропорційно велика, що не відповідає реаліям Радянського Союзу початку 60-х років (події фільму розгортаються у ті часи), де палили лише 7–10% жінок. Видання «Комсомольская правда» провело опитування читачів щодо того, про що вони дізналися завдяки серіалу «Відлига». Абсолютна більшість із них (37%) відповіли: «Люди постійно палили». Так, О. Шабашов вимагає проаналізувати кожен сцену куріння в стрічці й вимагати від режисера пояснень, у чому художня цінність кожного кадру із цигаркою [37].

Учені із Сіднейського університету виявили, що в списку найбільш популярних додатків для Android та Apple є 107 із відвертою рекламою куріння. Також виявилось, що дві протютюнові гри, які стали надзвичайно популярними серед користувачів, розміщено в розділах «Розвиваючі ігри» та «Ігри для дітей». Найбільш поширеними протютюнові додатки є або в країнах із жорсткими обмеженнями на рекламу тютюнових виробів (Австралія, Великобританія, Таїланд, Туреччина), або зі слабким антитютюновим законодавством (Індонезія) [38]. Просування тютюнових виробів і пропаганда куріння за допомогою онлайн-додатків порушує принципи Рамкової конвенції Всесвітньої організації охорони здоров’я (ВООЗ) по боротьбі з тютюнокурінням (далі – Рамкова конвенція), ратифікованої більшістю країн світу та Україною в 2006 р. Адже у ст. 13 Рамкової конвенції чітко вказано, що реклама тютюнових виробів має бути заборонена в усіх видах медіа, зокрема і в Інтернеті. Дослідження, проведене Національною комісією із захисту дітей Індонезії (National Commission on Child Protection, КРАІ), доводить, що щонайменше один із десяти підлітків пробує курити саме під впливом реклами сигарет. Такі відомості дало опитування 10 тис. 13–15-річних дітей, проведене КРАІ у квітні 2013 р. в десяти

провінціях Індонезії. Воно також виявило, що основним джерелом інформації про сигарети й куріння загалом для підлітків є реклама. Про це заявило 96% опитаних. А 15% із них розповіли, що вирішують закурити саме під час перегляду або іншого контакту з рекламою, зокрема, під час концертів, спортивних змагань чи інших масових заходів, які організують тютюнові компанії. Основними рекламними носіями, на які звертають увагу підлітки, є телебачення, зовнішня реклама, реклама в точках продажу й радіо. Завдяки телебаченню про куріння дізнається 90% опитаних, з білбордів – 50%, завдяки інформації в точках продажу – 38%, радіо – 5%. Реклама сигарет на телебаченні дозволяється лише з 21.30 до 5.00, однак навіть попри таке обмеження саме цей канал досі лишається основним джерелом інформації про сигарети для молоді. Антитютюнове законодавство Індонезії є одним із найслабших у світі. Як наслідок, поширеність куріння серед дорослого населення й дітей є однією з найвищих. Курить 74 млн індонезійців – 67% чоловіків і 4,2% жінок. Курцями також є 20% дітей у віці 13–15 років (41% хлопчиків і 3,5% дівчаток) [39].

Інший підхід до цієї проблеми розроблено в США. Так, у 2014 р. було запущено рекламу «Справжня ціна куріння», яка з'явилася на радіо, у пресі, Інтернеті та на автобусних зупинках. Загалом у рамках кампанії розроблено 6 рекламних роликів та серію принтів, які фокусуються на двох темах: наслідки куріння й утрата контролю над власною поведінкою. У першому випадку йдеться про негативний вплив на зовнішність – погані зуби та шкіру, у другому – про залежність від нікотину. Окрім власне реклами, проект має сайт і спільноти в найбільших соціальних мережах. Там користувачі можуть дізнатися факти про шкідливість куріння й отримати поради щодо відмови від сигарет [40].

Оскільки ми говоримо про ціннісні орієнтири, які є невід'ємною частиною моралі, то на підставі наведених прикладів можна говорити про те, що сучасна реклама впливає на формування цінностей суспільства. Рекламна комунікація виявляє рівень морально-етичного здоров'я суспільства в певному геополітичному ареалі й подієво-часовому вимірі. Саме тому актуальним є морально-етичний контекст рекламної комунікації. Міжнародні директиви, національне законодавство, кодекси професійної етики висувають моральні вимоги як до суб'єктів рекламної індустрії, так і до реклами як продукту їх діяльності й декларують, якою повинна бути рекламна комунікація. Проте вони не пояснюють, яким шляхом слід прямувати, до яких стратегій варто вдаватися і які обирати тактики, технології й інструментарій, щоб забезпечити етичну коректність рекламного простору [41, с. 1]. Відповідно до ч. 3 ст. 7 реклама не повинна містити інформації або зображень, які порушують етичні, гуманістичні, моральні норми, нехтують правилами пристойності. Однак сьогодні на телебаченні й не тільки активно рекламуються медичні препарати. Реклама цієї продукції суперечить нормам Закону України «Про рекламу» [42] і по суті дозволяє людині самостійно встановлювати діагноз, займатися самолікуванням, тому це може призвести зовсім не до тих наслідків, що мають настати після вживання препарату. Зазначений Закон містить окремий розділ III (щодо особливостей рекламування деяких видів товару).

Н.М. Грицюта визначає етичні порушення в рекламі й виділяє оманливу, порівняльну, приховану рекламу, розповсюдження якої суперечить професійній етиці фахівців рекламної галузі та моральним принципам гуманізму [41, с. 8]. Так, закони Латвії, Литви, Узбекистану, Росії «Про рекламу» і Закон Польщі «Про боротьбу з нечесною конкуренцією» дають для вітчизняного законодавства важливий досвід, який виявляє, що для вирішення проблем в Україні визначальну роль повинна відігравати система контролю, що функціонує як на державному рівні, так і на засадах саморегулювання галузі. Така система має, по-перше, давати чітку характеристику ознак правопорушення з метою відмежування його від інших зазіхань у сфері конкурентних взаємин, по-друге, установлювати дієвий механізм притягнення порушника до юридичної відповідальності та відшкодування завданих ним збитків. Закон України «Про рекламу» не встановлює чітких критеріїв порівняльної реклами як недобросовісної, що дозволяє рекламодавцям вигідно й безкарно використовувати законодавчі недомовки [41, с. 18]. Суворе правове регулювання порівняльної реклами в країнах із розвинутою ринковою економікою вмотивоване тим, що ця технологія сьогодні є ефективним засобом завоювання ринку збуту. Основоположними документами в системі захисту від непорядних методів ведення підприємницької діяльності в міжнародному законодавстві є Паризька конвенція, Мадридська та Лісабонська угоди, Директиви Європейського Союзу «Про оманливу рекламу» (1984 р.), «Про порівняльну рекламу» (1997 р.) [41, с. 17]. Як приклади прихованої реклами можна навести рекламу BMW Z3 Roadster у фільмі про Джеймса Бонда 1995 р. «Золоте око». Дохід німецького автовиробника збільшився на \$240 мільйонів, а сама реклама BMW коштувала \$3 мільйони. У фільмі Софії Копполи 2003 р. «Складності перекладу» містяться сцени запису комерційного ролику віскі Suntory, у головній ролі якого був Біл Мюррей. Згідно з даними відділу маркетингу Suntory завдяки рекламі в цьому фільмі бренд заслужив визнання на міжнародному рівні [43]. Отже, прихована реклама є ідеальним інструментом для просування тієї продукції, яка має обмеження відповідно до законодавства (тютюнова, алкогольна, лікарські засоби).

Прямого визначення неетичної реклами немає, утім у ст. 8 Закону України «Про рекламу» містяться положення, що саме слід розуміти під такою рекламою. Так, вважаємо, що неетична реклама – це реклама, яка містить інформацію в будь-якій формі її втілення та вираження, що не відповідає моральним засадам суспільства, є образливою, дискримінаційною за ознаками походження людини, її соціального й майнового стану, расової та національної належності, статі, освіти, політичних поглядів, професії, за мовними ознаками, релігійними переконаннями, родом і характером занять, місцем проживання фізичної особи; містить інформацію, що дискредитує товари інших осіб, а також ганьбить юридичну особу.

Саморегулювання реклами незалежно від правового режиму здійснюють громадські професійні організації, які є системою добровільного контролю галузі та потужним чинником регулювання професійних стандартів рекламної етики,



формують професійні етичні кодекси. Саморегулювання є альтернативою законодавству й найефективніше працює на національному рівні [41, с. 27]. Так, постає питання про те, що слід розуміти під саморегулюванням реклами. Саморегулювання (self regulation) у нормативному полі спирається на міжнародні й національні документи, виконання яких добровільно визнається рекламістами, якщо вони є членами відповідних фахових об'єднань. Саме тому це отримало назву «саморегулювання», від «сам беру обов'язок виконувати». Основною метою такої поведінки є формування довіри до галузі та до продукту цієї галузі, що є запорукою існування й розвитку для всіх операторів ринку. Акти саморегулювання оперативно реагують на вимоги часу, вони підготовлені впливовими й найбільш авторитетними представниками галузі й містять у собі етичні вимоги. Саморегулювання не розглядається як альтернатива зовнішнього (державного) контролю. Воно забезпечується добровільним дотриманням професійної етики рекламістами та рекламодавцями в питаннях, що не регулюються законодавчою базою [44, с. 8]. Однією із засад саморегулювання в рекламній сфері є дотримання норм моралі й етики. Крім того, дотримання норм етики має стосуватися не лише рекламної індустрії, а й комунікації в повсякденному житті, діловому спілкуванні та професійній діяльності. Організацією, що взяла на себе роль лідера у сфері рекламного саморегулювання в Європі, є Європейський альянс рекламних стандартів (EASA). Документ, розроблений цією організацією («Керівництво EASA щодо саморегулювання») фактично став базою для розроблення стандартів саморегулювання для рекламістів усіх європейських країн [44, с. 10]. В Україні система органів саморегулювання рекламної діяльності представлена найбільш відомими громадськими організаціями: Українська асоціація маркетингу, Спілка рекламістів України, Всеукраїнська рекламна коаліція, Асоціація зовнішньої реклами України, Українська асоціація директ-маркетингу, Міжнародна асоціація маркетингових ініціатив, Індустріальний телевізійний комітет [44, с. 11–12]. Кожна з названих організацій працює в певній ніші й виробляє стратегію для найкращого врегулювання цієї галузі. Так, у 1999 р. Спілкою рекламістів України були прийняті «Правила професійної етики в рекламі». Правила були розроблені й затверджені Спілкою рекламістів України за пропозицією Антимонопольного комітету України. Ці правила можуть бути використані для визначення несумлінної конкуренції у сфері реклами.

Так можна говорити й про правовий розвиток, що призводить до певних змін сфери правового регулювання; в одних випадках спостерігається розширення сфери права, розповсюдження законодавства на ті сфери життя суспільства, які раніше не були врегульовані, а в інших – навпаки, відбувається звуження сфери правового регулювання. Фіксується процес перебудови, процес диференціації правових норм і їх інтеграції вже на інших підставах.

Водночас сучасний глобалізований світ – це реальність із новою соціальною структурою, специфічною економікою, особливою віртуальною культурою; він знаходиться у стані пошуку глобальних об'єднуючих цінностей як відповіді на потреби нової й особливої стадії цивілізаційного

розвитку людства. Базові етичні цінності почали розглядатися засадничими елементами як функціонування соціальних систем загалом, так і окремих соціальних інститутів. Початок ХХІ сторіччя характеризується актуалізацією розробок, спрямованих на створення глобальної етики в діяльності міжнародних організацій, комісій (базовий документ ООН «Хартія взаємодії країн і організацій», Декларація глобальної етики, Декларація з біоетики) [45, с. 67]. Так, варто згадати й про «Проект кодексу етики інформаційного суспільства». Ціннісно-світоглядний і міждисциплінарний підхід до моралі й права дозволяє розглядати їх як пріоритетні соціальні регулятори [21, с. 12].

Оскільки йдеться про соціальні регулятори, то, без сумніву, телебачення є тим важелем впливу, тим інструментом, що виконує не лише інформаційну функцію, а й сприяє утвердженню нового типу культури. Так, на думку О.А. Прудникової, автора монографії «Інформаційна культура: концептуальні засади та світоглядний сенс», програми розважального характеру, наприклад, «Холостяк» (СТБ), «Пекельна кухня» (СТБ) тощо є небезпечними для особистості дитини, адже мають деструктивний духовно-моральний вплив, спотворюють уявлення про загальнолюдські цінності, руйнують національну ментальність [34, с. 193]. Телебачення є одним з основних засобів соціалізації сьогодення, механізмами якої є реклама, новини та розважальні ток-шоу. Інформація є складовою частиною трансформаційних процесів сучасного суспільства. Інформаційні технології стали найпотужнішим фактором в історії, що відкрив доступ до єднання всього людства в режимі реального часу. Тотальна комп'ютеризація та віртуалізація всіх сфер життя є одночасно необхідністю й неминучістю для сучасної людини. Так, інформаційна етика у своєму практичному застосуванні орієнтується на розв'язання проблем подолання інформаційної нерівності, порушення права інтелектуальної власності, приватності, відповідальності представників комп'ютерної галузі, аналізу проблем хакерства, доступу до комп'ютерних технологій людей з обмеженими можливостями, ролі Інтернету в процесах демократизації [46, с. 6–8].

Характерною рисою сучасного європейського інформаційного права є його вплив і взаємозв'язок із конституціями країн – членів міжнародних організацій. Важливими принципами міжнародного інформаційного співробітництва, зафіксованими в конституціях багатьох країн, є принципи підтримання миру, незастосування сили, принцип суверенної рівності держав, невтручання у внутрішні справи, поваги до прав людини. Конституційно права людини на комунікацію забезпечуються статтями, які відповідають нормам міжнародних документів загального характеру (Загальна декларація прав людини, Міжнародний пакт про громадянські та політичні права, Європейська Конвенція прав людини, Міжнародна Конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації, Заключний Гельсінський акт НБСЄ) [47, с. 206]. Захист прав людини в галузі інформації й комунікації, захист прав ЗМІ є основними принципами функціонування демократичної держави. Вважаємо, що національне законодавство про інформацію й комунікацію має забезпечувати баланс інтересів усіх суб'єктів таких правовідносин, що певною мірою впливатиме на припинення зловживань свободою слова. Ст. 19 Основного

Закону ФРН проголошує, що жодний нормативно-правовий акт або інші заходи не можуть обмежити здійснення основних свобод, за винятком умотивованих статей про обмеження свободи. Але, як показує сучасне життя, може виникнути конфлікт інтересів між правом конкретної людини й суспільним інтересом. У такому разі суд урегулює конфлікт, ураховуючи, в якій мірі особливий захист індивідуальних або суспільних інтересів містить у собі небезпеку обмеження свободи слова й ЗМІ. У таких обставинах суди ФРН використовують принцип пропорційності й потрібну перевірку. Вони аналізують, наскільки норми, що впливають з Основного Закону й захищають права людини, вступили в конфлікт і суперечать правам ЗМІ. У сумнівних випадках конфлікт вирішується на користь ЗМІ [47, с. 210].

Дискусія з інформаційної етики в рамках міжнародних організацій знайшла відображення в положеннях пан'європейської інформаційної політики й пропозиціях для країн – членів РЄ, розроблених за участю CDMM (керівного комітету з мас-медіа Ради Європи) і міжурядової групи фахівців із ЗМІ в пан'європейській перспективі. Основною темою дискусії було визначення підходів країн – членів Ради Європи до проблеми законодавчого регулювання інформаційної діяльності й саморегулювання мультимедійних ЗМІ. Суть концепції саморегулювання полягає в такому: 1) традиційна концепція саморегулювання визначається як «кодекс правил і самоврядування професійних органів, установлених самими ЗМІ». Вважається, що встановлення етичних стандартів може здійснюватися тільки професіоналами галузі комунікації, тому ухвалення саморегуляційних норм і органів саморегулювання на основі законодавства, створення державних механізмів контролю за їх дотриманням не відповідає принципам свободи ЗМІ; 2) практика саморегулювання, яка підтримується законодавством, запроваджена в інших країнах, передбачає певні норми й принципи для створення органів саморегулювання засобів комунікації й наділення цих органів законною владою й авторитетом у суспільстві. Так, концепція саморегулювання засобів комунікації залежить від політичних, культурних і правових традицій країни, і «експортувати» систему саморегулювання недоцільно. Було запропоновано термін «загальний закон», тобто включення основних принципів регулювання інформаційної діяльності в закон, на підставі якого передбачається створити конкретні норми етичних кодексів і таким чином забезпечити високий рівень стандартів [47, с. 221].

Звідси висновок, що саморегуляція правовідносин в інформаційній сфері не сприймається однаково, незважаючи на те, що така форма впорядкування є доволі поширеною як в Європі, так і в США. Кодекси професійної етики впроваджені в такі сфери засобів масової комунікації, як друковані ЗМІ й реклама. Як приклад саморегулювання телерадіосектора можна навести нові рейтингові системи у Франції. Так, замість ухвалення законодавства з проблем захисту молоді від шкідливого впливу програм з елементами агресії, насилля, аморальності прийнята відповідальність телерадіоорганізацій і саморегулювання ними змісту програм (шляхом установавання рейтингу за вищезгаданими критеріями). Загальний нагляд за рейтинговою системою

покладено на CSA на підставі ліцензій телерадіоканалів. Проте механізм саморегулювання може бути неефективним для запобігання втручання в приватне життя, у компроматних війнах, сенсаційних розслідуваннях. Незважаючи на перегляд у деяких країнах Європи законодавства про засоби масової комунікації й унесення змін щодо захисту приватного життя, саморегулювання залишається основним механізмом контролю діяльності ЗМІ [47, с. 222–223].

Так, Франція не сприймає американські професійні стандарти, за якими етичні кодекси можуть певною мірою замінити чинні норми й принципи, оскільки результати досліджень свідчать, що більшість щоденних видань на 60% складається з реклами й передруків, відзначаються низькою якістю матеріалів і сенсаціоналізмом; не відповідає етичним правилам стан телемереж, в яких нагромаджено різні типи інформаційних продуктів низької якості, реклама перериває повідомлення кожні 10 хв; оприлюднення компроматних судових справ у мережі Інтернет сприяє дискредитації принципів саморегулювання засобів масової комунікації в США та американської моделі журналізму. У Франції державне регулювання інформаційної діяльності й жорстка судова система більше відповідають інтересам суспільства, ніж правила саморегулювання, відсутність яких позначається на якості інформаційної продукції й відповідальності засобів масової інформації [48].

Ставлення до етичних правил у суспільстві неоднозначне: з одного боку, вважають, що етична, соціальна відповідальність, контроль за якістю дає позитивні результати (їх застосовують у справах проти засобів масової комунікації), з іншого – стверджують, що етичні кодекси суперечать свободам ЗМІ й називають їх каталогами «беззмістовних заборон і постулатів, далеких від реального життя» [47, с. 222–225].

Позиція Швейцарії полягає в необхідності дотримання правил етичних кодексів у поєднанні із застосуванням законодавства й спеціальних посередників із проблем саморегулювання. Так, Мюнхенська декларація про права й обов'язки 1971 р. як загальний документ не зобов'язує створювати незалежні від нього етичні кодекси для конкретних країн, у той же час відсутність міжнародного керівного органу із саморегулювання зобов'язує національні або регіональні професійні спілки слідкувати за дотриманням принципів етики й обирати механізми для регулювання. У Великій Британії в 1997 р. було створено Комісію зі стандартів телерадіомовлення як суспільний регулятивний орган з інститутом відповідальності перед споживачами. До функцій Комісії зі стандартів телерадіомовлення входить створення етичних кодексів із проблем достовірності інформації й охорони приватного життя. Етичні правила встановлені для охорони приватного життя; згідно з ними право на приватність може бути порушене лише за умови беззаперечного суспільного інтересу до оприлюднення такої інформації (злочини, небезпека для здоров'я населення, некомпетентність посадових осіб); засоби, застосовані для оприлюднення інформації, повинні бути пропорційними до значення проблеми журналістського розслідування (це особливо стосується прихованих

камер і мікрофонів). Частина кодексу присвячена категоричній забороні втручання журналістів у приватне життя нездорових, вразливих людей, з огляду на моральні наслідки [47, с. 228].

Таким чином, діяльність ЗМІ має відповідати суспільним інтересам, а отже, визначальною метою їх діяльності є інформування суспільства, розважальний, освітній характер. За умови зростаючого впливу інформатизації на всі сфери діяльності, зокрема професійної, важливим є досягнення кожним суб'єктом діяльності певного рівня досконалості в основних напрямках роботи з інформацією. На думку Г.А. Павленко, під інформаційною культурою слід розуміти в широкому сенсі сукупність принципів і реальних механізмів отримання, аналізу, переробки та поширення інформації, що забезпечують позитивну взаємодію етнічних і національних культур, а у вузькому сенсі – як органічний синтез її складників: а) оптимальних засобів маніпулювання зі знаками, даними, інформацією та подання їх споживачеві; б) механізму вдосконалення технічного середовища, зберігання й передачі інформації; в) системи навчання, підготовки людини до ефективної роботи з інформацією [49, с. 4, 7].

Говорячи про етичні норми в інформаційному просторі, слід звернути увагу й на порядність як елемент етики. Причому порядність розглядається з різних поглядів, і нерідко в її зміст укладається різне значення. Так, на думку М.А. Макаревич і І.Н. Міхеєва, порядність проявляється завжди конкретно й насамперед у тих ситуаціях, коли виникає проблема морального вибору, що дозволяє виявити здатність людини підкорити особисті інтереси суспільним [26, с. 36]. Моральний бік телебачення як явища культури щороку набуває дедалі гострішого характеру. Така постановка проблеми продиктована специфічними рисами телебачення як засобу пропаганди та явища мистецтва, яке має надзвичайний вплив на суспільство, інструмента, який множить будь-яку інформацію в незліченній кількості екземплярів. І чим більше руйнуються моральні принципи суспільства, тим яскравіше мистецтво останніх років відображає таку руйнацію.

Моральні аспекти журналістської діяльності привертають суспільну увагу, адже в умовах уседозволеності почастишали спроби використання ЗМІ в особистих інтересах. Особливо це помітно під час виборів. Гострі дискусії розгорталися головним чином щодо проблем правомірності використання моралі в галузі зовнішньої політики, можливості застосування моральних оцінок щодо світових подій, до дій і вчинків суб'єктів міжнародних відносин. Поряд із цим застосовувалися спроби відповісти на запитання, які дії та рішення політиків, дипломатів є морально виправданими, якими етичними принципами повинні керуватися політичні та державні діячі в рішенні проблем світової політики, особливо щодо війни та миру [26, с. 71]. Право – ефективний і гнучкий інструмент політики. Як вияв державної волі, що спирається на силу держави, право завжди має політичний зміст і є однією з форм політики [17, с. 52]. Але співвідношення етики й політики слід розглядати в тому контексті, що моральні норми й цінності можуть бути застосовані до конкретних виявів людського буття [50, с. 37]. Як ми вже зазначали, основною функцією моралі є її

регулятивність. Так, постає питання щодо цієї функції в контексті розв'язання політичних конфліктів. Здавалося б, що в ідеалі політик має бути моральною людиною. Виникає запитання, якою системою норм він має керуватись у своїй діяльності? Тому, можливо, є сенс поставити запитання так: яким чином етика й політика можуть бути дотичними одна до одної, залишаючись відносно незалежними сферами [50, с. 59]?

Проблема взаємодії зовнішньої політики й моралі в тій чи іншій теоретичній та ідеологічній інтерпретації розглядалася софістами, Платоном, Аристотелем, Фомаю Аквінським. У контексті вчень про суспільство, державу й право цю проблему зачіпали класики німецької філософії: Кант, Гегель, Фіхте. При цьому наводилися протилежні судження, в яких мораль або підкорювалася політиці, або панувала над останньою, або ці два соціальних феномена відкрито протиставлялись один одному [26, с. 71].

Багато видань різних типів і рівнів відрізняються низькою культурою полеміки, перекручують позиції опонентів, демонструють неприязнь до чужих думок [51, с. 6]. Інколи журналісти застосовують нечесні методи збору інформації. В Україні й досі не проводяться тривалі систематизовані дослідження впливу перегляду на телебаченні дітьми та підлітками фільмів із жахами й сценами насильства на проявлення ними злочинних дій у подальшому житті. Одержані результати допомогли б у формуванні й обґрунтуванні типології ставлення школярів до насильства на екрані, у міркуванні про причини й наслідки контакту з екранним мистецтвом, що містить елементи насильства. Аналіз фактичного матеріалу підтвердив наявність в усному мовленні тележурналістів значної кількості типових помилок. У телерепортажах спостерігається певна тенденція до вживання коментаторами окремих розмовних, просторічних і жаргонних слів. Так, і нову радіокультуру формують недержавні радіостанції, працюючи в ефірі України в режимі "music-talk radio". Відповідно до Закону України «Про телебачення й радіомовлення» передбачено, що телерадіоорганізації ведуть мовлення державною мовою. Але на «Русском радио», «Мелодия», «Наше радио», «Шансон» лише 7% україномовної продукції [51, с. 8, 9].

Чимало журналістів працюють лише заради вигоди: скандали, сенсаційність – це має місце по всій Україні. Пріоритет вигоди – ще одна етична проблема, яка існує в українській журналістиці. Наступна проблема – вільне поводження з фактами й думками. Дуже рідко можна знайти посилання на те, що є фактом, а що – думкою журналіста [51, с. 7]. Як відзначає С.В. Криворучко, журналісти повинні щоразу вирішувати етичну дилему між істинністю матеріалу й принципами загальної етики, брати до уваги моральне навантаження, яке вони самі свідомо чи несвідомо надають публікації, спонукаючи аудиторію сприймати інформацію в категоріях добра чи зла. Професійна етика журналіста має ієрархію цінностей, відмінну від загальноприйнятої, про що свідчить аналіз професійних етичних кодексів журналіста, проведений фінським дослідником Ларсом Брууном. Основною цінністю в журналістській етиці вважається істинність, хоча для етики в

цілому вона не є такою (наприклад, тоді, коли це суперечить гуманності, заперечує свободу іншого тощо) [52, с. 5].

Так, Я.І. Ширченко вважає, що ефективним інструментом журналістської етики є система саморегулювання ЗМІ [51, с. 3]. Такої ж думки притримується й С.В. Криворучко; авторка аналізує роботу органів самоврядування преси в різних демократичних державах. Ради з питань преси створюються переважно як реакція на спроби держави контролювати ЗМІ. Перше завдання таких органів – уможливити демократичну, незалежну пресу й закріпити свободу слова. Тісний зв'язок свободи слова з моральною відповідальністю за висловлене призвів до того, що органи саморегулювання преси вирішують питання професійної етики: розглядають позови та скарги журналістів, виносять догани або доводять відповідність публікації нормам етики [52, с. 10].

У професії журналіста, як і в інших сферах людської діяльності, вагомим фактором є особистість суб'єкта діяльності – суб'єкта вільного вибору й відповідальності. При цьому йдеться як про автора публікації, так і про джерело інформації. Це ж стосується й адресата інформації, який при її сприйнятті та використанні також опиняється в умовах вільного й відповідального вибору. Тому свобода особистості, яка виражається у вільній діяльності, творчості й самореалізації, є наріжним каменем професійної етики журналіста [52, с. 15].

Як підсумок, зазначимо, що існування моралі саме по собі не може покінчити з насиллям, війною чи докорінно змінити зовнішньополітичний курс тієї чи іншої держави, «переробити» журналіста, у боротьбі за прибуток і популярність викоренити неетичну чи приховану рекламу. Але досвід розвитку людської цивілізації показує, що моралі притаманна особлива сила впливу на життєдіяльність людей, інше питання – як нам удасться передати вічне й людяне іншим поколінням і як закріпити в правовому полі ті засади, які є першочерговими для побудови вільного, безпечного, етичного інформаційного простору.

Таким чином, можна зробити деякі висновки.

1. Мораль і право є взаємопов'язаними соціальними регуляторами, які не можуть розглядатися з погляду пріоритету однієї форми впливу над іншою. Право та мораль створюють соціальну цілісність, не «розчиняючись» одна в одній і не втрачаючи свої індивідуальні властивості.

2. Відмінність моралі від інших регуляторів полягає в тому, що для виконання своїх функцій мораль не потребує застосування примусу, укладення договорів, а використовує владу людини над собою, її здатність розуміти, як саме необхідно вчинити, що не нав'язується іншими індивідами, а лише базується на упередженнях самого індивіда.

3. Мораль виступає в якості ціннісного критерію права, на снові якого задекларовано основний конституційний принцип, що людина та її життя є найбільшою соціальною цінністю.

4. Знання норм моралі є правовою аксіомою, тому мораль належить до нетипового соціального регулятора.

5. Норми моралі обмежуються часом, місцем, соціальними умовами, уявленнями про фундаментальні духовні цінності залежно від релігійних, культурних факторів; розвитком науково-технічного прогресу.

6. Форма вираження моральних норм може бути нормативною й ненормативною. Певною мірою до ненормативного врегулювання можна віднести етичні професійні кодекси, оскільки вони мають локальну дію й розповсюджуються лише на обмежений суб'єктний склад. Дія професійного етичного кодексу поширюється лише на тих осіб, які добровільно приєдналися до нього й погодилися дотримуватися норм, що покликані врегулювати відносини в певній інформаційній сфері, унаслідок чого виникає моральний обов'язок щодо дотримання норм етичного професійного кодексу.

7. Саморегулювання правових відносин в інформаційній сфері може відбуватися відокремлено від державних органів, а також способом «співрегулювання» із визначенням прав і обов'язків кожного з таких органів.

8. Морально-етичні регулятори інформаційних правовідносин – це соціальні регулятори, які покликані впорядковувати відносини в процесі створення, використання, передачі та /або будь-якого іншого поводження з інформацією в суспільстві шляхом використання будь-яких форм і засобів комунікації, з метою захисту прав фізичних і юридичних осіб, честі, гідності, ділової репутації, на підставі пріоритету загальнолюдських цінностей, моральних засад суспільства, справедливості, норм етики та культури.

### **Список використаних джерел:**

1. Мораль: противоречия и конфликты : сб. ст. / АН СССР, Ин-т философии ; редкол. : Н.А. Головки (отв. ред.) и др. – Москва : [Б. и.], 1987. – 132 с.
2. Соціополіс і нова етика : Матеріали наук. симпозиуму (м. Київ, 13 грудня 2001 р.) : упоряд. та заг. ред. В.Л. Кулініченко. – К., 2002. – 137 с.
3. Фуллер Лон Л. Мораль права / Лон Л. Фуллер ; пер. с англ. – М. : ИРИСЭН, 2007. – 305 с.
4. Писаренко В.И. Что такое мораль / В.И. Писаренко. – Минск : Нар. асвета, 1981. – 79 с.
5. Морозов В.П. Мораль и право / В.П. Морозов. – М., 1960. – 33 с.
6. Огаренко Т.О. Соціально-правові регулятори українського суспільства / Т.О. Огаренко ; Приват. класич. ун-т. – Запоріжжя : КПУ, 2012. – 240 с.
7. Мазепа М.М. Право в системі соціальних регуляторів / М.М. Мазепа, І.М. Дубровський ; за заг. ред. О.П. Угровецького. – Х. : Коваленко В.Ф. – 2012. – 92 с.
8. Валігура К.Ю. «Моральні засади суспільства» як оціночний механізм в цивільному праві України / К.Ю. Валігура [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zdr.knu.ua/images/libraryfiles/11.pdf>.
9. Цивільний кодекс України 16.01.2003 р. № 435-IV. – ВВР. – 2003. – №№ 40–44. – Ст. 356.
10. Постанова пленуму ВСУ «Про судову практику розгляду цивільних справ про визнання правочинів недійсними» від 06.11.2009 р. № 9 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0009700-09>.
11. Шимон С.І. Розмежування понять «суспільна мораль», «моральні засади» та «моральність» в цивільному праві / С.І. Шимон [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.rusnauka.com/23\\_SND\\_2008/Pravo/26738.doc.htm](http://www.rusnauka.com/23_SND_2008/Pravo/26738.doc.htm).



12. Наш Гр. Мораль : (Природа, зміст, історія та норми її) / Гр. Наш. – 2-е вид., репринт. – Прага ; Львів ; Ляйпціг : Вільна спілка, 1923. – 190 с.
13. Закон України «Про захист суспільної моралі» від 20.11.2003 р. № 1296-IV. – ВВР. – 2004. – № 14. – Ст. 192.
14. Закон України «Про інформацію» від 02.10.1992 р. № 2657-XII. – ВВР. – 1992. – № 48. – Ст.650.
15. Гольцова О.Є. Нетипові регулятори суспільних відносин у системі соціально-правового регулювання : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / О.Є. Гольцова ; М-во освіти і науки України, Нац. пед. ун-т ім. М.П. Драгоманова. – Київ, 2015. – 17 с.
16. Соломчак Х.Б. Моральне право як генетична спільність права та моралі / Х.Б. Соломчак / Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки». – Випуск № 6. – Том 3. – 2015. – С. 154–157.
17. Агешин Ю.А. Политика, право, мораль / Ю.А. Агешин. – М. : Юрид. лит., 1982. – 160 с.
18. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : [підручник] / О.Ф. Скакун. – Харків : Консум, 2006. – 656 с.
19. Комаров С.А. Общая теория государства и права : [учебник] / С.А. Комаров. – М. : ЮРАЙТ, 1998. – 411 с.
20. Анисимов С.Ф. Мораль и поведение / С.Ф. Анисимов. – Москва : Мысль, 1979. – 142 с.
21. Хрімлі І.О. Мораль та право як регулятори відносин у сучасному українському соціумі : автореф. дис. ... канд. філос. наук : 09.00.03 / І.О. Хрімлі ; Донец. нац. ун-т. – Донецьк, 2007. – 18 с.
22. Керимов Д.А. Теория государства и права : [учебник] / Д.А. Керимов, М.М. Журавлев, В.Н. Казаков. – М. : ЮНИТИ, 2004. – 735 с.
23. Гетьман-П'ятковська І.А. Право та мораль: теоретико-правові проблеми співвідношення та взаємодії / І.А. Гетьман-П'ятковська : автореф. дис... канд. юрид. наук : 12.00.01 / НАН України. Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. – К., 2007. – 20 с.
24. Смоленцев Ю.М. Мораль и нравы: диалектика взаимодействия / Ю.М. Смоленцев. – М. : Изд-во МГУ, 1989. – 199 с.
25. Мораль и современность : Некоторые актуальные проблемы этики : [сб. ст.] / редкол. : О.Н. Крутова (отв. ред.) и др. – Москва : ИФАН, 1984. – 136 с.
26. Лапина Т.С. Мораль как социальный регулятор поведения личности / Т.С. Лапина. – Москва : Знание, 1974. – 64 с.
27. Мухортов Н.М. Мораль в системе социалистических общественных отношений / Н.М. Мухортов. – Воронеж : Изд-во Воронеж. ун-та, 1976. – 175 с.
28. Ойгензихт В.А. Мораль и право : Взаимодействие. Регулирование. Поступок / В.А. Ойгензихт. – Душанбе : Ирфон, 1987. – 160 с.
29. Євхутіч І.М. Мораль і право в системі соціальних уявлень сучасного суспільства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / І.М. Євхутіч ; Відкритий міжнар. ун-т розвитку людини «Україна». – Київ, 2015. – 20 с.
30. Замараев В.А. Мораль, право, ответственность / В.А. Замараев. – Тула : Приок. кн. изд-во, 1981. – 111 с.
31. Федорук Н.М. Мораль та суспільний прогрес : автореф. дис. ... канд. філос. наук : 09.00.03 / Н.М. Федорук ; Харк. ун-т повітр. сил. – Х., 2005. – 20 с.
32. Семиколєнов В.М. Мораль в інформаційному суспільстві : автореф. дис. ... канд. філос. наук : 09.00.04 / В.М. Семиколєнов ; Тавр. нац. ун-т ім. В.І. Вернадського. – Сімферополь, 2006. – 19 с.
33. Пруднікова О.В. Інформаційна культура : концептуальні засади та світоглядний сенс : [монографія] / О.В. Пруднікова. – Х. : Право, 2015. – 352 с.
34. Михайлюк А.В. Развитие информационных технологий и изменение облика культуры / А.В. Михайлюк, С.В. Быкадоров // Гілея : наук. вісн. : зб. наук. пр. / голов. ред. В.М. Вашкевич. – К. : Гілея, 2014. – Вип. 84 (5). – С. 130–134.

35. Закон України «Про заходи щодо забезпечення та зменшення вживання тютюнових виробів і їх шкідливого впливу на здоров'я населення» від 22.09.2005 р. № 2899-IV. – ВВР. – 2005. – № 52. – Ст. 565.
36. За пропаганду куріння на російський серіал «Відлига» поскаржились у прокуратуру // Моніторинг публікацій про– та анти тютюнової тематики [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://mf.mediasapiens.ua/material/26277>.
37. Android та iOS додатки з рекламою куріння класифікують як ігри для дітей // Моніторинг публікацій про– та анти тютюнової тематики [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://mf.mediasapiens.ua/material/23245>.
38. Кожен десятий підліток Індонезії починає курити під впливом реклами // Моніторинг публікацій про– та анти тютюнової тематики [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://mf.mediasapiens.ua/material/22837>.
39. У США молодіжну рекламу проти куріння показуватимуть по телебаченню цілий рік // Моніторинг публікацій про– та анти тютюнової тематики [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://mf.mediasapiens.ua/material/28104>.
40. Грицюта Н.М. Етика реклами як естимацийний орієнтир сучасного суспільства / Н.М. Грицюта. – К. : Паливода А.В., 2012. – 415 с.
41. Закон України «Про рекламу» від 03.07.1996 р. № 270/96-ВР. – ВВР. – 1996. – № 39. – Ст. 181.
42. 15 самых бесстыдных примеров размещения скрытой рекламы в кино всех времён [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.xn--80ahcnrlhw.xn--p1ai/news/offbeat/15-samykh-besstydneykh-primerov-razmeshcheniya-skrytoy-reklamy-v-kino-vsekh-vremyen/>.
43. Стандарти недискримінаційної реклами за ознакою статі : українська практика та міжнародний досвід : [монографія] / І. Лилик, Л. Магдюк, М. Лилик, О. Грей, О. Давліканова, О. Сулова, Є. Ромат, С. Лерке, Т. Примак, за заг. ред. І. Лилик. – К. : ТОВ «Видавничий Будинок «Аванпост-прим». – 2011 – 88 с.
44. Середюк Н.Г. Прикладна етика: інституалізація моралі / Н.Г. Середюк ; НАН України, Центр гуманіт. освіти. – Київ : Четверта хвиля, 2014. – 157 с.
45. Миролюбенко Г.А. Інформаційна етика в просторі сучасних комунікативних процесів (філософсько-етичний аналіз) : автореф. дис. ... канд. філос. наук : 09.00.07 / Г.А. Миролюбенко ; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2011. – 14 с.
46. Макаренко Є.А. Європейська інформаційна політика : [монографія] / Є. А. Макаренко. – К. : Наша культура і наука, 2000 – 368 с.
47. Кравченко Н.П. Регулювання обмінів правовою інформацією у Європі. Вісник Київського університету. Міжнародні відносини / Н.П. Кравченко. – № 12. – К., 1999.
48. Павленко Г.А. Інформаційна культура соціальних суб'єктів як фактор удосконалення управління суспільством : автореф. дис. ... канд. філос. наук : 09.00.03 / Г.А. Павленко ; АПН України, Ін-т вищ. освіти. – К., 2009. – 20 с.
49. Малахов В.А. Етика і політика: проблеми взаємозв'язку / В.А. Малахов, А.М. Єрмоленко, О.О. Кисельова та ін. ; Ін-т філос. ім. Г.С. Сковороди НАН України. – К. : Стило, 2001. – 215 с.
50. Ширченко Я.І. Журналістська етика: проблеми і концепції (світовий та вітчизняний досвід) : автореф. дис. ... канд. наук із соц. комунікацій : 27.00.01 / Я.І. Ширченко ; Київ. нац. ун-т ім. Т.Шевченка, Ін-т журналістики. – К., 2008. – 16 с.
51. Криворучко С.В. Професійна етика журналіста на сучасному етапі розвитку демократії в Україні : автореф. дис. на здоб. наук. ступ. канд. філол. наук. 10.01.08 / С.В. Криворучко ; Київ. нац. ун-т ім. Т.Шевченка. – К., 2003. – 20 с.

**Надежденко А.О.**  
кандидат наук з державного управління, доцент  
Маріупольського державного університету,  
м. Маріуполь

## **ОСВІТНЬО-ПРОФЕСІЙНА ПІДГОТОВКА ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ**

### ***Анотація***

*Розглянуто загальні та спеціальні вимоги щодо освітньо-професійної компетентності державного службовця вищої категорії. Розкрито сутність і особливості освітньо-професійної програми підготовки магістрів за спеціальністю «Публічне управління й адміністрування». Доведено доцільність запровадження в Україні компетентнісно-результатного підходу підготовки магістрів публічного управління й адміністрування. Обґрунтовано необхідність розроблення уніфікованої (стандартної) нормативної складової частини освітньої програми підготовки магістрів за спеціальністю 074 «Публічне управління й адміністрування» та вдосконалення організації навчального процесу шляхом посилення ролі спеціалізації як складника спеціальності.*

Сучасний процес державотворення, спрямований на зміну ролі та практики публічного управління, вимагає встановлення нових стандартів надання адміністративних послуг із метою покращення якості життя населення. Крім того, імплементація Угоди про асоціацію між Україною і ЄС, що була укладена 27 червня й ратифікована 16 вересня 2014 р. [1], передбачає здійснення інституційної та структурної реформи державної служби відповідно до європейських засад публічного управління й адміністрування.

Одним із пріоритетів реформи державної служби стає підвищення її якості на основі впровадження компетентнісної моделі управління людськими ресурсами. Державна служба – це професія, яка вимагає фахової підготовки та ґрунтовних знань у сфері публічного управління й адміністрування.

Законом України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. № 889-19 [2] (далі – Закон) визначено головні принципи й організаційно-правові основи здійснення публічної державної служби, зорієнтованої на задоволення державно-громадських інтересів. Закон визначає правовий статус державного службовця й регулює відносини, які виникають у зв'язку зі вступом, проходженням і припиненням державної служби.

Згідно зі ст. 4 Закону серед головних принципів державної служби є професіоналізм державного службовця – компетентне, об'єктивне й неупереджене виконання ним посадових обов'язків і постійне підвищення рівня своєї професійної компетентності. Ст. 2 Закону дає роз'яснення щодо терміна «професійна компетентність», а саме: «здатність особи в межах визначених посадою повноважень застосовувати спеціальні знання, уміння та навички, виявляти відповідні моральні та ділові якості для належного

виконання встановлених завдань і обов'язків, навчання, професійного й особистісного розвитку».

Вітчизняні дослідники Р. Науменко та В. Тимцуник розглядають професійну компетентність як поглиблене знання предмета; сукупність професійних знань і професійно значущих особистісних якостей, що детермінують самостійну й відповідальну діяльність людини; здатність і вміння виконувати певні професійні функції; виявлення єдності професійної та загальної культури; інтегративну характеристику фахівця, що демонструє готовність і визначає його здатність успішно здійснювати професійну діяльність; як важливий компонент підсистеми професіоналізму діяльності. Компетентність не може бути ізольована від конкретних умов її реалізації, вона передбачає оволодіння людиною відповідними компетенціями. Компетентна в певній галузі людина володіє відповідними знаннями та здібностями, що дають їй змогу ефективно діяти [3].

Такі вчені, як С. Серьогін [4], Л. Гогіна [5] та С. Жмінка [6] трактують професійну компетентність як: 1) набір знань, достатніх для здійснення діяльності; 2) сукупність кваліфікаційних вимог; 3) систему професійно важливих якостей; 4) здатність перетворювати знання й досвід для вирішення комплексних професійних завдань із гарантованою вірогідністю успішності тощо.

Теоретико-методологічні засади розроблення профілів посадових осіб органів державної влади як складових частин компетентнісного підходу у вітчизняній державній службі були предметом дослідження А. Кукулі [7], С. Онищук [8] і О. Линдюк [9]. О. Линдюк визначає професійну компетентність державного службовця як структурне, системне, інтегративне утворення, що включає ключові компетенції, компетенції посади та професійного завдання.

Таким чином, використовуючи синтез емпіричних знань щодо професійної компетентності державного службовця, можна продукувати комплексне трактування цього поняття. Професійна компетентність державного службовця – синтез професійних знань (відповідно до посади), умінь і навичок, особистісних характеристик (аналітичні здібності; спрямованість на служіння суспільству, захист національних інтересів; системність; дисципліна; інноваційність, неупередженість, креативність, незалежність та ініціативність; самоорганізація й саморозвиток; уміння працювати в стресових ситуаціях; дипломатичність і гнучкість), індивідуалістичних характеристик (наявність лідерських навичок, уміння вирішувати комплексні завдання, уміння здійснювати ефективну комунікацію та налагоджувати партнерські взаємодії, управління змінами та реакцією на них) та досвіду роботи (на посадах державної служби категорії «А» і «Б»), що дає можливість фахівцю-управлінцю реалізувати та використовувати свій потенціал у мінливих умовах професійної діяльності.

Окремо зазначимо, що на законодавчому рівні встановлено вимоги до професійної компетентності осіб, які претендують на вступ на державну службу (ст. 20 Закону), а саме: професійні компетенції складаються із загальних і спеціальних вимог.

Також згідно з постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Типових вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії «А» від 22 липня 2016 р. № 448 [10] та наказом Національного агентства України з питань державної служби «Про затвердження Порядку визначення спеціальних вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорій «Б» і «В» від 06 квітня 2016 р. № 72 [11] для претендентів на вступ на державну службу визначено такі вимоги, наведені в таблиці 1.

Таблиця 1

**Загальні та спеціальні вимоги професійної компетенції до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорій «А», «Б» і «В»**

№ з/п	Вимоги	категорія «А»	категорія «Б»	категорія «В»
Загальні вимоги				
1	Освіта	Вища		молодший бакалавр або бакалавр
	Ступінь вищої освіти	магістр		
2	Стаж роботи	Стаж роботи відповідно до ч. 2 ст. 20 Закону України «Про державну службу»		не потребує
		відповідно до п. 1 Закону (загальний стаж роботи – не менше семи років; досвід роботи на керівних посадах державної служби – не менше трьох років)	відповідно до п. 2-4 Закону (у держоргані, юрисдикція якого поширюється на всю територію України, одну або кілька областей, м. Київ та Севастополь, досвід роботи на керівних посадах – не менше двох років; в іншому державному органі – не менше одного року)	
3	Володіння мовами	вільне володіння державною мовою		
		володіння іноземною мовою, яка є однією з офіційних мов Ради Європи	не потребує	не потребує
Спеціальні вимоги				
4	Знання законодавства	Конституція України; Закон України «Про державну службу»; Закон України «Про запобігання корупції»		
		«Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні		

		органи виконавчої влади»; законодавство, що регулює діяльність відповідного державного органу та/або його апарату		
5	Професійні знання	відповідно до посади		
			з урахуванням вимог спеціальних законів	
6	Наявність лідерських навичок	ведення ділових переговорів; досягнення кінцевих результатів	уміння обґрунтовувати власну позицію	не потребує
		установлення цілей, пріоритетів і орієнтирів; стратегічне планування; уміння працювати з великим обсягом інформації та здатність виконувати одночасно декілька завдань		
7	Уміння приймати ефективні рішення	аналіз державної політики; наявність необхідних знань для ефективного розподілу та використання ресурсів (зокрема людських, фінансових, матеріальних)	уміння вирішувати комплексні завдання; забезпечення співвідношення ціни і якості; аналіз державної політики та планування заходів з її реалізації; уміння працювати з великими об'ємами інформації; уміння працювати в режимі багатозадачності; установлення цілей, пріоритетів і орієнтирів	уміння працювати з інформацією; здатність працювати в декількох проектах одночасно; орієнтація на досягнення кінцевих результатів; уміння вирішувати комплексні завдання; уміння надавати пропозиції, аргументувати їх і презентувати
8	Комунікації та взаємодія	уміння здійснювати ефективну комунікацію		
		проводити публічні виступи; співпраця та налагодження партнерської взаємодії; відкритість		уміння надавати зворотний зв'язок
9	Управління змінами	формування плану змін та покращень; управління змінами та реакцією на них;	реалізація плану змін; здатність підтримувати зміни та працювати з	сприйняття змін: виконання плану змін і покращень; здатність

		оцінка ефективності змін	реакцією на них; оцінка ефективності здійснених змін	приймати зміни й змінюватися
10	Управління організацією та персоналом	організація роботи й контроль; управління проектами; управління якісним обслуговуванням; мотивування		
		управління людськими ресурсами	уміння працювати в команді	
			уміння керувати командою; оцінка й розвиток підлеглих; уміння розв'язувати конфлікти	
11	Особистісні компетенції	системність; самоорганізація та саморозвиток; уміння працювати в стресових ситуаціях		
		інноваційність		
		принциповість, рішучість і вимогливість під час прийняття рішень; спрямованість на служіння суспільству, захист національних інтересів; неупередженість	ініціативність; орієнтація на обслуговування; креативність;	аналітичні здібності; дисципліна та дипломатичність; гнучкість; незалежність
12	Управління публічними фінансами	знання основ бюджетного законодавства; знання системи державного контролю у сфері публічних фінансів	уміння ефективно використовувати ресурси (зокрема фінансові й матеріальні)	
13	Робота з інформацією	знання основ законодавства про інформацію; уміння працювати в умовах електронного врядування	завдання й обсяг роботи з інформацією визначаються та затверджуються суб'єктом призначення на кожну посаду державної служби категорій «Б» і «В» у державному органі	

Наведені в таблиці загальні та спеціальні вимоги професійної компетенції до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби, дають змогу зробити висновок про наявність спільних фахових вимог державної служби для посад категорії «А», «Б» і «В», а саме: вища освіта та професійні знання відповідно до посади. Зазначені фахові вимоги формують освітньо-професійну компетентність державного службовця – характеристику особи, що визначається її освітньо-кваліфікаційним рівнем і рівнем професійного знання.

