

ВІСНИК

УНІВЕРСИТЕТУ імені АЛЬФРЕДА НОБЕЛЯ

НАУКОВИЙ ЖУРНАЛ
Заснований у 2020 р.
Виходить 2 рази на рік

СЕРІЯ

ПРАВО

ЗМІСТ

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА. ІСТОРІЯ ПОЛІТИЧНИХ І ПРАВОВИХ УЧЕНЬ

Петков С.В. Систематизація та кодифікація законодавства: концептуальний вимір DOI: 10.32342/2709-6408-2020-1-1-1	6
Зеленко І.П. Підстави класифікації фікцій DOI: 10.32342/2709-6408-2020-1-1-2	13
Чернік С.Д. Соціально-економічні права людини і громадянина в Королівстві Сербів, Хорватів і Словенців DOI: 10.32342/2709-6408-2020-1-1-3	19

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО. МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

Рябовол Л.Т. Національна безпека України: структурно-функціональний аналіз DOI: 10.32342/2709-6408-2020-1-1-4	25
Шкабаро В.М. Місто як населений пункт: місце в системі адміністративно-територіального устрою України DOI: 10.32342/2709-6408-2020-1-1-5	32
Заворотченко Т.М. До питання про місце політичних прав і свобод людини й громадянина в системі конституційних прав і свобод людини й громадянина в Україні DOI: 10.32342/2709-6408-2020-1-1-6	42
Мілова Т.М. Акти Конституційного Суду України: окремі аспекти DOI: 10.32342/2709-6408-2020-1-1-7	52

Програмні цілі – висвітлення результатів новітніх досліджень і досягнень юридичної науки за всіма напрямками суспільного та економічного розвитку України і світової спільноти.

Для наукових працівників, професорсько-викладацького складу ЗВО, фахівців-правознавців, студентів, широкого кола науковців, юристів та працівників різних напрямів юридичної діяльності.

Матеріали публікуються змішаними мовами.

Журнал «Вісник Університету імені Альфреда Нобеля». Серія «Право» зареєстровано у міжнародній наукометричній базі Crossref DOI та індексується в інформаційно-аналітичній системі Національної бібліотеки України імені Вернадського.

Редакція не обов'язково поділяє точку зору автора і не відповідає за фактичні або статистичні помилки, яких він припустився.

Журнал затверджено до друку і до поширення через мережу Інтернет за рекомендацією вченої ради Університету імені Альфреда Нобеля (протокол № 6 від 30.11.2020 р.).

Свідоцтво про державну реєстрацію
КВ № 24594-14534Р від 29.10.2020 р.

1 (1) 2020

Палєєва Ю.С. Безпосередня демократія як крок до впевненого майбутнього держави DOI: 10.32342/2709-6408-2020-1-1-8	58
--	----

ТРУДОВЕ ПРАВО. ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Делія Ю.В., Князькова Л.М. Законодавче регулювання захисту трудових прав професійними спілками в Україні: теоретико-правовий аспект DOI: 10.32342/2709-6408-2020-1-1-9	65
Червякова О.В. Розвиток національного законодавства у сфері соціального захисту населення DOI: 10.32342/2709-6408-2020-1-1-10	71
Поляруш С.І. Становлення українського законодавства у сфері зовнішньої трудової міграції DOI: 10.32342/2709-6408-2020-1-1-11	82

ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО. АГРАРНЕ ПРАВО. ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО. ПРИРОДОРЕСУРСНЕ ПРАВО

Цалин Р.В. Юридичне посвідчення права власності на відходи DOI: 10.32342/2709-6408-2020-1-1-12	91
---	----

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС. ФІНАНСОВЕ ПРАВО. ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

Гриценко В.Г. Щодо визначення завдань правоохоронних органів DOI: 10.32342/2709-6408-2020-1-1-13	98
Легеза Є.О. Щодо розуміння основних термінів Закону України «Про запобігання корупції» DOI: 10.32342/2709-6408-2020-1-1-14	103
Галабурда Н.А. Сутність поняття «адміністративна юстиція» як елемента правової держави DOI: 10.32342/2709-6408-2020-1-1-15	111
Башкатова В.В. Правова політика держави у сфері запобігання і протидії корупції в Україні DOI: 10.32342/2709-6408-2020-1-1-16	118
Майданевич А.Г. Суб'єкти адміністративної відповідальності за незаконне використання об'єктів прав інтелектуальної власності DOI: 10.32342/2709-6408-2020-1-1-17	124
Окопник О.М., Гаврилюк Ю.В. Міжнародна правотворчість в умовах глобалізації та вдосконалення для України DOI: 10.32342/2709-6408-2020-1-1-18	130
Макарова Т.П. Актуальні проблеми застосування строків звернення до адміністративного суду у спорах, що виникають із пенсійних правовідносин DOI: 10.32342/2709-6408-2020-1-1-19	136
Корнійченко А.О. До питання визначення дефініції адміністративно-правового механізму запобігання булінгу в Україні DOI: 10.32342/2709-6408-2020-1-1-20	142

СУДОУСТРІЙ. ПРОКУРАТУРА ТА АДВОКАТУРА

Антонюк О.В. Процесуальні особливості, проблематика і негативні тенденції зростання порушення професійних прав адвокатів та гарантій їх діяльності DOI: 10.32342/2709-6408-2020-1-1-21	148
---	-----

МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

Глушков В.О. Конфліктогенні зони України в умовах нового світового порядку DOI: 10.32342/2709-6408-2020-1-1-22	157
РЕЦЕНЗІЇ	163
НАШІ АВТОРИ	165
OUR AUTHORS	167