У сучасних умовах державотворення, спрямованих на подолання інертності, безвідповідальності, протекціонізму, схильності до корупції в системі державного управління, виникає гостра необхідність у динамічності й орієнтації на інновації самої системи підготовки та перепідготовки фахівців у сфері управління.

Особлива роль у цьому процесі належить вищій освіті, оскільки підготовка висококваліфікованих фахівців-управлінців є стратегічним завданням сучасного українського соціуму та принципова умова створення ефективної й динамічної моделі публічного управління.

Сьогодні генеральною місією освітньої діяльності вітчизняних ВНЗ має стати професійна підготовка висококваліфікованих, відповідальних кадрів для публічного управління, спроможних розробляти, аналізувати й реалізовувати державну політику; творчо, ефективно й результативно виконувати управлінські функції та надавати адміністративні послуги, сприяти інноваційним процесам у суспільстві з метою утвердження соціальної справедливості, демократії, забезпечення прав і свобод людини, сталого розвитку на основі розроблення й запровадження світових і європейських стандартів освітньо-професійної підготовки публічних управлінців нової генерації.

Удосконалення підготовки фахівців-управлінців для роботи в органах виконавчої влади й місцевого самоврядування та в громадських організаціях, які володіють управлінськими навичками, необхідними для надання адміністративних послуг у публічній сфері на засадах відкритості, прозорості, підзвітності, професіоналізму; фахівців, знайомих із принципами, функціями й етикою службової діяльності в органах державної влади та місцевого самоврядування; здатних організувати й очолити громадську діяльність, спрямовану на реалізацію соціально значущих проектів, стало можливим завдяки тому, що в квітні 2015 р. у контексті набуття чинності окремими положеннями Закону України «Про вищу освіту» [12] до переліку галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти, було введено спеціальність 074 «Публічне управління й адміністрування» галузі знань 07 «Управління й адміністрування» [13]. Згідно з таблицею відповідності переліку напрямів, за якими здійснюється підготовка фахівців у ВНЗ, ця спеціальність відповідає трьом попередньо визначеним галузям знань: 0306 «Менеджмент і адміністрування», 1501 «Державне управління» та 1801 «Специфічні категорії» [14].

Новостворена спеціальність має інтегрувати найкращі напрацювання двадцятирічного періоду існування освітньої галузі 1501 «Державне управління», яка опікувалася підготовкою державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування.

Згідно із Законом України «Про вищу освіту» [12] однією зі складових частин змісту автономії ВНЗ є право розробляти й реалізовувати освітньо-професійні програми в межах ліцензованої спеціальності, що встановлюють нормативну частину змісту навчання, засвоєння якої забезпечує формування компетентностей відповідно до вимог із боку держави, світового співтовариства та споживачів (випускників) до змісту вищої освіти; рекомендований перелік



навчальних дисциплін і практик; нормативний термін навчання за денною формою; нормативні форми державної атестації.

Ураховуючи загальну вимогу щодо магістерського ступеня вищої освіти осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії «А» й «Б», сучасне бачення підготовки фахівців-управлінців у ВНЗ має базуватися на компетентнісно-результатному підході до розроблення освітньо-професійної програми підготовки фахівців освітнього рівня «магістр» за спеціальністю 074 «Публічне управління й адміністрування» галузі знань 07 «Управління й адміністрування». Компетентнісно-результатний підхід до підвищення ефективності підготовки управлінських кадрів у ВНЗ має забезпечувати в магістрів публічного управління й адміністрування формування інтегральної, загальних і спеціальних компетентностей.

Основні компетентнісні характеристики кваліфікаційного рівня щодо навчання та/або професійної діяльності мають вираження в інтегральній компетенції. Інтегральна компетенція охоплює здатність розв'язувати складні спеціалізовані задачі та практичні проблеми у сфері публічного управління й адміністрування, які спрямовані на подальший особистісний розвиток і стратегічний розвиток суспільства й передбачають застосування певних теорій і методів науки публічного управління й адміністрування.

Загальні компетенції у вигляді знання, розуміння й навичок універсального характеру відображаються в комплексі інструментальних (пізнавальні, методологічні, технологічні та лінгвістичні здатності; управління інформацією, володіння іноземною мовою тощо); міжособистісних (соціальна взаємодія та співпраця) і системних (поєднання розуміння, сприйнятливості та знань; наприклад, лідерство, здатність до навчання) здатностей.

Загальні компетентності дають додаткові (часто вирішальні) перспективи для працевлаштування (формують здатність до працевлаштування), тому що дозволяють діяти соціально відповідально та громадянськи свідомо на основі загальнолюдських ціннісних орієнтирів, критично оцінювати й переосмислювати накопичений досвід; адаптуватися до нових ситуацій; організувати свою діяльність, працювати самостійно й автономно, розробляючи власну траєкторію саморозвитку впродовж життя, учитися роботі в команді з дотриманням етичних норм і цінностей мультикультурного суспільства, ефективно формувати комунікаційну стратегію; організувати, планувати та раціонально використовувати час; здійснювати збір, оброблення, збереження, продукування й передачу професійно важливої інформації з метою її використання в рамках професійного контенту.

Спеціальні компетентності охоплюють теоретичні й прикладні знання про природу й призначення публічного управління, його доктрини, принципи й інститути, а також уміння й навички в процесі державотворення й адміністрування, зокрема практичні навички в трьох ключових для публічного управління й адміністрування напрямках: із загальних питань адміністрування; управлінської діяльності; знань, необхідних для роботи в публічних органах.

Окремо зазначимо, що спеціальні компетенції безпосередньо пов'язані зі спеціальними знаннями предметної області, вони в основному повинні

визначатися зовнішніми щодо вищої школи факторами (працедавцями, професійними асоціаціями, випускниками) з метою максимізації придатності випускників – магістрів публічного управління й адміністрування до працевлаштування.

Отже, спеціальні компетенції освітньо-професійної програми підготовки фахівців освітнього рівня «магістр» за спеціальністю 074 «Публічне управління й адміністрування» галузі знань 07 «Управління й адміністрування» охоплюють:

- здатність визначати показники сталого розвитку на загальнодержавному, регіональному, місцевому й організаційному рівнях;

- здатність розробляти стратегічні документи розвитку систем на загальнодержавному, регіональному, місцевому й організаційному рівнях;

- здатність організовувати діяльність органів публічного управління й організацій різних форм власності; здатність до тактичного та стратегічного управління структурними підрозділами, колективами, процесами;

- здатність представляти органи публічного управління та налагоджувати ефективні комунікації;

- здатність здійснювати професійну діяльність з урахуванням потреб забезпечення національної безпеки України;

- здатність організовувати й розробляти заходи щодо впровадження електронного врядування в різних сферах публічного управління й адміністрування; здатність організувати систему е-документообігу в організації;

- здатність здійснювати роботу з інформацією управлінського характеру та робити відповідні аналітичні узагальнення;

- здатність самостійно готувати нормативно-правові акти, аналітичні довідки, пропозиції, доповіді; здатність складати й аналізувати управлінські акти для забезпечення діяльності органу публічного управління, підприємства, установи, організації та контролювати їх виконання;

- здатність давати експертну оцінку нормативно-правовим актам на різних рівнях публічного управління й адміністрування;

- здатність забезпечувати належний рівень якості управлінських продуктів, послуг чи процесів; здатність до формування системи критеріїв оцінювання рівня надання публічно-управлінських послуг, установлення оптимальних шляхів їх забезпечення;

- здатність організовувати інформаційно-аналітичне забезпечення управлінських процесів із використанням сучасних інформаційних ресурсів і технологій;

- здатність розробляти і впроваджувати інноваційні проекти на різних рівнях публічного управління й адміністрування;

- здатність до організації впровадження інновацій і науково-технічних розробок для забезпечення управлінського процесу, здатність до вирішення поточних проблем діяльності колективу й окремих його членів; здатність знаходити адекватні шляхи розв'язання проблем у професійній сфері.

Безумовно, інтегральна, загальні та спеціальні компетентності формують у здобувачів вищої освіти комплекс умінь і навичок щодо вирішення типових завдань відповідно до посад, які може обіймати магістр публічного управління й

адміністрування. Набуття освітньо-професійних компетентностей вимагає формування відповідної платформи для розроблення нових концептуальних підходів до освітньої, наукової й практичної складової частини навчального процесу, а саме: обсягу освітнього складника освітньо-професійної програми підготовки магістра публічного управління й адміністрування та розподілу змісту освітньої складової частини програми за циклами дисциплін і критеріями нормативності й вибіркості.

При цьому слід звернути увагу на дотримання не лише загального обсягу кредитів освітньої складової частини освітньо-професійної програми підготовки магістра публічного управління й адміністрування (90), а й на співвідношення нормативної та вибіркової частин навчання, яке має бути таким, щоб кількість дисциплін нормативної частини не перевищувала 75% від загальної кількості, а кількість дисциплін вибіркової частини не була менша за 25% від загальної кількості дисциплін. Крім цього, особливостями програми другого (магістерського) рівня вищої освіти галузі знань «Управління й адміністрування», які повинні бути враховані в програмі, є такі: максимум 25% загального обсягу кредитів – лекційні та практичні заняття, решта – самостійна робота слухача; гнучка структура програм, що базується на складанні модулів, які можуть змінюватися кожен новий навчальний рік; обов'язковість дисциплін, пов'язаних із вивченням методології наукового дослідження й іноземної мови, яка є однією з офіційних мов Ради Європи. Мінімум 75% обсягу освітньої програми має бути спрямовано на здобуття загальних і спеціальних компетентностей за спеціальністю.

Але якщо провести порівняльний аналіз освітньо-професійних програм підготовки магістрів за спеціальністю «Публічне управління й адміністрування» провідних ВНЗ України, можна помітити досить різне бачення змісту освітньої складової частини програми за спеціальністю «Публічне управління й адміністрування» в окремих університетах залежно від домінування тієї або іншої моделі публічного управління (спеціалізації). Така ситуація обумовлена прагненнями ВНЗ підвищити придатність випускників – магістрів публічного управління й адміністрування для подальшого працевлаштування з урахуванням наявного ресурсного потенціалу та власних можливостей ВНЗ забезпечити фахову підготовку за визначеними напрямками відповідним якісним складом науково-педагогічних працівників.

На нашу думку, забезпечення високого теоретичного рівня та практичної складової частини підготовки державних службовців у ВНЗ можливе лише за умови впровадження до освітньо-професійних програм галузі знань 07 «Управління й адміністрування» єдиної (стандартної) нормативної складової частини освітньої програми підготовки магістрів за спеціальністю 074 «Публічне управління й адміністрування», яка має включати певний перелік уніфікованих дисциплін фахової підготовки з публічного управління.

До речі, розроблення Стандарту освітньої програми другого (магістерського) рівня вищої освіти за спеціальністю «Публічне управління й адміністрування» у контексті реалізації Закону України «Про вищу освіту» вже розглядається на науково-експертному рівні. Безпосередньо розроблення проекту Стандарту

покладено на підкомісію науково-методичної комісії спеціальності 074 «Публічне управління й адміністрування», створену наказом Міністерства освіти і науки України (№ 375 від 6 квітня 2016 р.), який зорієнтовано на підготовку висококваліфікованих управлінських кадрів муніципального, регіонального, загальнодержавного та міжнародного рівня на основі цілісного сприйняття теоретичного матеріалу й опанування всього спектру освітньо-професійних компетентностей через «вимірювальні» інструменти – навчальні результати.

Саме результати навчання формують і визначають відповідність освітньо-професійної підготовки фахівця-управлінця його реальним професійним обов'язкам.

Отже, нормативний зміст підготовки здобувачів вищої освіти повинен бути сформульований у термінах результатів навчання, тому, спираючись на наукові доробки вітчизняних науковців (М. Білинської, С. Чукут, Г. Монастирського, І. Малія, Т. Лозинської, В. Писаренка та ін.) щодо визначення програмних результатів навчання випускника з освітнім ступенем «магістр» за спеціальністю «Публічне управління й адміністрування», можна сформулювати певний перелік навчальних результатів. Отже, фахівець-управлінець повинен знати, розуміти, бути здатним продемонструвати таке:

- аналізувати: суть, закони, принципи й механізми публічного управління й управлінські рішення на державному, регіональному та місцевому рівнях; кращі вітчизняні та зарубіжні практики діяльності органів публічного управління й адміністрування;

- оцінювати: роботу органів публічної влади із застосуванням методології стратегічного управління; вплив діяльності публічної адміністрації на суспільство; статистичну та фінансову інформацію публічного характеру; тенденції розвитку об'єктів публічного управління (адміністрування); політико-правові документи та програми;

- розробляти: нормативно-правові акти у сфері публічного управління в межах своєї компетенції (статути, положення й посадові інструкції); прогностичні та програмні документи соціально-економічного розвитку об'єкта управління; пропозиції з удосконалення напрямів розвитку об'єктів публічного управління (адміністрування), організаційної структури й функціонування місцевих органів влади; засади дотримання законності в публічному управлінні; заходи протидії корупції та зловживанню владою;

- забезпечувати: ефективну координацію діяльності підрозділів органів публічної влади; прозорість прийняття управлінських рішень; своєчасність виконання поставлених завдань; налагодження публічно-приватного партнерства; управління процесом змін в організації на основі стратегічного менеджменту; функціонування інформаційно-комунікаційної системи між суспільством і органами державної влади й місцевого самоврядування; упровадження електронного врядування в публічній сфері та розвиток електронної демократії;

- застосовувати: міжнародний досвід під час проектування та реорганізації управлінських і загальноорганізаційних структур для розвитку сучасного

інституту публічного управління в Україні; моделі, системи та стандарти публічного управління у сфері міжнародного публічного управління й адміністрування;

– знати й керувати: діяльністю адміністративної служби підприємства, установи, організації; структурними підрозділами органів виконавчої влади, виконавчих органів місцевого самоврядування, громадських організацій та інших публічних установ; систему організації праці й ефективність використання робочих місць; загальні й спеціальні підстави прийняття на публічну службу, особливості її проходження та підстави припинення; сутність, види, особливості правового статусу публічних службовців і основи їх соціально-правового захисту;

– використовувати: механізми взаємодії суб'єктів господарювання й органів публічного управління; методологію й інструментарій управління: інновації, ризики, проекти, зміни та якість.

Таким чином, сформульовані результати навчання визначають нормативний складник освітньої програми підготовки магістрів за спеціальністю «Публічне управління й адміністрування», яка може складатися лише із семи нормативних дисциплін: «Публічна політика», «Право в публічному управлінні», «Стратегічне управління», «Публічна комунікація», «Євроінтеграція та міжнародне публічне управління», «Публічна служба», «Господарювання та врядування».

Вибіркова компонента (перелік дисциплін за вибором здобувача вищої освіти) і собі може слугувати саме тим змістовим наповненням, що визначає професійну спеціалізацію галузі 074 «Публічне управління й адміністрування». Тому доцільним є питання щодо визначення пріоритетних спеціалізацій галузі «Публічне управління й адміністрування», серед яких:

– спеціалізація «Державна служба». Спрямована на підготовку фахівців для органів державної влади й місцевого самоврядування, здатних ефективно розвивати та впроваджувати надані їм знання у сфері державного регулювання на основі сучасного законодавства й інформаційних технологій;

– спеціалізація «Міське самоврядування». Головною місією є підготовка посадових і виборних осіб місцевого самоврядування, здатних повноцінно виконувати свої функції та забезпечувати подальшу демократизацію суспільного життя як необхідну передумову становлення громадянського суспільства;

– спеціалізація «Муніципальне управління». Дає можливість працювати в профільних міністерствах, державних адміністраціях і органах місцевого самоврядування на посадах аналітика, експерта, радника й консультанта з питань децентралізації, соціальної відповідальності, енергоефективності й енергозбереження, сертифікації, стандартизації та якості на основі оцінки ефективності муніципальних управлінських рішень шляхом умілого планування (прогнозування) економічного розвитку територій;

– спеціалізація «Електронне врядування». Вивчаються принципи управління державою та містом за концепцією e-government; розробляються інформаційні моделі управлінських процесів у державних і недержавних структурах,

набуваються практичні навички розроблення нових інструментів і сервісів у сфері електронної демократії;

– спеціалізація «Публічне адміністрування». У рамках магістерської програми здійснюється підготовка фахівців із поглибленими економіко-управлінськими знаннями, що володіють навичками у сфері правового забезпечення публічного адміністрування;

– спеціалізація «Адміністративний менеджмент». Випускник отримає необхідні фундаментальні знання для ведення адміністративної й управлінської діяльності, спрямованої на розвиток практичних організаторських здібностей і якостей в адміністративно-управлінській, організаційно-розпорядчій, організаційно-експертній і організаційно-проектній діяльності.

Таким чином, системний аналіз особливостей освітньо-професійної підготовки державного службовця дає можливість сформулювати низку висновків і пропозицій теоретичного, методичного та практичного характеру.

1. Сьогодні на законодавчому рівні встановлено загальні та спеціальні вимоги до професійної компетентності осіб, що претендують на зайняття посад державної служби категорії «А», «Б» і «В», а саме: вища освіта та професійні знання, які формують освітньо-професійну компетентність державного службовця. Тому гарантування високих стандартів фахової підготовки з публічного управління стає генеральною місією освітньої діяльності вітчизняних ВНЗ.

2. У сучасних умовах реформування системи державного управління провідна роль з удосконалення кадрового потенціалу для ефективного здійснення функцій держави повинна належати вітчизняним ВНЗ, які здійснюють підготовку нового покоління управлінців за новою спеціальністю 074 «Публічне управління й адміністрування» галузі знань 07 «Управління й адміністрування». Основним завданням вищої школи стає освітньо-професійна підготовка фахівців-управлінців, які мають глибокі знання, уміють системно й інноваційно мислити, ухвалювати ефективні рішення, керуватися принципами гуманності та ставати на захист громадських інтересів.

3. Пошук ефективної моделі освітньо-професійної підготовки державного службовця вищої категорії, зорієнтованого на практичну реалізацію державно-управлінських реформ у нашій країні, вимагає від вищої школи нових підходів до розроблення освітньо-професійних програм підготовки бакалаврів і магістрів спеціальності 074 «Публічне управління й адміністрування» з урахуванням кращих напрацювань освітньої галузі 1501 «Державне управління».

4. Загальна вимога щодо магістерського ступеня вищої освіти осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії «А» й «Б», вимагає від вітчизняних ВНЗ запровадження освітньо-професійної програми підготовки фахівців освітнього рівня «магістр» за спеціальністю 074 «Публічне управління й адміністрування» галузі знань 07 «Управління й адміністрування» на основі компетентісно-результатного підходу.

5. Головними завданнями під час реалізації освітньо-професійної програми підготовки магістра публічного управління й адміністрування мають стати:

– визначення змісту освітньо-професійної підготовки шляхом розроблення стандартної нормативної складової частини освітньої програми підготовки магістрів за спеціальністю «Публічне управління й адміністрування», яка включає уніфікований перелік нормативних дисциплін;

– посилення ролі місцевих і регіональних інститутів (замовників) у питаннях розроблення освітньо-професійних програм з урахуванням місцевої специфіки та соціального запиту суспільства;

– удосконалення організації навчального процесу шляхом посилення ролі спеціалізації як складової частини спеціальності, що передбачає профільну спеціалізовану освітньо-професійну програму підготовки фахівців у галузі публічного управління й адміністрування;

Отже, успішність процесу модернізації системи державного управління залежить від наявності у вищій школі сучасної освітньої платформи, спроможної підготувати нову генерацію управлінців, які володіють сучасними прийомами й методами управління та вміють реалізувати державну політику в найрізноманітніших сферах суспільного життя.

### **Список використаних джерел:**

1. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Закон України від 16 вересня 2014 р. № 1678-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 40. – Ст. 2021.

2. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zib.com.ua/ua/print/120374-zakon\\_ukraini\\_pro\\_derzhavnu\\_sluzhbu\\_2016\\_tekst.html](http://zib.com.ua/ua/print/120374-zakon_ukraini_pro_derzhavnu_sluzhbu_2016_tekst.html).

3. Науменко Р. Професійна компетентність державних службовців у контексті реформ в Україні / Р. Науменко, В. Тимцуник // Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. – 2015. – № 2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://el-zbirn-du.at.ua/2015\\_2/7.pdf](http://el-zbirn-du.at.ua/2015_2/7.pdf).

4. Сьрьогін С. Державний службовець у відносинах між владою і суспільством : [монографія] / С. Сьрьогін. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2003. – 456 с.

5. Гогіна Л. Компетенції та компетентності в державній службі України: до проблеми понятійного апарату / Л. Гогіна [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.academy.gov.ua/ej/ej6/txts/08glmpa.htm](http://www.academy.gov.ua/ej/ej6/txts/08glmpa.htm).

6. Жмінка С. Зарубіжний досвід впровадження компетентнісного підходу в державне управління / С. Жмінка // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. – 2013. – Вип. 37. – С. 451–458.

7. Кукуля А. Принципи професіоналізму державних службовців та профілі професійної компетентності посад державної служби / А. Кукуля // Вісн. держ. служби України. – 2012. – № 3. – С. 11–17.

8. Онищук С. Профілі професійної компетентності: наукове забезпечення та кращі практики / С. Онищук [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.guds.gov.ua/sub/data/upload/publ\\_ication/ivfran\\_kovska/ua/5299/2012.pdf](http://www.guds.gov.ua/sub/data/upload/publ_ication/ivfran_kovska/ua/5299/2012.pdf).

9. Линдюк О. Профілі професійної компетентності державних службовців як складова державної служби / О. Линдюк // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2015. – Вип. 4 (27). – С. 187–199.

10. Про затвердження Типових вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії «А» : постанова Кабінету Міністрів України від 22 липня 2016 р. № 448 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/control/ru/cardnpd?docid=249211354>.

11. Про затвердження Порядку визначення спеціальних вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорій «Б» і «В» : наказ Національного агентства України з питань державної служби від 06 квітня 2016 р. № 72 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0647-16>.

12. Про вищу освіту : Закон України // Закон від 1 липня 2014 р. № 1556-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://vnz.org.ua/zakonodavstvo/111-zakon-ukrayiny-pro-vyschu-osvitu>.

13. Про затвердження переліку галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти : постанова Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2015 р. № 266 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/control/ru/cardnpd?docid=248149695>.

14. Таблиця відповідності Переліку напрямів, за якими здійснювалася підготовка фахівців у вищих навчальних закладах за освітньо-кваліфікаційним рівнем бакалавра (Перелік 1), Переліку спеціальностей, за якими здійснювалася підготовка фахівців у вищих навчальних закладах за освітньо-кваліфікаційними рівнями спеціаліста й магістра (Перелік 2) та Переліку галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти (Перелік 2015) : наказ Міністерства освіти і науки України від 6 листопада 2015 р. № 115 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://osvita.ua/legislation/Vishya\\_osvita/48542/](http://osvita.ua/legislation/Vishya_osvita/48542/).

**Нестеренко А.С.**

*доктор юридичних наук, доцент,  
завідувач кафедри конституційного права та державного управління  
Інституту національного та міжнародного права  
Міжнародного гуманітарного університету,  
м. Одеса*

## **ПРОБЛЕМИ У ВИЗНАЧЕННІ ПРАВОВОГО СТАТУСУ КОМУНАЛЬНОГО БАНКУ В БАНКІВСЬКІЙ СИСТЕМІ УКРАЇНИ**

### ***Анотація***

*У статті наводяться питання щодо створення комунального банку, а саме: розмір статутного капіталу; порядок його формування; участь представників територіальної громади у формуванні статутного капіталу. Подається законодавче визначення комунального банку, окреслюється його місце як спеціалізованої фінансово-кредитної установи в банківській системі України. Недосконалість чинного законодавства України та недостатність наукових пошуків у напрямку створення й функціонування комунальних банків зумовлює виникнення низки теоретичних і практичних питань, серед яких одне з найбільш значущих – визначення правового статусу комунального банку в Україні. Створення й організація комунального банку повинні забезпечити органам місцевого самоврядування та комунальним підприємствам певного регіону ширший доступ до кредитних ресурсів, що позитивно впливатиме на зміцнення їхніх фінансових основ і сприятиме фінансуванню перспективних проектів для соціально-економічного розвитку*



*територіальних громад. Саме обґрунтування необхідності створення комунального банку як додаткового джерела фінансування соціально-економічного розвитку територіальної громади в умовах посилення децентралізації влади в Україні та розроблення пропозицій щодо вдосконалення правового регулювання створення й функціонування комунального банку є метою цього дослідження.*

Нині в Україні продовжуються процеси реформування місцевого самоврядування. І хоча переважна більшість представників органів місцевого самоврядування не ініціювали створення комунального банку, реформування місцевого самоврядування має позитивно вплинути на вирішення питання щодо доцільності створення комунальних банків [3, с. 158]. Основною умовою стане зміна правового статусу комунального банку в банківській системі України.

Недосконалість чинного законодавства України та недостатність наукових пошуків у напрямку створення й функціонування комунальних банків зумовлює виникнення низки теоретичних і практичних питань, серед яких одне з найбільш значущих – визначення правового статусу комунального банку в Україні.

Проблемам пошуку додаткових джерел фінансування для соціально-економічного розвитку місцевого самоврядування приділялась увага фахівців як з економічних, так і з правових наук (праці Є.О. Балацького, О.І. Дем'янчук, І.М. Каменської, О.П. Кириленко, І.О. Луніної, К.В. Павлюка та інших). Особливу увагу на обслуговування місцевих бюджетів звертає Н.О. Герасименко та пропонує цю функцію покласти на комунальні банки з відповідними змінами до Бюджетного кодексу України та Порядку казначейського обслуговування місцевих бюджетів. За останні роки зазначеним питанням особлива увага приділялася в працях таких правознавців, як О.А. Музика-Стефанчук, С.В. Березовська, А.С. Нестеренко та ін. Питання організації та функціонування комунального банку як інституту місцевих фінансів порушувалися в працях вітчизняних науковців. Так, Буцькою О.Ю. і Тимошенко О.В. обґрунтовано доцільність створення та функціонування комунального (муніципального) банку, а також запропоновано набір критеріїв, що характеризують його особливості. Сторонянська І.З. і Карпінець В.Й. визначили основні функції комунального банку й особливості активних і пасивних операцій. Кротюк В.Л. визначає основні умови створення та функціонування комунального банку. Проте, урахувавши законодавчі зміни, спрямовані на посилення рівня фінансової децентралізації, виникає необхідність створення й організації комунального банку в Україні як основи для посилення інвестиційного розвитку територіальних громад.

Метою дослідження є обґрунтування необхідності створення комунального банку як додаткового джерела фінансування соціально-економічного розвитку територіальної громади в умовах посилення децентралізації влади в Україні та

розроблення пропозицій щодо вдосконалення правового регулювання створення та функціонування комунального банку.

Слід зазначити, що функціонування комунальних банків для сучасних банківських систем – питання не нове, вони функціонували ще в радянські часи. У колишньому СРСР згідно з Декретом ВЦВК і РНК СРСР від 18.01.1923 р. почалося відродження комунальних банків. Вони засновувалися тільки губвиконкомама як акціонерні товариства з обов'язковою часткою в акціонерному капіталі самого губвиконкому в обсязі не менше 51 відсотка. Банкам було надане право надавати муніципальні позики, які відродити не вдалося. У 1927 р. функціонувало 49 комунальних банків. У січні 1924 р. було утворено Центральний банк комунального господарства й житлового будівництва СРСР. Серед його акціонерів була й Українська РСР. Банк кредитував місцеві органи влади, житлове будівництво, комунальне господарство. Основна маса кредитів надавалася з розрахунку 3,5 відсотка річних. 97 відсотків кредитів банку мали довгостроковий характер [18]. Можна зробити висновок, що функціонування комунальних банків було спрямоване переважно на надання кредитних коштів. Про інші види банківських послуг не йдеться.

На сучасному етапі розвитку Україна має певний досвід участі місцевих органів самоврядування та комунальних підприємств в організації й діяльності банківських установ. Так, у 1993 р. було засновано банківську установу «Укркомунбанк» (м. Луганськ), який було ліквідовано; у 1993 р. розпочав свою діяльність банк «Хрещатик» (м. Київ). Проте, як зазначають А.В. Череп і С.О. Осипенко, «діяльність цих банків лише частково відповідає окресленим вище умовам організації та функціонування комунального банку, тому охарактеризувати зазначені банки як комунальні неможливо» [17, с. 314–319]. Н.О. Герасименко звертає увагу на те, що «ПАТ «Український комунальний банк» у назві містить слово «комунальний», але органи місцевого самоврядування не є власниками істотної частки (10 і більше відсотків статутного капіталу) у цьому банку. ПАТ «Комерційний банк «Хрещатик» має серед акціонерів представника органу місцевого самоврядування – Головне фінансове управління виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації). Однак його частка у статутному капіталі (на 2012 р. – менше 25%) не надає органу місцевого самоврядування суттєвих управлінських повноважень і можливості впливу на господарську діяльність комерційного банку» [3, с. 158]. Такої ж думки дотримується О.Ю. Буцька, яка зазначає, що «ПАТ «Хрещатик» не є комунальною (муніципальною) банківською установою, бо мета й функції його діяльності не відрізняються від звичайних комерційних банків» [1, с. 45]. Значний досвід у створенні та функціонуванні таких фінансових установ мала також Російська Федерація – як у дореволюційний період [5, с. 88–93; 6], так і в 20–30-ті роки ХХ століття. Наразі на території Росії активно діють одинадцять муніципальних банків [12]. Таким чином, слід зазначити, що відсутність або мала частка у статутному капіталі комунального банку органів місцевого самоврядування не дозволяє забезпечувати фінансово-економічні

інтереси органів місцевого самоврядування через механізм їхньої участі в заснуванні комунальних банків.

Зарубіжні країни також мають багаторічний досвід щодо створення та функціонування комунальних банків. Слід зазначити, що досвід іноземних держав свідчить про існування фінансово-банківських установ, засновниками яких виступають повноважні органи місцевого самоврядування. В Європі частина країн підтримує існування муніципальних банків уже протягом більш ніж 130 років. Такими є, наприклад, муніципальні банки, які залучають заощадження населення й виконують функції скарбника муніципалітету, здійснюють усі види банківських операцій. Наприклад, у Великобританії – це муніципальні банки Бірмінгема й графства Ессекс та ще 5 банків Шотландії, у США – муніципальний банк Північної Дакоти. Нині найбільшого розповсюдження муніципальні банки набули в Німеччині [12]. Німецькі муніципальні банки користуються високим рівнем довіри, що не в останню чергу впливає на якість життя муніципалітетів. Те саме стосується муніципальних банків Великобританії та США, що ще раз підтверджує вагомое значення муніципальних банківських установ не лише для розвитку окремих територій, але й країн у цілому.

Слід звернути увагу на те, що надання членам територіальної громади високоякісних громадських послуг потребує істотного розширення фінансових повноважень місцевих органів самоврядування на основі розбудови повноцінної системи місцевих фінансів. Так, В.І. Кравченко зазначає, що «фінанси місцевих органів влади як система включають у себе кілька основних взаємопов'язаних структурних складників, а саме: самостійний місцевий бюджет, позабюджетні, валютні та цільові фонди, комунальну власність, місцеві податки й збори, комунальний кредит, комунальні позики, фінансові ресурси комунальних підприємств, комунальні платежі, поточні видатки й видатки розвитку, поточний бюджет і бюджет розвитку та ін.» [9, с. 51]. В окремих країнах до таких інститутів місцевих фінансів також належить комунальне страхування. На нашу думку, основними складниками місцевих фінансів у вузькому розумінні є місцевий бюджет, місцевий кредит, фінанси комунальних підприємств [11]. Але слід зазначити, що на практиці місцеві фінанси в Україні зведено практично до однієї структурної складової частини – місцевих бюджетів, що значно послаблює рівень фінансового забезпечення місцевих органів влади. На думку Н.В. Котенко, «комунальні банки повинні отримати доступ до коштів територіальних громад: місцевого бюджету, муніципальних цільових фондів, комунальних підприємств, організацій, установ та ін., що сприятиме накопиченню коштів та їх цільовому й ефективному розподілу» [8, с. 363]. На нашу думку, важливо, щоб усі інститути місцевих фінансів були пов'язані між собою, склали єдине ціле та переслідували єдину мету. Але такий взаємозв'язок повинен мати правові рамки й контроль як з боку територіальних громад, так і з боку держави.

Слід нагадати, що ст. 70 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» органам місцевого самоврядування надане право в межах

законодавства створювати комунальні банки та інші фінансово-кредитні установи. Проте сутність терміна «комунальний банк» і особливості його функціонування українським законодавством не розкрито.

Що стосується визначення «комунальний банк», то сучасні науковці визначають, що «комунальний банк – це юридична особа, яка має право здійснювати банківську діяльність і контролюється органами місцевого самоврядування з метою ефективного використання й контролю коштів, які спрямовуються на соціальну інфраструктуру міста» [1, с. 83]. На думку А.В. Череп і С.О. Осипенко, «комунальний банк – це спеціалізована фінансово-кредитна установа, яка є комунальною власністю та діяльність якої спрямована не тільки на максимізацію прибутку, а й на зміцнення фінансових основ органів місцевого самоврядування» [17, с. 315]. Ю.А. Дурнева розкриває правовий статус суб'єктів господарювання комунального сектора економіки, зокрема, пропонує визнавати комунальним банком такий, у якому «сто відсотків статутного капіталу сформовано з комунальної власності» [4, с. 5]. Проте в нормах чинного законодавства відсутнє визначення категорії «комунальний банк». Згідно зі ст. 4 Закону України «Про банки та банківську діяльність в Україні» банківська система України складається з Національного банку України й інших банків, а також філій іноземних банків, що створені й діють на території України [14]. Із цих визначень випливає, що різні автори бачать у засновниках комунального банку територіальну громаду (в особі органів місцевого самоврядування); визначають основну мету діяльності комунального банку (соціально-економічний розвиток територіальної громади), а також піднімають питання щодо частини участі у статутному капіталі комунального банку. Саме всі ці питання мають важливе значення для законодавчого визначення поняття «комунальний банк» і закріплення його в банківському законодавстві (у Законі України «Про банки й банківську діяльність»).

Згідно з чинним законодавством юридична особа, яка має намір здійснювати банківську діяльність, має дотримуватися законодавчих умов. До такої особи висувається вимога щодо розміру статутного капіталу, мінімальний розмір якого на момент державної реєстрації не може бути меншим за 500 млн грн [14]. Такий розмір статутного капіталу навіть для фінансово спроможної територіальної громади є певним обмеженням і ставить під сумнів її можливість бути самостійним засновником комунального банку.

Для створення комунального банку В.Й. Карпинський пропонує таку структуру статутного капіталу: 25% акцій повинні належати Європейському банку реконструкції та розвитку, оскільки входження міжнародної фінансово-кредитної установи в капітал банку, особливо на початку діяльності, сприятиме позитивному іміджу останнього; 25% – юридичним особам – резидентам, зокрема банкам; 25% – фізичним особам – мешканцям міста; 25% – безпосередньо міській раді» [7, с. 194]. Теза щодо Європейського банку реконструкції та розвитку викликає сумнів, оскільки йдеться про створення комунального банку, який основною метою своєї діяльності матиме зміцнення фінансових основ місцевих органів самоврядування, фінансування розвитку

об'єктів інфраструктури адміністративно-територіальної одиниці регіону. На думку А.В. Череп і С.О. Осипенко, урахувавши зміни в організації адміністративно-територіального устрою країни та стійкі кризові явища на фінансовому ринку, засновниками комунального банку повинні бути насамперед міські ради міст обласного значення, об'єднаних територіальних громад і комунальні підприємства певного регіону, а також юридичні та фізичні особи. При цьому контроль за діяльністю комунального банку повинен здійснюватися саме органами місцевого самоврядування, адже це гарантуватиме виконання специфічного призначення цієї фінансової структури [17, с. 317]. Із цією тезою слід погодитися й запропонувати внести зміни до чинного законодавства (до Закону України «Про банки й банківську діяльність») щодо розміру частки в статутному капіталі комунального банку територіальної громади (в особі органів місцевого самоврядування та комунальних підприємств) у розмірі 50 і більше відсотків. Це дасть можливість здійснювати вирішальний вплив на управління комунальним банком. Щодо участі фізичних і юридичних осіб – вкладників комунального банку, то у вирішенні цього питання важлива роль також належить органам місцевого самоврядування, оскільки вони повинні бути гарантами (у межах комунальної власності) вкладів фізичних і юридичних осіб.

Таким чином, одне з перших питань, яке виникає під час створення комунального банку, – це розмір статутного капіталу, порядок його формування, участь представників територіальної громади у формуванні статутного капіталу, а також законодавче визначення комунального банку і його місце як спеціалізованої фінансово-кредитної установи в банківській системі України.

Постійна нестача фінансових ресурсів не дозволяє органам місцевого самоврядування здійснювати інвестиції в місцеву інфраструктуру, оновлювати основні фонди комунальних підприємств, установ і організацій, відповідно, немає можливості забезпечувати регіональний розвиток. У таких умовах місцеві органи самоврядування змушені шукати альтернативні, недорогі за своєю суттю та з мінімальним ступенем ризику довготермінові джерела формування фінансових ресурсів. Залучати зазначені фінансові ресурси можна в результаті використання такого місцевого інституту, як комунальний кредит. Одним з ефективних джерел формування ресурсної бази комунального банку є залучення позикових коштів. Як зазначають А.В. Череп і С.О. Осипенко, «в умовах реалізації політики фінансової децентралізації влади розвиток інституту комунального кредиту та помірне зростання частки позикових коштів у структурі доходів місцевих бюджетів свідчатиме про посилення фінансової незалежності місцевих органів самоврядування» [17, с. 315]. Проте використання місцевими органами самоврядування муніципальних запозичень як одного з альтернативних джерел формування фінансових ресурсів в Україні є фрагментарним і має епізодичний характер. Позикові кошти можна отримувати як міжбанківські позики та позики від Національного банку України (далі – НБУ). Якщо розглядати всі «за» та «проти» такого джерела ресурсної бази комунального банку, то слід зазначити, що кошти доцільніше отримувати все ж

таки від НБУ, оскільки такий вид позик буде набагато дорожчим, якщо його отримувати від комерційних банків. Але співпраця комунального банку з міжнародними фінансовими організаціями в рамках фінансування зазначених програм і проектів теж має місце в діяльності комунального банку.

Підсумовуючи, можна зазначити, що ресурсна база комунального банку повинна формуватися за рахунок таких основних джерел: власні, залучені та позикові кошти. До власних джерел можна віднести статутний капітал акціонерів (де 51% повинен належати територіальним громадам в особі органів місцевого самоврядування та комунальних підприємств). На думку А.В. Череп і С.О. Осипенко, «одним із найвагоміших джерел формування ресурсної бази комунального банку мають стати кошти на рахунках клієнтів, насамперед – кошти бюджетів розвитку місцевих органів самоврядування та власні надходження бюджетних установ» [17, с. 317]. Щодо залучених коштів, то ними можуть бути депозитні вклади. Проте слід зазначити, що проценти за ставками депозитних вкладів у комунальному банку будуть дещо нижчі, ніж у комерційних банках. Таким чином, комунальним банкам слід дати такі гарантії закладами, щоб вкладники надали перевагу саме комунальному банку. Так, депозитні операції, які здійснюватиме комунальний банк, також будуть мати певні особливості.

Не менш важливим питанням, яке є дискусійним щодо створення та організації діяльності комунальних банків, є підконтрольність такого банку. Законом України «Про банки та банківську діяльність» визначено, що всі банки, які функціонують у банківській системі України, підлягають контролю й нагляду з боку Національного банку України. Науковець і практик В.Й. Карпінець, який займається проблематикою функціонування банківських установ, пов'язаних зі сферою місцевого самоврядування, зазначає, що незалежно від частки у статутному капіталі муніципального банку контроль за ним має належати саме представницьким органам, і це положення має бути зафіксоване у статуті [7, с. 193]. На думку О.Ю. Буцької, підпорядкованість дійсно є важливим критерієм функціонування комунального банку. Адже участь у формуванні статутного капіталу й гарантування фінансових обов'язків за рахунок власних активів територіальної громади надає їй можливість через органи місцевого самоврядування здійснювати вирішальний вплив на управління такою банківською установою. З іншого боку, розмір частки у структурі власності фінансової установи повинен на законодавчому рівні забезпечити представницьким органам територіальних громад право контролю за діяльністю банку. Це дасть змогу попередити порушення прав та інтересів інших акціонерів [1, с. 45]. На думку Н.В. Котенко, «для захисту бюджетних коштів і забезпечення стабільності й безперервної діяльності комунальних установ регіону чи міста буде доцільно сформувати *спеціальний орган*, який би отримав функції захисту вкладів, і надати такому органу можливість захищати вклади не лише фізичних осіб, але й кошти, які були вивільнені підприємствами, організаціями територіальних громад, комунальних установ та інших приватних підприємств» [8, с. 363]. Формування цього органу може спричинити появу додаткових запитань,

оскільки функціонування такого органу повинно фінансуватися та контролюватися. Створення нового органу не завжди дозволяє вирішити необхідні завдання, а фінансування такого органу призводить до ще більших видатків із публічних фондів. Але право контролю за економічними нормативами діяльності комунального банку може належати тільки НБУ, оскільки це єдина банківська установа, яка наділена такими повноваженнями. Щодо внутрішнього контролю за діяльністю комунального банку, то 51% участі територіальної громади в уставному капіталі дозволить впливати на управлінські рішення щодо діяльності комунального банку. Представники органів місцевого самоврядування в наглядовій раді комунального банку також можуть впливати на внутрішній контроль за діяльністю комунального банку. Основною проблемою сьогодення для функціонування комунального банку залишається невизначеність цих та інших питань функціонування такого банку на законодавчому рівні.

Зазначимо, що деякі дослідники пропонують прийняти низку законів, зокрема «Про спеціалізовані банки», «Про реєстрацію та реорганізацію кредитних організацій», «Про міжбанківське кредитування», «Про забезпечення конкуренції на ринку фінансових послуг», «Про організацію та порядок роботи банківської системи в особливий період» [12, с. 11], навіть пропонують структуру Банківського кодексу України [10, с. 24]. Однак у жодному із зазначених проєктів не звертається увага на порядок створення та функціонування комунального банку в банківській системі України. Банківська система також потребує реформування, і одним з основних питань, яке актуалізується, є визначення правового статусу комунального банку як спеціалізованої фінансово-кредитної установи в банківській системі України.

Слід звернути увагу на низку характерних ознак, що дозволяють визначити особливості організації комунального банку:

- формування статутного капіталу за участю фінансових ресурсів муніципалітетів, муніципальних підприємств та інших суб'єктів місцевої економіки;

- виконання муніципальними органами ролі гарантів за зобов'язаннями муніципальних банків, оскільки фінансові ризики останніх страхуються стійкими та високодохідними активами – муніципальною нерухомістю й земельними ділянками в межах міста;

- здійснення діяльності, орієнтованої на пріоритетні напрями розвитку муніципалітетів, за ініціативою яких вони були створені;

- обмеження функціонування муніципальних банків одним регіоном із метою ефективного використання фінансових ресурсів для фінансування потреб місцевого значення [1, с. 45]. Також додамо, що основним орієнтиром у діяльності комунального банку має бути (поряд з отриманням прибутку та збільшенням вартості капіталу банку) зміцнення фінансових основ місцевих органів самоврядування, фінансування розвитку об'єктів інфраструктури адміністративно-територіальних одиниць регіону.

Також науковці визначають пріоритетні напрями діяльності комунального банку. Так, Череп А.В. й Осипенко С.А. вважають, що такими напрямками є:

- пільгове кредитування комунальних підприємств, установ, організацій і місцевих органів самоврядування в рамках реалізації проектів, спрямованих на поліпшення соціальної інфраструктури, запровадження енергозберігаючих технологій у житлово-комунальному господарстві, на економічний розвиток;
- операції з цінними паперами, зокрема управління облігаціями місцевих позик. Особлива увага повинна приділятися формуванню інвестиційної стратегії з урахуванням особливостей і потреб місцевих органів влади, отриманню консультацій фахівців з операцій на фондовому ринку тощо;
- створення й обслуговування довгострокових накопичувальних цільових фондів для багатоквартирних будинків;
- кредитування суб'єктів господарювання всіх форм власності та населення. Пільги за кредитом можуть надаватися, якщо інвестиційний проект має вагоме значення для зміцнення соціально-економічного потенціалу регіону [17, с. 318]. На думку Н.О. Герасименко, «надання банківського кредиту має здійснюватися на пільгових умовах саме для суб'єктів господарювання відповідної територіальної громади, а саме: 1) органам місцевого самоврядування для покриття дефіциту бюджету відповідного регіону; 2) комунальним підприємствам із метою розширення основних фондів, модернізації виробництва; 3) кредиту на поточну діяльність комунальних підприємств задля задоволення їх потреб в оборотних коштах; 4) громадянам для задоволення споживчих потреб» [2, с. 83]. Але банківське законодавство України передбачає, що надання безпроцентних кредитів забороняється, за винятком передбачених законом випадків [14]. Н.О. Герасименко зазначає, що в Законі України «Про банки й банківську діяльність» варто передбачити таку норму: «комунальним банкам дозволяється надавати безпроцентні кредити комунальним підприємствам, визначеним рішенням органів місцевого самоврядування – засновників відповідних комунальних банків у порядку, визначеному Національним банком України» [2, с. 83–84]. Автор також визначає роль НБУ в цьому питанні: «порядок надання безпроцентних кредитів комунальними банками комунальним підприємствам має визначатися саме Національним банком України, оскільки НБУ є єдиним органом нагляду та контролю й активних упорядкованих дій, спрямованих на забезпечення дотримання банками законодавства України й установлених нормативів із метою забезпечення стабільності банківської системи й захисту інтересів вкладників і кредиторів банку» [2, с. 83–84]. Деякі автори пропонують також удосконалення розрахунково-касового обслуговування місцевих бюджетів. Так, В.А. Устименко пропонував для захисту права власності територіальної громади на бюджетні кошти й попередження порушення цього права органами Державного казначейства України «передбачити відповідальність органів Держказначейства перед органами місцевого самоврядування (або безпосередньо перед територіальними громадами) за невчасне й неякісне надання казначейських послуг місцевим бюджетам» [16, с. 15–16]. Підтримуючи цю позицію, Н.О. Герасименко пропонує «функцію розрахунково-касового обслуговування місцевих бюджетів покласти на



комунальні банки» [2, с. 84]. Також звернемо увагу на думку О.Ю. Буцької щодо основних видів діяльності комунального банку. Так, дослідниця виділяє:

- залучення депозитних вкладів населення області;
  - оперативне використання тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів і комунальних підприємств;
  - кредитування населення, малого й середнього бізнесу;
  - кредитування створення й функціонування об'єктів міської невиробничої інфраструктури, екологічних і оздоровчих підприємств, благоустрою міста та прилеглих до нього територій тощо;
  - професійну діяльність на ринку цінних паперів у частині розміщення й обслуговування місцевих облігаційних запозичень [2, с. 46].
- Такі види діяльності комунального банку сприятимуть зближенню економічних суб'єктів адміністративно-територіальної одиниці з місцевим господарством за рахунок використання їхніх ресурсів для фінансування пріоритетних напрямів соціально-економічного розвитку територіальної громади та дозволять розв'язати низку проблем підприємств комунального сектора. На думку Н.О. Герасименко, «одним із головних завдань комунального банку має бути забезпечення фінансових інтересів (або фінансових потреб) територіальної громади. Такими основними потребами є фінансування видатків місцевого бюджету, забезпечення здійснення населенням комунальних платежів, надання комунальним підприємствам пільгових (безпроцентних) кредитів тощо» [3, с. 159]. Наведені особливості й основні напрями діяльності комунального банку дозволяють виокремити його в банківській системі України як спеціалізовану фінансово-кредитну установу, яка може сприяти соціально-економічному розвитку територіальних громад.

Підсумовуючи, слід зазначити, що досвід України вказує на декілька проблем щодо функціонування комунального банку. По-перше, це відсутність у чинному законодавстві України визначення поняття «комунальний банк»; по-друге, відсутність визначення його місця в банківській системі України; по-третє, наявний порядок функціонування комунального банку призводить до перетворення комунального банку на типовий комерційний банк, для якого головним орієнтиром діяльності є отримання прибутку (що суперечить основній меті комунального банку – діяльності на користь міста); по-четверте, це питання фінансової стійкості установи та її платоспроможності, що в кінцевому рахунку призводить до ліквідації банку; по-п'яте, визначення чіткого порядку їх створення; по-шосте, визначення переліку основних видів діяльності, які сприятимуть насамперед розвитку територіальної громади; по-сьоме, визначення порядку підконтрольності щодо діяльності комунального банку як спеціалізованого суб'єкта банківської системи України.

Розглянувши всі аспекти й умови створення комунального банку, слід зазначити, що організація цього фінансового інституту вимагає значних фінансових витрат із боку органів місцевого самоврядування, які мають достатньо обмежену дохідну базу. Для забезпечення можливості створення комунальних банків необхідно на законодавчому рівні чітко встановити порядок їх заснування. Пропонуємо в Законі України «Про банки й банківську

діяльність» передбачити диференційований підхід до формування мінімального розміру статутного капіталу новостворених установ залежно від мети та функцій їхньої діяльності з метою сприяння розвитку адміністративно-територіальних одиниць і банківської системи країни в цілому. Крім цього, передбачити можливість надання комунальними банками безпроцентних кредитів комунальним підприємствам; можливість покласти функцію розрахунково-касового обслуговування місцевих бюджетів на комунальні банки; можливість розміщення тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів саме на рахунках у комунальних банках.

Отже, створення комунального банку повинне забезпечити органам місцевого самоврядування та комунальним підприємствам певного регіону ширший доступ до кредитних ресурсів, що позитивно впливатиме на зміцнення їхніх фінансових основ і сприятиме фінансуванню перспективних проектів соціально-економічного розвитку територіальних громад.

### **Список використаних джерел:**

1. Буцька О.Ю. Комунальний банк як інститут сприяння соціально-економічному розвитку територіальних громад / О.Ю. Буцька, О.В. Тимошенко // Інвестиції : практика та досвід. – № 20/2013. – С. 44–46.

2. Герасименко Н.О. Комунальні банки: реалії і перспективи правового регулювання / Н.О. Герасименко // Економіка та право, № 2. – 2013. – С. 81–86.

3. Герасименко Н.О. Практичні аспекти фінансування комунальним банком видатків місцевих бюджетів / Н.О. Герасименко // Порівняльно-аналітичне право. – № 3-2. – 2013. – С. 158–161.

4. Дурнева Ю.А. Правовий статус суб'єктів господарювання комунального сектора економіки : автореф. дис. ... на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.04 «Господарське право, господарсько-процесуальне право» / Ю.А. Дурнева. – Донецьк, 2012. – 18 с.

5. Зверькова Т.Н. Оренбургский городской общественный банк: пропущенные страницы и невыученные уроки / Т.Н. Зверькова // Вестник ОГУ. – 2007. – № 10. – С. 88–94.

6. Зверькова Т.Н. Статус региональных банков: вопросы применения институционального подхода / Т.Н. Зверькова // Вестник ОГУ. – 2008. – № 9. – С. 126–131.

7. Карпинець В.Й. Формування капіталу та організаційної структури управління муніципального банку (на прикладі міста Львова) / В.Й. Карпинець // Вісник Університету банківської справи Національного банку України. – 2012. – № 2. – С. 193–197.

8. Котенко Н.В. Комунальний банк як джерело забезпечення соціально-економічної стабільності та розвитку територіальних громад / Н.В. Котенко // Економічні проблеми сталого розвитку : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції імені проф. Балацького О.Ф., м. Суми, 27 травня 2015 р. / За заг. ред. О.В. Прокопенко, М.М. Петрушенка. – Суми : СумДУ, 2015. – С. 363–364.

9. Кравченко В.І. Місцеві фінанси України : [навч. посіб.] / В.І. Кравченко. – К. : Т-во «Знання», КОО, 1999. – 487 с.

10. Латковська Т.А. Фінансово-правове регулювання організації та функціонування банківської системи в Україні та зарубіжних країнах: порівняльно-правовий аналіз : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Т.А. Латковська // Одеська національна юридична академія. – О., 2008. – 36 с.

11. Офіційний веб-сайт Центрального банку Російської Федерації [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.cbr.ru/credit/>.

12. Прилуцький О.В. Організаційно-правові засади діяльності комерційних банків в Україні : автореферат дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / О.В. Прилуцький. Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. – Х., 2008. – 20 с.
13. Про банки і банківську діяльність : Закон України від 07.12.2000 р. (зі змінами) // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 5–6. – Ст. 30.
14. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24.
15. Устименко В.А. Власність територіальної громади міста (господарсько-правові аспекти) : автореф. дис. ... на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.04 «Господарське право, господарсько-процесуальне право» / В.А. Устименко. – Донецьк, 2007. – 33 с.
16. Череп А.В. Комунальний банк як інвестиційна складова соціально-економічного розвитку територіальних громад / А.В. Череп, С.О. Осипенко // БізнесІнформ, № 11. – 2015. – С. 316.
17. Бібліотека українських підручників 2010–2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : Weststudents.com.ua.

**Павлюченко Ю.М.**  
*кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри господарського права  
Донецького національного університету імені Василя Стуса,  
м. Вінниця*

## **ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ СФЕРАМИ АГРОПРОМИСЛОВОГО КОМПЛЕКСУ**

### ***Анотація***

*Дослідження присвячене системі державного управління певними сферами агропромислового комплексу. Проаналізовано складові частини системи державного управління: суб'єкт, об'єкт управління, певні аспекти управлінської діяльності щодо аграрного сектора й аграрного ринку. Також проведено аналіз понять державного управління й регулювання, ролі державної аграрної політики для державного управління. Окрему увагу приділено дослідженню планування як надважливої функції державного управління агропромисловим комплексом. У результаті окреслено об'єкти державного управління в цих сферах. Також конкретизовано органи державного управління аграрним сектором і аграрним ринком, розглянуто їх повноваження. Зроблено висновки щодо тих напрямів діяльності в агропромисловому комплексі, які потребують планування.*

### **Вступ**

Агропромисловий комплекс (далі – АПК) являє собою сукупність галузей народного господарства, центральне місце серед яких займає сільське господарство. Також в АПК включають галузі, що обслуговують сільське господарство, тобто галузі, в яких виробляється продукція виробничо-

технічного призначення для сільського господарства, і галузі, в яких здійснюється промислова переробка й реалізація сільськогосподарської продукції. Водночас сільське господарство разом із харчовою промисловістю й переробленням сільськогосподарських продуктів складає аграрний сектор економіки. Він відіграє важливу роль у забезпеченні продовольчої безпеки держави, має високий експортний потенціал, є важливою складовою частиною реалізації концепції сталого розвитку й забезпечення збереження соціальної сфери села. При цьому практика вказує на його істотну залежність від ефективності аграрного ринку.

Наявний досвід функціонування та сучасний стан національного аграрного сектору й аграрного ринку підтверджує тезу про те, що самі лише ринкові механізми не здатні врахувати й задовольнити інтереси виробників сільськогосподарської продукції й кінцевих споживачів цієї продукції та продукції з неї. Отже, розвиток конкурентоспроможного аграрного виробництва в комплексному поєднанні з розбудовою сприятливих умов для розвитку сільських територій є національним пріоритетом держави й напрямом державного управління.

Нормативно-правове підґрунтя державного управління цими сферами АПК базується на нормах Конституції України, Господарського кодексу України, інших законодавчих і підзаконних нормативно-правових актів. При цьому аналіз їхнього змісту скеровує увагу на використання в них різних понять і термінів, які не мають не тільки нормативного, але й усталеного наукового, теоретико-прикладного визначення (наприклад, державне регулювання поряд із державним управлінням, державна аграрна політика поряд із державною політикою у сфері сільського господарства, аграрний сектор і агропромисловий комплекс тощо), що значно ускладнює правильне розуміння та застосування нормативно-правових актів. Крім того, у законодавстві недостатньо чітко визначені мета й завдання державного управління аграрним сектором і аграрним ринком.

Аспекти державного впливу на аграрний сектор, аграрний ринок, АПК є предметом досліджень різних галузевих наук: економічної, державного управління, юридичної та ін. При цьому заслуговують на увагу наукові доробки таких авторів, як В. Авер'янов, В. Жушман, В. Єрмоленко, Т. Паламарчук, А. Статівка, Ю. Ульянов, В. Уркевич та ін., проте в науці немає єдиної точки зору щодо ступеня впливу держави на АПК і систему державного управління його сферами.

Викладене підтверджує актуальність дослідження системи державного управління сферами АПК із метою уточнення й конкретизації їхніх складових частин щодо аграрного сектору й аграрного ринку.

## **1. Загальна характеристика системи державного управління аграрним сектором економіки**

Важливість аграрного сектора та його центральної й системоутворюючої ланки – сільського господарства для національної економіки навіть за умови

побудови ринкової економіки й дії законів ринку зумовлюють необхідність і доцільність державного впливу на аграрний сектор.

Державний вплив розглядається як родове поняття, яке об'єднує різні способи державного втручання, зокрема жорстке імперативне регулювання певних аграрних відносин і рекомендаційні та заохочувальні заходи [1, с. 18]. Для позначення державного впливу на аграрні відносини використовують терміни «державне управління» й «державне регулювання». За відсутності нормативних дефініцій цих понять, усталеної наукової позиції щодо їх визначення й співвідношення, можна узагальнити найбільш поширені думки в науці аграрного права із цього питання: 1) використання державного управління й державного регулювання як синонімів; 2) розмежування цих понять і обґрунтування доцільності використання на сучасному етапі тільки поняття державного регулювання; 3) розмежування цих понять і використання обох за відсутності єдиного погляду на те, яке є більш широким.

Аналіз наукових праць, присвячених державному впливу на сільське господарство, аграрний сектор економіки, агропромисловий комплекс, свідчить, що деякі дослідники використовують поняття державного управління й державного регулювання поряд, чітко не розмежовуючи їх [2, с. 159–163; 3]. У зв'язку із цим влучним є твердження, що в найширшому сенсі «державне управління аграрним сектором», «публічне управління аграрним сектором» і «аграрна державна політика» можуть співпадати [4, с. 141]. Прихильники поняття державного регулювання обґрунтовують думку тим, що безпосереднє державне управління мало місце за часів командно-адміністративної системи й знаходило прояв у жорсткому плануванні виробництва сільськогосподарської діяльності, реалізації продукції й розподілу доходів. Проте в умовах превалювання сільськогосподарських товаровиробників приватної форми власності, побудови ринкової економіки в аграрному секторі доречно говорити не про державне управління, а про державне регулювання як цілеспрямований вплив держави на діяльність сільськогосподарських товаровиробників із метою забезпечення їх підтримки, захисту й ефективного виробництва [1, с. 17; с. 225]. Натомість інші дослідники розрізняють державне управління та державне регулювання аграрним сектором і намагаються виокремити особливості цих способів державного впливу на сучасному етапі. При цьому вказується на необхідність визначення ролі держави в управлінні сільським господарством із використанням у розумному співвідношенні державного регулювання й управління [6, с. 28]. На продовження цього висувається теза, що термін «державне регулювання» може розглядатися як частина державного управління аграрним сектором економіки й має проявлятися передусім через непрямі економічні важелі впливу за допомогою нормативно-правового забезпечення господарських процесів у цьому секторі економіки [4, с. 140].

Остання наведена позиція базується на загальнопоширеному підході до співвідношення державного управління й регулювання та їх місця в ринковій економіці. Обидва способи державного впливу спрямовані на досягнення однієї мети – упорядкування соціальних об'єктів і соціальних процесів,

переведення їх з одного стану в інший. Зазначені поняття, як правило, розмежовують за використанням спеціальних засобів (методів) управлінського впливу. Державне управління розглядається як певний вид діяльності органів держави, яка має владний характер і передбачає організуючий і розпорядчий вплив на об'єкти управління шляхом використання певних повноважень. Натомість державне регулювання трактують як вплив не тільки й не стільки на об'єкти управління, скільки на суспільне середовище цих об'єктів. Тому державне регулювання пов'язують із використанням непрямих методів управлінського впливу (економічних, заохочувальних, стимулюючих тощо) [7].

Отже, у загальному вигляді державне управління аграрним сектором можна визначити як діяльність уповноважених органів виконавчої влади, яка має владний характер, здійснює організуючий і розпорядчий вплив на аграрний сектор. При цьому певною мірою можна погодитись, що державне регулювання аграрного сектора є напрямом державного управління й проявляється через непрямі (економічні) важелі.

Сутність державного управління аграрним сектором можна розкрити через конкретизацію елементів системи державного управління, яка складається із суб'єктів, об'єктів і управлінської діяльності. Державний характер управління полягає в тому, що в ньому реалізуються завдання й функції держави, гарантуються державні інтереси. Для здійснення державного управління створюють спеціальні органи, які діють у рамках Конституції, чинного законодавства й у межах своїх повноважень.

Від набуття Україною незалежності й дотепер систему органів державного управління аграрним сектором неодноразово реформовано й істотно скорочено. Це є результатом адаптації системи органів державного управління цього сектора економіки до ринкових умов, пошуку шляхів удосконалення державного управління й побудови оптимальної системи органів державного управління з урахуванням європейського досвіду.

У літературі суб'єктами державного управління сільського господарства визначено органи державного управління, що здійснюють державне регулювання сільським господарством, забезпечують належне виконання положень аграрного законодавства, здійснення повсякденного управління підлеглими по вертикалі управлінськими структурами, виробничо-господарськими службами, що обслуговують сільське господарство, а також органи сільськогосподарських інспекцій і контролю за діяльністю сільськогосподарських підприємств і об'єднань [2, с. 163]. Наразі система органів державного управління аграрним сектором представлена органами виконавчої влади загальної, функціональної та галузевої (спеціальної) компетенції [5, с. 229]. Склад органів загальної компетенції не залишився незмінним і представлений Кабінетом Міністрів України (далі – КМУ). При цьому Верховна Рада України є державним органом, який здійснює законодавче й програмне забезпечення аграрного сектора [8, с. 22], оскільки згідно зі ст. 85 Конституції України визначає засади внутрішньої й зовнішньої політики; устанавлює правові засади функціонування аграрного сектора;

затверджує загальнодержавні програми економічного й іншого розвитку, охорони довкілля; установлює обсяги бюджетного фінансування, приймаючи Державний бюджет України. КМУ згідно зі ст. 116 Основного Закону забезпечує здійснення внутрішньої й зовнішньої політики держави, проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики, політики у сфері охорони природи, екологічної безпеки й природокористування; розробляє й здійснює загальнодержавні програми, зокрема економічного розвитку, утворює, реорганізовує та ліквідує міністерства й інші центральні органи виконавчої влади, спрямовує й координує їхню роботу. До органів виконавчої влади функціональної компетенції належать Фонд державного майна, міністерства й інші центральні органи виконавчої влади, які створені для виконання функцій державного управління міжгалузевого характеру, наприклад, Міністерство екології та природних ресурсів України.

Органом галузевої (спеціальної) компетенції є Міністерство аграрної політики та продовольства України (далі – Міністерство), назва, структура й повноваження якого неодноразово переглядалися. Наразі діяльність Міністерства регулюється Положенням про Міністерство аграрної політики та продовольства України, яке затверджене постановою КМУ від 25 листопада 2015 р. № 1119. Відповідно до цього Положення Міністерство забезпечує формування та реалізує державну аграрну політику, державну політику у сферах сільського господарства та з питань продовольчої безпеки держави, охорони прав на сорти рослин, тваринництва, насінництва та розсадництва, а також у сферах рибного господарства й рибної промисловості, лісового та мисливського господарства, ветеринарної медицини, безпечності й окремих показників якості харчових продуктів, карантину та захисту рослин, топографо-геодезичної й картографічної діяльності, земельних відносин, землеустрою, державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі в частині дотримання земельного законодавства, формування державної політики у сфері нагляду (контролю) у системі інженерно-технічного забезпечення агропромислового комплексу та ін. (п. 1). Очевидно, що поставлені перед Міністерством завдання є доволі широкими й виходять за межі не тільки сільського господарства, але й АПК. Аналіз Положення дозволяє стверджувати, що завдання з формування й реалізації державної політики у сфері топографо-геодезичної й картографічної діяльності, земельних відносин, землеустрою, у сфері Державного земельного кадастру не повною мірою відповідає призначенню міністерства. Проте аналіз відповідності й забезпеченості завдань і повноважень Міністерства потребує самостійного дослідження з метою вироблення пропозицій щодо їх удосконалення.

Слід звернути увагу, що статус Міністерства також визначається Положенням про Міністерство аграрної політики та продовольства України, затвердженим Указом Президента України від 23 квітня 2011 р. № 500/2011. Порівняння змісту обох Положень вказує на їх спрямованість на врегулювання питань діяльності Міністерства, проте є й відмінності у

визначенні завдань і повноважень. Наявність двох чинних нормативно-правових актів, якими встановлюється статус Міністерства аграрної політики та продовольства України, на практиці ускладнює визначення реальних повноважень і сфери відповідальності Міністерства. Ця ситуація потребує вирішення, виходячи з повноважень Президента й КМУ відповідно до Конституції України.

До органів виконавчої влади спеціальної компетенції потрібно відносити Державне агентство лісових ресурсів України, Державне агентство рибного господарства України, Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру, завданням яких є реалізація державної політики у відповідних сферах і діяльність яких спрямовується й координується КМУ через міністра аграрної політики та продовольства.

Реалізацію державної аграрної політики на обласному рівні здійснюють департаменти агропромислового розвитку обласних державних адміністрацій, діяльність яких регламентується відповідними Положеннями, розробленими на підставі Типового положення про структурний підрозділ місцевої державної адміністрації, затвердженого постановою КМУ від 26 вересня 2012 р. № 887.

Характеризуючи суб'єкти державного управління, потрібно враховувати, що державне управління як вид соціального містить три елементи: прийняття рішення, його виконання та контроль за реалізацією. Отже, до системи органів державного управління аграрним сектором потрібно включати органи, наділені контрольними повноваженнями. Ці повноваження внаслідок проведеної адміністративної реформи в аграрному секторі зосереджено в Державній службі України з питань безпечності харчових продуктів і захисту споживачів. Також певні повноваження щодо контролю мають Міністерство, вищевказані Державні агентства й Державна служба.

Конкретизуючи об'єкт державного управління, потрібно виходити з того, що саме державне управління спрямоване на реалізацію державної аграрної політики й одночасно визначається нею. Питання державної аграрної політики регламентовано Законом України «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року» від 18 жовтня 2005 р., Стратегією розвитку аграрного сектора економіки України на період до 2020 р., схваленою розпорядженням КМУ від 17 жовтня 2013 р. № 806-р та Концепцією Державної цільової програми розвитку аграрного сектора економіки на період до 2020 року, схваленою розпорядженням КМУ від 30 грудня 2015 р. № 1437-р. З аналізу наведених нормативно-правових актів можна зробити висновок, що основним об'єктом державного управління є аграрний сектор, який включає сільське й рибне господарство, харчову промисловість і перероблення сільськогосподарських продуктів. Проте такий об'єкт державного управління є завузким і потребує уточнення з огляду на фактори, зазначені нижче. Відповідно до вищезгаданого Закону стратегічними цілями державної аграрної політики є гарантування продовольчої безпеки держави, перетворення аграрного сектору на високоефективний, конкурентоспроможний на внутрішньому та зовнішньому ринках сектор економіки. З урахуванням цих цілей та на підставі



аналізу пріоритетів державної аграрної політики можна зробити висновок, що вона спрямована на ширше коло відносин, ніж зазначено в ч. 4 ст. 1 Закону. На більш широкий об'єкт державного управління вказує аналіз завдань і повноважень Міністерства. Подібна думка висловлена й у літературі. Так, державне управління сільським господарством охоплює галузі виробництва, переробки й реалізації сільськогосподарської продукції, сировини, спрямоване на забезпечення населення продовольством, а також на матеріально-технічне постачання й виробничо-технічне обслуговування виробництва цієї продукції [9]. Схоже визначення державного управління аграрним сектором дала Т. Паламарчук, яка пропонує розповсюдити державний вплив на сукупність підприємств і організацій, що займаються аграрним виробництвом і реалізацією сільськогосподарської продукції, та на соціальну інфраструктуру [3, с. 11]. Включення в аграрний сектор поряд із сільським господарством і переробною промисловістю аграрного ринку та інформаційно-технологічної інфраструктури обстоює Ю. Ульянченко [10, с. 127]. Отже, можна пропонувати розширити об'єкт державного управління шляхом включення до нього не тільки сільського господарства, але й галузей, які забезпечують діяльність сільськогосподарських товаровиробників і займаються переробкою й реалізацією виробленої ними продукції, тобто фактично всіх традиційних складових частин АПК.

Останнім елементом системи державного управління є управлінська діяльність, під якою розуміють певного роду суспільні відносини, через які реалізуються численні прямі та зворотні зв'язки між суб'єктами й об'єктами управління. Такі суспільні відносини виникають через реалізацію державними органами своїх повноважень, які втілюються в імперативних вказівках, приписах, заборонах, що вимагають чіткого виконання й обмежують самостійність суб'єктів господарювання. За ринкових умов в аграрному секторі командний характер державного управління є об'єктивно зумовленим у сферах, які мають важливе значення для суспільства й держави (наприклад, забезпечення безпечності сільськогосподарської продукції, цільового, раціонального й екологічного земле- і природокористування тощо). В інших випадках реалізація органами державної влади своїх управлінських повноважень відбувається через заходи заохочення, стимулювання, переконання, тобто шляхом державного регулювання [1, с. 17].

У літературі усталеною є думка, що ефективність державного управління всього аграрного сектору залежить від того, наскільки уповноважені органи державної влади правильно визначили стратегію своєї діяльності. При цьому стратегію державного управління розвитком аграрного сектора пропонується визначати як принципові положення управлінської діяльності, спрямовані на забезпечення високої ефективності й конкурентоспроможності цієї галузі в довгостроковій перспективі [11, с. 26]. У досягненні цього важливого значення набуває планування як одна з функцій державного управління, змістом якої є визначення напрямів, цілей, завдань, установлення кількісних і якісних показників, заходів, необхідних для досягнення поставлених результатів тощо. Прикладом реалізації цієї функції управління можна назвати вищезгадані Стратегію й Концепцію Державної цільової програми розвитку аграрного

сектора на період до 2020 року. Проте аналіз чинного законодавства й Положення про Міністерство свідчить, що функція планування не реалізована повною мірою, зокрема щодо розроблення й організації виконання державних цільових, галузевих та інших програм розвитку селекції, насінництва й розсадництва; сфер агропромислового виробництва, комплексного розвитку сільських територій, удосконалення системи управління АПК та ін. Під час реалізації функції планування розвитку аграрного сектора потрібно брати до уваги закріплені у чинному законодавстві принципи пріоритетності розвитку АПК, принцип аграрного протекціонізму та принцип поєднання галузевого й територіального розвитку. Також обов'язково мають ураховуватися зобов'язання, взяті Україною за Угодою про асоціацію з Європейським Союзом. У практичному сенсі планування може стимулювати розвиток певних видів господарської діяльності в АПК, серед яких можна визначити селекційну діяльність, насінництво та розсадництво, певні напрями тваринництва. Крім того, ураховуючи загальний курс на реалізацію концепції сталого розвитку й екологізації сільськогосподарського виробництва, необхідним є розроблення та реалізація загальнодержавних і регіональних програм розвитку екологічного підприємництва й органічного сільськогосподарського виробництва.

Отже, реалізацію функції планування в процесі здійснення державного управління аграрним сектором потрібно розглядати як важливу передумову державного управління, спрямованого на забезпечення ефективного й сталого розвитку аграрного сектора економіки.

## **2. Особливості системи державного управління аграрним ринком**

Реалізація є логічним завершальним етапом практично кожного процесу виробництва сільськогосподарської продукції. Товарообіг цієї продукції формує аграрний ринок, у залежність від сформованості та функціональності якого значною мірою ставиться ефективність розвитку АПК. Стан вітчизняного аграрного ринку підтверджує необхідність державного впливу на його розбудову й забезпечення функціонування, що здійснюється через систему державного управління аграрним ринком.

Конкретизуючи об'єкт державного управління, потрібно вказати на наявність різних тлумачень поняття аграрного ринку. Зокрема, існує інституційний погляд на аграрний ринок, тобто його визначення через інфраструктуру. В. Семчик пропонує визначення аграрного ринку як сфери товарного обміну, який здійснюється між продавцями й покупцями у встановлених місцях шляхом укладання договору купівлі-продажу, інших цивільно-правових правочинів, що ґрунтуються на добровільно узгоджених умовах і цінах, на волевиявленні продавців і покупців [12, с. 7]. Інші під аграрним ринком розуміють конкретне місце продажу сільськогосподарської продукції (наприклад, агропродовольчий ринок). Законодавець визначає аграрний ринок як сукупність правовідносин, пов'язаних з укладанням і виконанням цивільно-правових договорів щодо сільськогосподарської продукції (ст. 2 Закону України «Про державну підтримку сільського господарства»). Наведене підтверджує багатогранність поняття аграрного

ринку, який як об'єкт державного управління можна розглядати в ролі галузі суспільного життя, управлінський вплив на яку має здійснюватися як в цілому, так і на учасників відносин із реалізації сільськогосподарської продукції, на інфраструктуру ринку, правові, фінансові й інші інструменти, що супроводжують реалізацію сільськогосподарської продукції, тощо.

Суб'єктами управління аграрним ринком є уповноважені органи державної влади. Зокрема, управлінський вплив на аграрний ринок здійснюють КМУ й Міністерство аграрної політики й продовольства України. На підставі аналізу Положення про Міністерство можна узагальнити, що воно здійснює заходи, спрямовані на розвиток внутрішнього ринку; розробляє й здійснює заходи щодо розвитку інфраструктури аграрного та продовольчого ринку, зокрема біржового, оптових ринків сільськогосподарської продукції, сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів, кредитних спілок, страхових компаній, виставок, ярмарків тощо; провадить виставкову та ярмаркову діяльність у сферах агропромислового виробництва; бере участь у державному регулюванні організованого аграрного ринку; бере участь у формуванні та реалізації цінової політики.

Слід навести думку про те, що державне управління аграрним ринком має бути спрямоване, зокрема, на подолання негативних наслідків коливання цін на сільськогосподарську продукцію для її виробників, а також на вирішення питання диспаритету цін. Держава має потужний важіль впливу на аграрний ринок через регулювання ціноутворення на сільськогосподарську продукцію, насамперед на об'єкти державного цінового регулювання. Відповідний вплив здійснюється через товарні та фінансові інтервенції, які запроваджуються Аграрним фондом у передбачених законом випадках. Товарні та фінансові інтервенції запроваджуються на організованому аграрному ринку, який визначається як сукупність правовідносин, пов'язаних з укладенням і виконанням цивільно-правових договорів, предметом яких є сільськогосподарська продукція, за стандартизованими умовами та реквізитами біржових договорів (контрактів) і правилами Аграрної біржі. Остання створена у 2005 р. задля забезпечення проведення Аграрним фондом товарних і фінансових інтервенцій із метою досягнення цінової стабільності на аграрному ринку. Сьогодні відповідно до Статуту Аграрної біржі предметом її діяльності є належна організація біржових торгів (аукціонів) товарами, товарними деривативами тощо, створення розрахунково-клірингових систем для обслуговування укладених біржових договорів (контрактів), а також формування ринкової ціни на сільськогосподарську продукцію (пов'язані з нею послуги) та інші біржові товари. Особливістю Аграрної біржі є те, що її засновником виступає КМУ в особі Аграрного фонду. Згідно зі ст. 9 Закону України «Про державну підтримку сільського господарства» Аграрний фонд являє собою державну бюджетну спеціалізовану установу, яка уповноважена КМУ провадити державну цінову політику в агропромисловій галузі економіки. При цьому Аграрний фонд не є органом управління, він підзвітний і підконтрольний Міністерству. Отже, оскільки основним гравцем на Аграрній біржі є саме Аграрний фонд, можна зробити висновок, що КМУ й Міністерство здійснюють

управлінський вплив на аграрний ринок, зокрема в частині формування цін на сільськогосподарську продукцію – об'єкти державного цінового регулювання. Також за поданням Аграрного фонду КМУ може запроваджувати тимчасове адміністративне регулювання цін на об'єкти державного регулювання, яке поширюється на правовідносини як на організованому, так і на не організованому аграрному ринках. Таким чином, через Аграрний фонд держава в особі КМУ й Міністерства здійснює вплив на ціноутворення на аграрному ринку в цілому.

У теорії права державне управління розкривається також через безпосереднє управління об'єктами державної власності. В аграрній сфері прикладом такої управлінської діяльності є створення державних підприємств, діяльність яких орієнтована на виконання завдань на аграрному ринку. Так, засноване державою в особі КМУ публічне акціонерне товариство «Аграрний фонд» вважається провідним оператором аграрного сектора України. Метою його діяльності є створення сприятливих умов для розвитку сільського господарства, функціонування ринку сільськогосподарської продукції, підтримки вітчизняного товаровиробника, одержання прибутку від провадження господарської діяльності відповідно до законодавства. Ще одним прикладом є ПАТ «Державна продовольчо-зернова корпорація», яка є лідером серед операторів ринку зі зберігання, переробки, перевалки, експорту зернових і олійних культур. Цю корпорацію потрібно відносити до суб'єктів господарювання, які формують інфраструктуру аграрного ринку.

Вищенаведене ілюструє поточну реалізацію повноважень органами державної влади щодо управління аграрним ринком. Але оскільки державне управління спрямоване на виконання функцій і завдань держави в цілому, воно не може здійснюватися без визначення загальної мети, кінцевого результату, тобто одномоментно й ситуативно. У цьому аспекті знову необхідно звернутися до аналізу такої функції державного управління, як планування.

Прикладом реалізації цієї (і не тільки) функції може бути Державна цільова програма створення оптових ринків сільськогосподарської продукції, затверджена постановою КМУ від 3 червня 2009 р. № 562, метою якої було забезпечення реалізації високоякісної сільськогосподарської продукції та продуктів її переробки виробниками всіх форм власності на оптових ринках і зниження цін на продукцію. Проте Програму скасовано в 2011 р., і заплановані в ній показники не були досягнуті. Загалом нині можна констатувати відсутність програмних документів розвитку аграрного ринку. Це свідчить про невиконання уповноваженими органами державної влади функції планування в повній мірі, а отже, про відсутність передумов для цілеспрямованого управлінського впливу на аграрний ринок.

Слід звернути увагу, що планування є обов'язком органів виконавчої влади, зокрема, КМУ й Міністерства, і має розглядатись як першооснова для ефективного управлінського впливу на аграрний ринок. При цьому існують нормативно-правові передумови для реалізації цієї функції в АПК. Так, Стратегія розвитку аграрного сектора економіки на період до 2020 р. серед проблем називає недосконалість системи логістики зберігання

сільськогосподарської продукції й інфраструктури аграрного ринку в цілому, недостатню ефективність самоорганізації та саморегулювання ринку сільськогосподарської продукції та ін. Подібні проблемні моменти розвитку аграрного ринку зазначено й у Концепції Державної цільової програми розвитку аграрного сектора економіки на період до 2020 р. При цьому способами розв'язання вказаних проблем у зазначених програмних документах названі розвиток біржового ринку, запровадження фінансових та інших інструментів на ринку сільськогосподарської продукції (аграрні розписки, ф'ючерсні й форвардні контракти тощо), делегування частини повноважень із регулювання аграрного ринку саморегулювним об'єднанням сільськогосподарських товаровиробників, розширення їх участі у формуванні й реалізації державної аграрної політики та деякі інші. Оскільки ні Стратегія, ні Концепція не є документами, положення яких придатні для безпосереднього застосування, їх потрібно вважати такими, що визначають підґрунтя для реалізації функції планування в державному управлінні й прийняття більш конкретних програмних документів. Зокрема, у Стратегії прямо передбачено, що вона реалізується шляхом розроблення, ухвалення та виконання Державної програми розвитку аграрного сектора економіки на період до 2020 р., яка визначатиме шляхи та способи виконання завдань Стратегії за кожним із пріоритетних напрямів, міститиме перелік завдань і заходів, обсяги й джерела фінансування, очікувані результати (індикатори), визначатиме строки та відповідальних виконавців із боку КМУ та партнерів із боку учасників аграрного ринку. Водночас у Концепції на Міністерство аграрної політики та продовольства разом із зацікавленими центральними органами виконавчої влади покладено обов'язок розробити та подати до КМУ в чотиримісячний строк проект Державної цільової програми розвитку аграрного сектора економіки на період до 2020 р. Проте до сьогодні Державна програма, про яку йдеться у вищевказаних документах, не прийнята. На сайті Міністерства розміщено проект відповідної Державної програми. Аналіз змісту документа свідчить про наявність у ньому шляхів, спрямованих на покращення функціонування аграрного ринку. Так, заплановано створення умов доступу до аграрної продукції (концепція «коротких продажів») для модернізації та створення локальних аграрних ринків; створення сучасної інфраструктури заготівлі та збуту продукції тваринництва, плодоовочевої продукції; інші заходи, які дозволять вийти на аграрний ринок малим сільськогосподарським виробникам, які сьогодні створюють близько 45% валового сільськогосподарського продукту [13]. Статистика вказує, що більше половини продукції, кінцевим споживачем якої є населення (тобто продукції повсякденного вжитку – картоплі, інших коренеплодів, салатних овочів, фруктів, молока, м'яса і т. п.), виробляється в домогосподарствах, особистих селянських господарствах, мілких фермерських господарствах, проте такі виробники не мають постійних каналів збуту. Це негативно позначається на можливості продати власну продукцію з вигодою для себе, призводить до нерентабельності й навіть збитковості виробництва. Отже, потрібно підтримати таке положення проекту Державної програми, адже

держава має задіяти всі наявні в неї управлінські важелі для стимулювання налагодження каналів збуту для названих виробників.

Але проблема збуту вітчизняної сільськогосподарської продукції видається більш глобальною. Зокрема, фахівці констатують, що відсутність ефективної системи маркетингової підтримки з боку органів державного управління АПК в умовах нерозвиненості ринкових механізмів часто змушує сільськогосподарських виробників продавати свою продукцію за заниженими цінами, у зв'язку з чим основна частина прибутку дістається посередникам, сприяючи тим самим зниженню рентабельності галузі [10, с. 124; 11, с. 25]. Отже, вирішення цієї проблеми може бути самостійним предметом планування, спрямованим на розроблення й побудову національної моделі аграрного ринку. При розробленні відповідних планових документів можна запропонувати покласти в основу модель і засади функціонування аграрного ринку, закріплені в Указі Президента України від 6 червня 2000 р. № 767/2000 «Про заходи щодо забезпечення формування та функціонування аграрного ринку». Не дивлячись на давність прийняття цього нормативно-правового акта, його зміст і основна мета не втрачають актуальності й сьогодні. З аналізу змісту названого Указу можна зробити висновок, що в ньому запропоновано побудувати багаторівневу інфраструктуру аграрного ринку (на рівні сільського населеного пункту, селищ і міст, районів, областей і великих міст, держави) для створення можливості виходу сільськогосподарських виробників на різні рівні внутрішнього аграрного ринку; закріплено заходи, ужиття яких спрямоване на стимулювання біржової торгівлі сільськогосподарською продукцією, надання заінтересованим особам інформації про стан і тенденції розвитку аграрного ринку. Можна очікувати, що розроблення та реалізація програми побудови подібної моделі аграрного ринку дозволить урахувати інтереси не тільки й не стільки великих посередницьких структур, які є найчисленнішими гравцями на аграрному ринку, а й малих і середніх сільськогосподарських виробників.

Також заслуговують на увагу положення вищезгаданого Указу Президента, спрямовані на залучення сільськогосподарських товаровиробників до участі в об'єднаннях із метою відстоювання власних інтересів, забезпечення прозорості аграрного ринку, здійснення контролю за паритетом цін. Придатною для цих цілей організаційною формою об'єднання можна вважати сільськогосподарський обслуговуючий кооператив. Хоча законодавством передбачена фінансова підтримка цих суб'єктів господарювання, проте, як зазначає Міністерство, починаючи з 2013 р. у Державний бюджет кошти не закладалися. Водночас фінансова підтримка не повинна бути єдиним важелем державного впливу, можна використовувати й інші способи стимулювання створення кооперативних об'єднань, зокрема замовлення дорадчих послуг із метою популяризації цієї форми об'єднань товаровиробників.

На цей час можна констатувати розширення можливих сфер і напрямів діяльності об'єднань із залученням сільськогосподарських виробників. Так, багато дослідників зосереджуються на аналізі інтеграційних процесів у сільському господарстві й агропромисловому комплексі. Зокрема вказується,

що забезпечення сталого розвитку всього аграрного сектора може бути досягнуте шляхом об'єднання зусиль і коштів сільськогосподарських, переробних підприємств і торгівлі [10, с. 130]. Також відповідні об'єднання сприятимуть більш широкому представленню на аграрному ринку саме виробників (самостійно, як на оптовому ринку сільськогосподарської продукції, або через посередників), перерозподілу більшої частини доходу від реалізації на користь виробників. Тому можна погодитися з тим, що державний управлінський вплив потрібно спрямовувати на стимулювання формування агропромислових і агроторговельних об'єднань замкнутого циклу, що функціонують із позицій вироблення, переробки й реалізації сільськогосподарської продукції [10, с. 128, 130]. В основу цього напряму державного управління також має бути покладене планування, орієнтоване на стимулювання створення перспективних ринково інтегрованих структур, в які входять сільськогосподарські й інші підприємства, що дозволяє об'єднувати промисловий і фінансовий капітал задля покращення процесів виробництва, зберігання, переробки та реалізації сільськогосподарської продукції. Об'єктивно держава має бути зацікавлена в існуванні таких агропромислових об'єднань і використовувати важелі свого впливу з урахуванням засад ринкової економіки для стимулювання створення та функціонування, наприклад, агрохолдингів, агропромислових груп, аграрних кластерів, стимулювати різні форми державно-приватного партнерства в АПК.

При цьому перспективними для АПК є об'єднання кластерного типу. Аграрні кластери створюються з метою формування високотехнологічного агропромислового виробництва конкурентоспроможної продукції й представлення її на ринку. Наразі правовий статус аграрних кластерів не визначений законодавством, хоча їх визнано одним із пріоритетних напрямів державної підтримки. Так, Національний інститут стратегічних досліджень при Президентові України в аналітичній записці «Щодо державної політики підтримки розвитку аграрних кластерів в Україні» особливо підкреслив, що слід залучати світовий досвід розвитку кластерів і підтримувати кластерні ініціативи в аграрній сфері [14]. У літературі залежно від ролі держави розрізняють щонайменше чотири моделі кластерної політики: функціональна, підтримувальна, директивна й інтервенційна. Також обстоюється думка щодо необхідності розроблення й ухвалення Концепції розвитку кластерів у сільському господарстві [15, с. 117–118]. Кластерні об'єднання можуть розвиватись як результат державно-приватного партнерства й безпосереднього управління об'єктами державної власності, тобто ґрунтуватися на використанні суб'єктами господарювання природних ресурсів, інших об'єктів державної власності, отримувати державну підтримку тощо.

Крім загального планування формування національної моделі аграрного ринку, ця управлінська діяльність державних органів може зосереджуватися на більш вузькому плануванні, наприклад, на плануванні заходів щодо вдосконалення сучасної ринкової інфраструктури (до якої традиційно відносять агропродовольчі ринки, оптові ринки сільськогосподарської продукції, агроторговий дім, аграрні біржі, ярмарки сільськогосподарської

продукції) або на плануванні заходів стимулювання розвитку ринків певної сільськогосподарської продукції, зокрема органічної.

Наслідком поступового впровадження такого принципу державної аграрної політики, як екологізація сільського господарства, стало збільшення інтересу до органічного сільського господарства. Наразі цей вид сільськогосподарської діяльності розглядають як один із перспективних напрямів аграрного сектора. Проте ефективність його розвитку неможлива без належного представлення такої продукції на аграрному ринку. Ринок органічної сільськогосподарської продукції потрібно розглядати як складову частину аграрного ринку. За оцінками експертів цей ринок має великий потенціал зростання, проте без впливу держави залишиться нереалізованим. З огляду на те, що відповідно до Угоди про асоціацію з Європейським Союзом Україна взяла на себе зобов'язання поширювати застосування методів органічного виробництва, і на те, що напрямом державної політики є розвиток внутрішнього ринку органічної продукції, планування забезпечення його функціонування потрібно розглядати як пріоритетний напрям державної управлінської діяльності.

### **Висновки**

На підставі проведеного дослідження системи державного управління аграрним сектором і аграрним ринком можна зробити висновок, що державне управління спрямоване на реалізацію державної аграрної політики й визначається нею.

Об'єктом державного управління аграрним сектором є не тільки сільське й рибне господарство, харчова промисловість і перероблення сільськогосподарських продуктів, а й галузі, які забезпечують діяльність сільськогосподарських товаровиробників і реалізацію виробленої ними продукції, тобто фактично всі традиційні сфери АПК. Об'єктом державного управління аграрним ринком можна визначити сам аграрний ринок як галузь суспільного життя і його елементи: учасників відносин із реалізації сільськогосподарської продукції, інфраструктуру ринку, правові, фінансові й інші інструменти, що супроводжують реалізацію цієї продукції, тощо.

Суб'єкти державного управління аграрним сектором і аграрним ринком являють собою оновлену систему органів виконавчої влади загальної, функціональної й спеціальної компетенції, серед яких – Міністерство аграрної політики та продовольства України, Державне агентство лісових ресурсів України, Державне агентство рибного господарства України, Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру.

В управлінській діяльності головну роль відіграє функція планування. При цьому пріоритетними напрямками планування в аграрному секторі варто визначити селекційну діяльність, насінництво й розсадництво, певні напрями тваринництва, екологічне підприємництво, органічне сільськогосподарське виробництво. Цю ж функцію державного управління аграрним ринком доцільно зосередити на побудові загальної моделі аграрного ринку, стимулюванні залучення сільськогосподарських товаровиробників в



агропромислові об'єднання, створенні аграрних кластерів, забезпеченні функціонування ринку органічної сільськогосподарської продукції.

### Список використаних джерел:

1. Уркевич В. Поняття та сутність державної аграрної політики України / В. Уркевич // Державна аграрна політика України: проблеми правового забезпечення : [монографія]. – К. : Видавець О.М. Ешке, 2014. – С. 10–23.
2. Аграрне право України : [підручник] / В. Єрмоленко, О. Гафурова, М. Гребенюк та ін.; за заг. ред. В. Єрмоленка. – К. : Юрінком Інтер, 2010. – 608 с.
3. Паламарчук Т. Механізми розвитку державного управління аграрним сектором економіки України в умовах впровадження європейських стандартів : дис. ... канд. наук з держ. упр. 25.00.02 / Т. Паламарчук. – К., 2016. – 192 с.
4. Архипенко І. «Аграрний сектор економіки» та «державна аграрна політика» як наукові поняття у структурі світогляду суб'єктів державного управління / І. Архипенко // Публічне управління: теорія та практика. – 2012. – № 4. – С. 136–142 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/putp/2012-4/doc/3/03.pdf>.
5. Статівка А. Правові питання удосконалення системи державного регулювання сільського господарства / А. Статівка // Державна аграрна політика України : проблеми правового забезпечення : [монографія]. – К. : Видавець О.М. Ешке, 2014. – С. 223–244.
6. Жушман В. Мета і стратегічні цілі державної аграрної політики // В. Жушман, В. Корнієнко // Державна аграрна політика України : проблеми правового забезпечення : [монографія]. – К. : Видавець О.М. Ешке, 2014. – С. 23–39.
7. Адміністративне право України : Академічний курс : [підруч. для студ. юрид. спец. вищих навч. закл. : у 2 т.] / В. Авер'янов, Ю. Битяк, В. Зуй та ін. – К. : Юридична думка, 2004. – Т. 1: Загальна частина. – 583 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://textbooks.net.ua/content/category/9/29/15/>.
8. Коваленко Т. Правове регулювання господарської діяльності в агропромисловому комплексі України : [навч. посібник] / Т. Коваленко, С. Марченко. – К. : Юрінком Інтер, 2015. – 296 с.
9. Аграрное право : [учебник] / С. Боголюбов, М. Бринчук, Н. Ведышева и др. – М. : Проспект, 2011. – 432 с.
10. Ульянченко Ю. Сутність і специфіка функціонування аграрного сектора економіки / Ю. Ульянченко // Актуальні проблеми державного управління. – № 2(42). – С. 123–132.
11. Босенко А. Стратегія державного управління АПК України: роль держави, тенденції та перспективи / А. Босенко // Настоящи изследвания и развитие – 2014 : матер. Междунар. научн.-практ. конф. (17–25 януари 2014 г.) – София : «Бял ГРАД-БГ» ООД. – С. 25–27.
12. Семчик В. Теоретичні засади формування організаційних і правових інститутів аграрного ринку / В. Семчик // Організаційно-правові проблеми розвитку аграрного та земельного ринків в Україні : наук. доп. – К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2007. – С. 5–18.
13. Міністерство аграрної політики розробило Державну цільову програму розвитку аграрного сектору економіки на період до 2020 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.aau.org.ua/uk/publications/web/226/>.
14. Щодо державної політики підтримки розвитку аграрних кластерів в Україні. Аналітична записка [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/760/>.
15. Сидоров Я. Державна політика розвитку кластерів як складова частина формування іновативної моделі сільського господарства : аграрно-правовий погляд / Я. Сидоров // Підприємництво, господарство і право. – 2017. – № 2. – С. 115–120.

**Подорожна Т.С.**  
кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри публічного права юридичного факультету  
Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича,  
м. Чернівці

## **ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕФОРМ ЯК ІНСТРУМЕНТ КОНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЇ ПРАВОВОГО ПОРЯДКУ**

### ***Анотація***

*У статті розглянуто проблему конституціоналізації правового порядку в контексті модернізації правової системи. Наголошено, що на стан правопорядку, крім традиційно значущих чинників, особливо впливають процеси реформування державності та відповідних соціально-економічних структур. Саме в наявному правопорядку практично проявляється не тільки якість правових суспільних інститутів, а й реальна правова політика держави, яка є основою плану законодавчого забезпечення реформ в Україні. Зроблено висновок, що нерозв'язаність правових проблем у країні зумовлює доцільність проведення масштабної реформи в галузі права задля глибокого перетворення національної правової системи. Така реформа не тільки виступатиме соціальним середовищем функціонування правової науки, а й зумовлюватиме формування нової парадигми правових досліджень. У цілому необхідність проведення перетворень у праві на базі Конституції приведе до ефективної конституціоналізації правового порядку в рамках правового забезпечення реформ.*

Правапорядок як відображення рівня стійкості, рівноваги й ступеня гармонізації соціальних зв'язків і відносин завжди зумовлений різними чинниками. У сучасному суспільстві на стан правопорядку, крім традиційно значущих чинників, особливо впливають процеси реформування державності та відповідних соціально-економічних структур. Саме в наявному правопорядку практично проявляється не тільки якість правових суспільних інститутів, а й реальна правова політика держави, яка, як слушно зауважують учені, є основою плану законодавчого забезпечення реформ в Україні [1]. Тому неправильно було б розглядати правопорядок поза цим динамічним складником, який завжди в умовах демократизації суспільства та конституціоналізації права має свою вагу.

Сьогодні українське суспільство всерйоз стурбоване станом правового порядку в країні. Незважаючи на всі зусилля держави, поки що не вдалося істотно зупинити зростання злочинності, забезпечити в повному обсязі дотримання прав і свобод людини й громадянина. Так, оцінивши основні тенденції щодо порушень прав людини в Україні протягом 2014 р., правозахисники дійшли висновку, що основні зусилля держави витрачаються на військовий конфлікт і боротьбу з корупцією, а права людини натомість потерпають [2]. Тобто істотно нівелюється дія одного з основоположних критеріїв успіху будь-якої реформи – її ціннісна основа та межі проведення, що

впливає на рівень її ефективності. Крім того, такий стан справ обумовлює відхилення від стратегічного спрямування реформ, а, отже, і від кінцевої їх мети [3]. Мабуть, однією з причин цього є недосконалість самих реформаторських пропозицій. До того ж реформи «накладаються» на неорганізованість і безладдя, наявні в суспільному житті, і аж ніяк не сприяють поліпшенню становища. На наш погляд, починати треба не з реформування, а з наведення порядку в системі законодавства, і лише після цього приступати до реформування правової системи в цілому. Закономірно в цьому зв'язку, що курс на встановлення міцного демократичного правопорядку отримує широку підтримку в більшості громадян. Це підтверджується тим, що орієнтація на людину, «людський ресурс» є основною метою та вирішальним чинником усіх реформ, оскільки практична значущість усіх дій суб'єктів управління в підсумку визначається результатами розвитку суспільної системи. Досягнення ж високого рівня правопорядку вимагає узгоджених спільних зусиль усього суспільства.

Спершу зауважимо, що для сучасної ситуації в правовій сфері (стану конституціоналізації права), на наш погляд, характерні такі негативні риси: відсутність раціонально обґрунтованої правової політики, системності рішень державної влади; відсутність оптимальних економічних і політичних умов для розвитку правової системи в цілому й окремих її елементів; низький рівень правосвідомості суб'єктів права та їх негативне ставлення до чинного законодавства; консерватизм та інертність їхніх дій. Усі ці обставини є серйозним гальмом реформаторських зусиль держави в правовій сфері.

Правова реформа – це складний і багатогранний процес. Реформування тісно пов'язане зі зміною влади, політичної системи, політики держави, ідеології, зміною політичного курсу. У таких ситуаціях виникає потреба вдосконалити нормативні акти. Причому вносити зміни необхідно не в окремі закони, системного оновлення потребує вся правова сфера. Адже законодавство відображає стан суспільних відносин і вже під час зміни цих відносин має змінитися саме. В іншому разі воно гальмуватиме розвиток суспільних відносин, що може призвести до політичного й соціального розшарування суспільства, до протистояння його соціальних груп і верств.

Незадоволення змістом і результатами дії вітчизняного законодавства висловлюють сьогодні не тільки професійні юристи, а й пересічні громадяни. Помітно зростає кількість прийнятих нормативних актів, які, з одного боку, з усе більшою інтенсивністю охоплюють нові сфери суспільних відносин, розширюючи простір своєї дії, а з іншого – усе детальніше прописують моделі належної поведінки. Попри таку інтенсифікацію офіційного регулювання соціальна реальність демонструє низьку результативність останнього: рівень правопорядку, правової свідомості, поведінки й діяльності всіх суб'єктів права залишає бажати кращого. Тому метою державної політики в цій сфері є корегування завдань і функцій правоохоронних органів, упровадження нових засад проходження служби, нових критеріїв оцінки роботи правоохоронців для підвищення рівня захисту прав і свобод людини, а також інтересів суспільства й держави від протиправних посягань [3].

Очевидно, що пріоритетами всіх реформ є людина, сім'я, суспільство, держава. Це накладає певний відбиток на основні елементи концепції правової реформи, для якої обрано такі ціннісні орієнтири:

1) питання правового забезпечення низки найважливіших напрямів формування й функціонування державності й розвитку повноцінного громадянського суспільства;

2) законодавче забезпечення системи прав людини в суспільстві, насамперед реальних гарантій прав і законних інтересів особи;

3) зміцнення й захист конституційного ладу;

4) реформування державного управління, зокрема вдосконалення системи державної реєстрації громадських об'єднань та інших юридичних осіб і контроль за їхньою діяльністю;

5) створення цілісної правової бази організації і діяльності судової системи й органів юстиції;

6) формування правової бази й інституційна реформа правоохоронної системи для посилення боротьби зі злочинністю;

7) вироблення принципів напрямів і форм здійснення реформи місцевого самоврядування;

8) розвиток системи правового виховання, зокрема поліпшення системи юридичної освіти і юридичної науки;

9) проведення правової експертизи в нормотворчій і правозастосовній практиці тощо.

Ці напрями правової реформи вельми важливі, проте центральне завдання реформи (головна проектна ідея) полягає, на наш погляд, у забезпеченні правових і організаційних гарантій прав і свобод людини, які є основою конституціоналізації права в цілому та правопорядку зокрема. Правова реформа багатьма нитками ідейно й безпосередньо пов'язана з конституцією, яка й визначає ці права та свободи. «Матриця» їхнього змісту міститься не стільки в концепції реформи, скільки в конституції країни. Саме в ній закладено головний орієнтир і критерій вітчизняного правового розвитку – людина, особа, громадянин, їхні права та свободи. У цьому значенні *саме права людини й громадянина можуть слугувати тим індикатором, що виявляє справжню мету конкретної правової реформи*. Обсяг прав людини й громадянина та їх реалізація показують справжні наміри державної влади щодо реформування різних сфер життя суспільства. Але права людини й громадянина не можуть розглядатись як абсолютна категорія, оскільки стратегічна мета будь-якої правової реформи – це узгодження правового розвитку держави із суспільними потребами. При цьому процес реформ містить як ризики, так і позитивні тенденції. Роль права тут може бути двоїстою: воно може як прискорювати, так і сповільнювати суспільний розвиток, що пояснюється мінливістю змісту й обсягу прав людини. Тому постає питання: для чого необхідно проводити правову реформу?

По-перше, Конституція України (ст. 1) стверджує, що Україна – соціальна, правова держава, і ця «політична і юридична заявка» вимагає певного підтвердження організаційними, правовими та матеріально-фінансовими засобами. По-друге, стан справ із правами людини, із законністю й іншими

важливими складниками громадянського суспільства такий, що не робити спроб змінити ситуацію в зазначених сферах на краще державна влада не має права. По-третє, зміни в законодавство краще вносити системно, на основі єдиного проекту, що вимагає плановості та скоординованих дій держави в рамках якогось концептуального документа та юридичних актів, що його розвивають. По-четверте, оскільки результативність більшості інституційних і галузевих реформ залежить від реалізації конституційної реформи в Україні (за такими напрямками, як децентралізація влади й місцеве самоврядування, реформа правосуддя, забезпечення прав людини), доцільно забезпечити комплексність таких реформ, одночасно координуючи очікувані результати інституційних і галузевих реформ із проектом Національної стратегії у сфері прав людини [4] і Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020». Отже, очевидним є те, що у зв'язку з економічними, політичними й соціальними трансформаціями в країні й у світі досить актуальним є питання реформування національного законодавства в контексті конституціоналізації права.

Проголошення України демократичною державою, забезпечення прав і свобод особи, принципу поділу влади й верховенства Основного закону вимагають детального перегляду всіх елементів правової системи, метою якої має стати насамперед удосконалення чинного законодавства. Удосконалення законодавства – це поступове доповнення, зміна, оновлення нормативних актів, їх розділів, статей, положень і термінів, пов'язане з необхідністю узгодження законодавства з розвитком суспільних відносин і міжнародних стандартів.

Утім, в юридичній літературі іноді трапляється вислів «реформування законодавства». Треба сказати, що законодавство не реформується, воно лише юридично закріплює зміни в суспільних відносинах і пов'язані із цими змінами перетворення, перебудову тих чи тих аспектів суспільного життя. Роль законодавства в цьому разі – *це правове забезпечення реформ*. Таким чином, оцінюючи хід проведення реформ в Україні, вважаємо за доцільне погодитися з позицією відомого правознавця Є. Захарова: «Реформа полягає не тільки й не стільки в розробленні й ухваленні нових законів, скільки в інституційних змінах та інноваціях, які мають бути запроваджені й перевірені. А зміни до законодавства потрібні для правового забезпечення цих змін та інновацій» [5]. По суті, це необхідність, викликана розвитком суспільних відносин і тими завданнями, які ставить перед собою держава.

Що ж таке правове забезпечення реформ і чим воно відрізняється від удосконалення законодавства? Слово «реформа» (франц. *reformе*, від лат. *reformo* – «перетворюю, поліпшую») означає перетворення, зміну, перебудову чого-небудь, що проводиться переважно законодавчим шляхом [6]. Реформування залежить від внутрішніх і зовнішніх умов, від характеру й гостроти суперечностей, що виникають у суспільстві. Звідси різкий перехід з одного якісного стану будь-яких інститутів права в інший, відповідно до цього відбувається зміна правовідносин, що вимагає прийняття нових правових норм і правових актів. Саме правова реформа є формою проведення передовсім модернізації правової системи держави. Однак строгого й загальноприйнятого науково-юридичного поняття правової реформи поки що немає, хоча спроб дати

таке визначення було чимало. Усі вони, як правило, зводяться до створення системних передумов для того, щоб держава подолати правовий бар'єр, тобто повністю відбулася як правова й одночасно соціально справедлива держава.

Правове забезпечення реформування суспільних відносин відрізняється від удосконалення правових норм тим, що під час правового забезпечення реформування створюється кілька законів або підзаконних актів чи кодифікований закон, а під час удосконалення закону чи будь-яких правових норм змінюється частина закону або законів, змінюються окремі норми, які необхідно змінити у зв'язку зі зміною ситуації, але й те, і інше являє собою єдине ціле – удосконалення законодавства, що є вирішальним чинником забезпечення належного правопорядку в державі.

Для правового забезпечення реформ спочатку потрібно визначитися з його цілями й завданнями, з'ясувати, яким має бути законодавство у зв'язку зі змінами політичної, економічної та соціальної обстановки. Це завдання не таке просте, як здається на перший погляд. Адже в нинішньому суспільстві потрібно створювати законодавство майбутнього загалом або за галузями, за правовими інститутами, тобто створювати законодавство для такого суспільства, яким його хочуть бачити реформатори. І найголовніше при цьому – точно визначити співвідношення цілей і можливостей для успіху реформування.

Правове забезпечення реформ має бути своєчасним, повним, обґрунтованим. Без цього реформа як така не відбудеться, або ж законопроекти доведеться поспіхом доповнювати, змінювати. Натомість відсутність ефективних програм реформування в умовах перехідного періоду призведе до погіршення стану й стагнації всіх сфер суспільного життя. Наслідком неякісного правового забезпечення реформ є гальмування державотворчих правових процесів, порушення правопорядку в суспільстві. У перехідні періоди неминучі безвихідні ситуації, коли громадяни змушені порушувати закон, щоб не відстати від суспільства, що йде вперед. Законність при цьому, звичайно, не забезпечується.

Відомо, що термін дії закону обмежений часом перебування суспільства на черговому етапі свого розвитку. У науковій літературі в оцінках процесів реформування застосовується теорія циклічності. На думку О. Медушевського, конституційний цикл – це період, у ході якого в суспільстві через певні проміжки часу відбувається зміна основних станів конституційного регулювання – від утрати старої конституції до прийняття нової, а потім – трансформації останньої під впливом реальності. Фазами циклічності вчений називає деконституціоналізацію як відмову від старого Основного закону; конституціоналізацію в контексті прийняття нового Основного закону; реконституціоналізацію – процес зміни нової конституції під впливом зміненої соціальної реальності [7]. Тобто тривалість «життя» закону залежить від того, чи відповідає він потребам суспільства. Тому законодавець мусить стежити за тим, щоб законодавство відповідало потребам суспільства. Рушійними силами реформування мають бути самі громадяни, зацікавлені в ліквідації старих і створенні нових суспільних відносин. Тобто глибина, ґрунтовність реформ залежать від активних дій «знизу». Дії громадян, підштовхуючи реформу, не дають їй зупинитися. Без підтримки більшості працездатного населення, без

належного правового забезпечення реформування може загальмуватися, а то й зовсім зупинитися. У цьому сенсі вельми показова правова реформа, яка покликана забезпечити належний правовий порядок. Сама ж якість правового забезпечення реформи залежить від того, наскільки закони відображають суть реформ, наскільки правильно вони відображають орієнтири, намічені самою реформою, наскільки повно враховують напрями й визначають етапи розвитку суспільства й наскільки вдало забезпечений консенсус між владою та суспільством.

Як же домогтися якісного забезпечення реформи? Насамперед органи, що здійснюють реформування, повинні володіти достатніми повноваженнями для втілення в життя необхідних перетворень. Під час проведення реформи її правова база визначає на майбутнє характер розвитку суспільних відносин. Тому для правового забезпечення реформи потрібно правильно визначити головний напрям розвитку суспільних відносин, передбачити етапи реформування та їх послідовність і відобразити все це в законах. Найбільшої шкоди реформуванню завдає саме непродуманість, поверховий підхід до справи, бажання обмежитися зміною форми без кардинальних перетворень. У таких випадках виходить, що реформа відбулася, а проблеми залишилися, а то й з'явилися нові, для розв'язання яких потрібно знову щось реформувати.

Реформа має бути об'єктивно необхідною, глибоко продуманою, вона потребує докладного програмування, обережності у відповідних розрахунках, правової експертизи, що спирається насамперед на положення конституції. За об'єктивної потреби в реформі головне – не запізнитися з правовим її забезпеченням; якщо це не відбудеться, реформа може піти не тим шляхом або загальмуватися, як це сталося в більшості республік СНД: чи не єдиною характерною рисою національного розвитку цих країн стала глибока криза, що охопила всі сфери життя. Основні джерела її походження – це відсутність державної стратегії, концептуальна безпорадність, невиразність політичної тактики державотворення [8]. Подолання таких негативних тенденцій слід розпочинати принаймні з удосконалення законодавства.

Процес удосконалення законодавства є безперервним і відображає всі етапи соціального, економічного, духовного, культурного й інших аспектів розвитку суспільства. Ґрунтуючись на Конституції України, вітчизняне законодавство в змістовому аспекті має виражати суверенну волю народу України, бути спрямованим на забезпечення прав і свобод людини й гідних умов її життя, на зміцнення демократичної, соціальної й правової держави й на розвиток громадянського суспільства [9]. Постійне вдосконалення законодавства, що вважається певною закономірністю розвитку сучасного суспільства, є необхідною передумовою наближення чинних правових норм до потреб сьогодення, їх відповідності нагальним потребам розвитку правової держави, підвищення ролі й авторитету конституції. Саме тому важливість завдань удосконалення вітчизняного законодавства полягає в тому, щоб воно максимально адекватно відповідало умовам і запитам сучасного суспільства, закріплювало його правові основи, правову законність і правовий порядок.

Адаптація законодавства до нових умов життя мусить відбуватися шляхом прийняття норм, що відповідають вимогам практики регулювання відносин, які стимулюють його розвиток. Але варто пам'ятати, що цей процес може піти безперспективним шляхом. Прийняття нормативних актів, прив'язаних до миттєвих потреб держави, не завжди відповідає об'єктивним потребам, не дає можливості для їх практичної реалізації а рiогi. У такому разі завжди матиме місце бурхлива й даремна правотворча діяльність, на тлі якої правові проблеми або залишаються незмінними, або виникають нові. Неможливо вимагати від законодавства цілковитого розв'язання всіх проблем, що виникають у сфері правового регулювання. Тому прийняття нових законодавчих актів без урахування перспективи розвитку правових відносин ніколи не виправдовує себе, і чим далі, тим більше воно посилює практичну нерентабельність права загалом, підриває його авторитет і знижує рівень правопорядку. Законодавство варто покращувати шляхом унесення змін, що мають перспективне значення для практики правозастосування. Не можна назвати вдосконаленням законодавства випадки, коли зміни або доповнення вносяться в інтересах вузького кола суб'єктів правовідносин. Щоб правові норми точно відображали в суспільстві реальні суспільні відносини, потрібно приймати їх згідно з науковими прогнозами розвитку суспільства, з урахуванням моніторингу змін у політичному, економічному й інших сферах життя суспільства.

Нині в юридичній літературі цілком виправдано порушується питання про необхідність проведення в Україні повномасштабної правової реформи. Так, на думку М. Ставнійчук, державі сьогодні потрібна систематизація реформ, від економіки, фінансів, соціальної політики до політичної системи, внутрішньої та зовнішньої безпеки. На переконання авторки, єдиним чинником, що за своєю природою може сьогодні стати матрицею реформування для всієї країни, є конституційно-правова модернізація [10]. Ця реформа мислиться нами як завдання, яке потрібно виконати в трьох напрямках: завдання правової трансформації українського суспільства, трансформації та стабілізації системи права, реалізації жорсткої й стійкої системи правозастосування та забезпечення доступу громадян до правосуддя. Таким чином, правову реформу слід поділити на три основні напрями: проведення конституційної, законодавчої та судової реформ. Крім того, Венеціанська комісія підкреслила, що ефективне реформування судової системи України неможливе без унесення змін до Конституції України в частині скасування повноважень Верховної Ради України в процесі безстрокового призначення суддів та їх звільнення; скасування повноважень Верховної Ради України щодо зняття недоторканності суддів; скасування конституційного повноваження Президента утворювати й ліквідувати суди, натомість урегулювавши це питання на рівні закону [11].

Ідеться, передусім, про реформу публічної адміністрації, адміністративно-територіальну, судово-правову реформи, реформу кримінальної юстиції, а також про реформування місцевого самоврядування в Україні [12]. Усі ці напрями тісно пов'язані й переплетені один з одним, оскільки реформування судів неможливе без створення відповідної законодавчої бази, як і втілення норм закону – без судової системи. Одночасно, з урахуванням фундаментального



значення конституційного права (щодо інших галузей права), виникає потреба обґрунтування можливості реалізації оновлених або потенційних конституційних основ у поточному галузевому законодавстві й організаційно-правових моделях при неухильній конституціоналізації державного й суспільного життя для процесу забезпечення конституційної законності [13]. З огляду на це, важливим поступом у правовому забезпеченні реформ є саме конституційна реформа, здійснення якої є складовою частиною ширшої проблеми реформування Української держави й суспільства, усієї правової системи [14].

Як зауважує О. Скрипнюк, якщо спробувати дослідити правову реформу як певний цілісний процес, що має загальну основу й загальну мету (незалежно від того, в якій сфері суспільно-правових відносин він реалізується), то слід визнати, що такою загальною метою може й повинне бути саме конституційне реформування, точніше, – *конституційна реформа* (курсив наш – Т. П.), оскільки саме на рівні Конституції України як Основного закону суспільства й держави конститууються фундаментальні правові принципи й норми, які визначають порядок організації та функціонування всіх гілок державної влади (законодавча, виконавча й судова влада), усіх її інститутів, а також порядок взаємодії суспільства, індивіда й держави [9]. Тобто конституційна реформа є, так би мовити, невід’ємною частиною онтології правової системи будь-якої держави [15]. На сучасному етапі правового розвитку основоположні завдання Української держави полягають у модернізації української правової системи, головне призначення якої – закладення фундаменту державотворення й стабільності правового порядку.

В умовах розпочатої в Україні правової реформи постало надзвичайно важливе питання про підвищення ефективності дії правових норм, без чого досить проблематично здійснити політичні, економічні й інші реформи, сформувані правову державу й громадянське суспільство. Саме в цьому значенні простежується велика роль конституції в утвердженні демократичної правової держави. Наразі формула «конституція є Основним законом держави, що володіє найвищою юридичною силою» наскільки звична, настільки й малоефективна. Це пов’язано безпосередньо з тим, що конституційний лад України на сучасному етапі розвитку є транзитивним. Поряд зі значними досягненнями в демократизації суспільного життя, утвердженні прав і свобод людини, закладенні основ громадянського суспільства він досі зберігає низку рудиментів попередньої епохи [16]. Тому, досліджуючи процес конституціоналізації, потрібно звернути увагу й на те, що цей процес далеко не новий, а швидше традиційний, властивий усім попереднім і, найімовірніше, майбутнім етапам розвитку правової системи України. Це пов’язано передусім із тими кризовими явищами, які охопили не лише сферу економіки, а й правову культуру, правотворчість і навіть правосуддя. Така ситуація вимагає від науки адекватної реакції. Насамперед ідеться про формування якісно нової моделі реалізації норм конституції (конституційних стандартів), організації економічної, політичної, правової й духовної систем суспільства [17].

Сучасний правовий розвиток визначається зміною зовнішньополітичних пріоритетів, удосконаленням державного управління та державного устрою, особливостями політичного режиму та соціально-економічного розвитку. Ідеться, по суті, про вироблення й удосконалення найефективнішої конституційної моделі механізму державного управління [18]. Як свідчить практика Конституційного Суду України, в його діяльності положення Конституції України в процесі тлумачення постійно розвиваються. Відповідно конституційні норми мають здійснювати постійний регулятивний вплив на всі компоненти правової системи. Їх конституціоналізацію можна назвати одним із проявів безпосередньої дії Конституції, спрямованої на гармонізацію суспільних відносин і реалізацію принципу верховенства права. Тому для дійсної змістової цілісності законодавства мало наявності в Конституції основоположних засад, потрібна змістова єдність самих основ конституційного ладу.

Очевидно, така єдність не з'являється сама собою, вона формується в тривалому й суперечливому процесі вироблення основоположних юридичних норм шляхом формулювання відповідних конституційних положень. Цей процес має включати в себе *перегляд чинного законодавства, скасування застарілих нормативних актів, створення нових законів, удосконалення законодавчого процесу й законодавчої техніки*. Здійснення таких повномасштабних реформ можливе не лише шляхом унесення змін до Основного закону, а передовсім через *нове концептуальне ставлення до Конституції*. Цей процес є досить складним, адже прийняття нової Конституції не завершує конституційних перетворень. Тобто складність полягає не в тому, щоб *переписати Конституцію*, а в *необхідності нового підходу до неї, до її статусу в суспільстві, у правовій системі*. Це має бути не просто текстуальна зміна, а перегляд усього правового регулювання, механізму дії й ефективної реалізації норм Основного закону.

Як зазначається в літературі, конституція – текстуально закована модернізація з її цілеспрямованістю та ресурсами. Розкодування й реалізація конституції – це і є модернізація [19]. Конституція України справді є позитивною формою розкодування природно-правових принципів, і саме правозастосування положень її тексту постійно вдосконалюється, про що свідчить практика Конституційного Суду України. Проте зміст конституційної реформи не може бути зведений лише до проблем оновлення Конституції як нормативного правового акта чи його окремих положень. Отже, здійснення конституційної реформи виходить за межі процедурних питань і завдань юридичної техніки.

З огляду на це в контексті нашого дослідження варто наголосити не на прийнятті нової Конституції, а на таких поняттях, як «модернізація конституції», «конституційна модернізація», «новелізація конституції» і «конституційна реформа». Зв'язок цих понять із категорією «конституціоналізація правового порядку» характеризується відношенням підпорядкування; отже, керуючись закономірністю відношення підпорядкування понять, можна стверджувати про наявність у цих поняттях як загальних ознак, притаманних підпорядковуючій категорії («конституціоналізація правового порядку»), так і специфічних ознак, притаманних тільки цим поняттям, які тісно взаємопов'язані, у чому

взаємозамінні, синонімічні за своїм змістом [20]. Крім того, особливості зазначених понять зумовлюються їх внутрішнім взаємозв'язком, через який визначається характер і мета конституційного процесу. При цьому головна мета процесу конституційної модернізації, конституційного удосконалення Основного закону – «підготовка всебічних обґрунтованих пропозицій відносно змін і доповнень до діючої Конституції» [20].

Не вдаючись у детальне обговорення всіх пов'язаних із цим питань, відзначимо, що основоположні поняття «модернізація конституції» і «конституційна модернізація» в нашому уявленні хоч і взаємопов'язані, але все ж таки різні, не тотожні між собою конституційно-правові явища, різниця між якими виявляється вже на рівні об'єкта перетворювального впливу. Якщо модернізація Конституції пов'язана з удосконаленням, оновленням безпосередньо тексту Основного закону, то конституційна модернізація й новелізація відображають, насамперед, якісний стан процесу здійснюваних перетворень, що стосуються як окремих державно-правових інститутів, так і всієї державно-правової системи. Як зауважує О. Тодика, новелізація конституції – це не тільки серйозний правовий, а й політичний крок, який має істотне значення як для конституційного, галузевого законодавства, так і для всієї системи суспільних відносин [21]. Л. Бутько конституційну реформу визначає як найважливіше державно-правове явище, що являє собою сукупність правових, організаційних і політичних заходів, які проводяться з метою якісної зміни чинного або прийняття нового Основного закону держави й на його основі – поступового оновлення всього законодавства в державі й самої держави [22]. У рамках конституційної модернізації відбувається динамічне оновлення суспільних відносин, забезпечується їх модифікація відповідно до конституційних цілей, принципів і норм. У цьому плані конституційна модернізація може розглядатися як поняття, близьке за суттю до терміна «конституційне реформування», зміст якого вміщує всю багатогранність конституційних перетворень, що реалізуються в різних формах, різними методами й засобами.

У конституційно-правових дослідженнях, що стосуються зазначеної проблематики, цим терміном позначають не тільки часткові перетворення конституції, а й зміну основ суспільного ладу, причому (залежно від займаної позиції стосовно зміни конституції) ці перетворення не завжди розглядаються як прогресивні. З позицій самого «буття» конституційної реформи необхідна наявність соціально-економічних, політичних, організаційних, правових і духовних передумов її проведення. Отже, конституційну реформу слід розглядати як процес, який отримує цілісні системні характеристики в результаті взаємодії соціально-економічних, політичних, правових та інших процесів, системні властивості яких виникають у процесі такої взаємодії. Це дозволяє визначити різноманітні зв'язки конституційної реформи з тим зовнішнім середовищем, в якому вона проводиться. Крім того, це має відбуватися в парадигмі сучасного права, яке має бути конституційним у своєму сутнісному вимірі.

Якщо ж ототожнювати модернізацію конституції та конституційну модернізацію, а відповідно й реформу конституції та конституційне реформування, то поняття «модернізація конституції» («конституційне реформування») виявиться суто позитивістським, і відображає воно хоча й досить важливий, проте лише один бік конституційних змін – текстуальну зміну конституції в цілому чи її окремих положень. Інші правові можливості перетворень конституційно-правової системи, найімовірніше, будуть виключені [23]. Тому вищезазначені поняття стосуються більш високої форми конституційного реформування – конституціоналізації правового порядку – і є похідними категоріями в її понятійно-категорійному ряді.

Зазначена проблематика привертає дедалі більше уваги в рамках модернізаційного розвитку національної правової системи та гармонізації законодавства України з міжнародним і європейським правом. Реформований Основний закон має відповідати загальновизнаним міжнародним стандартам, принципам і вимогам міжнародно-правових документів у сфері прав людини, а також максимально враховувати рекомендації й висновки Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеціанська комісія), Парламентської Асамблеї Ради Європи, досягнення й тенденції сучасного конституціоналізму. Для цієї ґрунтовної роботи свого часу було створено Конституційну Асамблею; нині в цьому напрямі діє Конституційна Комісія (утворена Указом Президента України від 3 березня 2015 р. № 119/2015) з питань підготовки законопроектів про внесення змін до Конституції України. До того ж законодавчий орган неодноразово проводив парламентські засідання у формі громадських слухань із питань обговорення конституційної реформи. Відповідні законодавчі зміни розглядаються під час всеукраїнських «круглих столів» та інших заходів.

Як слушно зауважує О. Скрипнюк, процес конституційно-правової модернізації вимагає чіткої ідентифікації пріоритетів, запровадження яких дає змогу ґрунтовно розвинути норми чинної Конституції [9]. Зауважимо, що оцінка впливу конституційного законодавства, яке обумовлює практично всі реформи в державі, виявила такі його пріоритети: створення сприятливих умов для формування нового конституційного (державного та суспільного) устрою; визначення умов формування нової системи економічних відносин; закріплення нових принципів організації й функціонування державного та суспільно-політичного життя; фактичне втілення в життя положень Основного закону; подальша конституціоналізація всіх елементів правової системи; визнання авторитету норм міжнародного права.

Щодо останнього зазначимо, що проголошені в Конституції України правові ідеї, норми й принципи, положення про права та свободи людини й громадянина повинні відповідати міжнародним стандартам. Лише тоді вони матимуть важливе значення для продовження конституційно-правової реформи. На думку О. Святоцького, саме зміни до Конституції України повинні забезпечити той фундамент демократичних змін та побудови європейської демократичної країни, який дозволить розбудувати Україну як незалежну європейську державу, де кожен українець матиме своє гідне місце [24]. Проте внесення змін до Конституції України – це досить складний процес, що має базуватися лише на

грунтовній науковій основі. Водночас конституційна реформа не повинна передбачати розроблення й прийняття нової Конституції України, оскільки більшість положень чинної Конституції, попри її недоліки, виправдали себе часом, сприяли становленню нової незалежної держави [25]. Конституція, що спирається на панування права, заперечення свавілля влади та безправ'я підвладних, – це перша необхідна умова правової держави. Конституція України має містити принципи дотримання прав і свобод людини й громадянина, народовладдя, верховенства права, поділу влади, неподільності національного суверенітету.

Якщо конституція – це той основний правовий регулятор суспільних відносин у державі, який повинен реагувати на всі зміни, то виникає проблема або постійної зміни конституційних норм, або формування їх таким чином, щоб їх зміст не потрібно було змінювати в умовах мінливого суспільства. Перетворююча функція конституційної реформи проявляється у впливі на свідомість людей, забезпечуючи переоцінку цінностей, переорієнтацію людини та її адаптацію до нових умов життя [15]. Такі зміни й доповнення до Основного закону не повинні становити небезпеку для встановлення в державі конституційного правопорядку. Це пов'язано з процесами забезпечення прав і свобод людини й громадянина, а також із процесами взаємодії міжнародного й національного права в умовах інтеграції та глобалізації.

З огляду на це, можна виокремити деякі тенденції впливу процесу конституціоналізації на формування правової системи та забезпечення правового порядку. Перша з них пов'язана з необхідністю розроблення певних концептуальних положень, в яких визначаються основні принципи та процесуальні механізми формування гармонійного розвитку міжнародного й національного законодавства, конституційною основою якого є глобалізація (поєднання основних регіональних, локальних, національних проблем в єдине ціле) і гармонізація (особливий тип взаємодії законів, процес удосконалення, уніфікації, соціалізації структурних елементів правової системи). Сьогодні Україна перебуває під впливом зовнішніх глобальних чинників і тенденцій. Такі зміни не могли не позначитися на стані й функціонуванні правової системи та її структурних компонентів: правової свідомості, системи законодавства, правотворчого й правозастосовного процесів. Однак в умовах переходу України до ринкової економіки, формування громадянського суспільства й соціально-правової держави, як і раніше, існує потреба оптимізації правового порядку та визначення шляхів його забезпечення.

Друга тенденція спрямована на підвищення ролі конституції з метою єдності правової системи та забезпечення правового порядку. Вона безпосередньо пов'язана з процедурами узгодження чинного законодавства, проблемами його відповідності нормам конституції, а також процедурами ліквідації законотворчих помилок. У руслі означеної тенденції виникає принципове питання – формування якісного законодавства. Саме якість законодавства безпосередньо впливає на якість правової системи й на забезпечення належного правового порядку.

Третя тенденція впливу процесу конституціоналізації на правову систему зосереджена на досягненні єдності правотворчої та правозастосовної практики. Конституція України є основою (стрижнем) розвитку правової системи й нормативною основою правового порядку, виконуючи ключову роль у правотворчій і правозастосовній діяльності держави. Саме в конституції відображаються всі тенденції інтернаціоналізації національного правопорядку, що обумовлено міжнародними стандартами та вимогами правозастосовної практики міжнародних юрисдикційних органів, зокрема практикою Європейського суду з прав людини.

Четверта тенденція – це формування чіткої ієрархії чинного законодавства шляхом ліквідації прогалів і колізій нормативно-правового інструментарію. Ця проблема пов'язана насамперед із конституційністю норм чинного законодавства й зумовлена принципом прямої дії та верховенства конституції. Порядок законодавства повинен визначатися в Основному законі. Конституція України здійснює особливий вплив на ієрархічну структуру законодавства. З одного боку, вона є невід'ємною складовою частиною національного законодавства, а з іншого – правовим базисом його функціонування й розвитку. Виходячи із цього, вітчизняні вчені справедливо наголошують, що в процесі становлення національного законодавства роль і значення Конституції України у формуванні його ієрархічної структури має посилюватися. Основний закон України має визначати основоположні засади й принципи ієрархічної структури законодавства, забезпечувати його цілісність, системність і узгодженість. Такі підходи слід урахувати в процесі формування нової редакції Конституції України, який розпочато в нашій державі [26].

Важливою є п'ята тенденція впливу процесу конституціоналізації на правову систему – щодо розподілу повноважень між гілками влади. Характеризуючи конституційний принцип поділу влади в контексті публічного врядування, М. Савчин зазначає, що поділ влади є не тільки засобом запобігання виникненню авторитарної влади, а й відправною точкою раціональної організації системи публічної влади, що дає можливість взаємного контролю через відповідну систему стримувань і противаг [27]. Отже, важливим є розподіл повноважень між органами державної влади й органами місцевого самоврядування в аспекті механізму стримувань і противаг, а також із погляду виконання наглядових і контрольних функцій органів держави. Пріоритетна роль у цьому відведена Міністерству юстиції України, яке реалізує державну політику у сфері адвокатури, нотаріату, державної реєстрації, забезпечення встановленого порядку діяльності судів, виконання судових актів тощо.

Шоста тенденція впливу конституціоналізації на структуру правової системи стосується формування правової свідомості та правової культури, основою яких є правокультурний статус конституції. Саме з формування конституційної правосвідомості беруть початок необхідні зміни до конституції. Найважливішим моментом, що виражає реальний стан правопорядку, є кардинальна зміна бачення права, характеру його взаємозв'язку з державою, ролі й місця права в суспільстві, перспектив його розвитку. І саме на цих рівнях правової системи конституціоналізація може бути класифікована, а її результати – установлені й

визначені з метою опосередкування суспільних відносин, становлення конституційного правопорядку [28], забезпечення принципу конституційності чинного законодавства та підвищення авторитету права в житті суспільства.

У власне методологічному сенсі (у контексті правового забезпечення реформ) вплив конституціоналізації на правосвідомість суб'єктів права має розглядатися щонайменше в двох аспектах: а) як зміна теоретико-методологічних засад наукового розуміння сутності права та предмета правового регулювання, загальної ідеології правового процесу, який повинен утілювати найважливіші правові цінності сучасного світу; б) як зміна правової організації та функціонування Української держави, яка має полягати в пошуку нових форм взаємодії з громадянським суспільством і забезпечувати ті фундаментальні конституційні принципи, які й роблять державу демократичною, правовою та соціальною.

На думку В. Тертишника, під час здійснення конституційної та законодавчої реформи важливо неухильно дотримуватися принципів верховенства права, юридичної визначеності, сформованих у правових позиціях Європейського суду з прав людини принципів пропорційності в застосуванні сили чи вимушених обмежень прав і свобод людини, інших наріжних каменів правової держави, а під час прийняття нових законів не допускати звуження наявних прав і свобод людини, що й вимагає закладена в ст. 22 нашої Конституції фундаментальна засада непохитності вектора цивілізаційного вибору – розбудови правової держави [29]. Із цих позицій основними напрямками правової реформи, зміст яких має бути відомий ще до початку процесів реформування, на нашу думку, є вдосконалення концепції розвитку правової системи, закріплення системи нових людиноцентристських правових принципів, переорієнтація правосвідомості, удосконалення механізмів формування й реалізації права. Указані вище правові механізми сприятимуть ефективнішому конституційному розвитку нашої держави задля вдосконалення й гармонізації всіх сфер життя суспільства, зокрема й правової. Усе це робиться для створення й оновлення, а не порушення конструктивного механізму захисту прав і свобод людини й громадянина, що і є головною метою конституціоналізації правового порядку. Саме тому пошук власної моделі розвитку засад суспільно-політичної й економічної систем має пройти досить складне випробування людською довірою й визнанням авторитету Основного закону.

Результатом впливу процесу конституціоналізації на всі елементи права є формування ефективної правової системи як сукупності узгоджених, взаємопов'язаних і взаємодіючих правових засобів, інститутів, що існують і функціонують у державі, за допомогою яких державна влада здійснює керівний, організаційний і регулятивний вплив на суспільні відносини та поведінку людей, наслідком чого є належний стан правового порядку. Для досягнення такого стану необхідне забезпечення органічної єдності всього конституційного масиву, що обов'язково приведе до узгодженого розвитку конституції та галузевого законодавства. Основою цього процесу має стати налагоджений механізм конституціоналізації правового порядку, що полягає в реалізації конституційних принципів і норм у законотворчості у сфері приватного та публічного права, у

судовій та іншій правозастосовній практиці, у контрольно-наглядовій діяльності із забезпечення й захисту прав і свобод людини й громадянина. Сучасний розвиток конституційних відносин має виходити з необхідності врахування в державній діяльності інтересів людини й громадянина, дотримання пріоритету їхніх прав і свобод, підвищення та розвитку громадянської активності осіб і їх об'єднань, а також суверенної єдності всієї нації. «Конституція повинна пройти перевірку на практиці <...> протягом значного періоду часу», – рекомендувала Венеціанська комісія [30].

У цьому аспекті важливо відзначити, що розроблення доктринальної концепції конституційної реформи має здійснюватися на підставі відповідного наукового підґрунтя, а її проведення – без поспіху та надмірного радикалізму. У сучасних умовах конституційних перетворень, з урахуванням конституційно-правової практики, що склалася, а також виходячи з необхідності її наукового осмислення, системна модернізація Конституції України як Основного закону держави та суспільства повинна здійснюватися на визначеній методологічній основі. Це передбачає створення відповідного методологічного алгоритму досягнення поставленої мети як оптимальної системи формалізованих задач із максимально можливим наближенням до прогнозованого результату [31]. Зокрема, ключовими проблемами, які мають бути розв'язані в процесі конституційного реформування, є:

- гарантування стабільності конституційного ладу, утвердження його ключових засад, а саме: верховенства права, народовладдя, прав і свобод людини й громадянина;
- посилення відповідальності влади на найвищому рівні та завершення процесу її децентралізації шляхом розвитку місцевого самоврядування на засадах автономності, субсидіарності, матеріально-фінансової самостійності;
- забезпечення на конституційному рівні реалізації форм безпосередньої демократії й необхідності застосування референдарного способу оновлення конституційного ладу;
- докорінне реформування виборчого законодавства під час обрання представницьких органів влади;
- комплексне реформування судової системи відповідно до вимог міжнародних стандартів, яке б забезпечило ефективність правосуддя, доступ громадян до суду та право людини на справедливий суд [32].

Отже, у ході конституційної реформи змінюється не тільки сама конституція, у рух приходять усі правотворчі процеси. Їх аналіз дозволяє говорити про інтенсивність перетворювальних дій, бачити підсумки реформування й визначити функціональне призначення конституційної реформи [33]. Поляризація поглядів свідчить про те, що предметами конституційної модернізації передусім мають стати виборча система, місцеве самоврядування, територіальна організація, адміністративна реформа. Важливою також є судова реформа, справжній сенс якої полягає в тому, щоб створити новий судовий порядок. Політичні експерти звертають увагу на те, що йдеться не лише про суто нормотворчий процес, а про реалізацію цілого комплексу заходів правового, організаційного, фінансового характеру. На їхню думку, проведення



конституційно-правової модернізації передбачає планування цієї роботи, підготовку концепції з визначення методології, основного інструментарію, постановку завдань і цілей, визначення пріоритетів і прогнозування результатів. Прийняття Закону України № 2222-IV, а згодом – його відновлення істотно змінило політичну систему суспільства та взаємовідносини між її суб'єктами, піднесло на новий рівень конституціоналізацію суспільного розвитку. Найважливішим моментом, що виражає реальний стан власне правового порядку, є кардинальна зміна бачення права, характеру його взаємозв'язку з державою, ролі й місця права в суспільстві, перспектив його розвитку. І саме на цих рівнях правової системи конституціоналізація може бути класифікована, а її результати – встановлені й визначені з метою опосередкування суспільних відносин, становлення конституційного правопорядку [34], забезпечення принципу конституційності чинного законодавства та підвищення авторитету права в суспільстві. Усе це поставило на порядок денний потребу переосмислення положень конституційного процесу.

Отже, процес конституціоналізації – багатоаспектний і стосується практично всіх елементів правової системи, а особливо законодавства. При цьому ефективність такого процесу залежить не тільки від творців галузевих правових систем, а й від стану Основного закону. У цьому контексті заслуговує на увагу робота Конституційної комісії щодо оновлення Конституції України. Вбачається, що в забезпеченні конституціоналізації законодавства більш результативною має бути й діяльність Конституційного Суду України.

Отже, можемо підсумувати: усі розпочаті реформи в країні викликані об'єктивними умовами. Реалізація загально визнаного принципу верховенства (панування) права або правової держави, який лежить в основі Конституції України, належить до головних інтересів Української держави. Перехід до демократичного державного устрою значно підвищив роль права в житті українського суспільства. Наявна донедавна правова система була недієвою, дедалі частіше виявляла свою неспроможність охороняти законність і правопорядок, забезпечувати правовий захист життєво важливих інтересів суб'єктів права. На жаль, сьогодні правова реформа ще далека від завершення. Модернізаційні процеси в країні йдуть у п'яти напрямках: реформа у сфері місцевого самоврядування; реформа державного устрою України; адміністративна реформа та реформа державної служби; реформа політичної системи й порядку формування законодавчих (представницьких) органів державної влади; судова й економічна реформи. Однак у зазначеному ракурсі, на нашу думку, не визначено низку істотних для реформування моментів: наскільки глибоко ці реформи повинні модернізувати зазначені інститути і як держава має координувати процес модернізації.

Нерозв'язаність правових проблем у країні зумовлює доцільність проведення масштабної реформи в галузі права задля глибокого перетворення національної правової системи. Така реформа, на наше переконання, не тільки буде соціальним середовищем функціонування правової науки як спеціалізованої діяльності теоретико-прикладного характеру, а й зумовлюватиме формування нової парадигми правових досліджень. У цілому необхідність здійснення

перетворень у праві на базі конституції приведе до ефективної конституціоналізації правового порядку в рамках правового забезпечення реформ. Звичайно, успіх проведення правових реформ безпосередньо залежатиме від якості прийнятих законів, бо саме цей чинник є визначальним. Водночас ефективність Основного закону чи не найбільше залежить від того, наскільки його розуміють, а отже, і підтримують громадяни. У зв'язку із цим важливо, щоб в українському суспільстві було сформовано глибоку правову культуру, що сприятиме підвищенню дієвості конституції, утіленню її положень у повсякденну суспільну діяльність [35]. Така конституціоналізація забезпечить перетворення правової системи в контексті не тільки правотворчості та правозастосування, а й змінить правосвідомість громадян, їхнє ставлення до конституції як цінності та надбання людської цивілізації.

### Список використаних джерел:

1. Селіванов А. Закон – стрижень творення і функціонування суспільних відносин / А. Селіванов, В. Комаров // *Голос України*. – 2015. – 6 жовт. – № 185 (6169). – С. 4.
2. Права людини в Україні 2014: Доповідь правозахисних організацій [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://helsinki.org.ua/index.php?r=1.4.1.11>.
3. Права людини в Україні: перше півріччя 2015. Наукове видання / за ред. А. Благої, О. Мартиненка / Українська Гельсінська спілка з прав людини. – Київ, 2015. – С. 5.
4. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://hrstrategy.com.ua/documents/versions/2#cts854f6aee45f58e>.
5. Захаров Є. «Про реформу органів внутрішніх справ» / Є. Захаров [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.khpg.org/index.php?id=1432232964>.
6. Словник іншомовних слів / уклад. : С. Морозов, Л. Шкарапута. – К. : Наукова думка, 2000. – С. 501.
7. Медушевский А. Теория конституционных циклов / А. Медушевский. – М. : Изд-во ГУ ВШЭ, 2005. – С. 84.
8. Українська державність у ХХ столітті: історико-політологічний аналіз / О. Дергачов (кер. авт. кол.). – К. : Політ. думка, 1996. – С. 2.
9. Теорія і практика конституціоналізації галузевого законодавства України : [монографія] / наук. ред. Ю. Шемшученко; відп. ред. Н. Пархоменко. – К. : Юрид. думка, 2013. – С. 3.
10. Ставнійчук М. Окремі проблеми новітнього конституційного процесу у світлі висновків Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанська комісія) / М. Ставнійчук // *Право України*. – 2012. – № 8. – С. 146.
11. Joint opinion by the Venice Commission and the Directorate of Human Rights of the Directorate General of Human Rights and the Rule of Law on the Law on the Judiciary and the Status of Judges and amendments to the Law on the High Council of Justice of Ukraine, adopted by the Venice Commission at its 102nd Plenary Session (Venice, 20–21 March 2015) CDL-AD(2015)007-e [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD%282015%29007-e>.
12. Онищук М. В українському суспільстві назріла нагальна потреба у проведенні правових реформ: інтерв'ю з колишнім Міністром юстиції України Миколою Онищуком / М. Онищук // *Юрид. журн.* – 2009. – № 12. – С. 18.
13. Проблеми сучасної конституціоналістики : [навч. посіб.] / М. Орзіх, М. Афанасьєва, В. Барський [та ін.]; за ред. М. Орзіха. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – С. 31–32.
14. Актуальні проблеми конституційного права України : [підручник] / за заг. ред. проф. А. Олійника. – К. : Центр учбової літератури, 2013. – С. 9.

15. Волошин Ю. Конституційна реформа та модернізація в сучасній державі в умовах європейської інтеграції: проблеми теорії і практики : [монографія] / Ю. Волошин, О. Пересада. – О. : Фенікс, 2013. – С. 18.
16. Іщенко О. Конституційно-правові основи адміністративно-територіального устрою України : [монографія] / О. Іщенко. – К. : Юрінком Інтер, 2014. – С. 140–141.
17. Теорія і практика конституціоналізації національних систем права та законодавства: український досвід : аналіт. доповідь / відп. ред. Н. Пархоменко. – К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2012. – С. 22.
18. Конституційний процес в Україні та світовий досвід конституціоналізму : [моногр. ] / Ю. Шемшученко, О. Батанов, А. Крусян та ін. – К. : Юрид. думка, 2014. – С. 80.
19. Габрелян Э. Конституция и модернизация / Э. Габрелян // Рос. юстиция. – М. : Юрист, 2010. – № 4. – С. 48.
20. Селіванов А. Конституційні проблеми в сучасній теорії права: доктрина стабільності та охорони Конституції України в контексті її модернізації та ефективного конституційного правосуддя / А. Селіванов. – К. : Логос, 2012. – С. 6.
21. Тодика О. Конституційна реформа в Україні в аспекті народовладдя і розвитку правової системи / О. Тодика // Вісник Акад. правових наук України. – 2004. – № 1(36). – С. 27.
22. Бутько Л. Конституционная реформа: теоретико-правовой анализ : дис. ... д-ра. юрид. наук / Л. Бутько. – СПб., 1998. – С. 60.
23. Бондарь Н. Конституционное правосудие сквозь призму теории конституционного права в соотношении с концепцией конституционной модернизации / Н. Бондарь, А. Джагарян // Віче. – 2012. – № 12. – С. 9.
24. Святоцький О. Пріоритети новітнього конституційного процесу в Україні / О. Святоцький // Право України. – 2014. – № 7. – С. 9.
25. Мацюк А. Методологічні підходи та науково-практичні рекомендації щодо вдосконалення Основного Закону держави / А. Мацюк // Публічне право. – 2015. – № 1(17). – С. 19.
26. Мельник В. Теоретичні проблеми ієрархічної структури законодавства : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / В. Мельник ; Нац. акад. внутр. справ. – К., 2012. – С. 87–88.
27. Публічне урядування, права людини і демократія: регіональний зріз євроінтеграції : [монографія] / Т. Карабін, Я. Лазур, М. Менджул, П. Трачук та ін. – Ужгород : Вид-во УжНУ «Говерла», 2015. – С. 17.
28. Бондарь Н. Конституционализация социально-экономического развития российской государственности (в контексте решений Конституционного Суда Российской Федерации) / Н. Бондарь. – М. : Викор-Медиа, 2006. – С. 6–8.
29. Тертишник В. Цивілізаційний вибір та проблеми конституційної реформи сьогодення в Україні / В. Тертишник // Обозреватель, 14 марта 2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://my.obozrevatel.com/politics/37916-tsilivizatsijnij-vibir-ta-problemi-konstitutsijnoi-reformi-sogodennya-v-ukraini.htm>.
30. Висновок Європейської комісії «За демократію через право» від 17 грудня 2010 р. (п. II). [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994\\_a36](http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994_a36).
31. Конституционные преобразования в Украине: история, теория и практика : [монографія] / М. Орзих, А. Крусян, В. Шаповал. – К. : Юрінком Інтер, 2013. – С. 37.
32. Висновки до актуальної теми // Право України. – 2009. – № 11. – С. 24–25.
33. Белов Д. Парадигма українського конституціоналізму та конституційна реформа: питання співвідношення / Д. Белов, Ю. Бисага // Наук. вісник Ужгород. нац. ун-ту. – 2014. – Сер. «Право». – Вип. 28. – Том 1. – С. 65.
34. Бондарь Н. Конституционализация социально-экономического развития российской государственности (в контексте решений Конституционного Суда Российской Федерации) / Н. Бондарь. – М. : Викор-Медиа, 2006. – С. 6–8.
35. Подорожна Т. Правовий порядок: теоретико-методологічні засади конституціоналізації : [монографія] / Т. Подорожна. – Київ : Юрінком Інтер, 2016. – С. 498.

**Пузиков Р.В.**

*кандидат юридических наук, доцент,  
доцент кафедры гражданского права  
Института права и национальной безопасности  
ФГБОУ ВО «Тамбовский государственный университет  
имени Г.Р. Державина»,  
координатор Научно-образовательного центра  
правовой политики субъектов Российской Федерации,  
г. Тамбов, Российская Федерация*

**Жидкова Е.Н.**

*аспирант кафедры теории и истории государства и права  
Института права и национальной безопасности  
ФГБОУ ВО «Тамбовский государственный университет  
имени Г.Р. Державина»,  
г. Тамбов, Российская Федерация*

## **ТЕОРИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В ВОЗЗРЕНИЯХ А.Д. ГРАДОВСКОГО**

### ***Аннотация***

*Александр Дмитриевич Градовский – известный русский юрист, публицист и теоретик права. Взгляды ученого на проблемы государственного управления рассмотрены в единстве с основополагающими константами его научных изысканий – национальное государство, общественный прогресс, права человека. Кроме того, явление государственного управления рассмотрено в контексте либерально-консервативных политических воззрений А.Д. Градовского. Особое внимание уделено раскрытию понятия и сущности государственной должности как элемента теории государственного управления.*

Государственное управление – сложный и многогранный социально-правовой институт. Впервые термин «государственно-административное управление» был использован в программе Республиканской партии США в 1986 г., однако первые работы по государственному управлению появились еще в глубокой древности. Уже с тех времен известны труды философов Китая, Греции, Рима, Египта, содержащие рекомендации по различным аспектам управления.

Среди либеральных доктрин XIX века особое место занимает социально-политическая философия и государственно-правовое учение Александра Дмитриевича Градовского. Как правовед, историк и философ политики Градовский, по нашему мнению, являлся одной из наиболее значимых и ярких фигур российской правовой жизни и политики второй половины XIX века. По мнению видного исследователя творчества А.Д. Градовского с позиции философии и социологии А.А. Гуляка, в современных условиях возрастает роль сравнительного исследования генезиса и основных этапов эволюции русского и

западноевропейского либерализма, поэтому следует заострить внимание на том, что с именем А.Д. Градовского связана одна из самых творческих попыток синтеза русской и западной либеральной традиции, проявившегося в создании оригинальных либерально-консервативных версий философии истории и философии права [8, с. 9]. Соглашаясь с позицией А. Гуляка, мы склонны прийти к выводу о том, что следствием дуалистического характера воззрений ученого, выразившихся в попытке соединить западный опыт построения государства и русские государственно-правовые традиции, стала выработка отличного от всех прочих учения о праве, направленного, прежде всего, на постепенное реформирование российского государства, противопоставляя себе как реакции, свойственные российскому имперскому государству, так и радикализм революционного социализма и анархизма. Идейное наследие Градовского стало тем направлением общественной мысли, в котором наработан опыт формирования конституционно-правового государства, основанного на сочетании единой и сильной центральной власти и разумной децентрализации в местном самоуправлении.

Изменение конъюнктуры общественных отношений, перемена геополитических условий ставит перед современной Россией все больше новых задач, первостепенной из которых является эффективная организация деятельности по государственному управлению и создание функционально эффективной системы органов государственной власти.

Учение А.Д. Градовского о государстве отличается последовательностью и многогранностью. Объем творческих изысканий Градовского достаточно велик; к примеру, ученик А.Д. Градовского М. Коркунов отмечал, что «научное наследие, оставленное покойным А.Д. Градовским, очень значительно» [11, с. 46].

В рамках настоящего исследования ввиду ограниченности его объема не представляется возможным в полной мере на должном научном уровне обозреть все аспекты учения А.Д. Градовского о праве и государстве. В силу указанных причин, по нашему мнению, целесообразно сфокусировать внимание на моментах учения Градовского, являющихся наиболее актуальными для современной российской правовой политики: повышение качества управления государством, в том числе через модернизацию бюрократического аппарата, эффективное взаимодействие государства и общества, становление позитивной правовой культуры,

Осуществление приведенных выше задач, по нашему убеждению, требует координированных усилий от ученых-правоведов и юристов-практиков, особенно на поприще государственной службы по изучению и пониманию проблем российской государственно-правовой действительности, выявлению причин, негативно влияющих на последовательное развитие как самого государственного аппарата, так и на результаты его деятельности, и, безусловно, на выработку способов максимально эффективного преодоления как уже выявленных, так и латентных проблем.

Российским правовым сообществом (как практиками, так и теоретиками) уже достигнуты значительные результаты по совершенствованию сферы

государственного управления, однако для достижения максимального эффекта, по нашему мнению, необходимо обращение к классике российской правовой мысли, особенно «золотому фонду» русской юриспруденции, расцвет которой пришелся на середину – вторую половину XIX века, и к видным представителям которого, несомненно, относится А.Д. Градовский – известный ученый-правовед, публицист, чьи воззрения на построение эффективного правового государства с ведущей ролью общества в управлении страной становятся особенно актуальными в наш период, поскольку в России во всякое время не терял своей значимости вопрос о выборе и значении либеральных ценностей. В этой связи трудно переоценить обращение к российской историко-правовой практике.

С. Глушаченко отмечает, что в настоящее время в связи с проблемой создания правового государства в России все социальные программы не могут не учитывать накопленные либерально-демократические ценности конца XIX в. и особенно начала XX в. Остается открытым вопрос дальнейшего развития концепции социального правового государства в посттоталитарном обществе. Государство должно возложить на себя «благородную миссию общественного служения», обеспечивая этим переход общества к равенству, справедливости и нравственности. Нельзя не согласиться с той точкой зрения, что вопрос о социальной роли государства – это не только вопрос политический и юридический, но и нравственный [4, с. 37].

Как и прежде, представители разных отраслей российского и зарубежного права не выработали единой концепции относительно понимания сущности и предмета государственного управления как теоретической науки. Обозначенная проблема обусловлена комплексом факторов объективного и субъективного характера, прежде всего, полисемичностью терминов «государство» и «управление», фактом наличия самых многообразных подходов к их пониманию. Особое значение в этой связи приобретает применение междисциплинарных методов, которые позволяют сформировать новое знание, используя опыт и наработки различных областей наук, в нашем случае – преимущественно гуманитарного знания.

Как отмечает А. Миронов, по своей сущности социальная власть есть не что иное, как право управления определенным человеческим сообществом, действиями, поступками людей, теми или иными социальными процессами. Всякое цивилизованное общество объективно нуждается в управлении, в определенной системе управленческих институтов [13, с. 42].

В рамках теории государственного управления особый интерес вызывают представления, которые были сформированы во второй половине XIX – начале XX в. и, по нашему мнению, связаны с формированием *государственной школы в русской историографии*.

Основоположниками государственной школы принято считать немецких ученых Р. Гнейста и Л. фон Штейна, суть учения которых в самом лаконичном виде можно охарактеризовать как включение органов местного самоуправления в части государственного механизма, таким образом, органам местного управления делегировалась часть права и обязанностей, а они, в

свою очередь, должны были осуществлять обеспечение государственных интересов на вверенных им территориях. В России идеи государственной школы были позитивно восприняты такими значимыми учеными-правоведами, как Н. Лазаревский, А. Градовский и В. Безобразов. Упомянутые представители государственной теории также отмечали прочную связь местного самоуправления с государственным управлением в целом и ратовали за включение органов местного управления в общую систему государственных органов. С их точки зрения, любое управление публичного характера – дело государственное [12, с. 119].

Первым отечественным ученым, поставившим науку государственного права на прочную теоретическую базу, был представитель упомянутой выше государственной школы А.Д. Градовский, и мы склонны согласиться с мнением исследователей (И. Гуляк) о том, что идеи Градовского носили наиболее фундаментальный характер.

Основные мысли, пропагандируемые ученым (идея прогресса, взаимопроникновения науки и практики, тяготение к позитивистскому пониманию права), нашли свое отражение и в его учении о государственном управлении. В статье «О современном направлении государственных наук» Градовский отмечал, что ранее политическая наука, которая не имела реальной возможности заниматься практикой государственной жизни, государственного управления, направила свои усилия на разработку вопросов о государственной форме, идеалах государственного устройства, но новая философия, основа которой заключается в историческом знании, видит, по мнению Градовского, в каждом государстве известную степень общежития, т. е. момент в историческом развитии народа. С этой точки зрения Градовский определяет государство как явление историческое, т. е. подчиненное условиям пространства и времени.

Для наиболее полного и адекватного понимания учения А.Д. Градовского о государственном управлении необходимо отметить тот факт, что Градовский достаточно скептически относился к теории естественного права и теории общественного договора, придерживаясь в своих научных изысканиях идей позитивизма и органической теории происхождения государства. Так, Градовский писал: «Каким страшным, беспощадным догматизмом отличается его *Contract social!* (Ж.-Ж. Руссо «Общественный договор» (фр.) – *P. II.*). Как, читая его, каждый чувствует, что эти «истины» не знают сделок с жизнью, не хотят знать и жизни! Эти теории, милостивые государи, не что иное, как попытка подчинить всю общественную жизнь требованиям логики, превратить наш нравственный мир в логическую систему, построенную с беспощадным догматизмом» [5, Т. 3, с. 368].

Исходя из эволюционного принципа, влияние которого на воззрения ученого последовательно прослеживается практически во всех его трудах, Градовский считал, что государство, как явление историческое, меняющееся в зависимости от условий объективной реальности, также подчинено законам прогресса, многочисленным условиям поступательного развития, «его формы

переходят от одного относительного принципа, годного для одного времени, к другому, годному для времени последующего» [5, Т. 3, с. 370].

Градовский придерживался мнения о том, что форма государства – это отнюдь не абсолютный принцип, и он не может представлять собой абсолютной истины; признание данного утверждения есть, по мнению Градовского, начало современной ему политической философии, которая стала признавать, что каждому состоянию общества должна соответствовать пригодная ему форма государства.

Как уже было отмечено ранее, А.Д. Градовский выделял в деятельности государства три основных направления: охранительное, поощрительное и социальное. Именно эти направления отображают сферу действия публичного права. Так, к охранительным функциям ученый относил обеспечение медицинского обслуживания, продовольственной безопасности, охрану правопорядка, демографический контроль, предупреждение и борьбу с преступностью, обеспечение сохранности надлежащего использования природных ресурсов, обеспечение работы систем связи. Поощрительные меры, по мнению Градовского, направлены на стимулирование производительных сил государства – развитие сельского хозяйства и промышленности; примечательно, что к поощрительным мерам ученый также относил меры, направленные на развитие образования [6, с. 23].

Как отмечает Т. Грязнова, с позиции исследования концепции национально-прогрессивного государства А.Д. Градовского и охранительная, и поощрительная области государственной деятельности относятся ко всему населению страны и являются проявлением общественной солидарности. Отсутствие правильного государственного воздействия в этой области чревато полным отрицанием солидарности и, следовательно, гибелью всего общественного организма [7, с. 123].

Вместе с тем Градовский видел реальную опасность в возможном преувеличении социальной функции государства, так как это может привести к уменьшению и даже уничтожению свободы и условий для прогрессивного развития страны. Тем самым ученый подчеркивал необходимость невмешательства государства в частные дела сверх установленного в законе и считал необходимым четкое разграничение частного и публичного права. Стоит заметить, что публичное право Градовский не отождествлял с репрессивными мерами, напротив, публичное право призвано охранять частный интерес – как индивида, так и общества в целом.

Характерная особенность учения Градовского состоит в том, что он особо подчеркивал нравственный характер существования государства. Так, ученый отмечал, что «государство, стоящее вне и выше борьбы разнообразных интересов, по самому своему положению является представителем высшего нравственного порядка. Оно одно возводит предписания нравственности в степень положительного закона <...>, возлагает исполнение их <...> на свои органы» [5, Т. 3, с. 204].

Кроме того, по мнению А. Замалева, Градовский твердо убежден, что «прогрессивное движение в правительстве всегда есть реформа», которая



должна проводиться с соблюдением общих принципов «правильной политики». Будучи приверженцем постепенного, носящего эволюционный характер реформирования, Градовский выделял три условия, необходимых для успешной реформы: 1) точная цель; 2) ориентированность на реальный результат, а не на влияние на общественное мнение; 3) четко определенный срок реформы [10, с. 220].

Обосновывая свои воззрения, Градовский полагал (что подчеркивает его приверженность идеям государственной школы), что вопрос о форме государства стал неинтересен в большой степени под влиянием условий общественной жизни XIX столетия. По его мнению, общество в XIX веке выделяет в рамках теории государственного управления не столько форму государства, сколько задачи деятельности государства и способы их осуществления. Указанное обстоятельство объяснялось Градовским с той точки зрения, что интересы общества обратились в сторону решения практических задач общежития, и юридическая наука, сопутствуя развитию общества, изменяет свой курс от построения идеальных теорий устройства государства к выработке концепции эффективного управления государством. «Учение о государственном устройстве исчерпывало почти все содержание государственных наук прежнего времени. Наука об управлении, *Verwaltungslehre*, есть произведение и потребность нашего». Также в этом ключе Градовский высказывал и следующую позицию: «Каковы интересы, такова и наука» [5, Т. 3, с. 377].

И. Гуляк отмечал, что влияние гегелевской философии на концепцию Градовского в начальный период его творческой деятельности сменяется впоследствии тенденцией, окрашенной позитивизмом, однако эта окраска была довольно слабой [9, с. 55].

Представляет определенный научный интерес мнение Градовского о том, что если в области права общество и государство противостоят друг другу, то в сфере управления, т. е. в области осуществления практических задач политического общества, их противоречия нивелируются. Отсюда можно сделать вывод о том, что Градовский, еще не употребляя термин «гражданское общество», тем не менее, уже научно его обосновывает, предполагая, что это наиболее естественный и приемлемый путь развития российского общества, однако идея гражданского общества нашла в России свое применение лишь более чем век спустя. Так, Градовский указывал, что отношение государства к обществу – это не отношения подчинения, «победителя к побежденному». Общество и государство, по мнению ученого, должны взаимодействовать не по причине противоречия их интересов, а наоборот, по причине «солидарности» государственных и общественных целей; только при таких условиях, когда и общество, и государство сознают конечную общность своих целевых установок, обеспечивается «правильное и прочное политическое воспитание общества» [5, Т. 3, с. 357].

Главной задачей политической науки государственного управления Градовский считал необходимость пробудить самодеятельность общества и открыть средства для проявления этой самодеятельности, или, говоря

современным языком – создать условия для становления гражданского общества. Градовский писал: «Общество, призванное к участию в отправлениях государственной жизни, конечно, будет лучшей средой, в которой разовьется настоящая, связанная с жизнью политическая наука. Когда общество говорит, заявляет о своих нуждах, о своих насущных интересах, когда каждый член общества причастен к жизни государства, то в качестве присяжного, то в качестве избирателя гласного земского и городского собрания, в обществе нет места отвлеченным и разрушительным теориям, потому что каждая разрушительная теория идет вразрез с жизнью, развивающейся постепенно» [5, Т. 1, с. 31]. Ученый также полагал, что наука государственного управления первой среди других общественных наук должна быть включена в практику жизни государства, что политическая наука ни при каких условиях не может оставаться в границах одной только «умозрительной теории», государственное управление должно иметь своей целью прямое влияние на общественно-политическую жизнь.

Одно из важных условий становления гражданского общества и правового государства Градовский видел в идее прогресса, который он понимал как последовательное развитие. Градовский на протяжении всего научного пути придерживался концепции прогресса в своих трудах, и впоследствии эта идея аккумулировалась в созданной им теории национально-прогрессивного государства.

Как отмечают И. Гуляк и Т. Плященко, центральными в социально-политической теории А.Д. Градовского были три понятия: государство, прогресс, национальность. Соединение приведенных выше понятий философии Градовского стало основой для формирования концепции национально-прогрессивного государства. Такая концепция служила ответом на радикальные учения XIX века, которые Градовский называл «разрушительными». Концепция национально-прогрессивного государства исключала противопоставление в рамках политической народности личности, государства и общества, наоборот, ней признается солидарность, неразрывность всех указанных элементов [9, с. 41].

Градовский выделял три формы государственного управления в зависимости от степени участия общества. Во-первых, форма, когда государственное осуществлялось через органы государственной власти, во-вторых, функции государственного управления могли осуществлять выборные органы власти, и в-третьих, через независимые объединения граждан. Примером последнего в современной России служит Общественная палата Российской Федерации. Таким образом, можно сделать вывод о том, что, по мнению А.Д. Градовского, государственная регламентация, самоуправление и частные союзы – вот три основных способа осуществления разных общественных задач, причем данные способы не исключают, а дополняют друг друга.

А.Д. Градовский, будучи прекрасным историком и придерживаясь принципа историзма в своих исследованиях, указывал, что система государственных должностей в том виде, как она существовала в его время,

есть результат долгого исторического процесса. Он отмечал, что развитие государственного управления находится в тесной связи с развитием самого государства. Рассматривая историю должностей в Западной Европе и в России, Градовский выделял в ней достаточно резкое различие, обуславливая это существованием феодализма на Западе Европы и отсутствием его в России. Так, по мнению Т. Плященко, к числу научных достижений Градовского следует отнести и защищаемый им тезис об активном участии народа в процессе государственного строительства, а также замечания ученого о государствообразующем характере вотчинного землевладения. Градовский отрицал не только феодальный характер боярских имений, но и вообще наличие элементов феодализма на ранних этапах российской истории. Это, на наш взгляд, в значительной степени объяснялось влиянием политических взглядов: видя в крупных землевладельцах основную силу, противящуюся реформам 60–70 гг. XIX в., ученый постарался принизить их историческую роль и доказать тем самым необоснованность их сословных притязаний [14, с. 33].

Взгляды А.Д. Градовского на проблему государственного управления в целом сочетали в себе определенный дуализм: с позиций государственной школы ученый придерживался мнения о первостепенной роли государства и его институтов в жизни общества, но одновременно он стоял и на позициях социологической школы, отмечая явное преимущество эволюционного пути развития государства над революционным. Так, Градовский писал: «Общество, призванное к участию в отправлениях государственной жизни, конечно, будет лучшей средой, в которой разовьется настоящая, связанная с жизнью политическая наука» [5, Т. 3, с. 24]. Из приведенного высказывания можно сделать вывод о том, что современное понятие гражданского общества, которое получило свое наибольшее распространение, начиная с 90-х годов XX века, в воззрениях Градовского является одним из ключевых элементов системы государственного управления.

В предисловии ко второму тому книги «Начала русского государственного права» Градовский указывает на неразработанность проблемы теоретического освещения государственного управления, отмечая отсутствие монографических работ и несовершенство законодательства. Ученый ссылается всего на двух авторов трудов по государственному праву: И. Андреевского и А. Романовича-Славотинского, работы которых носили гораздо менее фундаментальный и системный характер, чем написанная Градовским трилогия. Таким образом, опираясь на мнения современников Градовского, можно сказать, что он был основоположником или, по меткому выражению Б. Глинского, «творцом науки русского государственного права» [3, с. 540].

В настоящее время не существует единого термина «государственное управление». Г. Атаманчук, например, отмечает, что в научной литературе управление рассматривается в разных аспектах, в его понятие вкладывается разное содержание. Причем имеются в виду не просто разные подходы к управлению, разные его стороны, а понимание самого управления, на базе которого формируются его концепции [1, с. 43]. В теории государственного

управления можно выделить три основных подхода к формулированию принципов государственного управления: правовой подход; политический подход; управленческий подход.

В настоящем исследовании наиболее пристальное внимание необходимо уделить правовому подходу к определению сущности государственного управления.

А.Д. Градовский определял теорию государственного управления как учение об осуществлении верховных прав, принадлежащих государственной власти, и тех целей государства, к достижению которых оно стремится, т. е. в современной интерпретации данного вопроса он придерживался именно правового подхода к пониманию сущности государственного управления.

Ученый полагал, что в конституционных государствах учение об осуществлении верховных прав государственной власти невозможно подвести под общее понятие управления вследствие разделения властей, поэтому в подобных государствах учение об осуществлении прав законодательной власти не входит в учение о государственном устройстве, тогда как в неограниченных монархиях, где права законодательной и административной власти соединены в одном лице, учение об осуществлении как прав законодательной, так и административной власти может быть соединено. Именно на этом основании Градовский объединил в единую систему государственного управления как учреждения исполнительной (по Градовскому – административной) власти, так и законодательные учреждения.

По мнению Градовского, учение об управлении – это не только учение о выполнении государственной властью своих прав и обязанностей, но и учение об осуществлении целей, преследуемых каждым государством. В связи с этим Градовский считал особенно важным точнее определить задачу государственного права.

А.Д. Градовский разделял право государственное и право полицейское исходя из критерия применения практических мер. Так, сфера действия полицейского права – это сфера практических дел и способов, которые способствуют достижению целей государственного управления, в то время как государственное право, принимая также в расчет те цели, к осуществлению которых стремится государство, не говорит о практических мерах их реализации [5, Т. 8, с. 104].

Указанная позиция Градовского, на наш взгляд, находит свое отражение и в современной теории права, которая в самом общем виде определяет административное право как отрасль права, регулирующую общественные отношения в сфере управленческой деятельности государственных органов и должностных лиц по исполнению публичных функций государства, а право конституционное в целом определяется как отрасль права, представляющая совокупность юридических норм, регулирующих сферу отношений, которые имеют основополагающее значение для общества, государства и личности (Д. Бахрах, Б. Россинский, Ю. Стариков, Н. Матузов, А. Малько, В. Чиркин и др.).

Сферу же действия государственного права Градовский определял, во-первых, с точки зрения разграничения государственных целей между

государственными установлениями, и, во-вторых, с точки зрения организации установлений, соответствующей предположенным целям.

Мыслитель считал непреложным тот факт, что организация государственных учреждений (установлений), на которые возложена задача по исполнению наиболее значимой предметной деятельности государства, должна быть иная, нежели устройство тех учреждений, которые исполняют функции отдельных государственных органов. Исходя из предложенного критерия, Градовский отмечал, что устройство административных органов государственного управления может и должно быть отличным от структуры законодательных органов.

Градовский полагал, что правильная организация системы государственных органов, определение их статуса, их положения по отношению к верховной власти и к обществу невозможны без уяснения самой идеи государственных органов. Основа деятельности государственных учреждений определяется, по мнению Градовского, идеей должности, выражением которой являются отдельные государственные органы и чины. Градовский первым среди отечественных ученых выработал концепцию государственной должности как основного правореализационного механизма государственного управления.

Многие современные исследователи также отмечают, что среди массива понятий государственного управления все чаще упоминается служебное право (термин, которым характеризуют законодательство о государственной службе, подчеркивая его известную автономию внутри институтов административного права), которое начало формироваться и продолжает развиваться вокруг изначально систематизированного законодательства о государственной службе. Последнее, хотя и противоречиво, но довольно быстро и успешно продвигается вперед в осмыслении и уточнении своих институтов, а также схем построения государственной службы. И определяющей категорией формирующегося служебного права, как и у А.Д. Градовского, является понятие «государственная должность» [2, с. 3].

А.Д. Градовский давал следующее определение государственной должности: государственная должность есть постоянное установление, предназначенное для непрерывного осуществления определенных целей государства [5, Т. 8, с. 201].

Исходя из данного Градовским определения, в целях наиболее полного осмысления и создания реальных условий для выработки возможности практического применения идей ученого в сфере совершенствования системы государственного управления, можно выделить следующие характерные признаки государственной должности.

Во-первых, по Градовскому, государственная должность – это понятие постоянное, по общему правилу и своему смыслу созданное как постоянно действующее. По указанному признаку юридический статус государственной должности отличается от явления временных поручений, которые государство могло в особом порядке давать частным лицам.

Во-вторых, должность всегда предназначена для осуществления определенных задач государства. Здесь важно отметить, что ключевую

позицию в понимании категории «должность» Градовский отдавал понятию компетенции, которую ученый понимал как определенную область задач, возложенных законом на данное учреждение до тех пор, пока они, в силу нового закона, не будут переданы иному учреждению. Исследователь выделял три ключевых признака компетенции: по роду дел (реальная компетенция), по пространству действия власти (территориальная компетенция), по соотношению полномочий (иерархическая компетенция). Градовский признавал идею разделения властей и даже считал необходимым и полезным внедрение данной идеи в практику российской государственности. Однако он высказывал идею о том, что три ветви власти есть не что иное, как три формы управления государством, а содержание их – едино, и что государство с течением времени уже отработало на практике три формы управления (три ветви власти), однако, что характерно, среди этих форм управления ученый не всегда выделял в качестве самостоятельной формы судебную власть, включая ее в подвид исполнительной власти, а третьей формой государственного управления Градовский называл общественные объединения и частные труды. В этой связи Градовский соглашался с мнением Сийеса о том, что для истинного процветания нации нужны две вещи – частные труды и публичные учреждения [5, Т. 8, с. 315].

Исходя из такого критерия компетенции, как род дел государственных учреждений (реальной компетенции), Градовский различал три формы государственной власти: законодательную, судебную и административную.

В-третьих, признаком любой государственной должности согласно учению Градовского является прямая направленность целей любой государственной должности на осуществление функций государства (как организации власти, так и политической общности людей на определенной территории). Этот признак ведет к важным последствиям. С указанной точки зрения государственные должности отличаются от общественных должностей, к которым ученый относил церковные должности, должности органов общественного управления и должности при дворе монарха. При этом ученый не противопоставлял государственные и общественные должности, справедливо отмечая факт выгодного взаимодействия общественных и государственных должностей и установлений, особенно в сфере действия частного права. По мнению А.Д. Градовского, все формы человеческого общения имеют свою функциональную и целевую наполненность, отсюда возникает необходимость в формировании соответствующего рода должностей для каждой из них, однако (что, по нашему мнению, является верной позицией) многие задачи общественной и государственно-правовой жизни требуют координированных усилий от каждой из указанных должностей, и в качестве примера Градовский приводит следующее: «Задачи общественного призрения, народного образования, медицинской помощи, народного продовольствия и т. д. требуют совместного действия сил правительственных и общественных» [5, Т. 8, с. 344].

Являясь выразителем идей государственной теории местного самоуправления, что единодушно отмечалось и дореволюционными, и

современными авторами, Градовский придерживался мнения о том, что местное самоуправление делегировано государством, таким образом, когда государство передает органам местного управления часть своих функций, то равно государство должно передать им и часть своих прав для создания реальных условий реализации органами местного самоуправления властных полномочий по осуществлению вверенных им задач и функций государства, что также должно ввести местное самоуправление в предмет государственного права, в общее учение об управлении. Однако упомянутое выше воззрение, по мнению Градовского, не изменяет ранжирования между государственными должностями, полномочия которых делегированы построенными непосредственно от верховной власти в лице монарха органами местного самоуправления, служащие которого, по общему правилу, не пользуются правами государственной службы; впрочем, стоит обратить внимание на то обстоятельство, что такое положение дел сохраняет свое значение и в настоящее время, ведь, как известно, в российском праве государственная и муниципальная службы (а соответственно, и их должностные лица) имеют разный юридический статус.

В компетенции органов местного управления Градовский выделял два вида прав и обязанностей. Первые из них следуют из функциональной работы этих органов, другие же возложены на них государством в целях совершенствования административно-управленческой системы. Таким образом, Градовский различал естественную компетенцию и компетенцию возложенную, или перенесенную. Ученый говорил по этому поводу: «То, что мы называем самоуправлением, имеет в виду двоякую цель: 1) дать возможность различным общественным организациям осуществить свои, им присущие цели; 2) организовать участие общества в государственной администрации» [5, Т. 8, с. 347].

Опираясь на тот же принцип (предназначения государственных должностей к осуществлению целей государства как организации политической власти), по мнению Градовского, не могут считаться государственными должностные лица, предназначенные исключительно для личных услуг монарху. Однако Градовский также отмечает, что государственное право стран Европы признает известную долю публичности в деятельности должностных лиц, состоящих при особе монарха, совокупность которых образует Двор. Ученый объяснял это тремя причинами: 1) желанием окружить монарха особым почетом и блеском; 2) тем, что в организации монархических государств сохранились еще обычаи старого времени, когда придворные должности имели общегосударственное значение; 3) тем, что с придворным управлением соединяется иногда заведование разными предметами, имеющими общегосударственное значение (театры, музеи, библиотеки и т. д.) [5, Т. 8, с. 350].

В-четвертых, одним из ключевых признаков государственной должности Градовский считал законность, которая, как уже было подчеркнуто, составляла один из «трех китов» его государственно-правового учения. Градовский, полагая, что служение государству, осуществление через свою деятельность целей государства – одно из высших проявлений культуры

человека, считал, что государственная должность не может рассматриваться с позиции инструмента для достижения личных целей того или иного представителя власти. Нравственное существо должности, по мнению Градовского, выражается в сознании должностного лица, что оно служит высшим интересам политического общества, интересам, независимым от частного произвола; непосредственное влияние на это оказывает правовая культура должностного лица и условия его правового воспитания. В настоящий момент данное воззрение ученого соответствует проводимой в стране антикоррупционной политике.

Под именем законности Градовский понимал, прежде всего, то, что права и обязанности должностных лиц определяются законом, который является нормой правительственной деятельности. Именно принцип законности государственной службы Градовский считал юридической гарантией от произвола на местах. В тоже время ученый с практической точки зрения справедливо отмечал, что принцип подчинения должностных лиц только закону может быть в полной мере реализован далеко не во всех частях системы государственного управления [5, Т. 8, с. 37].

Так, в области исполнительной власти право подзаконных, ведомственных правовых актов имеет, по мнению Градовского, свое разумное и законное основание, деятельность должностных лиц направляется инструкциями и распоряжениями высших властей, однако из этого не следует, что подзаконные правовые акты могут противоречить законам. Градовский также видел в качестве одной из причин построения единой и непротиворечивой правовой системы ответственность и неукоснительное соблюдение закона служащими.

Указанная позиция А.Д. Градовского вполне соответствует пункту 2 статьи 4 Конституции Российской Федерации, который гласит, что Конституция Российской Федерации и федеральные законы имеют верховенство на всей территории Российской Федерации, и пункту 1 статьи 15 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которым Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции РФ.

Наиболее объективное отражение принцип законности может и должен найти, как полагал ученый, в области организации судебной власти, что также, по нашему мнению, согласуется с основными принципами современной российской правовой системы и закреплено в статье 120 Конституции РФ, согласно которой судьи независимы и подчиняются только Конституции Российской Федерации и федеральному закону.

В-пятых, по мнению А.Д. Градовского, признаком государственной должности является самостоятельность должностного лица. Ученый считал, что должностное лицо, осуществляя государственный интерес и действуя на основании закона, не является пассивным исполнителем чье-либо личного поручения, определенная отрасль государственного управления вверяется ему для самостоятельного осуществления указанных задач.



Таким образом, рассмотрев воззрения А.Д. Градовского на государственное управление, можно прийти к следующим выводам. Во-первых, А.Д. Градовский ранее других поставил науку государственного управления на прочную теоретическую базу. Во-вторых, учение о государственном управлении строилось ученым на основе собственных разнообразных исторических изысканий. В-третьих, красной нитью в учении Градовского о государственном управлении проходят идеи законности, порядка и прогресса. Также важно отметить концепцию государственной должности, выработанную ученым, изучение которой становится особенно актуально в рамках формирования современного служебного права. Градовский – сторонник реформ и прогресса; тем не менее, он ратовал за постепенные, эволюционные изменения государственной жизни и государственного устройства в России, основанные на взаимопроникновении теории и практики общественной жизни. По словам самого А.Д. Градовского, если это не будет сделано, общество остановится в своем развитии; оно или ничего не даст будущему поколению, или безмерно усложнит его задачу. Указанная идея, на наш взгляд, наиболее полно выражает концепцию развития современной нам российской государственности.

#### **Список использованных источников:**

1. Атаманчук Г. Теория государственного управления. Курс лекций / Г. Атаманчук. – М. : Юрид. лит., 1997. – 525 с.
2. Гильмутдинов В. Особенности правового регулирования служебной деятельности на государственных должностях Российской Федерации : дисс. ... канд. юр. наук : 12.00.14 / В. Гильмутдинов. – Москва, 2007. – 190 с.
3. Глинский Б. Александр Дмитриевич Градовский. Опыт характеристики / Б. Глинский // Исторический вестник. – 1890. – Т. 39. – № 1. – С. 538–550.
4. Глушаченко С. Правовые идеалы в отечественной правовой мысли: парадигма построения правовой государственности / С. Глушаченко // История государства и права. – 2009. – № 5. – С. 33–37.
5. Градовский А. Собрание сочинений: В 9 т. / А. Градовский. – СПб. : Тип. М.М. Стасюлевича, 1899–1904.
6. Градовский А. Начала русского государственного права. Тома I–III / А. Градовский. – СПб, типография М. Стасюлевича, 1875 г.
7. Грязнова Т. Концепция национального прогрессивного государства А.Д. Градовского / Т. Грязнова // Вестник Томского государственного университета. – 2011. – № 343. – С. 120–124.
8. Гуляк И. Социально-политическая философия А.Д. Градовского : автореф. дис. ... д-ра филос. наук : 09.00.11 / И. Гуляк ; Ростов. гос. ун-т. – Ростов-на-Дону, 2001. – 368 с.
9. Гуторов В. А.Д. Градовский – ученый и социально-политический мыслитель / В. Гуторов, И. Гуляк // Журнал социологии и социальной антропологии. 2002. – Т. 5. – № 3. – С. 19–57.
10. Замалеев А. Лекции по истории русской философии (XI–XX вв.) / А. Замалеев. – СПб, 2001. – С. 413.
11. Коркунов Н. А.Д. Градовский / Н. Коркунов // Юридическая летопись. – 1890 г. – № 1.
12. Куприц Н. Из истории государственно-правовой мысли дореволюционной России / Н. Куприц. – М., 1980.
13. Миронов А. Институт государственного управления : политический и социальный характер / А. Миронов // Правовая инициатива. – 2013. – № 11. – С. 39–42.
14. Плященко Т. А.Д. Градовский о политических направлениях в обществе. Политические и исторические взгляды А. Д. Градовского : дисс. ... канд. ист. наук : 07.00.02 / Т. Плященко. – Воронеж, 2004.

**Сарана С.В.**

*кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри конституційного, адміністративного права  
та соціально-гуманітарних дисциплін  
Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна»,  
м. Київ*

**Колеснік Л.І.**

*аспірант кафедри конституційного, адміністративного права  
та соціально-гуманітарних дисциплін  
Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна»,  
м. Київ*

## **ПОДАТКОВО-ПРОЦЕСУАЛЬНИЙ РЕЖИМ У ПОДАТКОВОМУ ПРОЦЕСІ**

### **Анотація**

*У представленому матеріалі розглянуто питання податкових процесуальних режимів у контексті їх місця в податковому процесі та відповідного впливу цих режимів на податковий процес у цілому. Проаналізовано поняття й особливості податкового процесу, на основі чого сформульовано висновок про його неюрисдикційний характер та його формування на основі податкових процедур. Визначено, що податково-процесуальний режим є вторинним, похідним від первинного (загального) режиму податкового права, та спрямований на регулювання податкових процесуальних правовідносин. При цьому такий режим відображає організаційні відносини, що складаються у сфері оподаткування, виражається в податкових процедурах і спрямований на забезпечення належного адміністрування й справляння податків і зборів. Він є системою юридичних засобів і заходів, що функціонує в межах податкового процесу як сукупності податкових процедур і підгалузі податкового права, існує лише в межах податкових процесуальних правовідносин; являє собою комплекс засобів і способів впливу на процесуальні податкові відносини загалом і окремі податкові процедури, на їх учасників із метою забезпечення належного функціонування податкової системи. При цьому вказується, що податково-процесуальний режим має знайти законодавче закріплення у Податковому кодексі України.*

### **Вступ**

У правовій системі України, яка наразі переживає етап свого становлення, питання податкового процесу набувають актуальності, починаючи з прийняття в 2010 р. кодифікованого акта, який детермінував тенденції розвитку правовідносин у сфері оподаткування – Податкового кодексу України. Попри те, що вказаний акт об'єднав і систематизував значну кількість податкових інститутів, у теорії податкового права залишаються

невирішеними численні питання, одним з яких є позиціонування податкових режимів у податковому процесі.

Як і будь-які відносини, що складаються при взаємодії суб'єктів права, відносини у сфері податкового процесу мають власний, притаманний саме їм режим, за допомогою якого вони індивідуалізуються серед інших правовідносин, зумовлені як певною специфікою податкових відносин загалом, так і необхідністю врахування особливостей окремих податкових платежів, для процесуального регулювання яких потрібні спеціальні підходи до кожного з них.

Досліджуючи питання податково-процесуального режиму податкового процесу, слід розпочати з взаємопов'язаних з останнім категорій, зокрема таких, як податковий процес, податкова процедура, режим, правовий режим, процесуальний режим. Це обумовлюється тим, що такий податково-процесуальний режим є різновидом режиму взагалі, але індивідуалізується й набуває власних ознак у рамках податкового процесу.

Проте правове регулювання податкових правовідносин на основі податкових режимів загалом не було предметом окремих наукових пошуків, а розглядалося лише фрагментарно в контексті інших досліджень, а отже, це питання потребує належного наукового аналізу.

Значний внесок у дослідження питання податкового режиму, включаючи спеціальний податковий режим, зробили такі вчені, як К.В. Андрієвський, О.А. Бондаренко, В.Ю. Жданова, Г.В. Жирова, Ю.Б. Іванов, Р.К. Костанян, П.В. Коломієць, М.П. Кучерявенко, О.С. Матінов, Т.П. Мінка, С.С. Овчиннікова, О.Г. Пауль, К.Ю. Сапожнікова, В.В. Сідляр, В.І. Теремецький, А.А. Шахмаметьев тощо. Процесуальний податковий режим досліджували Ю.В. Боднарук, Л.М. Касьяненко, І.Є. Криницький, М.П. Кучерявенко, О.М. Мінаєва тощо. Проте єдиного наукового підходу до цієї правової категорії так і не було сформовано, як і не розглядалося питання місця й значення податково-процесуального режиму в податковому процесі.

Для з'ясування особливостей і сутності поняття податково-процесуального режиму для початку необхідно окреслити особливості податкового процесу, обсяг відносин, що складають предмет податкового процесу, і вже на цій основі переходити до з'ясування питання податково-процесуального режиму в податковому процесі з огляду на його місце в процесі та вплив на нього, зокрема в контексті побудови внутрішньої структури податкового процесу.

Тому метою дослідження є аналіз податкового процесуального режиму в податковому процесі та з'ясування його впливу на податковий процес і його структуру.

## **1. Податковий процес і його особливості**

У правову науку поняття податкового процесу було введено відносно нещодавно, чому посприяли дослідження науковців у сфері регулювання податкових процесуальних відносин на основі виокремлення процесуальних норм фінансового та податкового права й створення на їх основі неюрисдикційного податкового процесу.

З прийняттям Податкового кодексу України податковий процес хоча й не було закріплено на законодавчому рівні, проте він набув чітких обрисів у розділі II «Адміністрування податків, зборів, платежів», який по суті зібрав у собі процесуальні податкові норми та систематизував їх за призначенням у відповідні підрозділи, пов'язані з реєстрацією платників, виконанням податкового обов'язку, податковим контролем, міжнародним співробітництвом у податковій сфері, відповідальністю платників тощо.

Така систематизація дозволила сформувати певну структуру податкового процесу, проте не дала відповіді на регулювання податкових процесуальних правовідносин на основі податково-процесуального режиму, що закріплений у податковому праві, а тому насамперед слід з'ясувати особливості податкового процесу в розрізі обсягу відносин, що складають його предмет. І вже на цій основі переходити до питань податково-процесуального режиму в податковому процесі.

Відповідно до вищезазначеного слід детальніше проаналізувати співвідношення понять «податковий процес» і «податкова процедура». Так, А.П. Гетьман вважає, що «процес» і «процедура» є рівнозначними поняттями не тільки тому, що в етимологічному значенні категорії «процес» і «процедура» тотожні, а й тому, що змістом цих юридичних понять є врегульована процесуальними (а не процедурними або процедурно-процесуальними) нормами діяльність, що має свою послідовність і спрямована на здійснення певного результату [1, с. 125–126]. Як стверджує Ю.В. Боднарук, процедура й процес – явища не різнопорядкові, будь-який юридичний процес має процедурний характер [2, с. 8]. Це твердження піддає критиці І.Є. Криницький, звертаючи увагу на тавтологію сформованого Ю.В. Боднаруком підходу [3, с. 30]. Заслуговує на увагу визначення податкового процесу, запропоноване І.Є. Криницьким, під яким він розуміє врегульований процесуальними нормами податкового права порядок процедурної (як правило, неюрисдикційної) діяльності компетентних органів публічної влади (іноді й інших уповноважених суб'єктів) у галузі оподаткування та податково-процесуальні правовідносини, що виникають на цій основі [3, с. 30]. Така точка зору відображається в позиціях інших науковців, які визначають податковий процес як регламентований законодавством процес установа податків і зборів, їх елементів, адміністрування податків і зборів, звітування про справляння податків і зборів, а також контролю за дотриманням податкового законодавства [4, с. 20]. Відповідно в наведеному визначенні можна чітко простежити, що податковий процес реалізується за допомогою процедур, на які він спирається як на основу свого існування. Із цим складно не погодитися, адже, як цілком слушно зазначає М.П. Кучерявенко, податковий процес, на відміну від більш широкої конструкції процесуального регулювання оподаткування, включає винятково податкові процедури [5, с. 112].

Отже, податковий процес загалом охоплює цілу низку податкових процедур, які в цілому визначають його зміст, при цьому в переважній більшості випадків у податковому процесі застосовується весь комплекс процедур загальної частини й окремі процедури особливої, що обумовлено

їхнім характером і змістом (процедури загальної частини стосуються всіх процесуальних податкових відносин, а особливої – лише окремих податкових платежів, які застосовуються в тих чи інших випадках). Таким чином, режими податкового процесу складаються з режимів окремих податкових процедур, що є важливим, оскільки процес як явище більш загальне й масштабне, тобто як сукупність процедур, є складнішим для аналізу, ніж окрема податкова процедура. Ця теза відіграє значну роль для точності визначення окремих податкових процесуальних режимів.

Для поєднання теорії податкового права й податкового законодавства важливим є його ототожнення з податковим адмініструванням, оскільки податкове адміністрування з позицій статичної й динамічної – це сукупність податкових процедур і сукупність процесуальних дій з їх реалізації (процес) [6, с. 29].

Так, вище зазначалося, що в науковців немає єдиної точки зору з приводу виокремлення поняття й предмета податкового процесу і його складу. Таким чином, не можна говорити про однозначність того, які саме податкові процедури складають податковий процес. У найбільш спрощеній формі можна виокремити дві основні позиції, два підходи до розуміння – широкий і вузький.

Насамперед слід звернути увагу на відсутність легального визначення такої категорії, як податковий процес, у національному законодавстві. Д.О. Коваль звертає увагу на наявність наукових напрацювань теорії податкового процесу, що розкривають зміст таких його фундаментальних положень, як «стадія податкового процесу», «податково-процесуальне провадження», «податкові процедури» тощо [7, с. 155–156]. За словами Ю.В. Боднарука, у вітчизняному законодавстві відсутнє поняття «податковий процес», хоч і використовується термін, який за своїм змістом подібний до змісту, що вкладається в поняття «податковий процес». Це термін «адміністрування податків», який сьогодні використаний у назві другого розділу Податкового кодексу [8, с. 50]. Податковий кодекс за своїм змістом не має структурного поділу на загальну й особливу частини, але процесуальні норми містяться в усіх його розділах. Загальна частина податкового права містить інститути, які закріплюють загальні принципи оподаткування, правові форми й методи податкового регулювання й контролю, функції податкових органів, розмежування повноважень держави й органів місцевого самоврядування в податковій сфері тощо. Особлива частина податкового права містить норми, які регулюють порядок сплати окремих видів податків [4, с. 20].

Процес завжди є діяльністю одного чи декількох суб'єктів щодо реалізації своїх прав і обов'язків. Тобто для визначення поняття податкового процесу має значення, яка саме діяльність (який обсяг юридично значущих дій) охоплюється податковим процесом і якими суб'єктами вчиняються вказані дії. Можна вважати податковий процес різновидом юридичного процесу, який являє собою нормативно встановлену специфічну форму впорядкування управлінської діяльності, що здійснюється податковими органами й включає в себе такі податкові процедури: 1) процесуальні (юрисдикційна діяльність

позасудового характеру з реалізації санкцій і захисту охоронюваних правовідносин із застосуванням заходів державного примусу); 2) матеріальні (нормотворча та правозастосовна) [9, с. 10].

Більш детальний розгляд підтвердив, що «розширене» розуміння податкового процесу передбачає як судову, так і позасудову діяльність уповноважених органів, пов'язаних не тільки з вирішенням питань про податкові правопорушення, а й питань щодо створення податкових норм матеріального та процесуального права, реалізації дій, пов'язаних з оподаткуванням (проведення ревізій, перевірок тощо). «Звужене» розуміння зводить податковий процес виключно до діяльності уповноважених органів щодо розгляду податкових спорів, що також є некоректним, адже залишає поза увагою два фактори: по-перше, неюрисдикційну діяльність уповноважених органів (проведення ревізій, перевірок, видання підзаконних нормативно-правових актів, учинення інших юридично значущих дій); по-друге, те, що в Україні відсутні суди власне податкової або фінансової юрисдикції (як у США), тому порядок вирішення податкових спорів урегульовується нормами адміністративного процесуального законодавства. Отже, вбачається, що прийняття за основу «широкого» підходу до визначення податкового процесу є більш доцільним, адже так охоплюється більша частина відносин, ознаки яких притаманні саме податковому праву, не вступаючи в колізію з відносинами, які є предметами інших юридичних процесів (зокрема адміністративного). Тому не можна вважати діяльність судів щодо розгляду податкових спорів власне податковим процесом. Вважаємо більш доцільним визначати податковий процес саме в «розширеному» його тлумаченні, як діяльність уповноважених компетентних суб'єктів, що наділені відповідними владними повноваженнями на основі процесуальних норм податкового права, які процесуально оформлюють реалізацію матеріальних прав і обов'язків відповідних суб'єктів і спрямовані на юридично значущий результат.

Під час прийняття за основу визначення податкового процесу в його «широкому» розумінні ми розширюємо коло процедур, які належать до податкового процесу, а також кількість окремих процесуальних режимів. За такого підходу можна звернутися до класифікації податкових процедур, наданої М.М. Чинчином. Так, автор статті щодо меж і стадій податкового адміністрування виділяє дві основні групи податкових процедур – нормотворчі у сфері податкового адміністрування, для яких характерний специфічний суб'єктний склад і розмежування повноважень щодо встановлення, зміни, скасування та введення в дію податків і зборів на відповідній території, і правореалізуючі, які можуть бути представлені як регулятивні й охоронні податкові процедури [6, с. 26–27].

Особливістю нормотворчих процедур є конституційні положення про виключно законодавче встановлення системи оподаткування, податків і зборів, заборона проведення референдумів щодо законопроектів із питань податків, особливості процедур прийняття та набрання чинності законами з питань оподаткування тощо.

Однак слід окремо зупинитися на розгляді нормотворчих податкових процедур як частини податкового процесу. Виникає питання: чи може податкова нормотворчість вважатися податковою процедурою? Можна висловити дві цілком протилежні позиції. Так, із визначень більшості науковців випливає, що податковий процес є врегульованим законодавством процесом установаження податків і зборів, їх елементів, адміністрування податків і зборів, звітування про справляння податків і зборів, а також контролю за дотриманням податкового законодавства. За такої позиції прийняття, скажімо, Верховною Радою України змін до Податкового кодексу України про встановлення нового податку та порядку його справляння й адміністрування не буде податковою процедурою, адже така діяльність не належить до податкового процесу.

Якщо ж вважати податкову нормотворчість податковою процедурою, тобто частиною податкового процесу, то це значною мірою змішує податковий і конституційний процеси, адже прийняття й установаження податків і зборів належить до компетенції Верховної Ради України. З іншого боку, нормотворчість не обмежується лише законодавчим закріпленням податку. Так, ст. 19<sup>1</sup> Податкового кодексу України встановлює, що податкові органи: 1) узагальнюють практику застосування законодавства з питань оподаткування; 2) розробляють пропозиції щодо вдосконалення законів і підзаконних актів (нормативно-правових актів Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерств); 3) розробляють пропозиції до проектів міжнародних договорів із питань оподаткування [10].

Указане положення дублюється й у пункті 1.4 Регламенту Міністерства доходів і зборів України, затвердженого наказом Міндоходів України від 12.04.2013 р. № 40, де вказується, що зазначений орган розробляє проекти законів України, проекти актів Президента України, Кабінету Міністрів України та вносить їх у встановленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів України з урахуванням практики застосування законодавства з питань, що належать до компетенції Міндоходів. Пунктами 3.1–3.11 Регламенту регулюється порядок здійснення нормотворчої діяльності Міндоходів [11]. Отже, виходячи з положень нормативно-правових актів, податкова нормотворчість проявляється в окремих податкових процедурах, а внаслідок свого виокремленого законодавчого регулювання має особливий процесуальний режим.

Податкове адміністрування містить процесуальні відносини, що виникають у процесі виконання платниками податків покладених на них обов'язків і здійснення податкового контролю контролюючими органами. У межах регулятивних податкових процедур доцільно розмежовувати такі їх типи: процедури виконання податкового обов'язку платниками податків (їх представниками, податковими агентами) і справляння податків і зборів, здійснення податкового контролю контролюючими органами. Таке розмежування є досить умовним, особливо це стосується дій зобов'язаних і владних суб'єктів під час виконання податкового обов'язку [6, с. 27].

Таким чином, доцільно виокремити коло податкових процедур, які складають податковий процес і містяться в його основі, на якій він і будується, і охоплюють усі сторони податкових процесуальних правовідносин. Сам же податковий процес є складником податкових правовідносин, забезпечуючи реалізацію матеріальних податкових правовідносин через сукупність своїх процедур. При цьому він спрямований на реалізацію питань саме виконання податкового обов'язку в усіх його проявах, а не на вирішення юрисдикційних питань, пов'язаних із податковими правовідносинами.

## **2. Податковий процесуальний режим і його місце в податковому процесі**

Сучасне податкове законодавство закріплює існування низки понять, пов'язаних із податковими режимами, наприклад, «спеціальні податкові режими», «спеціальні режими оподаткування». Так, у ст. 11 Податкового Кодексу України подається визначення спеціального податкового режиму. Спеціальний податковий режим – це система заходів, що визначає особливий порядок оподаткування окремих категорій господарюючих суб'єктів [10]. Зауважимо, що Податковий кодекс при цьому не оперує категоріями «загальний податковий режим», «процесуальний податковий режим» і не детермінує їх.

Зазначені питання є переважно напрацюванням загальної теорії права, уваги якому не приділено в дослідженнях питань фінансового чи податкового права. Тому, відзначаючи недостатню теоретичну дослідженість у рамках профільної галузі права, ми будемо орієнтуватися на напрацювання в загальній теорії права й у теорії адміністративного права, виходячи із загальнотеоретичного поняття правового режиму й елементів, які є визначальними для галузевого режиму.

Насамперед важливо зазначити, що правовий режим визначається як порядок регулювання, комплекс правових засобів, що характеризують особливе поєднання взаємодіючих дозволів, заборон, а також позитивних зобов'язань; він створює особливу спрямованість регулювання [12, с. 245]. Правовий режим урегулює комплексні суспільні відносини (поза межами окремих галузей права) шляхом обмеження або збільшення об'єму правосуб'єктності, кількості об'єктів права та встановлення особливого характеру груп суспільних відносин, а також особливих підходів до регулювання тих сфер, які неефективно чи недоцільно регулювати в загальному порядку.

Слід зауважити, що термін «правовий режим» уживається в різних галузях права, а отже, трактування та сприйняття цього поняття є неоднаковим. Саме поняття «правовий режим» є універсальним, оскільки воно відображає ознаки суб'єктів права. Але потрібно враховувати і його неоднозначність, оскільки термін може мати різне змістове навантаження залежно від особливостей авторського підходу до проблеми чи сфери наукового пізнання. Слід акцентувати увагу на тому, що кожен із правових режимів індивідуалізується



насамперед метою, а також особливою сукупністю юридичних засобів, що становлять систему правового регулювання певної сфери суспільних відносин.

Важливим є з'ясування терміна «режим», який згідно з тлумачним словником визначається як система заходів, правил, запроваджуваних для досягнення певної мети [14, с. 1021]. На думку В.Б. Рушайла, тлумачення слова «режим» визначає його як установлений порядок життя й діяльності для досягнення певних цілей [15, с. 11].

В.І. Теремецьким встановлено, що поняття режиму в наукових працях розглядається по-різному: в одних роботах – як законність, в інших – як порядок, у ще інших – як соціальний режим певного об'єкта чи виду діяльності, закріплений правовими нормами й забезпечений сукупністю юридичних засобів. Багатозначність поняття «режим» свідчить про його міжгалузевий характер і про його застосування в різних сферах наукового знання. Досить широко цей термін застосовується в політико-правових дослідженнях, тому що дозволяє набагато глибше й повніше розкрити стан сучасного суспільства [16, с. 98].

Е.Ф. Шамсумова вказує, що режим – це комплексне системоутворююче встановлення порядку, що відображає сукупність реальних суспільних відносин, які виникають у процесі життєдіяльності із взаємодії саморегульованих і одночасно регульованих систем у певний проміжок часу на певній території щодо певного об'єкта [17, с. 78]. К.В. Андрієвський вважає режимом системне встановлення й забезпечення порядку, що відображає відповідний етап розвитку суспільних відносин під час взаємодії як саморегульованих процесів, так і регульованих підсистем у певному часовому проміжку й на певній території держави [18, с. 16–17].

Отже, під режимом прийнято розуміти законність, порядок, соціальний режим деяких об'єктів або видів діяльності, закріплених правовими нормами й забезпечених сукупністю юридичних засобів, сукупність методів, систем правил, мір, установлених для досягнення певної мети. Така неоднозначність у характеристиці режиму пояснюється тим, що цей термін має різне змістове навантаження залежно від низки факторів [19, с. 200–201]. При цьому В.Я. Князькова виокремлює специфічні риси його змісту, які певною мірою визначають сфери застосування цього поняття:

1) гіпотеза про наявність детермінованої системи, що знаходить своє відображення у взаємозалежності й взаємозв'язку внутрішніх елементів цілого (явища), визначеного як режим, які комплексно існують і функціонують згідно з внутрішньо узгодженим цілісним виглядом;

2) цілепокладання, що дозволяє розглядати окремі складові частини в загальному механізмі досягнення мети;

3) визначеність розвитку явища зовнішніми чинниками, яка проявляється в тому, що умови й вектори такого розвитку детерміновані заздалегідь;

4) відображення комплексного характеру явища (режиму) відносно незалежності, що обумовлена його складною внутрішньою структурою, включає сукупність взаємопов'язаних елементів, певною мірою проявляє самодостатність відповідних однорідних явищ (режимів) [20, с. 45].

Повертаючись до дефініції податкового режиму, заслугове на увагу визначення В.І. Теремецького, який розглядає зазначену категорію як сукупність загальних правил і умов функціонування податкової системи з правовим змістом, що охоплює матерію не лише податкової, а й окремих елементів інших сфер правової системи (державного, адміністративного й інших галузей права) [16, с. 100]. Такий підхід характеризує податковий режим у його найбільш широкому значенні вже не як галузевий, а як міжгалузевий, який охоплює всю сукупність відносин, що стосуються оподаткування. Вважається, що з практичного погляду податковий режим має охоплювати саме галузь податкових правовідносин, здійснюючи на неї відповідний регуляторний вплив [21, с. 65–66]. Із цією думкою варто погодитися, оскільки правовий режим – це порядок регулювання суспільних відносин, що виражається як сукупність методів, засобів і заходів, які спрямовані на регулювання окремо взятої сфери суспільних відносин і є родовим поняттям щодо галузевих правових режимів, зокрема податково-правових.

Загалом, як правильно вважає Є.Ф. Шамсумова, кожній галузі права відповідає свій правовий режим. Галузями права при такому підході виявляються не просто «області» регулювання (за одним лише предметом їх можна виділити безліч: промисловість, мисливство, рибальство, енергетика, фізкультура й спорт тощо), а якісно особливі й цілісні з юридичного погляду сукупності норм, що у своїй єдності забезпечують специфічні порядки, режими регулювання [17, с. 88–89]. Галузевий правовий режим може включати способи, методи, типи правового регулювання в різноманітному сполученні, домінуючій ролі одних і допоміжній ролі інших [22, с. 201]. Залежно від предмета правового регулювання або галузевої приналежності правові режими поділяються на конституційно-правові, цивільно-правові, адміністративно-правові, податково-правові, трудові, земельні, фінансові, митні й інші правові режими, що регулюють комплекс однорідних суспільних відносин [22, с. 199].

Правовий режим галузі права Д.М. Бахрах визначає як сукупність юридичних засобів регулювання – галузевий юридичний інструментарій, опосередкований галузевим методом правового впливу, заснований на принципах, специфічних для конкретної галузі [24, с. 279].

Таким чином, слід погодитися з думкою, що податковий режим виступає як галузевий режим, що діє в цілому на постійній основі й становить собою комплекс юридичних інструментів, спрямованих на створення необхідного впливу на податкові відносини та їх учасників із метою забезпечення належного функціонування податкової системи [21, с. 65].

У контексті зазначеного слушною є позиція К.В. Андрієвського, викладена в його дисертаційному дослідженні, що податково-правовий режим є специфічним режимом регулювання, який спрямований на конкретні види суб'єктів і об'єктів, орієнтований на більш широкі загальнозначущі соціальні процеси, у рамках яких здійснюється правове регулювання податкових відносин. Дослідник класифікує податкові режими за видами – первинні та вторинні [18, с. 12]. Очевидно, в умовах такого розподілу податково-правових режимів необхідно виходити з

деякої похідності, залежності їх від фінансово-правового режиму в цілому. Однак те загальне, що характерне для інституційно однорідних податково-правових відносин, закріплюється саме первинним податково-правовим режимом. Останній містить у собі сукупність правових засобів, що виражають вихідні засади способів правового регулювання у сфері оподаткування, тоді як вторинні податково-правові режими являють собою первинні, скоректовані з урахуванням пільг, звільнень у сфері оподаткування, що формуються з урахуванням додаткових прав чи обов'язків.

Виходячи з класифікації правових режимів на первинні (загальні) і вторинні сам податковий правовий режим може бути розглянутий як первинний правовий режим, оскільки податкове право має свій предмет правового регулювання, використовує специфічний метод правового регулювання й особливий юридичний інструментарій, зумовлений публічно-правовою природою податкового права, базується на комплексі унікальних принципів.

Водночас М.П. Кучерявенко, аналізуючи базові положення теорії права, виділяє вторинні податково-правові режими, які, на його думку: 1) є різновидом первинних, що скореговані з урахуванням пільг, звільнень у сфері оподаткування та формуються з урахуванням додаткових прав чи обов'язків; 2) уточнюють первинні податково-правові режими відповідно до певного виду платника (юридичні, фізичні особи та ін.) і конкретного типу податків (непрямі, прибуткові, майнові тощо), але на рівні вторинних податкових режимів певні законодавчі приписи, що стосуються конкретних платників, набувають характеру додаткових суб'єктивних прав чи обов'язків; 3) у межах вторинних податково-правових режимів система заборон, дозволів і зобов'язань трансформується у відповідні права й обов'язки уповноважених і зобов'язаних суб'єктів [5, с. 24]. Відповідно, податково-процесуальний режим є вторинним щодо загального режиму податкового права забезпечуючи регулювання процесуальних податкових правовідносин.

Здійснюючи загальний огляд позицій, наявних у вітчизняній науковій літературі, бачимо, що категорія «податковий режим» може розглядатися в трьох контекстах: інституціональному (як порядок правового регулювання оподаткування), системно-організаційному (як система заходів з оподаткування) і фінансово-економічному (як система податкових норм і оподаткування). Слід звернути увагу й на таке визначення податкового режиму: це врегульований законодавством загальний порядок поведінки громадян (людей) і юридичних осіб, а також порядок реалізації їхніх прав і свобод у сфері справляння податків [23, с. 107].

Так, В.Я. Князькова зауважує, що податкові режими за видами можна класифікувати на матеріальні й процесуальні податкові режими. Матеріальні режими закріплюють вимоги до встановлення податків, формування податкового обов'язку, що пов'язується з поняттям правового механізму податку. Процесуальні режими відображають організаційні відносини й мають організаційно-управлінський характер [18, с. 12].

Таким чином, режим податкового процесу відображає організаційні відносини, що складаються у сфері оподаткування, виражається в податкових

процедурах і спрямований на забезпечення належного адміністрування й справляння податків і зборів.

Існує думка, що процесуальний податковий режим є складовою частиною податкового процесу, який становить комплекс юридичних інструментів, спрямованих на здійснення необхідного впливу на процесуальні податкові відносини загалом і окремі податкові процедури, на їх учасників із метою забезпечення належного функціонування податкової системи в її процесуальному аспекті, що діє у вигляді єдиної системи щодо всіх процесуальних податкових відносин на постійній основі, при цьому містить окремі режими, які можуть бути підсистемами в його межах і стосуються окремих податкових процедур, що також можуть мати тимчасовий характер [25, с. 30]. І.Є. Криницький вказує, що податково-процесуальний режим – це структурний компонент податкового процесу (що являє собою сукупність принципів, які діють у податковому процесі; основних способів і засобів їх реалізації; гарантій здійснення податково-процесуальної діяльності), що відбиває специфіку процедурних питань статусу його учасників і особливості реалізації галузевого фінансово-правового методу правового регулювання та повною мірою впливає на якість податкового процесуально-правового середовища [3, с. 105].

Розглядаючи наведені вище визначення, можна зазначити, що процесуальний податковий режим є системою юридичних засобів і заходів, який функціонує в межах податкового процесу як сукупності податкових процедур і підгалузі податкового права, існує лише в межах податкових процесуальних правовідносин; являє собою комплекс засобів і способів впливу на процесуальні податкові відносини загалом і окремі податкові процедури, їх учасників із метою забезпечення належного функціонування податкової системи в її процесуальному аспекті; стосується всіх категорій платників податків з урахуванням їх залучення до податкових процесуальних правовідносин; є постійною, об'єктивною та безперервно існуючою системою юридичного впливу на податкові відносини всередині держави.

Ці положення мають бути вихідними для формулювання визначення податкового процесуального режиму, який може бути закріплений у Податковому кодексі України як система заходів, що встановлює порядок оподаткування платників податків як у цілому, так і за їх окремими категоріями, при цьому використовуючи встановлені законодавством процесуальні процедури для належної реалізації податкових норм.

### **Висновки**

Узагальнюючи все вищезазначене, можна дійти висновку, що податково-процесуальний режим у податковому процесі відіграє ключову роль, виступаючи базою, на якій будуються податково-процесуальні відносини, при цьому він представлений цілою низкою податкових процедур, які в своїй сукупності та певному поєднанні формують податковий процесуальний режим. Режим податкового процесу відображає організаційні відносини, що складаються у сфері оподаткування, виражається в податкових процедурах і

спрямований на забезпечення належного адміністрування й справляння податків і зборів.

На основі наявної класифікації правових режимів на первинні (загальні) і вторинні сам податковий правовий режим може бути розглянутий як первинний правовий режим, оскільки податкове право має свій предмет правового регулювання, використовує специфічний метод правового регулювання й особливий юридичний інструментарій, зумовлений публічно-правовою природою податкового права, базується на комплексі унікальних принципів. Водночас податково-процесуальний режим є вторинним щодо загального режиму податкового права й забезпечує регулювання процесуальних податкових правовідносин.

Сам процесуальний податковий режим є системою юридичних засобів і заходів, що функціонує в межах податкового процесу як сукупності податкових процедур і підгалузі податкового права, існує лише в межах податкових процесуальних правовідносин; являє собою комплекс засобів і способів впливу на процесуальні податкові відносини загалом і окремі податкові процедури, їх учасників із метою забезпечення належного функціонування податкової системи в її процесуальному аспекті; стосується всіх категорій платників податків з урахуванням їх залучення до податкових процесуальних правовідносин; є постійною, об'єктивною та безперервно існуючою системою юридичного впливу на податкові відносини всередині держави.

Податково-процесуальний режим може бути закріплений у Податковому кодексі України як система заходів, що встановлює порядок оподаткування платників податків як у цілому, так і за їх окремими категоріями, при цьому використовуючи визначені законодавством процесуальні процедури для належної реалізації податкових норм.

### **Список використаних джерел:**

1. Гетьман А.П. Процесуальные нормы и отношения в экологическом праве / А.П. Гетьман. – Харьков, 1994. – 134 с.
2. Боднарук Ю.В. Податкові провадження в Україні: теоретико-правові засади : автореф. дис. ... кандидата юридичних наук : 12.00.07 / Ю.В. Боднарук. – Одеса, 2008. – 19 с.
3. Криницький І.Є. Теоретичні проблеми податкового процесу : дис. ... доктора юридичних наук : 12.00.07 / І.Є. Криницький. – К. : Національний університет ім. Т. Шевченка, 2010. – 433 с.
4. Тімарцев О.Ю. Податковий процес як інститут податкового права / О.Ю. Тімарцев // Фінансове право. – 2011. – № 4 (18). – С. 19–22.
5. Кучерявенко М.П. Податкові процедури: правова природа і класифікація : [монографія] / М.П. Кучерявенко. – К. : Алерта ; КНТ; ЦУЛ, 2009. – 460 с.
6. Чинчин М.М. Межі та стадії податкового адміністрування / М.М. Чинчин // Фінансове право. – 2013. – № 1 (23). – С. 26–29.
7. Коваль Д.О. Теоретико-правові проблеми податкового процесу / Д.О. Коваль // Прикарпатський юридичний вісник. – 2012. – Вип. 2. – С. 154–163.
8. Боднарук Ю.В. Сучасне розуміння категорії «податковий процес» в Україні / Ю.В. Боднарук // Юридичний вісник. – 2012. – Вип. 2. – С. 50–54.

9. Берестовой С.В. Налоговые процедуры в Российской Федерации и Соединенных Штатах Америки : сравнительно-правовой анализ : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / С.В. Берестовой. – М., 2005. – 200 с.
10. Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 р. № 2755-VI // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.
11. Про затвердження Регламенту Міністерства доходів і зборів України : наказ Міндоходів України від 12 квітня 2013 р. №40 // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0605-13>.
12. Битяк Ю.П. Административное право Украины : [учебник] / Ю.П. Битяк, В.В. Богуцкий, В.Н. Гарашук и др. ; под ред. проф. Ю.П. Битяка. – Харьков : Право, 2003. – 576 с.
13. Теремецький В.І. Поняття та види податково-правового режиму / В.І. Теремецький // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2011. – Вип. 55 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.nbu.gov.ua/portal/soc\\_gum/vkhnucs/2011\\_55/55/41.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/vkhnucs/2011_55/55/41.pdf).
14. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : Перун, 2004. – 1440 с.
15. Рушайло В.Б. Административно-правовые режимы : [монография] / В.Б. Рушайло. – М. : Щит-М, 2000. – 264 с.
16. Теремецький В.І. Спеціальні податкові режими в Україні: адміністративно-правовий аспект / В.І. Теремецький // Право і безпека. – 2011. – № 5. – С. 98–103.
17. Шамсумова Э.Ф. Правовые режимы (теоретический аспект) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Э.Ф. Шамсумова. – Екатеринбург, 2001. – 213 с.
18. Андрієвський К.В. Спеціальні податкові режими : автореф. на здобуття ступ. канд. юрид. наук : 12.00.07 / К.В. Андрієвський. – Харків, 2009. – 29 с.
19. Административное право Украины : [учебник] / под общ. ред. С.В. Кивалова. – Х. : Одиссей, 2004. – 880 с.
20. Князькова В.Я. Спеціальні податкові режими в сучасній теорії оподаткування / В.Я. Князькова // Формування ринкових відносин в Україні. – 2012. – № 11(138). – С. 44–48.
21. Сарана С.В. Податковий режим в процесі формування інформаційного суспільства / С.В. Сарана // Інформація і право. – 2014. – № 2(11). – С. 62–67.
22. Петухова Е.П. Отраслевой правовой режим / Е.П. Петухова // Правовая система и вызовы современности : материалы IX Междунар. науч. конф. студентов, аспирантов и молодых ученых (3–7 декабря 2012 г.). – Ч. 1. – Уфа : Ред.-изд. центр Башкир. гос. ун-та, 2012. – С. 198–201.
23. Сарана С.В. Загальний податковий режим: співвідношення з іншими податковими режимами / С.В. Сарана // Фінансове право. – 2016. – №1/частина 2. – С. 106–111.
24. Бахрах Д.Н. Административное право / Д.Н. Бахрах. – М. : БЕК, 1993. – 301 с.
25. Сарана С.В. Процесуально-процедурний податковий режим: сутність та ознаки / С.В. Сарана // Фінансове право. – 2014. – № 4 – С. 28–31.

**Slusar A.N.**

*Doctor of Law Sciences,  
Professor at Department of Labour Law  
of Yaroslav Mudryi National Law University,  
Kharkov*

**Kolosov I.V.**

*Postgraduate Student at Department of Labour Law  
of Yaroslav Mudryi National Law University,  
Kharkov*

## **PROCEDURAL AND PROCESSUAL PROBLEMS DURING APPEARANCE AND RESOLUTION OF LABOUR DISPUTES IN CONTEST OF CONSTITUTIONAL CHANGES ON JUSTICE<sup>1</sup>**

### **Summary**

*In nowadays Ukraine there is a process of Constitution improvement on justice, which has as positive, as negative consequences. The negative influence of this reform consists in: 1) mass judge firing; 2) long process of new courts creation; 3) not providing the system of Labour Courts; 4) providing the Social Courts as Cassation only. Mass judge firing and absence new ones and new courts provide the red tape in cases, which disappoints the applicators on justice efficiency. So, the number of applications becomes low and great number of, particularly, labour disputes become latent and unsolved. Same factors allow disregard the labour law procedures, whereas there is no external control for it keeping grades this procedure itself. This situation causes the increase of labour disputes on conditions that its resolution is onerously. To avoid procedural negative effects or soft it, at least, in this paper provides the implications about need of modifying the pre-justice procedures of labour disputes resolution and creating the system of Labour Courts. Processual problems consist in applicability of some institutes of the civil process to the labor disputes with take in account their specifics, correlation between of the civil processual' and labor laws' norms and appeared therefore needs of the simplification of the processual forms, their deliverance from unnecessary fussiness of formalism, red tape, improvement of the level of their accessibility for the ordinary worker; the nowadays system and processual form of the court's defense in labor legal-relationships' sphere behinds considerable from the requests to the efficiency, quality of the labor disputes' examination demands, during the consideration of which the all of the basis principles of the labor and the social-security law must be takes in account and looks for their embodiment in whole. To improve the Native Legal according to these features of labour disputes resolution' process provides line of implications with target of creating a Labour Processual Code. This doings may be consolidated with EU Legal and norms of International Labour Organization.*

---

<sup>1</sup> This paper realized with essential support of Supervisor Mr. Slusar A.N. (D.L., Prof.), which my respect for. In addition, especially thanks to Department № 1 of Foreign Languages (Ms. Simonok V.P. (D.F., Prof.), Ms. Moroz T.U. (PhD, Assist. Prof.) and others)) for their selflessly work over the post-graduate students, indeed.

## **Introduction**

The political changes and efforts to consolidation of Ukrainian Legal with EU acts are brought itself significant amendments to the Constitution of Ukraine. But, in fact, there is no confidence, that these changes will give the socially acceptable result.

Now it seen, that previous justice system become fall, particularly, in way of mass judges firing, but new one isn't create completely. This situation is rather problem to persons, who need the trial protection, since have brought itself the red tape in all types of cases.

In this means, the Spain experience is rather useful to search, whereas this state has similar problems, which Ukraine approaches to. The relevance of proposed search consists on scientific understanding the significance of called problems for labour disputes' resolution system, i. e. for resolution of disputes, which have heighten social importance as for ordinary person.

For particularly parts of this search were devoted the papers of such authors as: Slusar A. [1], Matviychyk O. [2], Koroed S., Kresina I., Prilytskii S. [3], Kolyukh V. [4, p. 50–54] and others.

Nevertheless, the questions about what is the influence of Constitutional Changes for labour disputes' resolution system, procedures of labour law keeping and quality of labour cases examination, have been already unsolved.

The objects of search are the labour laws' procedures, process of labour cases trial and problems of its keeping to labour' disputes resolution effectively.

Thus, the purposes of this paper are to analyse and detailed, what influences have the Constitutional Changes on procedure and trial examination of labour disputes, what as positive, as negative effects would be able brought with it and what needs to do to avoid these negative consequences in future with commonly scientific and specific jurisprudence methods help.

### **1. The common characteristics of Constitutional Changes on justice and its influence on procedures of labour law**

On June, 2, 2016 the Amendment to Ukrainian Constitution on justice were passed by Ukrainian Parliament [5]. Before that, the Venice Commission has published own Preliminary Opinion on the proposed Constitutional Amendments regarding the Judiciary of Ukraine [6], according which there were some disadvantages into this one, such as:

“The text, however, still presents some shortcomings, especially with respect to the powers of the main State organs in this field. If not corrected, these shortcomings might create a new danger of politicization of the judiciary and perpetuate the problems of the current system. In this respect, the Venice Commission formulates the following main recommendations:

– While the ceremonial role of the President to appoint judges seems well justified, this is not the case for his power to dismiss judges, which should be removed from the text;



– In addition, not only the President, but also the Verkhovna Rada should have a role in the election/appointment of a limited number of members of the High Judicial Council” [6].

At same time, Commission called a few advantages of these changes: “The proposed amendments are a generally positive text which deserves to be supported. The amendments are well drafted. Their adoption would be an important step forward towards the establishment of a truly independent judicial system in Ukraine. The Venice Commission welcomes in particular:

- The removal of the power of the Verkhovna Rada to appoint the judges;
- The abolition of probationary periods for junior judges;
- The abolition of the “breach of oath” as a ground for dismissal of the judges;
- The reform of the Public Prosecutor’s Office, the guarantees for its independence (notably the removal of the power of the Verkhovna Rada to express no confidence in the Prosecutor General) and the removal of its non-prosecutorial supervisory powers” [6].

Notwithstanding, Native scholars have less optimistic views on this Amendment. Particularly, there are opinions, that this one isn’t a reforms, but their imitation (Koroed, Kresina, Prilytskii, 2015) [3]; it’s really strange, that Constitutional Court votes for Conformity of Amendment to Ukrainian Constitution, regardless on warnings to almost all articles of this Amendment (Kolyukh, 2016) [4]; monopoly of attorneys make outrages for justly law assistance (Matviychyk, 2015) [2] etc.

Left aside the political views and constitutional aspects would be useful to concentrate for such problem as liquidation of previous courts and creating the new ones on basis of competition exam for judges. In fact, it effects to firing almost all judges, who has twenty years length of service [7], which don’t want to work in new realities of justice.

On June 1, 2016 (a day, before Amendment Passed), High Qualification Commission of Judges of Ukraine has published the Data about stuff deficiency of judges in Ukraine [8]:

Table 1

<b>№</b>	<b>Court’s Name</b>	<b>Region</b>	<b>Stuff number of judges</b>	<b>Number of judges in fact</b>	<b>Percentage of Judge Deficiency</b>
<b>1</b>	<b>Magdalinov’s district court</b>	<b>Dnepropetrovsk</b>	<b>4</b>	<b>0</b>	<b>100%</b>
<b>2</b>	<b>Schpola’s district court</b>	<b>Cherkassy</b>	<b>4</b>	<b>0</b>	<b>100%</b>
<b>3</b>	Hotin’s district court	Chernovtsy	5	1	80%
<b>4</b>	Mensk’s district court	Chernigov	5	1	80%
<b>5</b>	Kherson’s municipal court	Kherson	46	10	78%
<b>6</b>	Krizhopol’s district court	Vinnitsa	4	1	75%
<b>7</b>	Pish’ansk’s district court	Vinnitsa	4	1	75%
<b>8</b>	Ternov’s municipal court	Dnepropetrovsk	4	1	75%
<b>9</b>	Golovanov’s district court	Kirovograd	4	1	75%
<b>10</b>	Zolochiv’s district court	Lvov	4	1	75%
<b>11</b>	Kalanchak’s district court	Kherson	4	1	75%

12	Vladimir-Volinsk's municipal court	Volin'	7	2	71%
13	Mariinsk's district court	Donetsk	7	2	71%
14	Luhansk's circuit administrative court	Luhansk	37	11	70%
15	Poltava's circuit administrative court	Poltava	22	7	68%
16	Kharkov's circuit administrative court	Kharkov	40	13	68%
17	Naroditsk's district court	Zhitomir	3	1	67%
18	Chudnivsk's district court	Zhitomir	3	1	67%
19	Rosivsk's district court	Zaporozhe	3	1	67%
20	Vil'shansk's district court	Kirovograd	3	1	67%
21	Ustinovsk's district court	Kirovograd	3	1	67%
22	Milovsk's district court	Luhansk	3	1	67%
23	Ananiivsk's district court	Odessa	3	1	67%
24	Savranak's district court	Odessa	3	1	67%
25	Karlovk's district court	Poltava	3	1	67%
26	Kosivsk's district court	Ternopol	3	1	67%
27	Novovorontsovsk's district court	Kherson	3	1	67%
28	Izuaslav's district court	Khmelnitsky	6	2	67%
29	Vatutin's municipal court	Cherkassy	3	1	67%
30	Circuit administrative court of Kiev	Kiev (as capital)	51	17	67%
31	Oleksandria's regional court	Kirovograd	14	5	64%
32	Dnipropetrovsk's circuit administrative court	Dnepropetrovsk	47	17	64%
33	Rovno's circuit administrative court	Rovno	16	6	63%
34	Apostolovo's district court	Dnepropetrovsk	5	2	60%
35	Kryvorozhsk's district court	Dnepropetrovsk	5	2	60%
36	Samara's district court in Dnipropetrovsk	Dnepropetrovsk	10	4	60%
37	Dolgintsev's district court in Krivoi Rog	Dnepropetrovsk	10	4	60%
38	Dolinsk's district court	Kirovograd	5	2	60%
39	Mostishe's district court	Lvov	5	2	60%
40	Globinsk's district court	Poltava	5	2	60%
41	Beresnivka's district court	Rovno	5	2	60%
42	Volochinka's district court	Khmelnitsky	5	2	60%
43	Netishin's municipal court	Khmelnitsky	5	2	60%
44	Chernivtsi's circuit administrative court	Chernovtsy	15	6	60%
45	Zakarpatian circuit administrative court	Zakarpacie	14	6	57%
46	Donetsk's circuit administrative court	Donetsk	60	27	55%

47	Novograd-Volinsk's regional court	Zhitomir	11	5	55%
48	Illinetsk's district court	Vinnitsa	4	2	50%
49	Novovolinsk's district court	Volin'	6	3	50%
50	Ratniv's district court	Volin'	4	2	50%
51	Rozhishensk's district court	Volin'	4	2	50%
52	Ordzhonikidze's municipal court	Dnepropetrovsk	6	3	50%
53	Sophiivka's district court	Dnepropetrovsk	4	2	50%
54	Tzarichanks's district court	Dnepropetrovsk	4	2	50%
55	Dzerzhinsky's district court in Krivoi Rog	Dnepropetrovsk	10	5	50%
56	Ternivka district court in Krivoi Rog	Dnepropetrovsk	10	5	50%
57	Velikonovoselkovka's district court	Donetsk	6	3	50%
58	Dzerzhinsky's municipal court	Donetsk	14	7	50%
59	Primorski district court in Mariupol'	Donetsk	8	4	50%
60	Baranivsk's district court	Zhitomir	4	2	50%
61	Luhinsk's district court	Zhitomir	6	3	50%
62	Kuibishev's district court	Zaporozhe	6	3	50%
63	Bohorodchansk's district court	Ivano-Frankovsk	4	2	50%
64	Snuatinsk's district court	Ivano-Frankovsk	4	2	50%
65	Tlumatsk's district court	Ivano-Frankovsk	4	2	50%
66	Volodarsk's district court	Kiev (as region)	4	2	50%
67	Severodonetsk's municipal court	Luhansk	14	7	50%
68	Bysk's district court	Lvov	4	2	50%
69	Drohobych's regional court	Lvov	12	6	50%
70	Mykolaivsk's district court	Lvov	6	3	50%
71	Skoliv's district court	Lvov	4	2	50%
72	Arbuzinsk's district court	Nikolayev	4	2	50%
73	Kazankivsk's district court	Nikolayev	4	2	50%
74	Novobuhinsk's district court	Nikolayev	4	2	50%
75	Ochakov's regional court	Nikolayev	8	4	50%
76	Kodim's district court	Odessa	4	2	50%
77	Kominternovo's district court	Odessa	8	4	50%
78	Reni's district court	Odessa	4	2	50%
79	Rokitne's district court	Rovno	4	2	50%
80	Valkiv's district court	Kharkov	4	2	50%

81	Gorodotsk's district court	Khmelnitsky	4	2	50%
82	Polonsk's district court	Khmelnitsky	4	2	50%
83	Chemerov's district court	Khmelnitsky	4	2	50%
84	Lisyansk's district court	Cherkassy	4	2	50%
85	Zastavniivsk's district court	Chernovtsy	4	2	50%
86	Storozhinetsk's district court	Chernovtsy	6	3	50%
87	Zhaporozhyan circuit administrative court	Zaporozhe	28	14	50%
88	Ivano-Frankovsk's circuit administrative court	Ivano-Frankovsk	22	11	50%
89	Kirovograd's circuit administrative court	Kirovograd	16	8	50%
90	Nikolayev's circuit administrative court	Nikolayev	16	8	50%
91	Cherkassy's circuit administrative court	Cherkassy	20	10	50%

Assumed these, it seen, that in 91 courts of 766 exist (12%) in 23 of 25 Ukrainian regions and Kiev as capital (88%) have problem with full judges' stuff by deficiency from 50 until 100 percent. These distressing data attested, that effective revision of, particularly, labour law procedures keeping is rather onerously.

For instance, there is procedure of firing, which keeping depend the labour case judgment on. But, if there are no judges, who are responsible to trial, this procedure keeping has no sense. Absence the control on procedure grades this procedure itself, and it touches all of labour law procedures in whole.

Application to the court is the procedure of labour law too. But, would this application happen, if the person or collective know about judges' deficiency and red tape as a result?

Moreover, the Amendment to Constitution provides the Social Cases Chamber in new Civil Court of Cassation [9]. But, there are no inferior Social Courts provides by this one so, as no Labour Courts. Indeed, whereas the Circuit Courts haven't created yet, Labour Courts haven't provided completely, Social Cases Chamber have provided only as a cassation, and majority of judges have already fired, who the workers or collectives may give application for? This problem has already unsolved.

On other hand, last years have appeared the tendency to low the number of courts' cases of common jurisdiction: from 4,4 million cases in 2012 until 2,6 million cases in 2016 [10].

Notwithstanding, in this paper provides implication that this situation isn't a reflection of legal improvement result, but effect of social disappointment on justice system and become the great number of disputes to *latent* and unsolved, which the law' nihilism brought itself.

And it needs to say a few words about red tape, bases on Spanish example [11]. As reported, "In this state the number of judges for single person is less on half, than, at the average, in European Community. On technical, document handling

speed, and investigation Spain takes the 19-th place in EU. In someone regions judges appoints cases to trial on 2020<sup>2</sup>, and loading exceed the normal in one and a half time.

According to European Commission data, were published is April, this year<sup>3</sup>, 56 percent of Spanish have “bad or very bad opinion” about objectivity and independency of judges. Same number of people convinced, that Spanish courts are politicized. However, only 1,4 percent of citizens express one’s opinion for justice system reforming. One of the causes of such low level of credit called this one, as: “the kingdom’s people are rare applicants, in several moments of their life only, but almost always contacts with Social Protection System, Medical Services and Educational Establishments, and demands someone changes within these ones, as a result”.

In Spain, which population is 46,7 millions, there are 5800 judges, 5500 from these are responsible to trial. For every 100,000 of population fall on number of 12,5 judges. The Average Mark in same index of EU is 21,6 judges. There is an experts’ opinion that it needs from 4000 until 5000 judges yet, in addition.

“But even this doing won’t solve the problem, – the Head of Jurisprudence Commission, Former Member of Spain Supreme Court, Ms. Margaret Robles regards. It needs the technical improvement of justice system and the changes of its model, as main”. Nowadays there is a justice model of 19-th Century in Spain. There are courts, which are almost free on work, whereas there are few number of their specialization cases, but others overload indeed. To last ones it may ascribes the juvenile courts and courts on criminal cases.

According to Ms. Robles’ opinion, it needs to make audit of justice system, firstly, to consider what changes need to do and where. It would be help for specified, what to assign funds between establishments. Now, in someone of courts there are 2500 cases on schedule, at same time in others there are 250 ones, but assign of these ones is equivalent.

At the Committee have already been the propositions about improvement of justice system, which must be started by review of administrative division. “Nowadays in Spain there are 431 justices’ circuits, – the Representative of Association of “Judges behind Democracy” Ms. Ignacio Gonzales Vega said. – If needs, particularly, for Asturias 18-th circuits or not? It needs the consolidation”.

One problem yet consists on the papers, which the courts are overloaded by, indeed. “Transition to the Digital Data would be reduce the judges’ loading and allowed to receive the documents’ required frequently. But, in such a way it needs to put in order the computer programs, firstly, which serves in the justice system. There are 8 ones and it aren’t consolidating with each other”, – the Spanish newspaper of “El Pais” said”.

In Post-Scriptum to this Communiqué such problems called the Ukrainian’s future problems. So, the question about, what reason of application with labour disputes is, if the cases are appointed to trial on 4 years in advance, still rhetorical. Person can’t wait for restoration on work, particularly, on 4 years, because he/she

---

<sup>2</sup> Since 2016.

<sup>3</sup> It means, 2016.

will be able to job. So, all labour law procedures become to failure, if such red tape will take place in reality. It especially relevant on conditions that in Ukraine there are no administrative procedures of, particularly, individual labour disputes resolution, except the Commission of Labour Disputes (CLD) (Slusar, 2014) [1].

Assumed this paragraph, it useful to describe the implications provided:

– in nowadays Ukraine there is a process of Constitution improvement on justice, which has as positive, as negative consequences;

– the negative influence of this reform consists in: 1) mass judge firing; 2) long process of new courts creation; 3) not providing the system of Labour Courts; 4) providing the Social Courts as Cassation only;

– mass judge firing and absence new ones and new courts provide the red tape in cases, which disappoints the applicators on justice efficiency. So, the number of applications becomes low, and great number of, particularly, labour disputes become latent and unsolved;

– same factors allow disregard the labour law procedures, whereas absence the control on procedure grades this procedure itself. This situation causes the increase of labour disputes on conditions that its resolution is onerously.

To avoid these negative effects or soft it, at least, in this paper provides the implications, which presented in Conclusions.

## **2. The processual problems of labour disputes resolution**

Not only procedural problems there are during appearance and resolution of labour cases. There are also *processual* ones, which need its solvent too.

What serves the background for this implication? “Particularly, such viewpoints as: “the nowadays system and processual form of the court’s defense in labor legal-relationships’ sphere behinds considerable from the requests to the efficiency, quality of the labor disputes’ examination demands, during the consideration of which the all of the basis principles of the labor and the social-security law must be takes in account and looks for their embodiment in whole”; “the problem consists in applicability of some institutes of the civil process to the labor disputes with take in account their specifics, correlation between of the civil processual’ and labor laws’ norms and appeared therefore needs of the simplification of the processual forms, their deliverance from unnecessary fussiness of formalism, red tape, improvement of the level of their accessibility for the ordinary worker”; “the process of the control from the courts’ decisions’ execution in cases about re-employment and the work payment is the overextended, for the ordinary workers’ appreciation is hard, by the procedural acts is overladen”; “one of the main problem of the any of the processual forms is the problem of their terms keeping, unfounded red-tape during the case examination, because any red-tape decreases the level of the trust to the court system, for the level of the law’, liberty’ and legitimate interests’ defense reflexes negatively, makes worse the common level of the citizens’ legal-mind. The problem of the misuse of the processual rights were and stay as the object of the scientists’ searching always, because front of them will be stay always a dilemma: how, from the one hand, the red-tape during the process excluded, and, from the other hand, for its completely and comprehensively not do much harm by the

excessive acceleration”; “in some recommendations about improvement of the natively processual legal in part, which the labor cases’ examination in the Supreme Court of Ukraine touches is need, because neither the introduced reforms, nor the essential experience of the European Union states, haven’t confirmed to the Ukrainian realities of the access to the judgment in this concrete event, unfortunately, at moment” [12, p. 8–13].

It is generally known, that labour cases in Ukraine are examine by civil process law norms. Nevertheless, there are the principle features, which has been allowed to their separated out in the independently system of the norms, which regulating the legal relationships, following from the order of the trial defense of the disturbed, contest or unrecognized rights of the worker. “These differences touches same ones, as: 1) the institute of the preliminary case examination; 2) the principles of the law process; 3) the court’s competence during the labor disputes examination; 4) the court’s composition and order of the rejections’ deal; 5) the list of the labor process participants, their rights and duties; 6) the procession participation in the labor process; 7) the labor processual capability; 8) the control on the courts’ decisions executing in cases about the labor disputes; 9) the judgment of appeal in cases about the labor disputes; 10) the court’s process of the cases’ essentially examination; 11) the ordinary process during the labor disputes examination; 12) the judgment of cassation in cases about the labor disputes; <...> 15) the measures of processual coercion; 16) the cases about the labor disputes’ revision in the Supreme Court’s institution” [12].

In addition it useful to refer the features of Cassation [13, p. 71–74], processual terms [14, p. 36–39], technical record of trial [15, p. 37–40], particular decisions [16, p. 92–96], assurance of the complaint [17, p. 112–119], evidences and proving [18, p. 94–97], reinstatement of lost labour court’s operating [19, p. 34–38], etc.

To improve the Native Legal according to these features of labour disputes resolution’ process was provided implications about:

“b) refinement the institute of the preliminary case examination for labour cases’ needs;

c) dedication the specific principles of labour cases resolution’ process;

d) conclusion the content of definition of court’s competence during the labor disputes examination on base of compare national and aboard experience;

e) quantity and quality changes of court’s composition and order of the rejections’ deal during labour cases’ examination;

f) list of the persons – participants of labour cases, their rights and duties during the trial;

g) model of procession participation in labour cases;

h) aspects of labour processual capability (in means of collective capability – *I. K.*);

i) changes about the control on the courts’ decisions executing in cases about the labor disputes;

j) definition the judgment of European Court of Human Rights as a source of justice during the labour disputes examination;

k) improvement the institution of appeal in cases about the labor disputes;

l) using the institution of trial *in absentia* for labour disputes;

m) simplify the trial of labour cases;  
n) reforming the institution of ordinary process for labour cases' needs" [20, p. 127–143].

In addition, in previous papers [16–19] were provides the implications about improvement of such institutions, as: Cassation, processual terms, technical record of trial, particular decisions, assurance of the complaint, evidences & proving, and reinstatement of lost labour court's operating.

Moreover, to estimation the level of processual loading of judges were provided the implication of mathematical methods using [21, p. 44–48] to understand, what judges and courts are doing, how much time give for particular cases and what need to do to avoid the processual overloading.

What these implications for? They are directed to creating a new processual Act – the *Labour Processual Code*, which would be able to simplify the judges' work at a trial and increase level of efficiency of labour cases examination. However, this creating is most effective in combination with procedural' improvements only.

### Conclusions

Proposed paper, which created with dialectical mental help [22, p. 38–41], has provided that in Ukraine there was a process of Constitution improvement on justice, which had as positive, as negative consequences. The negative influence of this reform consists in a few disadvantages, which describes above. Particularly, mass judge firing and absence new ones and new courts provide the disregard of labour law procedures, whereas there is no external control for it keeping and absence the control on procedure grades this procedure itself. This situation causes the increase of labour disputes on conditions that its resolution is onerously.

Processual problems consist, for instance, in applicability of some institutes of the civil process to the labor disputes with take in account their specifics, correlation between of the civil processual' and labor laws' norms and appeared therefore needs of the simplification of the processual forms, their deliverance from unnecessary fussiness of formalism, red tape, improvement of the level of their accessibility for the ordinary worker.

To avoid procedural negative effects or soft it, at least, in this paper provides the implications about need of modifying the pre-justice procedures (by providing the administrative or procedures of "information provision and consultation", "advice and guidance, for instance") of labour disputes resolution and creating the system of Labour Courts (from inferior until posterior).

To improve the Native Legal according to features of labour disputes resolution' process provides line of implications with target of creating a Labour Processual Code with take in account the EU Legal tendencies and norms of International Labour Organization [23, p. 71–80].



## References:

1. Слюсар А. Загальні принципи створення і функціонування комісій по трудових спорах / А. Слюсар [Electronic resource]. – Mode of access : <http://cyberleninka.ru/article/n/general-principles-of-the-establishment-and-functioning-of-commission-on-labour-disputes.pdf>.
2. Матвійчук О. П'ять недоліків змін до Конституції у частині правосуддя / О. Матвійчук [Electronic resource]. – Mode of access : <http://gazeta.dt.ua/internal/p-yat-nedolikiv-zmin-do-konstituciyi-u-chastini-pravosuddya-.html>.
3. Короєд С. Наукова оцінка положень проекту змін до Конституції України в частині правосуддя, затвердженого Конституційною комісією 4 вересня 2015 р. // С. Короєд, С. Кресіна, С. Прилуцький // Перша юридична експертиза [Electronic resource]. – Mode of access : <http://flexp.com.ua/actual/view/85>.
4. Колюх В. Судова реформа в контексті конституційних змін в Україні / В. Колюх // Прикарпатський юридичний вісник. – Edition № 1 (10) 2016. – Pages 50–54.
5. Офіційний веб-сайт Верховної Ради України [Electronic resource]. – Mode of access : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1401-19/card4#History>.
6. European commission for democracy through law (Venice commission). Preliminary opinion on the proposed constitutional amendments regarding the judiciary of Ukraine (Strasbourg, 24 July 2015 Opinion No. 803/2015 CDL-PI(2015)016) [Electronic resource]. – Mode of access : [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI\(2015\)016-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI(2015)016-e).
7. Рішення Конституційного Суду України від 08 червня 2016 р. № 8-рп/2016 [Electronic resource]. – Mode of access : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-16>.
8. Офіційний веб-сайт Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (з даними, актуальними станом на 01 червня 2016 р.) [Electronic resource]. – Mode of access : <http://vkksu.gov.ua/ua/oblik-posad-suddiv/>.
9. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 2 червня 2016 р. [Electronic resource]. – Mode of access : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1402-19/page>.
10. Дані судової статистики (2012–2016). Офіційний веб-сайт Верховного Суду України та Державної судової адміністрації України [Electronic resource]. – Mode of access : [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(documents\)/169EB9789B839EF9C2257B4B002E5ABD?OpenDocument](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/169EB9789B839EF9C2257B4B002E5ABD?OpenDocument); [http://court.gov.ua/sudova\\_statystyka/2016\\_zvit/](http://court.gov.ua/sudova_statystyka/2016_zvit/).
11. Дані Державної судової адміністрації України (станом на 27 грудня 2016 року). Офіційний веб-сайт Державної судової адміністрації України [Electronic resource]. – Mode of access : <http://court.gov.ua/archive/317280/>.
12. Kolosov I. Philosophical bases of science and branch of labor procedural law / I. Kolosov // Jurnalul juridic national: teorie si practica. – Publicatie stiintifico-practica de drept. Fondatori: Institutia Privata de Invatamint Institutul de Stiinte Penale si Criminologie Aplicata Intreprinderea cu capital strain «Demsta» S.R.L. – Chisinau. – Februarie 2016. № 1/2 (17), 2016. – P. 8–13.
13. Колосов І. Касаційне провадження у справах про трудові спори: національний та європейський досвід / І. Колосов // Збірник центру наукових публікацій. Частина 2: «Здобутки науки у 2014 році» : збірник статей (рівень стандарту, академічний рівень). – К. : Центр наукових публікацій, 2014. – С. 71–74.
14. Колосов І. До питання про процесуальні строки під час вирішення трудових спорів / І. Колосов // Сучасні наукові дослідження представників юридичної науки – прогрес законодавства України майбутнього : Матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Дніпропетровськ, 16–17 січня 2015 р. – Дніпропетровськ : ГО «Правовий світ», 2015. – С. 36–39.
15. Колосов І. Фіксування процесу технічними засобами у трудових спорах : проблемні аспекти / І. Колосов // Право, суспільство і держава: форми взаємодії : Міжнародна науково-практична конференція, м. Київ, 16–17 січня 2015 р. – К. : Центр правових наукових досліджень. 2015. – С. 37–40.

16. Колосов И. Частные определения суда и их значение при рассмотрении гражданских дел о трудовых спорах / И. Колосов // Перспективні напрями розвитку сучасної юридичної науки : Матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Кривий Ріг, 29–30 січня 2016 р. – Кривий Ріг : ДВНЗ «Криворізький національний університет», 2016. – С. 92–96.
17. Колосов І. Актуальні питання забезпечення позову у цивільних справах про трудові спори: проблеми та реалії сьогодення / І. Колосов // Право і суспільство : науковий журнал. – Дніпропетровськ, 2016. – № 1/2016. – С. 112–119.
18. Колосов І. Докази та доказування у трудовому процесі : проблемні питання сьогодення / І. Колосов // Підприємництво, господарство і право: науково-практичний господарсько-правовий журнал. – Київ : Науково-дослідний інститут приватного права і підприємництва ім. академіка Ф.Г. Бурчака НАПрН України, 2016. – № 6 (244). – С. 94–97.
19. Колосов І. Відновлення втраченого судового провадження у справах про трудові спори: проблематика, сучасний стан та напрями реформування / І. Колосов // Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції : науковий збірник ; Дніпропетровський національний університет імені Олеся Гончара. – Дніпропетровськ, 2016. – № 4/2016. – С. 34–38.
20. Колосов І. Профілактика військових злочинів як засіб подолання злочинності: соціально-трудова аспект / І. Колосов // Військові злочини : кримінально-правова, криміналістична та кримінологічна характеристика : [колективна монографія] / За заг. ред. В. Стратонова, Є. Стрельцова. – Херсон : Видавничий дім «Гельветика», 2015. – С. 127–143.
21. Колосов І. Дифференціальні рівняння в системі аналізу якості судопроизводства: ілюзія чи реальність? / І. Колосов // *Legea si Viata*. – Revista stiintifico-practica. Interprindere de stat Fondator-Ministerul Justitiei al Republicii Moldova. – Chisinau. – Februarie 2015. – P. 44–48.
22. Колосов И. Софизмы Ф. Энгельса в его работе «Людвиг Фейербах и конец классической немецкой философии», их соотношение с общими позициями марксистско-ленинской философии и современным философско-правовым исследованием / И. Колосов // *O noua perspective a proceselor de integrare Europeana a Moldovei si Ucrainei: aspectul juridic: Materiale conferintei internationale stiintifico-practice, 25–26 marie 2016 / com. Org. : V. Bujor*. – Chisinau : S. n., 2016. – P. 38–41.
23. Колосов І. Міжнародна організація праці, її акти та роль у правовому регулюванні трудових правовідносин / І. Колосов // Альманах міжнародного права. – Науковий журнал. – Одеса : Міжнародний гуманітарний університет, 2014. – Випуск 6. – С. 71–80.

**Фукс Н.А.**

*кандидат економічних наук, доцент,  
в. о. завідувача кафедри фінансового права  
Навчально-наукового інституту «Юридичний інститут  
ДВНЗ «Київський національний економічний університет  
імені Вадима Гетьмана»,  
м. Київ*

**Уложенко В.М.**

*старший викладач кафедри правового регулювання економіки  
Навчально-наукового інституту «Юридичний інститут  
ДВНЗ «Київський національний економічний університет  
імені Вадима Гетьмана»,  
м. Київ*

## **ЗАКОНОДАВЧІ ТЕНДЕНЦІЇ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ВИЩИМИ НАВЧАЛЬНИМИ ЗАКЛАДАМИ УКРАЇНИ**

### ***Анотація***

*Нині вища освіта є вагомим чинником розвитку національної економіки, забезпечення добробуту суспільства й громадян. Одне з пріоритетних завдань держави полягає у формуванні прогресивної політики у сфері вищої освіти та її реалізації через систему органів державного управління. У статті досліджено правові аспекти модернізації державного управління у сфері вищої освіти в Україні. Виокремлено основні напрями вдосконалення державного управління вищими навчальними закладами в контексті Закону України «Про вищу освіту» в редакції від 1 липня 2014 р. № 1556-VII та європейського вектора розвитку національної системи вищої освіти. З'ясовано, що державне управління у сфері вищої освіти неодноразово зазнавало корегувань, проте питання підвищення ефективності діяльності вищих навчальних закладів залишилися невирішеними. Однією з актуальних проблем є побудова державно-громадської системи управління освітою із запровадженням реальної автономії вищих навчальних закладів. Обґрунтовано, що поступальна оптимізація співвідношення державного управління й автономії у сфері вищої освіти забезпечить реалізацію вітчизняними вищими навчальними закладами ефективної освітньої, наукової, науково-технічної й інноваційної діяльності.*

### **Вступ**

Вища освіта є одним із головних інструментів розбудови національної економіки відповідно до вимог сучасності. Забезпечення якісної вищої освіти та надходження на ринок праці висококваліфікованих людських ресурсів є пріоритетним завданням держави, яка прагне до соціально-економічного розвитку на інноваційних засадах і до зростання конкурентоспроможності на

регіональному та міжнародному рівнях. Інноваційний розвиток держави, економіки, суспільства має ґрунтуватися на ефективній діяльності вищих навчальних закладів, які є осередком освітньої, наукової, науково-технічної й інноваційної діяльності. Нині вітчизняні вищі навчальні заклади потребують створення адекватних правових засад і економічних умов для подальшої діяльності та підвищення якості освітніх послуг, модернізації державного управління у сфері вищої освіти й розширення автономії вищих навчальних закладів з урахуванням загальноєвропейських тенденцій.

Запровадження й утвердження інноваційної спрямованості в діяльності вітчизняних вищих навчальних закладів виходить із принципів державної політики у сфері вищої освіти, які закріплені у ст. 3 Закону України «Про вищу освіту» від 01 липня 2014 р. № 1556-VII. Реалізація цілей і завдань, визначених державою у сфері вищої освіти, здійснюється через систему органів державного управління, що вказує на необхідність модернізації державного управління вищими навчальними закладами задля забезпечення здобуття громадянами якісної вищої освіти, задоволення потреб суспільства й національної економіки у висококваліфікованих фахівцях. У такому разі можна сподіватися на досягнення встановлених Законом України «Про вищу освіту» пріоритетів, зокрема шляхом запровадження результативної взаємодії та співпраці між органами державного управління, роботодавцями й вищими навчальними закладами й досягнення оптимального співвідношення між ступенем автономії вищих навчальних закладів і державним управлінням у сфері вищої освіти.

## **1. Правові аспекти модернізації державного управління вищими навчальними закладами України**

Правові засади державного управління у сфері вищої освіти в Україні визначені на рівні стратегічних документів розвитку національної освіти – Державної національної програми «Освіта» («Україна XXI століття»), затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 1993 р. № 896 [1], Національної доктрини розвитку освіти, затвердженої Указом Президента України від 17 квітня 2002 р. № 347/2002 [2], Національної стратегії розвитку освіти в Україні на період до 2021 р., затвердженої Указом Президента України від 25 червня 2013 р. № 344/2013 [3] (див. табл. 1), і законодавчих актів, серед яких на особливу увагу заслуговують Закони України «Про освіту» від 23 травня 1991 р. № 1060-XII [4] та «Про вищу освіту» від 1 липня 2014 р. № 1556-VII [5].

Виходячи зі змісту таблиці 1, можна зробити висновок про те, що наміри щодо модернізації системи управління у сфері вищої освіти були проголошені ще в 1993 р. Однак перманентне перебування України одночасно в стані трансформації, реформування та модернізації й відсутність єдиної дієвої концепції модернізації державного управління у сфері вищої освіти призвели до безсистемності реформування державного управління в цій сфері, незважаючи на наміри, задекларовані на рівні стратегічних документів розвитку національної освіти в 1993 р., 2002 р. та 2013 р.

**Пріоритети модернізації державного управління  
у сфері національної вищої освіти на період до 2021 р.<sup>1</sup>**

№ з/п	Назва документа	Визначені в документі пріоритети модернізації державного управління у сфері вищої освіти
1	Державна національна програма «Освіта» («Україна XXI століття») (1993 р.)	<p>Радикальна перебудова управління сферою освіти шляхом її демократизації, що передбачає децентралізацію та регіоналізацію управління системою освіти з дотриманням найбільш визначальних принципів освітньої політики держави, надання автономії навчальним закладам у вирішенні основних питань їхньої діяльності, подолання монополії держави на освіту, перехід до державно-громадської системи управління освітою.</p> <p><b>Стратегічними завданнями реформування управління освітою є:</b> перехід від державного до державно-громадського управління; чітке розмежування функцій між центральними, регіональними й місцевими органами управління; забезпечення самоврядування навчальних закладів і наукових установ; автономізація функціонування регіональних і місцевих органів управління освітою.</p>
2	Національна доктрина розвитку освіти (2002 р.)	<p>Розвиток сучасної системи управління сферою освіти як державно-громадської системи, урахування регіональні особливості та тенденції до зростання автономії навчальних закладів.</p> <p><b>Серед напрямів модернізації управління освітою визначені такі:</b> оптимізація державних управлінських структур, децентралізація управління; перерозподіл функцій і повноважень між центральними й місцевими органами виконавчої влади, органами влади місцевого самоврядування та навчальними закладами; поєднання державного й громадського контролю.</p>
3	Національна стратегія розвитку освіти в Україні на період до 2021 р. (2013 р.)	<p>Узгодження системи управління вищою освітою з потребами розвитку національної економіки та запитами ринку праці й розширення автономії вищих навчальних закладів.</p> <p><b>До напрямів модернізації системи управління освіти та розвитку моделі державно-громадського управління у сфері освіти, зокрема, віднесено</b> оптимізацію органів управління освітою, децентралізацію управління в цій сфері; перерозподіл функцій і повноважень між центральними та місцевими органами управління освітою й розроблення системи заходів стосовно впровадження ідеї автономії навчальних закладів, розширення їх прав і можливостей щодо фінансової самостійності.</p>

<sup>1</sup> Складено авторами на основі джерел [1; 2; 3].

Державне управління у сфері вищої освіти є складовою частиною системи державного управління освітою; це діяльність органів вищого, центрального та регіонального рівнів організаційно-функціональної структури державного управління, яка полягає у формуванні та реалізації державної політики у сфері вищої освіти. Отже, державне управління у сфері вищої освіти має бути спрямоване на досягнення стратегічних пріоритетів у розвитку національної вищої освіти, які нині можна сформулювати, виходячи зі ст. 3 Закону України «Про вищу освіту». Задля цього потрібно суттєво оновити механізм державного управління вищими навчальними закладами, а саме: уточнити принципи державного управління у сфері вищої освіти, співвідношення використовуваних у зазначеній сфері інструментів державного управління прямого та непрямого впливу, повноваження органів державного управління щодо формування та реалізації державної політики у сфері вищої освіти; залучити до управління вищими навчальними закладами організації роботодавців, інші громадські організації та вищі навчальні заклади. Усе це вказує на необхідність удосконалення державного управління у сфері вищої освіти відповідно до Закону України «Про вищу освіту», який заклав основи для модернізації державного управління вищими навчальними закладами.

Нині організаційно-функціональна структура державного управління у сфері вищої освіти в Україні складається з: 1) вищого рівня – Верховна Рада України, Президент України та Кабінет Міністрів України; 2) центрального рівня – центральний орган виконавчої влади у сфері освіти й науки (Міністерство освіти і науки України); галузеві державні органи, до сфери управління яких належать вищі навчальні заклади; Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти; 3) регіональний рівень – органи влади Автономної Республіки Крим і органи місцевого самоврядування, до сфери управління яких належать вищі навчальні заклади. Провідна роль серед суб'єктів державного управління у сфері вищої освіти належить Кабінету Міністрів України, центральному органу виконавчої влади у сфері освіти й науки – Міністерству освіти і науки України, галузевим державним органам, до сфери управління яких належать вищі навчальні заклади, та Національному агентству із забезпечення якості вищої освіти.

Головним органом серед центральних органів виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику в освітній і науковій сферах і спрямовує та координує діяльність інших органів виконавчої влади в зазначених сферах, є Міністерство освіти і науки України. На основі аналізу нормативно-правового забезпечення повноважень Міністерства освіти і науки України, які неодноразово корегувалися, у розвитку цього державного органу галузевої компетенції, на наш погляд, можна виділити чотири етапи.

I етап (1991–2000 рр.) – становлення центрального органу виконавчої влади з управління у сфері освіти, який мав централізувати управління освітою, створити уніфіковану систему освіти для всіх її рівнів (Міністерства освіти України на підставі Указу Президента України «Про утворення Міністерства освіти України та ліквідацію Міністерства народної освіти України та Міністерства вищої освіти України» від 12 грудня 1991 р. № 2 (утратив

чинність)) [6]. Створення Міністерства освіти України було спрямоване на об'єднання всіх сфер освітянської діяльності, що, безумовно, мало позитивно вплинути на подальше реформування національної системи освіти.

II етап (2000–2010 рр.) – реформування державного управління у сфері освіти, зокрема, Міністерство освіти України було реорганізоване, утворилося Міністерство освіти і науки України на підставі Указу Президента України «Про Міністерство освіти і науки України» від 7 червня 2000 р. № 773/2000 (утратив чинність) [7]. Згідно із цим Указом Міністерство освіти і науки України стало правонаступником Міністерства освіти України та Державного комітету України з питань науки й інтелектуальної власності. Особливістю цього етапу є отримання Міністерством освіти і науки України можливості реформувати свою діяльність згідно зі спеціальним законом – Законом України «Про вищу освіту» від 17 січня 2002 р. № 2984-III (утратив чинність) [8], який сфера вищої освіти отримала майже в останню чергу порівняно з іншими структурними елементами національної системи освіти.

Варто підкреслити, що в останній редакції Закону України «Про вищу освіту» (ст. 17) до органів виконавчої влади, що здійснюють управління у сфері вищої освіти, були віднесені Кабінет Міністрів України, центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері освіти, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері освіти, та інші центральні органи виконавчої влади, які мають у своєму підпорядкуванні вищі навчальні заклади. Зазначене збігається зі змістом ст. 11 чинного Закону України «Про освіту» від 23 травня 1991 р. № 1060-XII, проте викликає сумнів щодо доцільності розмежування функцій, пов'язаних із формуванням і реалізацією державної політики у сфері освіти на рівні Закону України «Про освіту», оскільки це суперечить нинішній редакції Закону України «Про вищу освіту» від 01 липня 2014 р. № 1556-VII (ч. 1 ст. 12, ч. 1 ст. 13).

III етап (2010–2013 рр.) – реорганізація Міністерства освіти і науки України відповідно до Указу Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 09 грудня 2010 р. № 1085/2010 [9], унаслідок чого було утворено Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України.

IV етап (2013 р. – донині) – оптимізація повноважень Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України шляхом його чергової реорганізації на підставі Указу Президента України «Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади» від 28 лютого 2013 р. № 96/2013 [10]. Зазначеним Указом було передбачено утворити Міністерство освіти і науки України й Міністерство молоді та спорту України, реорганізувавши Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України й Державну службу молоді та спорту України. Такі зміни у структурі системи центральних органів виконавчої влади, унаслідок яких галузеве міністерство з питань освіти майже за два роки двічі зазнало реорганізації, не могли не позначитися на ефективності його діяльності та загалом гальмували розвиток освітянської сфери. З іншого боку, варто відмітити, що міністерству з другої спроби було надано статус головного органу в системі центральних органів виконавчої

влади з формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері освіти й науки, зважаючи на те, що саме вищі навчальні заклади є центрами наукових досліджень. Повернення до практики функціонування єдиного центрального органу виконавчої влади у сфері освіти і науки – Міністерства освіти і науки України – згодом отримало схвалення на парламентських слуханнях «Про стан і законодавче забезпечення розвитку науки та науково-технічної сфери держави», які відбулися 02 липня 2014 р. [11]. До речі, поєднання управлінських функцій щодо освітньої й наукової діяльності в одному державному органі є поширеним, зокрема, серед держав-сусідів: у Польщі діє Міністерство науки та вищої освіти, у Російській Федерації, в Естонії, Литві, Латвії, Грузії, Казахстані – Міністерство освіти й науки.

Вирішальне значення для сучасного етапу функціонування Міністерства освіти і науки України має Закон України «Про вищу освіту» в редакції від 1 липня 2014 р. № 1556-VII [5], який поставив перед системою державного управління у сфері вищої освіти (насамперед перед Міністерством освіти і науки України) низку важливих завдань, пов'язаних із модернізацією державного управління, зокрема, через децентралізацію управління у сфері вищої освіти, удосконалення системи оцінювання якості освіти та управління якістю освіти, оптимізацію системи державного управління у сфері вищої освіти та ін., вирішення яких дозволить побудувати модель державно-громадського управління у зазначеній сфері діяльності.

Нині, визначаючи повноваження Міністерства освіти і науки України, необхідно керуватися постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство освіти і науки України» від 16 жовтня 2014 р. № 630 [12]. Відповідно до зазначеного Положення Міністерство освіти і науки України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сферах освіти й науки, наукової, науково-технічної й інноваційної діяльності, трансферу (передачі) технологій, а також забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері здійснення державного нагляду (контролю) за діяльністю навчальних закладів, підприємств, установ і організацій, які надають послуги у сфері освіти або провадять іншу діяльність, пов'язану з наданням таких послуг, незалежно від їх підпорядкування й форми власності. Водночас залишається чинним Положення про Міністерство освіти і науки України, затверджене Указом Президента України «Питання Міністерства освіти і науки України» від 25 квітня 2013 р. № 240/2013.

На сучасному етапі розвитку національної системи освіти до основних напрямів модернізації державного управління у сфері вищої освіти, на нашу думку, можна віднести напрями, зазначені нижче.

1. Децентралізація управління у сфері вищої освіти на основі оптимізації розподілу функцій і повноважень між центральними й регіональними органами управління, громадськими організаціями та вищими навчальними закладами. Загалом Закон України «Про вищу освіту» від 1 липня 2014 р. № 1556-VII порівняно з попередньою редакцією від 17 січня 2002 р. № 2984-III має на меті модернізацію державного управління у сфері вищої



освіти в частині зростання питомої ваги елементів децентралізації. Водночас повноваження органів регіонального управління у сфері вищої освіти в цьому Законі майже не змінилися (ст. 14) порівняно зі ст. 20 Закону України «Про вищу освіту» від 17 січня 2002 р. № 2984-III в його останній редакції, продовжуючи таким чином практику обмеженого впливу з боку цих органів на управління вищою освітою.

2. Удосконалення системи оцінювання якості освіти та управління якістю освіти. Забезпечення доступності якісної, конкурентоспроможної освіти є одним із пріоритетів Національної стратегії розвитку освіти в Україні на період до 2021 р., затвердженої Указом Президента України від 25 червня 2013 р. № 344/2013 [3]. Однак, незважаючи на це, в Україні ще не сформована система оцінювання якості освіти, яка б відповідала стратегічним завданням розвитку суспільства та національної економіки. Підвищення якості вищої освіти потребує вдосконалення управління якістю освіти, а це вимагає модернізації державного управління у сфері вищої освіти. Питання оцінки якості вищої освіти нарешті отримали належну увагу в Законі України «Про вищу освіту» від 1 липня 2014 р. № 1556-VII, яким запроваджено створення Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти, уповноваженого реалізовувати державну політику у сфері забезпечення якості вищої освіти (ст. ст. 16, 17 Закону), і незалежних установ оцінювання та забезпечення якості вищої освіти (ст. ст. 16, 23 Закону). Також варто відмітити, що саме в Законі України «Про вищу освіту» від 1 липня 2014 р. № 1556-VII уперше з'явився спеціальний розділ V «Забезпечення якості вищої освіти». Однак вищевказане не означає, що до 2014 р. управління якістю вищої освіти взагалі не здійснювалося. Навпаки, реалізація цього напряму державного управління у сфері вищої освіти забезпечувалася системою інституцій (Міністерством освіти і науки України, Державною інспекцією навчальних закладів України, Акредитаційною комісією України та Державною науковою установою «Інститут інноваційних технологій і змісту освіти» ( правонаступником якої є Державна наукова установа «Інститут модернізації змісту освіти»)), підпорядкованих Міністерству освіти і науки України, галузевими державними органами, до сфери управління яких належать вищі навчальні заклади, Українським центром оцінювання якості освіти та ін., що мало певні недоліки через надмірну розгалуженість.

3. Удосконалення окремих інструментів державного управління прямого впливу у сфері вищої освіти. Насамперед це стосується модернізації державного замовлення на підготовку фахівців із вищою освітою як інструмента державного управління у сфері вищої освіти, який прямо пов'язаний із фінансуванням за рахунок бюджетних коштів. Нині адекватний економіці ринкового типу механізм формування державного замовлення на підготовку фахівців із вищою освітою запроваджено відповідно до Законів України «Про формування та розміщення державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних і робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів» від 20 листопада 2012 р. № 5499-VI (ст. 2) [13] та «Про вищу освіту» від 01 липня 2014 р. № 1556-VII

(ст. 72) [5]. Відповідно до цих Законів державне замовлення на підготовку фахівців із вищою освітою повинне формуватися з урахуванням середньострокового прогнозу потреби у фахівцях на ринку праці й обсягів видатків державного бюджету на зазначені цілі за участю вищих навчальних закладів, Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти, роботодавців і їхніх об'єднань, що узгоджується зі ст. 26 Закону України «Про організації роботодавців, їх об'єднання, права й гарантії їх діяльності» від 22 червня 2012 р. № 5026-VI [14].

Розміщення державного замовлення на підготовку фахівців із вищою освітою згідно з вищевказаними законами має відбуватися на конкурсних засадах, крім випадків, прямо передбачених законом, однак поширюється лише на вищі навчальні заклади державної та комунальної форм власності, які визначаються як виконавці державного замовлення. Отже, приватні вищі навчальні заклади не залучаються до розміщення державного замовлення на підготовку фахівців. Проте таке обмеження за формою власності суперечить п. 25 Національної доктрини розвитку освіти, затвердженої Указом Президента України від 17 квітня 2002 р. № 347/2002, яким передбачено забезпечення формування державного замовлення на підготовку фахівців у вищих навчальних закладах різних форм власності на конкурсній основі з урахуванням якості освітніх послуг [2], та ч. 1 ст. 13 Господарського кодексу України від 16 січня 2003 р. № 436-IV [15]. Україна нині є однією з небагатьох країн Центральної та Східної Європи, де вищі навчальні заклади приватної форми власності позбавлені права претендувати на отримання державного фінансування [16]. Усе це стримує розвиток змішаної моделі фінансування національної вищої освіти.

4. Підпорядкування вищих навчальних закладів виключно Міністерству освіти і науки України. Системі державного управління у сфері вищої освіти в Україні притаманна розпорошеність, оскільки відповідно до ст. 12 Закону України «Про вищу освіту» від 1 липня 2014 р. № 1556-VII до органів управління вищою освітою належать ще й галузеві державні органи, яким підпорядковуються вищі навчальні заклади, що впливає зі ст. 11 Закону України «Про освіту» від 23 травня 1991 р. № 1060-XII і попередньо було закріплено у ст. 17 Закону України «Про вищу освіту» від 17 січня 2002 р. № 2984-III. Крім того, управління у сфері вищої освіти здійснюють органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, до сфери управління яких належать вищі навчальні заклади, та засновники вищих навчальних закладів.

Міністерство освіти і науки України намагалося вирішити це питання, запропонувавши у 2011 р. програму оптимізації мережі вищих навчальних закладів державної та комунальної власності, у рамках якої планувалося передання іншими центральними органами виконавчої влади вищих навчальних закладів, які знаходилися в їхньому управлінні, у підпорядкування профільному міністерству. 9 січня 2013 р. у Верховній Раді України було зареєстровано проект Закону про внесення змін до Законів України «Про вищу освіту» та «Про освіту» (щодо мережі розпорядників бюджетних

коштів – навчальних закладів державної форми власності) за № 1221 [17], яким пропонувалося підпорядкувати Міністерству освіти і науки України навчальні заклади державної форми власності, зокрема й вищі, які належать до сфери управління інших центральних органів виконавчої влади. Однак 13 травня 2014 р. цей законопроект було відкликано, а практика підпорядкування вищих навчальних закладів іншим центральним і регіональним органам влади за наявності головного центрального органу виконавчої влади у сфері освіти й науки (Міністерства освіти і науки України) триває, спираючись на Закон України «Про вищу освіту» від 1 липня 2014 р. № 1556-VII (див. табл. 2).

Зазначене вказує на одночасне використання різних моделей підпорядкування вищих навчальних закладів: Міністерству освіти і науки України, Міністерству освіти і науки України й галузевому міністерству (відомству), Міністерству освіти і науки України й органам влади Автономної Республіки Крим (органам місцевого самоврядування) або Міністерству освіти і науки України та засновникам вищих навчальних закладів, що спричиняє певну розбалансованість мережі вищих навчальних закладів. Так, станом на початок 2016–2017 навчального року в підпорядкуванні профільного міністерства (Міністерства освіти і науки України) перебуває лише 41,55% вищих навчальних закладів від їх загальної кількості.

Проте й у контексті наведеного роль Міністерства освіти і науки України як головного органу в системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сферах освіти й науки, та Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти, діяльність якого спрямована на реалізацію державної політики у сфері забезпечення якості вищої освіти, в управлінні вищими навчальними закладами незалежно від форм власності та їх підпорядкованості є беззаперечною.

5. Здійснення державного управління у сфері вищої освіти з урахуванням особливостей діяльності тимчасово переміщених вищих навчальних закладів з окупованої території та з населених пунктів, на території яких органи державної влади України не здійснюють свої повноваження, відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо діяльності вищих навчальних закладів, наукових установ, переміщених із тимчасово окупованої території та з населених пунктів, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження» від 3 листопада 2016 р. № 1731-VIII.

**Розподіл вищих навчальних закладів України за підпорядкованістю галузевим міністерствам (відомствам)<sup>2</sup>**

Назва міністерства (відомства)	Кількість вищих навчальних закладів на початок навчального року, одиниць			
	2010–2011		2016–2017	
	Усього	у %	Усього	у %
<i>Україна – усього,</i> зокрема:	854	100	657	100
Міністерство аграрної політики України (нині – Міністерство аграрної політики та продовольства України)	45	5,27	11	1,67
<b>Міністерство освіти і науки України</b>	<b>291</b>	<b>34,07</b>	<b>273</b>	<b>41,55</b>
Міністерство України у справах сім'ї, молоді та спорту (нині – Міністерство молоді та спорту України)	10	1,17	1	0,15
Міністерство оборони України	5	0,59	6	0,91
Державний комітет лісового господарства України (нині – Державне агентство лісових ресурсів України)	8	0,94	1	0,15
Міністерство праці та соціальної політики України (нині – Міністерство соціальної політики України)	5	0,59	1	0,15
Міністерство культури й туризму України (нині – Міністерство культури України)	35	4,10	26	3,96
Українська державна будівельна корпорація «Укрбуд»	12	1,40	3	0,46
Міністерство охорони здоров'я України	52	6,09	35	5,33
Міністерство транспорту та зв'язку України (нині – Міністерство інфраструктури України)	20	2,34	2	0,31
Міністерство внутрішніх справ України	13	1,52	7	1,07
Служба безпеки України	1	0,12	1	0,15
Інші	169	19,79	160	24,35
Приватні вищі навчальні заклади	188	22,01	130	19,79
Центральна спілка споживчих товариств України	24	2,81	17	2,59

<sup>2</sup> Розраховано та складено авторами за даними статистичних бюлетенів Державної служби статистики України (Основні показники діяльності вищих навчальних закладів України на початок 2010/11 навчального року: статистичний бюлетень // Державний комітет статистики України / Відп. за вип. І. Калачова. – К., 2011. – С. 22; Основні показники діяльності вищих навчальних закладів України на початок 2016/17 навчального року: статистичний бюлетень // Державна служба статистики України / Відп. за вип. О. Кармазіна. – К., 2017. – С. 21 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>).

## 2. Законодавчі засади автономізації вищих навчальних закладів в Україні

Діяльності сучасних вищих навчальних закладів, зокрема європейських, притаманна автономія, проте визначення її меж відрізняється залежно від історичних, економічних, соціальних, культурних передумов, які склалися в тій чи іншій державі, її освітянських традицій та інших чинників. Сьогодні основні принципи автономії вищих навчальних закладів визначені низкою міжнародних документів – Великою хартією університетів (м. Болонья, 18 вересня 1988 р.), Лімською декларацією про академічну свободу й автономію вищих навчальних закладів (м. Ліма, 10 вересня 1988 р.), Ерфуртською декларацією «До відповідального університету двадцять першого століття» (м. Ерфурт, 1–2 березня 1996 р.), Болонською декларацією, або Спільною декларацією міністрів освіти Європи «Європейський простір у сфері вищої освіти» (м. Болонья, 19 червня 1999 р.), Лісабонською декларацією «Університети Європи після 2010 року: різноманіття за єдності мети» (м. Брюссель, 13 квітня 2007 р.) та ін. Загалом в європейському просторі у сфері вищої освіти автономія вищого навчального закладу розглядається як його спроможність самостійно приймати рішення щодо чотирьох напрямів діяльності – організаційних структур, фінансових питань, управління персоналом і академічних справ. У структурі автономії вищого навчального закладу розрізняють чотири основні складові частини – організаційну, фінансову, кадрову й академічну автономії [18, с. 187].

Необхідність розширення автономії українських вищих навчальних закладів не викликає сумнівів ані на рівні держави в особі уповноважених органів, ані в суспільства, ані в роботодавців, запити яких на робочу силу віддзеркалюють поточні та перспективні потреби національної економіки. Актуальність питання автономізації вітчизняних вищих навчальних закладів також обумовлюється вектором європейської інтеграції, який обраний Україною. Приєднавшись 19 травня 2005 р. до Болонської декларації, Україна дала згоду на реформування національної системи вищої освіти. Нині ст. 431 Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, від 27 червня 2014 р. [19] передбачена активізація співробітництва у сфері вищої освіти між сторонами Угоди, зокрема з метою реформування та модернізації системи вищої освіти, підвищення її якості й важливості, розширення можливостей вищих навчальних закладів та ін.

Досягнення цієї багатопланової мети, безперечно, пов'язується з активізацією процесів автономізації вітчизняних вищих навчальних закладів. Отже, вищі навчальні заклади України, урахувавши європейський вектор розвитку національної системи вищої освіти, мають прагнути здобути певну незалежність від держави щодо здійснення освітньої й наукової діяльності. У цьому контексті варто зауважити, що лібералізація відносин між вищими навчальними закладами й суб'єктами державного управління у сфері вищої освіти передбачає одночасне посилення державного та суспільного контролю за ефективністю діяльності вищих навчальних закладів і якістю освіти. Однак процес автономізації

вітчизняних вищих навчальних закладів потребує відповідного правового забезпечення та створення сприятливих економічних умов.

Автономізація навчальних закладів, зокрема й вищих, розглядалася як одне з пріоритетних питань реформування національної освіти ще на початку 90-х рр. ХХ ст. Так, у Державній національній програмі «Освіта» («Україна ХХІ століття»), затвердженій постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 1993 р. № 896 [1], серед принципів її реалізації названий принцип демократизації освіти, який включає надання автономії навчальним закладам у вирішенні основних питань їхньої діяльності. Також у цьому програмному документі забезпечення автономності в діяльності навчальних закладів віднесене до перспектив удосконалення управління у сфері освіти. У Національній доктрині розвитку освіти, затвердженій Указом Президента України від 17 квітня 2002 р. № 347/2002 [2], було визначено, що сучасна система управління у сфері національної освіти має враховувати тенденції до зростання автономії навчальних закладів, а в Національній стратегії розвитку освіти в Україні на період до 2021 р., затвердженій Указом Президента України від 25 червня 2013 р. № 344/2013 [3], яка конкретизує шляхи реалізації концептуальних ідей Національної доктрини розвитку освіти 2002 р., серед основних завдань у сфері вищої освіти назване розширення автономії вищих навчальних закладів, а в контексті модернізації системи управління освітою передбачене розроблення системи заходів, спрямованих на впровадження ідеї автономії навчальних закладів, розширення можливостей щодо їх фінансової самостійності. Отже, основоположні засади утвердження автономії вітчизняних вищих навчальних закладів було закладено майже двадцять п'ять років тому. Проте, зважаючи на перманентність процесів трансформації системи вищої освіти в Україні через певну безсистемність, одна з основних проблем модернізації державного управління – визначення форм і меж автономії вищих навчальних закладів – залишилася невирішеною до сьогодні.

Законодавчі засади автономії вищих навчальних закладів в Україні насамперед визначені в Законі України «Про освіту» від 23 травня 1991 р. № 1060-ХІІ [4]. Як видно з таблиці 3, розуміння складових частин автономії вищих навчальних закладів у Законі України «Про освіту» в першій редакції від 23 травня 1991 р. та в редакції від 23 травня 1996 р. було доволі обмеженим і потребувало конкретизації. Однак на цьому увага не акцентувалася, оскільки в період становлення національної системи вищої освіти для вирішення питання автономії вищих навчальних закладів ще не було створено належних умов. Лише на межі 1990–2000-х рр. в освітянському середовищі об'єктивно сформувалися прагнення до автономії, які в часі співпали з процесами розроблення й обговорення довгоочікуваного проекту Закону України «Про вищу освіту». Прийнятий 17 січня 2002 р. Закон України «Про вищу освіту» за № 2984-ІІІ (утратив чинність) [8] мав стати базовим нормативно-правовим актом щодо регулювання питання автономії вищих навчальних закладів і, як видно з таблиці 4, у розумінні її складових частин просунувся далі порівняно з нормами Закону України «Про освіту» від 23 травня 1991 р. № 1060-ХІІ, адже автономію й

самоврядування було віднесено до принципів управління вищим навчальним закладом та визначено систему прав (хоча й обмежену), яких набувають вищі навчальні заклади, реалізуючи принцип автономії та самоврядності (ст. 29).

Таблиця 3

**Визначення автономії вищих навчальних закладів  
у Законі України «Про освіту» від 23 травня 1991 р. № 1060-ХІІ<sup>3</sup>**

Закон України «Про освіту» від 23 травня 1991 р. № 1060-ХІІ в першій редакції	Закон України «Про освіту» від 23 травня 1991 р. № 1060-ХІІ в редакції Закону України «Про внесення змін і доповнень до Закону Української РСР «Про освіту» від 23 травня 1996 р. № 100/96-ВР	Закон України «Про освіту» від 23 травня 1991 р. № 1060-ХІІ, ст. 46 у редакції Закону України «Про вищу освіту» від 1 липня 2014 р. № 1556-VII (чинна редакція)
<p><b>Ст. 39. Автономія вищого навчального закладу</b> Автономія надається вищому навчальному закладу в установленому порядку відповідно до акредитації й передбачає додаткові права закладу на:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– визначення змісту освіти;</li> <li>– визначення плану прийому студентів, аспірантів, докторантів з <u>урахуванням державного замовлення</u>;</li> <li>– <u>установлення й присвоєння вчених звань навчального закладу</u>;</li> <li>– власність на будівлі, техніку, інше належне йому майно;</li> <li>– інші повноваження, що делегують вищому навчальному закладу відповідно до його статусу органи державного управління.</li> </ul> <p>Вищий навчальний заклад може делегувати окремі свої повноваження органам державного управління освітою.</p>	<p><b>Ст. 46. Автономія вищого закладу освіти</b> 1. Автономія може надаватися вищому закладу освіти відповідно до рівня акредитації й передбачає права закладу на:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– визначення змісту освіти;</li> <li>– визначення планів прийому студентів, аспірантів, докторантів з <u>урахуванням державного контракту (замовлення) та угод із підприємствами, установами, організаціями, громадянами</u>;</li> <li>– <u>установлення й присвоєння вчених звань вищого закладу освіти четвертого рівня акредитації</u>;</li> <li>– інші повноваження, що делегують вищому закладу освіти відповідно до його статусу державні органи управління освітою.</li> </ul> <p>2. Вищий заклад освіти може делегувати окремі свої повноваження державним органам управління освітою.</p>	<p><b>Ст. 46. Автономія вищого навчального закладу</b> 1. Автономія вищого навчального закладу – це самостійність, незалежність і відповідальність вищого навчального закладу в прийнятті рішень стосовно розвитку академічних свобод, організації наукових досліджень, освітнього процесу, внутрішнього управління, економічної й іншої діяльності, самостійного добору й розстановки кадрів у межах, передбачених цим Законом.</p> <p>2. <u>Права вищого навчального закладу, що визначають зміст його автономії, визначаються Законом України «Про вищу освіту» й не можуть бути обмежені іншими законами та нормативно-правовими актами.</u></p>

<sup>3</sup> Складено авторами на основі джерела [4].

Варто зазначити, що норми Закону України «Про вищу освіту» від 17 січня 2002 р. № 2984-III не створили необхідної правової основи для запровадження автономії вищих навчальних закладів, серед яких більшість належала до державної або комунальної форми власності, через що об'єктивно потребувала (порівняно з іншими державними та комунальними установами) розширення автономії та звуження сфери впливу уніфікації. Водночас переважна приналежність вищих навчальних закладів до державної або комунальної власності певною мірою уповільнювала процес їх автономізації, особливо в частині фінансової автономії.

До проблем автономізації вищих навчальних закладів загалом та державних і комунальних зокрема приверталася увага на парламентських слуханнях «Про стан і перспективи розвитку вищої освіти в Україні», які відбулися 13 травня 2004 р., за результатами яких у Рекомендаціях парламентських слухань «Про стан і перспективи розвитку вищої освіти в Україні», схвалених постановою Верховної Ради України від 4 червня 2004 р. № 1755-IV [20], учасники парламентських слухань рекомендували Кабінету Міністрів України підготувати та внести на розгляд Верховної Ради України зміни до законодавчих актів України, що регулюють фінансово-економічні відносини в системі вищої освіти, зокрема щодо розширення автономії вищих навчальних закладів, створення умов для вдосконалення механізмів фінансування, розподілу доходів вищих навчальних закладів і розширення їх прав у самостійному веденні економічної діяльності, надання права місцевим органам виконавчої влади здійснювати фінансування вищих навчальних закладів із місцевих бюджетів. Питання реалізації принципу автономії також актуалізувалося в п. 3.8 Хартії університетів України «Академічні свободи, університетська автономія й освіта», зміст якої було ухвалено ректорами університетів України під час міжнародної науково-практичної конференції «Ольвійський форум – 2009» (м. Ялта, 11–14 червня 2009 р.) [21]. У цьому документі міститься заклик до Кабінету Міністрів України визнати принцип автономії вищих навчальних закладів у частині таких її складників, як академічна, фінансова, організаційна та кадрова автономія, що відповідає європейській і світовій практиці.

Однак на законодавчому рівні реальних зрушень щодо вирішення цього питання не спостерігалось до прийняття Закону України «Про вищу освіту» в редакції від 1 липня 2014 р. № 1556-VII, яка відрізняється більш ґрунтовним і прогресивним підходом до розуміння автономії вищих навчальних закладів (ст. 32). Чинна редакція Закону України «Про вищу освіту» від 1 липня 2014 р. № 1556-VII визначає автономію вищих навчальних закладів у широкому розумінні як сукупність прав за такими її основними видами, як академічна, фінансова, організаційна та кадрова автономія (див. табл. 4) й одночасно перекладає на вищі навчальні заклади відповідальність за якість їх реалізації, що корелює з європейськими тенденціями. Так, відповідно до ч. 3 ст. 32 Закону України «Про вищу освіту» від 1 липня 2014 р. № 1556-VII вищі навчальні заклади зобов'язані мати внутрішню систему забезпечення якості освітньої діяльності та якості вищої освіти й оприлюднювати інформацію про



реалізацію своїх прав і виконання зобов'язань. Важливо відмітити, що згідно зі ст. 2 Закону України «Про вищу освіту» від 1 липня 2014 р. № 1556-VII та ч. 2 ст. 46 Закону України «Про освіту» від 23 травня 1991 р. № 1060-XII права вищого навчального закладу, що визначають зміст його автономії, установлюються Законом України «Про вищу освіту» і не можуть бути обмежені іншими законами чи підзаконними нормативно-правовими актами.

Таблиця 4

**Модернізація розуміння автономії вищих навчальних закладів  
у Законі України «Про вищу освіту»<sup>4</sup>**

<b>Закон України «Про вищу освіту» від 17 січня 2002 р. № 2984-III</b>	<b>Закон України «Про вищу освіту» від 1 липня 2014 р. № 1556-VII</b>
<p><b>Ст. 29. Принципи управління вищим навчальним закладом</b> 2. Автономія та самоврядування вищого навчального закладу реалізуються відповідно до законодавства й передбачають право:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) самостійно визначати форми навчання, форми та види організації навчального процесу;</li> <li>2) приймати на роботу педагогічних, науково-педагогічних та інших працівників;</li> <li>3) надавати додаткові освітні послуги;</li> <li>4) самостійно розробляти та запроваджувати власні програми наукової й науково-виробничої діяльності;</li> <li>5) створювати в порядку, установленому Кабінетом Міністрів України, інститути, коледжі, технікуми, факультети, відділення, філії, навчальні, методичні, наукові, науково-дослідні центри та лабораторії,</li> </ol>	<p><b>Стаття 32. Принципи діяльності, основні права й обов'язки вищого навчального закладу</b> 2. Вищі навчальні заклади мають рівні права, що становлять зміст їх автономії та самоврядування, зокрема мають право:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) розробляти й реалізовувати освітні (наукові) програми в межах ліцензованої спеціальності;</li> <li>2) <b>самостійно визначати форми навчання та форми організації освітнього процесу<sup>5</sup>;</b></li> <li>3) обирати типи програм підготовки бакалаврів і магістрів, що передбачені Міжнародною стандартною класифікацією освіти;</li> <li>4) <b>приймати на роботу педагогічних, наукових, науково-педагогічних та інших працівників;</b></li> <li>5) формувати й затверджувати власний штатний розпис відповідно до законодавства;</li> <li>6) приймати остаточне рішення щодо визнання, зокрема встановлення еквівалентності, здобутих в іноземних вищих навчальних закладах ступенів бакалавра, магістра, доктора філософії, доктора наук і вчених звань доцента, професора під час зарахування на навчання та/або на посаду наукового чи науково-педагогічного працівника;</li> <li>7) запроваджувати рейтингове оцінювання освітніх, науково-дослідницьких та інноваційних досягнень учасників освітнього процесу;</li> <li>8) <b>надавати додаткові освітні й інші послуги відповідно до законодавства;</b></li> <li>9) <b>самостійно розробляти та запроваджувати власні програми освітньої, наукової, науково-технічної й інноваційної діяльності;</b></li> <li>10) самостійно запроваджувати спеціалізації, визначати їх зміст і програми навчальних дисциплін;</li> </ol>

<sup>4</sup> Складено авторами на основі джерел [5; 8].

<sup>5</sup> Окремі пункти ч. 2 ст. 32 Закону України «Про вищу освіту» від 01 липня 2014 р. № 1556-VII виділені з метою встановлення зв'язку з ч. 2 ст. 29 Закону України «Про вищу освіту» від 17 січня 2002 р. № 2984-III (утратив чинність).

<p>конструкторські й конструкторсько-технологічні бюро, територіально відокремлені й інші структурні підрозділи;</p> <p>6) здійснювати видавничу діяльність, розвивати власну поліграфічну базу;</p> <p>7) на підставі відповідних угод провадити спільну діяльність з іншими вищими навчальними закладами, підприємствами, установами й організаціями;</p> <p>8) брати участь у роботі міжнародних організацій;</p> <p>9) запроваджувати власну символіку й атрибутику;</p> <p>10) звертатися з ініціативою до органів управління вищою освітою про внесення змін до чинних або розроблення нових нормативно-правових актів у галузі вищої освіти, а також брати участь у роботі над проектами щодо їх удосконалення;</p> <p>11) користуватися земельними ділянками в порядку, установленому Земельним кодексом України.</p>	<p>11) присуджувати ступені вищої освіти здобувачам вищої освіти, які відповідно до законодавства успішно пройшли процедуру атестації після завершення навчання на відповідному рівні вищої освіти;</p> <p>12) приймати остаточне рішення щодо присудження наукових ступенів акредитованими спеціалізованими вченими радами;</p> <p>13) <b>утворювати загальноосвітні навчальні заклади за погодженням з органами місцевого самоврядування;</b></p> <p>14) утворювати, реорганізовувати та ліквідувати свої структурні підрозділи;</p> <p>15) <b>провадити видавничу діяльність, зокрема видавати підручники, навчальні посібники й наукові праці, а також розвивати власну поліграфічну базу;</b></p> <p>16) <b>провадити на підставі відповідних договорів спільну діяльність із навчальними закладами, науковими установами й іншими юридичними особами;</b></p> <p>17) розміщувати свої навчальні, науково-дослідні та навчально-науково-виробничі підрозділи на підприємствах, в установах і організаціях;</p> <p>18) <b>брати участь у роботі міжнародних організацій;</b></p> <p>19) <b>запроваджувати власну символіку та атрибутику;</b></p> <p>20) установлювати власні форми морального та матеріального заохочення учасників освітнього процесу;</p> <p>21) <b>звертатися з ініціативою до органів, що здійснюють управління у сфері вищої освіти, про внесення змін до чинних або розроблення нових нормативно-правових актів у сфері вищої освіти, а також брати участь у роботі над проектами;</b></p> <p>22) провадити фінансово-господарську та іншу діяльність відповідно до законодавства та статуту вищого навчального закладу;</p> <p>23) розпоряджатися власними надходженнями (для вищих навчальних закладів державної й комунальної форми власності), зокрема, від надання платних послуг;</p> <p>24) відкривати поточні та депозитні рахунки в банках;</p> <p>25) здійснювати інші права, що не суперечать законодавству.</p>
---	--

Отже, автономія – це до певної міри форма лібералізації механізму державного управління у сфері вищої освіти, за якої надання значних повноважень вищим навчальним закладам обумовлює необхідність посилення державного та суспільного контролю за якістю освіти, зокрема через

Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти та незалежні установи оцінювання й забезпечення якості вищої освіти. Відповідно до ч. 3 ст. 3 Закону України «Про вищу освіту» від 01 липня 2014 р. № 1556-VII державна політика у сфері вищої освіти має бути спрямована на розвиток автономії вищих навчальних закладів як один із напрямів модернізації вищої освіти в Україні в контексті інтеграції в європейський простір у сфері вищої освіти. До речі, розуміння важливості принципу автономії для розвитку вищих навчальних закладів також віддзеркалене в преамбулі Закону України «Про вищу освіту» від 01 липня 2014 р. № 1556-VII.

Як видно з визначення поняття «автономія вищого навчального закладу» (ст. 1 Закону України «Про вищу освіту» від 1 липня 2014 р. № 1556-VII), яке тепер також наведене в чинній редакції Закону України «Про освіту» від 23 травня 1991 р. № 1060-XII (ст. 46) і в ст. ст. 32, 67 Закону України «Про вищу освіту», останній запроваджує чотири види автономії вищих навчальних закладів – академічну (у межах якої можна виділити освітню й наукову), фінансову, організаційну та кадрову. Однак слід підкреслити, беручи до уваги передбачену освітянським законодавством типологію вищих навчальних закладів (університет, академія, інститут, коледж) і можливість набуття першими трьома типами статусу національного, а згодом – і дослідницького ВНЗ, що віднесення вищого навчального закладу до того чи іншого типу обумовлює особливості реалізації ним автономії.

За прогнозами Міністерства освіти і науки України надання вищим навчальним закладам повної автономії мало завершитися наприкінці 2015 р. Проте цьому завадила низка чинників, зокрема, як уже зазначалося, більшість вітчизняних вищих навчальних закладів є державними або комунальними, а отже, підпорядкованими Міністерству освіти і науки України, галузевим міністерствам (відомствам), органам влади Автономної Республіки Крим (органам місцевого самоврядування) і залежними від фінансування за рахунок державного або місцевих бюджетів (див. табл. 5).

Так, станом на початок 1995–1996 навчального року в національній системі вищої освіти налічувалося 1037 вищих навчальних закладів, серед яких 926 закладів (89,30%) належали до державної та комунальної власності. За двадцять наступних років загальна кількість вищих навчальних закладів суттєво зменшилася – з 1037 до 657, тобто на 380 закладів, або на 36,64%. Відповідно до даних, наведених у таблиці 5, на початок 2016–2017 навчального року серед 657 вищих навчальних закладів 338 належить до державної форми власності (51,44% від їх загальної кількості), 189 – до комунальної форми власності (28,77% від їх загальної кількості). При цьому сукупна питома вага вищих навчальних закладів державної та комунальної форм власності становить 80,21%, тобто зменшилася лише на 9,09%.

**Розподіл вищих навчальних закладів України  
за формами власності в 1995–2017 рр.<sup>6</sup> (одиниць)**

Показники Навчальний рік	Усього ВНЗ	зокрема		
		ВНЗ державної форми власності	ВНЗ комунальної форми власності	ВНЗ приватної форми власності
<b>1995-1996 навч. рік</b>				
усього	1037	926 <sup>7</sup>		111
у %	100,00	89,30		10,70
<b>2000-2001 навч. рік</b>				
усього	979	816		163
у %	100,00	83,35		16,65
<b>2005-2006 навч. рік</b>				
усього	951	749		202
у %	100,00	78,76		21,24
<b>2010-2011 навч. рік</b>				
усього	854	446	220	188
у %	100,00	52,23	25,76	22,01
<b>2016-2017 навч. рік</b>				
усього	657	338	189	130
у %	100,00	51,44	28,77	19,79

Справжньої автономії вітчизняні вищі навчальні заклади набудуть лише за умови диверсифікації джерел фінансування. Державною національною програмою «Освіта» («Україна XXI століття»), затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 1993 р. № 896 [1], Національною доктриною розвитку освіти, затвердженою Указом Президента України від 17 квітня 2002 р. № 347/2002 [2], ст. 61 Закону України «Про освіту» від 23 травня 1991 р. № 1060-ХІІ (щодо державних вищих навчальних закладів) [4], ст. ст. 70, 71 Закону України «Про вищу освіту» від 1 липня 2014 р. № 1556-VII [5] передбачена багатоканальна система фінансового забезпечення діяльності вищих навчальних закладів. Це, зокрема, кошти державних і приватних підприємств, громадських організацій, ендавмент, кошти громадян, міжнародних освітніх фондів, благодійних організацій, банківські кредити тощо. Сучасний розвиток вищої освіти в Україні характеризується тим, що вищі навчальні заклади державної та комунальної форм власності досі є фінансово й адміністративно залежними від держави, а вищі навчальні

<sup>6</sup> Розраховано та складено авторами за даними статистичних бюлетенів Державної служби статистики України (Основні показники діяльності вищих навчальних закладів України на початок 2010/11 навчального року: статистичний бюлетень // Державний комітет статистики України / Відп. за вип. І. Калачова. – К., 2011. – С. 8, 23; Основні показники діяльності вищих навчальних закладів України на початок 2016/17 навчального року : статистичний бюлетень // Державна служба статистики України / Відп. за вип. О. Кармазіна. – К., 2017. – С. 22 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>).

<sup>7</sup> Об'єднані дані наведені відповідно до джерела (Основні показники діяльності вищих навчальних закладів України на початок 2010/11 навчального року: статистичний бюлетень // Державний комітет статистики України / Відп. за вип. І. Калачова. – К., 2011. – С. 8).

заклади приватної форми власності – від ринку, який характеризується короткостроковими очікуваннями. Отже, ні державні, ні комунальні, ні приватні вищі навчальні заклади не можуть забезпечити належну фінансову базу для свого розвитку. До того ж більшість із вищеназваних джерел нині не можуть переважати у фінансуванні вищої освіти через трансформаційні й посттрансформаційні процеси, які затягнулися в нашій державі, а останнім часом узагалі переросли в чергову економічну кризу, що пов'язано не лише з економічними, а й із військово-політичними проблемами України.

Водночас, як показує світовий досвід, фінансова автономія вищих навчальних закладів від держави є відносним явищем, тобто автономія не означає повної незалежності вищих навчальних закладів від держави. На сьогодні Європейською асоціацією університетів проаналізовано 34 моделі автономії вищих навчальних закладів і встановлено, що найбільш незалежними останні є щодо вирішення питань управління персоналом (кадрова автономія), далі йде академічна автономія, організаційна автономія і в останню чергу – фінансова автономія [18, с. 187]. Так, у більшості держав, які входять до Організації економічного співробітництва й розвитку, державне фінансування складає до 70% обсягів бюджетів вищих навчальних закладів, а тому є основним важелем впливу держави на процеси перетворень у вищих навчальних закладах і основним інструментом досягнення позитивних результатів в освітній сфері. При цьому схеми фінансування вищої освіти відрізняються за ступенем покриття державою вартості навчання у вищих навчальних закладах, рівнем їх самостійності у визначенні ціни навчання, включенням до системи державного фінансування приватних вищих навчальних закладів і за іншими чинниками [22, с. 19–20]. Також слід підкреслити, що у світовій практиці нині застосовується до 4 тис. схем фінансування вищих навчальних закладів [18, с. 190], принциповим складником більшості з яких є спільне фінансування діяльності вищих навчальних закладів за рахунок державного та приватного капіталів.

Незважаючи на переважання бюджетних коштів у фінансуванні вищих навчальних закладів, за структурою джерел фінансування в Україні все ж таки розвивається змішана модель фінансового забезпечення вищої освіти, хоча й за наявності законодавчих обмежень щодо приватних вищих навчальних закладів, про що вже йшлося вище. Так, за даними Державної служби статистики України, станом на початок 2016–2017 навчального року кількість студентів вищих навчальних закладів (1 586 754 особи) за джерелами фінансування їх навчання розподілилася таким чином: 732 949 осіб (46,2%) навчаються за кошти державного бюджету, 770 571 особа (48,6%) – за кошти фізичних осіб, 73 610 осіб (4,6%) – за кошти місцевих бюджетів, 9624 (0,6%) – за кошти органів державної влади та юридичних осіб [23, с. 11].

Процеси автономізації вищих навчальних закладів тісно пов'язані з проблемою оптимізації їх мережі, яка була віднесена до пріоритетів реформи вищої освіти ще Державною національною програмою «Освіта» («Україна XXI століття»), затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 1993 р. № 896 [1], а Національною стратегією розвитку освіти в

Україні на період до 2021 р., затвердженою Указом Президента України від 25 червня 2013 р. № 344/2013 [3], узгодження мережі вищих навчальних закладів із потребами національної економіки визначене серед основних завдань для сфери вищої освіти. У цьому контексті привертає увагу думка Левківського К. щодо необхідності оптимізації мережі вищих навчальних закладів шляхом їх об'єднання та створення потужних регіональних, корпоративних, дослідницьких університетів з урахуванням регіональних і загальнодержавних потреб у фахівцях із вищою освітою [24, с. 6], що узгоджується з прогнозами європейських експертів стосовно того, що для надання якісної освіти Україні достатньо мати 40–50 вищих навчальних закладів зі статусом автономної діяльності [25, с. 37].

Отже, автономія вищих навчальних закладів аж ніяк не спрощує, а навпаки, ускладнює відносини у сфері вищої освіти, оскільки зобов'язує вищі навчальні заклади відповідати потребам національної економіки, запитам суспільства, які швидко змінюються. Водночас автономія вищих навчальних закладів має сприяти досягненню стратегічної мети – входженню України до європейського простору у сфері вищої освіти задля забезпечення сталого розвитку суспільства, економіки, держави та добробуту окремих громадян, а отже, підвищенню конкурентоспроможності держави на світовому рівні.

### **Висновки**

На основі викладеного вище сформульовані такі висновки.

Для сучасного етапу модернізації державного управління у сфері вищої освіти вирішальне значення має Закон України «Про вищу освіту» від 1 липня 2014 р. № 1556-VII, який поставив низку важливих завдань, спрямованих на побудову моделі державно-громадського управління в зазначеній сфері діяльності.

Аналіз нормативно-правового забезпечення повноважень Міністерства освіти і науки України дозволив виділити в розвитку цього органу галузевої компетенції чотири етапи: I етап (1991–2000 рр.) – становлення Міністерства освіти України як центрального органу виконавчої влади з управління у сфері освіти; II етап (2000–2010 рр.) – реформування державного управління у сфері освіти, зокрема реорганізація Міністерства освіти України й утворення Міністерства освіти і науки України; III етап (2010–2013 рр.) – реорганізація Міністерства освіти і науки України, яка призвела до появи Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України; IV етап (2013 р. – донині) – оптимізація повноважень Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України шляхом його чергової реорганізації та створення Міністерства освіти і науки України.

До основних напрямів модернізації державного управління вищими навчальними закладами, які є пріоритетними в контексті Закону України «Про вищу освіту» від 1 липня 2014 р. № 1556-VII, віднесено: 1) децентралізацію управління у сфері вищої освіти; 2) удосконалення системи оцінювання якості освіти й управління якістю освіти; 3) удосконалення окремих інструментів

державного управління прямого впливу у сфері вищої освіти;  
4) автономізацію вищих навчальних закладів.

Процес оптимізації співвідношення державного управління у сфері вищої освіти й автономії вищих навчальних закладів сприятиме підвищенню ефективності їх освітньої та наукової діяльності, якщо матиме поступальний характер, адекватне правове забезпечення й сприятливі економічні умови.

### Список використаних джерел

1. Державна національна програма «Освіта» («Україна XXI століття») : постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 1993 р. № 896 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/896-93-%D0%BF>.
2. Про Національну доктрину розвитку освіти : Указ Президента України від 17 квітня 2002 р. № 347/2002 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 16. – Ст. 860.
3. Про Національну стратегію розвитку освіти в Україні на період до 2021 року : Указ Президента України від 25 червня 2013 р. № 344/2013 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 50. – Ст. 1783.
4. Про освіту : Закон України від 23 травня 1991 р. № 1060-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1060-12>.
5. Про вищу освіту : Закон України від 1 липня 2014 р. № 1556-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>.
6. Про утворення Міністерства освіти України та ліквідацію Міністерства народної освіти України та Міністерства вищої освіти України : Указ Президента України від 12 грудня 1991 р. № 2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2/91> (утратив чинність).
7. Про Міністерство освіти і науки України : Указ Президента України від 7 червня 2000 р. № 773/2000 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/773/2000> (утратив чинність).
8. Про вищу освіту : Закон України від 17 січня 2002 р. № 2984-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2984-14> (утратив чинність).
9. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 9 грудня 2010 р. № 1085/2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1085/2010>.
10. Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 28 лютого 2013 р. № 96/2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/96/2013>.
11. Про стан та законодавче забезпечення розвитку науки та науково-технічної сфери держави : парламентські слухання від 02 липня 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://static.rada.gov.ua/zakon/skl7/5session/par\\_sl/sl0207114.htm](http://static.rada.gov.ua/zakon/skl7/5session/par_sl/sl0207114.htm).
12. Про затвердження Положення про Міністерство освіти і науки України : постанова Кабінету Міністрів України від 16 жовтня 2014 р. № 630 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/630-2014-%D0%BF>.
13. Про формування та розміщення державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних і робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів : Закон України від 20 листопада 2012 р. № 5499-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5499-17>.
14. Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності : Закон України від 22 червня 2012 р. № 5026-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5026-17/page>.
15. Господарський кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 р. № 436-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/436-15>.

16. Забезпечення якості вищої освіти: європейські кращі практики для України / Г. Воскобойникова, М. Головянко, С. Гришко та ін.; упоряд. Т. Добко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://education-ua.org/ua/>.
17. Про внесення змін до законів України «Про вищу освіту» та «Про освіту» (щодо мережі розпорядників бюджетних коштів – навчальних закладів державної форми власності) : проект Закону від 9 січня 2013 р. № 1221 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?id=&pf3511=45397](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=45397).
18. Воробйова О. Автономія та врядування у вищій освіті : [монографія] / О. Воробйова, Т. Горецька, Н. Дем'яненко та ін. – К. : Інститут вищої освіти НАПН України, 2015. – 192 с.
19. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : міжнародний документ від 27 червня 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984_011).
20. Про Рекомендації парламентських слухань «Про стан і перспективи розвитку вищої освіти в Україні» : постанова Верховної Ради України від 4 червня 2004 р. № 1755-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1755-15>.
21. Хартія університетів України: академічні свободи, університетська автономія та освіта (ухвалена на міжнар. наук-практ. конф. «Ольвійський форум – 2009», м. Ялта, 11–14 червня 2009 р.) // Освіта України. – 2009. – 10 лип. – С. 5.
22. Шевченко Л. Фінансова автономія університету: світовий досвід для України / Л. Шевченко // Право та інновації. – 2015. – № 1 (9). – С. 19–25.
23. Основні показники діяльності вищих навчальних закладів України на початок 2016/17 навчального року : статистичний бюлетень // Державна служба статистики України / Відп. за вип. О. Кармазіна. – К., 2017. – 208 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>.
24. Левківський К. Якісна освіта – запорука самореалізації особистості / К. Левківський // Вища школа. – 2010. – № 1. – С. 5–14.
25. Шаповал Р. Освітня діяльність в Україні : проблеми та перспективи розвитку / Р. Шаповал // Європейські перспективи. – 2010. – № 4. – С. 36–40.



**Шишов О.А.**  
кандидат юридичних наук,  
суддя  
Донецького апеляційного адміністративного суду,  
м. Краматорськ, Донецька область

## **ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗАХИСТУ ПРАВ ПЛАТНИКІВ ПОДАТКІВ**

### ***Анотація***

*Кожна особа зобов'язана сплачувати законно встановлені податки та збори. Разом з обов'язком сплачувати законно встановлені податки кожен платник податків має право захищати свої права й майнові інтереси від необґрунтованих вимог і рішень контролюючих органів. Проблема захисту прав особи була й залишається однією з найбільш складних як у загальній теорії права, так і в галузевих науках. На різних етапах розвитку юридичної науки їй приділялося достатньо уваги з боку науковців. Розробленням загальнотеоретичних питань займалися С.С. Алексєєв [1], М.С. Малеїн [2], Б.Ю. Тихонова [3], Р.О. Халфіна [4] та ін. Різним аспектам питання захисту прав платників податків в Україні приділяють певну увагу такі вчені-фінансисти, як Я.В. Греца [5], О.А. Куцій [6], Д.Г. Мулявка [7], О.М. Федорчук [8], М.П. Кучерявенко [9]. Однак відсутність єдності поглядів, єдиного тлумачення поняття захисту прав платників податків, його усталеного визначення виправдовує звернення до цих питань для поглиблення їх розуміння.*

Під час дослідження сфери захисту прав платників податків потрібно звернути увагу на понятійний апарат, який є необхідним інструментом правового пізнання, фундаментальним блоком для науки. Чимало питань викликає юридична термінологія, яка застосовується в податковому законодавстві, адже в податковій сфері термінологія є особливою системою, яка доносить до учасників податкових відносин правову інформацію та роз'яснює зміст норм податкового законодавства. Визначення термінів у податковому законодавстві є необхідним, оскільки від цього залежить вирішення низки питань, що зачіпають інтереси учасників податкових правовідносин. На жаль, у національному податковому законодавстві взагалі відсутнє визначення поняття захисту прав платників податків, яке, на наш погляд, потребує з'ясування та формулювання.

Правову категорію «захист прав платників податків» доцільно розглядати в контексті загальнотеоретичного поняття захисту права. Аналіз поняття «захист» прав передбачає не тільки виявлення його основних рис, а й обґрунтоване відмежування від інших, тісно пов'язаних із ним теоретичних конструкцій. Маємо на увазі поняття «забезпечення», «охорона» й «захист». Незважаючи на деяку лексичну й смислову близькість зазначених термінів, вони мають різний зміст. Родовим серед досліджуваних категорій є термін «забезпечення».

Під забезпеченням прав і свобод особи І.В. Ростовщикова розуміє створення найбільш сприятливих умов для їх ефективної реалізації [10, с. 195–196]. І.А. Тимченко вважає, що забезпечення прав особи є системою загальних умов і спеціальних (юридичних) засобів, що забезпечують їх правомірну реалізацію, а в необхідних випадках – їх охорону [11, с. 80–81]. Тобто можна говорити про подвійність терміна «забезпечення»: це й сукупність гарантій, і процес, діяльність (органів державної влади щодо створення умов, необхідних для реалізації прав). Фактично йдеться про статичний і динамічний аспекти поняття «правове забезпечення». Зокрема, встановлені державою гарантії є статичним складником, відповідна процесуальна діяльність органів державної влади – динамічним [12, с. 327]. Загалом підходи дослідників до розуміння змісту поняття правового забезпечення можна звести до двох – звуженого й розширеного. Відповідно до першого здійснюється акцент або лише на динамічному [13, с. 37], або лише на статичному аспекті поняття забезпечення [14, с. 13]. Представники другого підходу обґрунтовують свою точку зору тим, що поняття «забезпечення» включає три елементи: сприяння реалізації прав і свобод; охорону прав і свобод; захист прав і свобод [15, с. 130]. З огляду на викладене вище, можна погодитись із визначенням правового забезпечення як здійснюваних державою за допомогою правових норм, приписів і сукупності засобів упорядкування суспільних відносин щодо юридичного закріплення, реалізації, охорони, захисту й відновлення.

Отже, є доцільним розглядати поняття «забезпечення» як родове щодо понять «охорона» й «захист» і як таке, що включає в себе всю систему політичних, економічних, соціальних, духовних, правових та інших заходів і умов, спрямованих на найбільш повне користування особистістю соціальними благами.

Аналіз юридичної літератури дозволяє зробити висновок про неоднозначність підходів до визначення та співвідношення змісту понять «захист» і «охорона» прав. Так, у деяких наукових роботах відсутнє розмежування між поняттями «захист» і «охорона» [16, с. 217–225], в інших викладається думка, згідно з якою захист – поняття ширше, ніж охорона [17, с. 219]. Відповідно до третьої точки зору захист права розглядається як складова частина більш об'ємного поняття «охорона права» [18, с. 12, 17–18, 39–44, 52–72].

Сьогодні однією з розповсюджених у правовій науці є думка про тотожність понять «захист» і «охорона» прав. Так, охорону (захист) права визначають як систему правового регулювання суспільних відносин, що запобігає правопорушенням, а в разі їх здійснення встановлює відповідальність за скоєне [19, с. 30–35]. С.С. Алексєєв розглядає захист права як державно-примусову діяльність, спрямовану на здійснення «відновлювальних» завдань – на відновлення порушеного права, забезпечення юридичного обов'язку [1, с. 280]. В.О. Тархов зазначає, що охорона кожного права існує постійно й має на меті забезпечити його здійснення, не допустити його порушення. Охорона забезпечується насамперед державою, яка передбачає суб'єктивні права та їх захист [20, с. 259–260]. Відзначимо спільне в позиціях цих учених. Вони вважають, що охорона прав і захист прав –

ідентичні поняття, що існують у межах правоохоронних відносин. Однак якщо В.О. Тархов допускає існування охорони та захисту прав за наявності загрози порушення прав, тобто розширює зміст поняття «захист прав», то С.С. Алексєєв розуміє охорону та захист прав як відновлювальну діяльність, звужуючи зміст поняття «охорона прав». Таким чином, ототожнюючи охорону та захист прав, прихильники такої позиції відмовляються від більш поглибленого вивчення цих юридичних категорій, не враховують їх лексичну специфіку, що, безсумнівно, позначається на якості законодавства.

Слід погодитися з тими авторами, які проводять відмінності між «захистом» і «охороною» прав. Так, на думку М.С. Малєїна, поняття «захист» поглинається більш широким – «охороною» прав [2, с. 18–19]. У широкому та вузькому сенсі охорону прав пропонують розрізняти О.П. Сергєєв та Ю.К. Толстой. У широкому сенсі, на їх думку, охорону права складають заходи не тільки правового, а й економічного, політичного, організаційного й іншого характеру, спрямовані на створення необхідних умов для здійснення суб'єктивних прав. До власне правових заходів охорони належать усі заходи, за допомогою яких забезпечується як розвиток правовідносин в їх нормальному, не порушеному стані (наприклад, закріплення цивільної правочинності, установлення обов'язків тощо), так і відновлення порушених або оспорюваних прав та інтересів. У вузькому сенсі «охорона» включає лише передбачені законом заходи, спрямовані на відновлення або визнання прав на захист у разі їх порушення або оскарження [21, с. 240]. Таким чином, захист у розумінні вчених є охороною у вузькому сенсі. Загалом ми погоджуємося з таким трактуванням, проте вважаємо недоцільним саме вживання поняття «охорона прав» у широкому та вузькому сенсі, адже такий прийом ускладнює розуміння цього поняття, подвоює його сутність.

Вагомим є також той факт, що більшість учених, які розглядають співвідношення понять «охорона права» й «захист права», мають на увазі не загальносоціологічні поняття, а аналізують і досліджують охорону й захист як правові явища, тобто такі, що передбачені нормами права та реалізуються на підставі норм права, а тому не концентрують свою увагу на співвідношенні понять «охорона права» й «правова охорона» чи «захист права» й «правовий захист». Але якщо проаналізувати термінологію, що використовується в чинному законодавстві України, помітимо, що нерідко законодавець уживає термін «охорона права» в значенні правової охорони того чи іншого суб'єктивного права особи, об'єкта чи суб'єкта правовідносин. Якщо взяти за основу такий критерій розмежування понять «охорона прав» і «захист прав», як належність до права в об'єктивному розумінні чи до права в суб'єктивному розумінні, то поняття «охорона» можна пов'язати тільки з правом в об'єктивному розумінні, а поняття «захист» – із правом у суб'єктивному розумінні. У такому разі охорону прав, чи, правильніше сказати, «охорону права» слід характеризувати як сукупність заходів правового, політичного, організаційного, економічного та будь-якого іншого характеру, що здійснюються компетентними державними органами й організаціями, яким таке право надається чинним законодавством, із метою запобігання

порушенню норм права та забезпечення таким чином умов для реалізації суб'єктивних прав учасниками правовідносин. Тобто дотримання суб'єктивних прав у цьому разі гарантується безпосередньо через діяльність компетентних органів, які не допускають або унеможливають учинення порушень норм права.

Вважаємо абсолютно справедливою позицію, відповідно до якої необхідно розмежовувати поняття «охорона» й «захист» як такі, що не охоплюють одне одного за змістом і вирізняються тим, що застосування заходів захисту пов'язане з наявністю ситуації, за якої порушуються права певного суб'єкта чи створюється реальна загроза порушення таких прав у майбутньому [3, с. 11].

У юридичній літературі можна натрапити на різні трактування поняття захисту прав. Така розбіжність викликана тим, що вчені по-різному відповідають на запитання, коли права потребують захисту, якими способами і в яких формах здійснюється їх захист. Судження дослідників із приводу поняття захисту прав можна звести до декількох основних напрямів.

Досить поширеною в науці є позиція, представники якої пропонують розглядати правовий захист як систему норм права, спрямованих на запобігання правопорушенням і усунення їх наслідків [22, с. 192]. Водночас, як справедливо зазначає І.О. Дзера, правовий захист фактично ототожнюється з правовим інститутом, норми якого забезпечують реалізацію захисних функцій відносно існування та здійснення відповідних прав [23, с. 192].

Також досить поширеним є підхід, що бере початок у роботах радянських учених-юристів, відповідно до якого захист права – це державно-примусова діяльність, спрямована на відновлення порушеного права, забезпечення виконання юридичного обов'язку [3, с. 11]. Б.Ю. Тихонова під захистом має на увазі примусовий стосовно зобов'язаної особи спосіб здійснення суб'єктивного права, що застосовується у встановленому законом порядку компетентними органами або самою уповноваженою особою з метою відновлення порушеного права [3, с. 14–15]. М.І. Матузов під захистом права також розуміє заходи, передбачені в законі для тих випадків, коли права вже порушені або оскаржені [24, с. 130–131]. Визначаючи захист права як систему засобів, спрямованих на попередження правопорушень та усунення їх наслідків [2, с. 19], М.С. Малєїн плутає такі взаємопов'язані, але не тотожні категорії, як правовий захист і механізм правового захисту.

Звернімося до перерахованих суджень із позиції визначення поняття захисту прав саме платників податків. Так, Я.В. Греца визначає захист прав і законних інтересів платників податків як обов'язок держави, що впливає з принципу, визначеного в ч. 2 ст. 3 Конституції України [5, с. 95]. З таким широким тлумаченням не можна погодитися, адже не всі випадки забезпечення прав слід пов'язувати з поняттям захисту права. Забезпечення включає широкий комплекс заходів законодавчого, виконавчого й судового характеру. Формами забезпечення прав є реалізація, охорона й захист. З огляду на таке зауваження суперечливим є визначення, запропоноване Н.В. Дудіною: «Правовий захист платників податків – це система передбачених законодавством організаційно-правових гарантій, а також

заснована на законі діяльність уповноважених органів зі встановлення й застосування цих гарантій, що забезпечують правомірну реалізацію та захист усіх елементів правового статусу платників податків» [25, с. 117].

В.В. Попов пропонує визначати захист прав і законних інтересів суб'єктів правовідносин у сфері оподаткування як комплекс закріплених нормативно-правовими актами заходів, що застосовуються до однієї сторони правовідносин у сфері оподаткування для забезпечення прав і законних інтересів іншої сторони цих правовідносин [26, с. 92]. Створюється ілюзія того, що забезпечення прав досягається шляхом тільки їх захисту. В.М. Гудим зазначає, що поняття захисту прав платників податків можна визначити як сукупність способів, установлених нормами матеріального й процесуального права, які спрямовані на припинення, попередження, усунення порушень прав платників податків та їх відновлення [27, с. 37]. Віднесення до захисту способів, які спрямовані на попередження порушень, призводить до змішування різних за значенням понять – охорони та захисту права. Як уже було зазначено вище, ми підтримуємо висновок більшості вчених, що про захист можна говорити лише в разі порушення прав чи створення реальної загрози порушення.

О.М. Федорчук під поняттям захисту прав і законних інтересів платників податків розуміє закріплену в чинних нормативно-правових актах можливість кожного платника податків самостійно здійснювати дії чи звернутися до компетентних державних органів із вимогою здійснення ними дій, що спрямовані на забезпечення недоторканності його прав і законних інтересів, припинення їх порушення й ліквідацію наслідків цих порушень [8, с. 60]. Проте, на нашу думку, таке розуміння аналізованого явища потрібно вважати правом платників податків на захист, а не захистом прав платників податків. Право на захист – це підстава, умова для самого захисту права.

Захист права (поряд з юридичною відповідальністю) – особливе правове явище, яке виражає зміст охоронного правовідношення, узятото в певному аспекті на відомому етапі його розвитку, обумовленого вчиненням особливих правозастосовних актів. Захист права виражає здійснюване охоронне правовідношення, що реалізується. Реалізація податкового примусу через охоронне правовідношення здійснюється в таких формах: попередження, захист і відповідальність [9, с. 127–128]. Для визначення поняття захисту прав платників податків доцільно уточнити місце такого захисту в охоронних правовідносинах з урахуванням складу таких відносин.

М.П. Кучерявенко вказує, що будова податкових правовідносин обов'язково передбачає наявність трьох елементів: об'єкта податкових правовідносин; суб'єкта податкових правовідносин; змісту податкових правовідносин. Охоронні податкові правовідносини виникають за умови порушення прав і невиконання обов'язків, коли учасники правовідношення потребують правових засобів захисту з боку держави [9, с. 122]. Одночасно дослідник звертає увагу на те, що завданням охоронного податкового правовідношення є захист регулятивного податкового правовідношення, забезпечення такого функціонування цілісного механізму правового

регулювання, яке б зумовило ефективну та раціональну дію всіх складових частин його елементів [9, с. 126].

Об'єктом охоронних правовідносин, як правило, є суб'єктивне право, що порушене. У захисті прав платників податків – це права платника податків, які закріплені в законодавстві. Об'єкт захисту прав платників податків докладно буде розглядатися в окремому підрозділі цієї роботи.

Суб'єктом охоронних правовідносин, з одного боку, завжди є порушник суб'єктивного права. З іншого боку, суб'єктом будь-яких охоронних правовідносин є держава, яка делегує свої повноваження, що забезпечують захист порушених прав, уповноваженим державним органам (контролюючим органам, адміністративному суду тощо). Як підкреслював В.М. Протасов, «сутність існування охоронних правовідносин у правовій системі полягає в тому, що вони покликані опосередковувати владну діяльність держави щодо забезпечення функціонування правового механізму та соціальної структури. Тому охоронне правовідношення завжди включає в себе владного суб'єкта: до його складу в якості одного із суб'єктів завжди входить держава» [28, с. 75]. При цьому важливо враховувати, що в охоронних правовідносинах, які виникли з приводу порушення прав платника податків контролюючим органом, таким порушником є зазначений орган (його посадова або службова особа). У цій ситуації держава виступає одночасно як суб'єкт влади, котрий організовує за допомогою владних приписів регулювання оподаткування та делегує зобов'язаним особам переважно імперативні обов'язки, та як порушник.

Аналіз норм Податкового кодексу України (далі – ПК України) [29] дозволяє стверджувати, що суб'єктами податкових правовідносин є платники податків і держава в особі органів законодавчої влади та спеціалізованих органів виконавчої влади у сфері податків. Суб'єктом же захисту є безпосередньо платник податків, що ініціює захист своїх прав і обирає спосіб захисту.

У змісті охоронних правовідносин виділяють права й обов'язки відповідних осіб (юридичний зміст) і фактичні дії, які уповноважена особа може, а зобов'язана особа – повинна вчинити (матеріальний або фактичний зміст, що складається з дозволеної поведінки уповноваженої й належної поведінки зобов'язаної особи). Суб'єктивне право в охоронному правовідношенні полягає в правомочності компетентних осіб щодо застосування державно-примусових заходів, а юридичний обов'язок полягає в перетерплюванні таких заходів. Говорячи про склад податкових правовідносин, слід звернути увагу, що до юридичного змісту охоронного правовідношення, яке виникає під час порушення права, входить, насамперед, суб'єктивне право платника податків – право на захист. В юридичній літературі містяться різні погляди щодо сутності права на захист. Можна висунути дві основні концепції права на захист. Згідно з першою право на захист являє собою самостійне суб'єктивне право [8, с. 32]. За такого підходу воно визначається як міра дозволеної поведінки уповноваженої особи, що виражена в можливості самостійно або за допомогою юрисдикційних органів застосувати відносно зобов'язаної особи заходи державно-примусового характеру з метою усунення перешкод для здійснення суб'єктивного права або повернення його в

попереднє становище. Такому розумінню права на захист протиставлено думку, відповідно до якої право на захист є складовою частиною самого суб'єктивного права поряд із правом на власні дії, а також правом вимагати певної поведінки від зобов'язаних осіб [30, с. 382–383; 31, с. 114–115].

Слід зазначити, що право на захист у будь-якому вираженні – як елемент суб'єктивного права або самостійного суб'єктивного права – є умовою самого захисту й не може визнаватися елементом захисту права як правової категорії.

У цьому аспекті викликає інтерес визначення права на захист як категорії матеріального та процесуального права. Зокрема, деякі вчені вважають, що право на захист – це інститут матеріального права, оскільки воно виникає під час порушення матеріальних прав чи охоронюваних законом інтересів [32, с. 32]. Існує й інша точка зору, яка зводиться до визначення права на захист як категорії процесуального права [33, с. 65].

Дійсно, з погляду матеріально-правового змісту право на захист включає такі елементи, як можливість особи, по-перше, використовувати дозволені законом засоби власної примусової дії (самозахист); по-друге, застосовувати до порушника юридичні заходи оперативної дії; по-третє, звертатися до компетентних державних або громадських органів із вимогою щодо примушування зобов'язаної особи до певної поведінки. Процесуальна сторона права на захист включає можливість: 1) звернутися з вимогою про захист порушеного права до компетентного органу; 2) користуватися всіма передбаченими законом правами й гарантіями в процесі розгляду цієї вимоги; 3) оскаржувати в установленому законом порядку рішення цього органу. Єдність матеріально-правового змісту права на захист і його процесуального аспекту полягає в тому, що можливості матеріально-правового характеру припускають і можливість їх здійснення в певній процесуальній формі в установленому законом порядку [34, с. 113].

Формальне юридичне право на захист особа набуває, коли держава легалізує його у відповідних документах. Існує інша думка, згідно з якою особа набуває право на захист із моменту порушення її прав. На думку С.Ю. Корзуна, право на захист своїх прав у провадженні про податкове правопорушення виникає в платника податку з моменту відкриття справи про адміністративне правопорушення [35, с. 135]. Проте фактично із цього моменту (моменту порушення прав) у особи виникає не право на захист, а можливість його реалізації. Подібну думку поділяв також М.Д. Загряцков, указуючи, що суб'єктивне право на захист не народжується у «процесі захисту, воно створюється й викликається до життя матеріальним правом» [36, с. 79].

Безумовно, захист прав платниками податків може існувати лише за наявності в особи такого права, що встановлене законом. Не заперечуючи обґрунтованості наведених суджень, відзначимо, що право на захист є безумовним, самостійним, невідчужуваним, конституційним правом особи. Такий висновок випливає з аналізу статей Конституції України; зокрема, у ст. 55 зазначено, що кожен має право будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права й свободи від порушень і протиправних посягань [37]. Право особи на захист своїх прав встановлене законодавчо й

існує об'єктивно, тобто незалежно від того, відчуває людина потребу в ньому чи ні. Право на захист – це не захист. Захист означає реалізацію права в конкретних відносинах. Право на захист права є законодавчо передбаченою можливістю людини використовувати з метою захисту свого права дозволені законом примусові дії чи звернутися до компетентних державних або міжнародних органів (організацій) із вимогою примусити зобов'язану особу до правомірної обов'язкової поведінки [38, с. 14].

Фактичний зміст охоронних правовідносин становить, крім інших елементів, поведінка уповноваженої особи – платника податків, що виражається в реалізації суб'єктивного права на захист; іншими словами, якщо своєрідним поштовхом для виникнення правоохоронного відношення є факт правопорушення, то передумовою захисту є прояв платником податків ініціативи в реалізації свого права на захист, без якої не буде й зазначеної діяльності уповноважених органів щодо захисту прав платників податків, а відповідно й захисту.

Результатом реалізації права на захист є сам захист порушеного права. Прояв платником податків ініціативи в реалізації свого суб'єктивного права на захист є забезпеченням початку зазначеної діяльності, що здійснюється за допомогою відповідних способів захисту з метою відновлення порушеного права; захист є частиною охоронних правовідносин, що виникли з приводу порушення права платника податків, і займає в них ту нішу, яка відведена поведінці уповноваженого – платника податків.

Цей висновок вказує на доцільність використання в понятті захисту прав платників податків ключового слова «реалізація» відносно права такого суб'єкта на захист, оскільки саме в процесі реалізації цього права, що починається в момент звернення платника податків за захистом (шляхом подання відповідної скарги чи позову, заперечень до акта перевірки контролюючих органів, заяви), відбувається безпосереднє застосування способів захисту й досягається його мета – відновлення порушеного права.

Таким чином, погоджуючись із тим, що категорія захисту прав є багатогранною, на нашу думку, захист прав платників податків слід розглядати як реалізацію платниками податків права на захист шляхом застосування уповноваженим органом будь-яких не заборонених законом способів із метою припинення порушення, відновлення або визнання порушеного чи оспорюваного права.

Захист прав платників податків у тій чи іншій формі є об'єктивною необхідністю. Як справедливо зауважував В.П. Грибанов, якщо суб'єктивне право не захищене, воно перетворюється на декларативне право, закріплене в законі, але не забезпечене державними правоохоронними заходами, отже, воно може бути розраховане лише на добровільну повагу [34, с. 104]. Видаючи норму права й тим самим передбачаючи можливість виникнення на її основі суб'єктивних прав, держава зобов'язана передбачити й відповідну форму їх захисту [39, с. 53]. Під формою захисту суб'єктивних прав розуміють певний порядок захисту прав, що здійснюється тим чи іншим юрисдикційним органом залежно від його природи [40, с. 148]. Тому



виділення форм захисту опосередковане суб'єктом, який наділяється повноваженнями щодо застосування конкретних способів захисту прав платників податків.

Традиційно суть юрисдикційного захисту полягає в тому, що особа, права якої порушені, звертається за захистом до державних та інших компетентних органів, які уповноважені вжити необхідних заходів для припинення правопорушення й відновлення порушеного права [41, с. 293]. Залежно від виду уповноваженого органу, що здійснює захист, і завдань, які перед ним постають, юрисдикційна форма поділяється на судовий і позасудовий захист. Неюрисдикційна форма захисту охоплює дії осіб щодо захисту прав і охоронюваних законом інтересів, які здійснюються ними самостійно, без звернення по допомогу до державних та інших компетентних органів [41, с. 294].

У ПК України немає норм, які б установлювали форми захисту прав платників податків. Фактично законодавець розкриває юрисдикційну форму захисту прав платників податків через інститут оскарження, закріплюючи положення про те, що рішення контролюючих органів можуть бути оскаржені в адміністративному чи судовому порядку (ст. 56 ПК України [29]). Проте зводити адміністративно-правовий захист прав платників податків виключно до адміністративного оскарження не можна, оскільки поза його межами залишається низка інших складових частин його змісту, зокрема, процедура повернення помилково та/або надміру сплачених грошових зобов'язань (ст. 43 ПК України [29]), що має місце на підставі поданої платником заяви; процедури подання та розгляду заперечень щодо акта (довідки) перевірки (ст. 86 ПК України [29]), метою яких є також захист установлених ПК України прав платників податків.

Вважаємо, що форма захисту та її порядок – поняття пов'язані, проте не тотожні: форма захисту вказує на те, хто її здійснює, а порядок захисту розкриває те, яким чином вона здійснюється [42, с. 103]. Тому зазначеним юрисдикційним формам відповідає й певний порядок захисту – судовий і позасудовий (адміністративний). Останній формалізується встановленими ПК України процедурами, у межах яких реалізується захист прав платників податків.

У законодавстві України термін «юрисдикція» вживається (зокрема у ст. ст. 3, 17 КАС України [43]), але не розкривається. У правових дослідженнях найчастіше визначення цього терміна пов'язується із поняттям «повноваження» як складником компетенції та статусу владного суб'єкта. У рішенні Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення положень частин другої, третьої ст. 124 Конституції України зазначається, що юрисдикція судів – це повноваження судів вирішувати спори про право й інші правові питання [44]. Таке розуміння юрисдикції з прикладною метою може бути поширене й на інші органи (зокрема органи ДФС України, адміністративні суди), які відповідно до закону здійснюють захист прав платників податків шляхом застосування норм права.

Судовий захист прав платників податків здійснюється у формі адміністративного судочинства. Домінування судової форми захисту

зумовлене нормою ч. 2 ст. 124 Конституції України [37], якою передбачене поширення юрисдикції судів на всі правовідносини, що виникають у державі. Зазначене положення було об'єктом тлумачення Конституційним Судом України. У мотивувальній частині рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням ТОВ «Торговий Дім «Кампус Коттон клуб» щодо офіційного тлумачення положення частини другої ст. 124 Конституції України зазначається, що можливість судового захисту не може бути поставлена законом, іншими нормативно-правовими актами в залежність від використання суб'єктом правовідносин інших засобів правового захисту, зокрема досудового врегулювання спору. Можливість використання суб'єктами правовідносин досудового врегулювання спорів може бути додатковим засобом правового захисту, який держава надає учасникам певних правовідносин, що не суперечить принципу здійснення правосуддя виключно судом [45]. Таким чином, можна дійти висновку, що Конституційним Судом України адміністративний (досудовий) порядок захисту прав платників податків розглядається саме як засіб правового захисту.

Виходячи з аналізу п. 56.2 ст. 56, п. 86.1 ст. 86, п. 86.7 ст. 86, п. 78.2 ст. 78, п. 79.5 ст. 79 та підп. 17.1.10 п. 17.1 ст. 17 ПК України [29], можна виділити такі засоби адміністративно-правового захисту прав платників податків: 1) скаргу платників податків; 2) заяву про повернення помилково та/або надміру сплачених сум грошових зобов'язань; 3) заяви про проведення документальної невиїзної (виїзної) позапланової перевірки; заяви про перегляд рішень; 4) заперечення до акта (довідки) перевірки.

З приводу цього підходу хотілося б зазначити таке. По-перше, оскільки захистом у цілому є запобігання порушенню прав платника податків, припинення такого порушення та відновлення порушених прав, то застосування будь-якого засобу захисту прав платників податків має на меті реалізацію способу захисту прав останніх. Наприклад, якщо платник податків вважає, що під час податкової перевірки не були досліджені певні обставини, він може подати заперечення до акта такої перевірки, у зв'язку з чим контролюючий орган має право провести документальну позапланову перевірку [29]. Тобто, можливо, фактичного порушення прав платників податків ще не було (податкового повідомлення-рішення за результатами перевірки, яке з позиції платника суперечить чинному законодавству, керівником досі не винесено), проте має місце виникнення загрози такого порушення. Піддаючи суб'єктів, які перевіряються, податковому контролю, держава зобов'язана надавати їм правові засоби захисту від свавілля та неправомірних дій державних органів і їх посадових осіб, які здійснюють податковий контроль. І ми схильні розглядати подання заперечень до акта перевірки (довідки) саме як такий засіб.

По-друге, варто звернути увагу саме на останні два засоби, адже це питання може викликати дискусії в науці податкового права. Вважаємо, що такі засоби можуть бути реалізовані саме в адміністративному порядку й жодним чином не є засобом самозахисту. На наше переконання, самозахист – це така форма захисту, яка дає можливість самотійними діями, заснованими на законі,

захищати порушені права без звернення до компетентних органів, а заяву про повернення надміру сплачених, а також надміру стягнутих сум податків і зборів, пені, штрафів і заперечення до акта перевірки (довідки) розглядає контролюючий орган, який виносить рішення за результатами такого розгляду. Безумовно, зводити захист суб'єктивних прав тільки до діяльності юрисдикційних органів не зовсім правильно. У разі, якщо платник податків самостійно використовує надані йому засоби правового захисту, має місце саме неюрисдикційна форма захисту, одним із різновидів якої і є самозахист права. Законний самозахист є реалізацією суб'єктивного права власними засобами без звернення до публічної влади. Основне завдання формування інституту самозахисту осіб – збагачення правового статусу громадян додатковими повноваженнями, за рахунок яких забезпечувалася б можливість захисту належних їм прав і свобод без залучення до правозахисного процесу суб'єктів, що уособлюють державну владу. Стосовно захисту прав платників податків можна зазначити, що захист також повинен включати механізм самозахисту з обстоювання власних майнових прав. Так, використання платником податків наданих законом податкових пільг і прийомів скорочення податкових зобов'язань відображає сутність податкового планування й одночасно є законним способом обходу податків. Використовуючи неюрисдикційні форми захисту прав, платник податків реалізує право, передбачене підп. 81.1 ст. 81 ПК України, яким встановлено право не допускати посадових осіб контролюючого органу до проведення податкової перевірки при непред'явленні (ненадсиланні) органом ДФС України встановлених законом документів [29]. У зв'язку із цим неюрисдикційною формою захисту суб'єктивних прав платників податків можна вважати самозахист платниками податків своїх прав.

Таким чином, ознаками адміністративно-правового захисту прав і законних інтересів платників податків є те, що: 1) це один із видів правозабезпечувальної діяльності держави; 2) об'єктом захисту є права (законні інтереси) платників податків, закріплені податковим законодавством; 3) захист здійснюється на основі делегованих державою повноважень суб'єктом спеціальної компетенції – органами Державної фіскальної служби України; 4) захист здійснюється через установлені ПК України податкові процедури з використанням спеціальних засобів і способів захисту; 5) метою захисту є відновлення порушених прав, адже захист має значення тільки за умови можливості й бажання особи, чії права порушені, відновити свої права; 6) захист має альтернативний характер.

### **Список використаних джерел:**

1. Алексеев С.С. Проблемы теории права : курс лекций : в 2 т. / С.С. Алексеев // Основные вопросы общей теории социалистического права – Т. 1. – Свердловск : Свердловский юридический институт, 1972. – 396 с.
2. Малейн Н.С. Охрана прав личности советским законодательством / Н.С. Малейн. – М. : «Наука», 1985. – 166 с.
3. Тихонова Б.Ю. Субъективные права советских граждан, их охрана и защита : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Б.Ю. Тихонова. – М., 1972. – 22 с.

4. Халфина Р.О. Общее учение о правоотношении / Р.О. Халфина. – М. : Юрид. лит., 1974. – 351 с.
5. Греца Я.В. Правовий механізм реалізації та захисту прав і законних інтересів суб'єктів податкових правовідносин : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Я.В. Греца ; Ужгородський національний університет. – Ужгород, 2006. – 199 с.
6. Куций О.А. Адміністративно-правові засоби забезпечення прав фізичних осіб у податкових правовідносинах : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / О.А. Куций. – Одеса, 2004. – 192 с.
7. Мулявка Д.Г. Адміністративно-правові заходи забезпечення прав платників податків: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Д.Г. Мулявка. – Ірпінь, 2004. – 215 с.
8. Федорчук О.М. Правові основи захисту прав і законних інтересів платників податків в адміністративному порядку : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / О.М. Федорчук. – Острог, 2003. – 228 с.
9. Кучерявенко М.П. Податкові процедури: правова природа і класифікація : [монографія] / М.П. Кучерявенко. – К. : Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2009. – 460 с.
10. Ростовщиков И.В. Обеспечение прав и свобод личности в СССР: вопросы теории / И.В. Ростовщиков. – Саратов : Изд. Саратов. ун-та, 1988. – 120 с.
11. Тимченко І.А. Конституційні права й обов'язки радянських громадян / І.А. Тимченко. – К. : Наукова думка, 1985. – 236 с.
12. Олійник А.Ю. Теорія держави і права : [навч. посіб.] / А.Ю. Олійник, С.Д. Гусарев, О.Л. Слісаренко. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – 176 с.
13. Ігонін Р.В. Поняття адміністративно-правового забезпечення функціонування системи судів загальної юрисдикції / Р.В. Ігонін // Адвокат. – 2011. – № 1 (124). – С. 36–40.
14. Демиденко В.О. Утвердження і забезпечення конституційних прав та свобод людини і громадянина в діяльності міліції : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / В.О. Демиденко. – К., 2002. – 16 с.
15. Кравченко Ю.Ф. Свобода як принцип демократичної правової держави : [монографія] / Ю.Ф. Кравченко. – Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2003. – 405 с.
16. Галаган И.А. Административная ответственность граждан в СССР : Процессуальное регулирование / И.А. Галаган. – Воронеж : Изд-во Воронежского университета, 1976. – 198 с.
17. Макарова З.В. Защита в российском уголовном процес се : понятие, виды, предмет и пределы / З.В. Макарова // Правоведение. – 2000. – № 3. – С. 217–231.
18. Лейст О.Э. Санкции и ответственность по советскому праву : теоретические проблемы / О.Э. Лейст. – М. : Изд-во МГУ, 1981. – 239 с.
19. Стоякин ГН. Понятие защиты гражданских прав / Г.Н. Стоякин // Проблемы гражданско-правовой ответственности и защиты гражданских прав : Сб. ученых тр. – Свердловск : Типография Управления издательств, полиграфии и книжного дела.– 1973. – Вып. 27. – С. 30–35.
20. Тархов В.А. Гражданское право. Общая часть : курс лекций / В.А. Тархов ; под ред. В.А. Рыбакова. – Чебоксары : Чувашское кн. изд-во, 1997. – 331 с.
21. Гражданское право / под ред. Ю.К. Толстого, А.П. Сергеева. – М. : ТЕИС, 1996. – Ч. 1. – 415 с.
22. Малеин Н.С. Гражданский закон и права личности в СССР / Н.С. Малеин. – М. : Юрид. лит., 1981. – 216 с.
23. Дзера І.О. Цивільно-правові засоби захисту права власності в Україні / І.О. Дзера. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – 256 с.
24. Матузов Н.И. Правовая система и личность / Н.И. Матузов. – Саратов : Изд-во Саратовского ун-та, 1987. – 293 с.
25. Дудина Н.В. Правовые и организационные аспекты защиты прав налогоплательщиков в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Н.В. Дудина. – Москва, 2005. – 220 с.

26. Попов В.В. Защита прав и законных интересов субъектов правоотношений в сфере налогообложения : вопросы теории и практики : дисс. ... докт. юрид. наук : 12.00.14 / В.В. Попов. – Саратов, 2011. – 488 с.
27. Гудым В.Н. Способы защиты прав налогоплательщиков : современное состояние и перспективы развития : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / В.Н. Гудым. – Москва, 2008. – 182 с.
28. Протасов В.Н. Основы общеправовой процессуальной теории / В.Н. Протасов. – М. : Юрид. лит., 1991. – 143 с.
29. Податковий кодекс України : Закон України від 02.12.2010 р. № 2755-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 13. – Ст. 112.
30. Скакун О.Ф. Теория государства и права / О.Ф. Скакун. – Х. : Консум, 2000. – 704 с.
31. Матузов Н.И. Личность. Права. Демократия. Теоретические проблемы субъективного права / Н.И. Матузов. – Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1972. – 292 с.
32. Осипов Ю.К. Защита прав личности в социалистическом гражданском процессе / Ю.К. Осипов, В.В. Ярков // Советская юстиция. – 1986. – № 21. – С. 31–32.
33. Витрук М.А. Природа права на судебную защиту и гражданское судопроизводство / М.А. Витрук // Теория и практика права на судебную защиту и ее реализацию в гражданском процессе. – Саратов : СГУ, 1991. – С. 65.
34. Грибанов В.П. Осуществление и защита гражданских прав / В.П. Грибанов. – М. : Статут, 2000. – 411 с.
35. Корзун С.Ю. Административная защита прав налогоплательщиков – физических лиц : [монография] / С.Ю. Корзун. – М. : Nota Bene, 2010. – 158 с.
36. Загряцков М.Д. Административная юстиция и право жалобы : в теории и законодательстве (Развитие идеи и принципов административной юстиции. Административный процесс и право жалобы в советском праве) / М.Д. Загряцков. – М. : Право и жизнь, 1924. – 95 с.
37. Конституція України : від 28.06.1996 р. № 254к/196-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
38. Наливайко О.І. Теоретико-правові проблеми захисту прав людини : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / О.І. Наливайко. – К., 2002. – 18 с.
39. Чечот Д.М. Субъективное право и формы его защиты / Д.М. Чечот. – Л. : Изд-во Ленинградского ун-та, 1968. – 72 с.
40. Шубина Т.Б. Теоретические проблемы защиты права : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Т.Б. Шубина. – Самара, 1997. – 228 с.
41. Гражданское право : [учебник]. – Т. 1 / под ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого. – М. : «ПБОЮЛ Л.В. Рожников», 2000. – 624 с.
42. Абова Т.Е. Охрана хозяйственных прав предприятий / Т.Е. Абова. – М. : Юрид. лит., 1975. – 216 с.
43. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, 37. – Ст. 446.
44. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення положень частин другої, третьої ст. 124 Конституції України (справа щодо підвідомчості актів про призначення або звільнення посадових осіб) від 7.05.2002 р. № 8-рп/2002 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 20. – Ст. 993.
45. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням ТОВ «Торговий Дім «Кампус Коттон клуб» щодо офіційного тлумачення положення частини другої ст. 124 Конституції України (справа про досудове врегулювання спорів) від 09.07.2002 р. № 15-рп/2002 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 28. – Ст. 1333.

## НОТАТКИ

## НОТАТКИ

*Наукове видання*

**«ПРОЦЕС МОДЕРНІЗАЦІЇ СИСТЕМИ  
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: КОНСТИТУЦІЙНИЙ,  
АДМІНІСТРАТИВНИЙ ТА ФІНАНСОВИЙ АСПЕКТИ»**

*Колективна монографія*

За редакцією  
доктора юридичних наук, професора А. С. Нестеренко

Підписано до друку 05.06.2017. Формат 60x84/16.  
Папір офсетний. Гарнітура Times New Roman. Цифровий друк.  
Ум.-друк. арк. 30,69. Тираж 100. Замовлення № 0617м-464.  
Ціна договірна. Віддруковано з готового оригінал-макета.

Видавничий дім «Гельветика»  
E-mail: [mailbox@helvetica.com.ua](mailto:mailbox@helvetica.com.ua)  
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи  
ДК № 4392 від 20.08.2012 р.