CONTENTS

THEORY AND HISTORY OF STATE AND LAW. HISTORY OF POLITICAL AND LEGAL DOCTRINES

Petkov S. Systematization and codification of legislation: a conceptual dimension DOI: 10.32342/2709-6408-2020-1-1-1	6
Zelenko I. Grounds for the classification of fictions DOI: 10.32342/2709-6408-2020-1-1-2	13
Chernik S. Socio-economic rights of humans and citizens in the kingdom of serbs, croats and slovenians DOI: 10.32342/2709-6408-2020-1-1-3	19

CONSTITUTIONAL LAW. MUNICIPAL LAW

Riabovol L. National security of Ukraine: structural-functional analysis DOI: 10.32342/2709-6408-2020-1-1-4	25
Shkabaro V. City as a settlement: a place in the administrative-territorial system of Ukraine DOI: 10.32342/2709-6408-2020-1-1-5	32
Zavorotchenko T. On the issue of the place of political rights and freedoms of persons and citizens in the system of constitutional rights and freedoms persons and citizens in Ukraine DOI: 10.32342/2709-6408-2020-1-1-6	42
Milova T. Acts of the constitutional court of Ukraine: some aspects DOI: 10.32342/2709-6408-2020-1-1-7	52
Palieieva J. Immediate democracy as a step towards the sovereign future of the state DOI: 10.32342/2709-6408-2020-1-1-8	58

LABOR LAW. LAW OF SOCIAL SECURITY

Delia Y., Knyzkova L. Legislative regulation of professional association of labor protection in Ukraine: theoretical-legal aspect DOI: 10.32342/2709-6408-2020-1-1-9	65
Chervyakova O. Development of national legislation in the sphere of social protection of population DOI: 10.32342/2709-6408-2020-1-1-10	71
Poliarush S. Formation of Ukrainian legislation in the field of external labor migration DOI: 10.32342/2709-6408-2020-1-1-11	82

LAND LAW. AGRARIAN LAW. EKOLOGICAL LAW. NATURAL RESOURCE LAW

Calyn R. Legal certificate of ownership of waste DOI: 10.32342/2709-6408-2020-1-1-12	91
---	----

ADMINISTRATIVE LAW AND PROCESS. FINANCE LAW. INFORMATION LAW

Hrytsenko V. On defining the tasks of law enforcement agencies DOI: 10.32342/2709-6408-2020-1-1-13	98
Leheza Y. Understanding the main terms of the law of Ukraine "on prevention of corruption" DOI: 10.32342/2709-6408-2020-1-1-14	103
Halaburda N. The essence of the concept of «administrative justice» as an element of the state of law DOI: 10.32342/2709-6408-2020-1-1-15	111

Bashkatova V. Legal policy of the state in the field of prevention and anti-corruption in Ukraine DOI: 10.32342/2709-6408-2020-1-1-16	118
Maidanevich A. Subjects of administrative liability for the illegal use of the intellectual property rights DOI: 10.32342/2709-6408-2020-1-1-17	124
Okopnik O., Gavrilyuk Y. International legislation in the globalization and improvement for Ukraine DOI: 10.32342/2709-6408-2020-1-1-18	130
Makarova T. Current problems of the application of terms of appealing to the administrative court in disputes relating to pension legal relations DOI: 10.32342/2709-6408-2020-1-1-19	136
Korniichenko A. To the definition of the administrative and legal mechanism for the prevention of bullying in Ukraine DOI: 10.32342/2709-6408-2020-1-1-20	142

JUDICIAL SYSTEM. PROSECUTOR'S OFFICE AND ADVOCACY

Antonuk O. Procedural features, problems and negative trends of growth violation of professional rights of lawyers and guarantees of their activities DOI: 10.32342/2709-6408-2020-1-1-21	148
---	-----

INTERNATIONAL LAW

Glushkov V. Conflictogenic zones of Ukraine in the new world order DOI: 10.32342/2709-6408-2020-1-1-22	157
REVIEWS	163
OUR AUTHORS	167

Усі права застережені. Повний або частковий передрук і переклади дозволено лише за згодою автора і редакції.
При передрукуванні посилання на «**Вісник Університету імені Альфреда Нобеля**».
Серія «Право» обов'язкове.

Редактори *М.С. Кузнецова, О.О. Шевцова*

Комп'ютерна верстка *А.Ю. Такій*

Підписано до друку 30.11.2020. Формат 70×108/16. Ум. друк. арк. 12,5.

Тираж 300 пр. Зам. № .

Адреса редакції та видавця:

49000, м. Дніпро,
вул. Січеславська Набережна, 18.
Університет імені Альфреда Нобеля
Тел/факс (056) 720-71-54.
e-mail: rio@duan.edu.ua

Віддруковано у ТОВ «Роял Принт».
49052, м. Дніпро, вул. В. Ларіонова, 145.
Тел. (056) 794-61-05, 04
Свідоцтво ДК № 4765 від 04.09.2014 р.

РЕДАКЦІЙНА РАДА

Голова редакційної ради

Б.І. ХОЛОД, доктор економічних наук, професор
(Університет імені Альфреда Нобеля, м. Дніпро).

Заступник голови редакційної ради

А.О. ЗАДОЯ, доктор економічних наук, професор
(Університет імені Альфреда Нобеля, м. Дніпро).

Члени редакційної ради

С.Б. ВАКАРЧУК, доктор фізико-математичних наук,
професор (Університет імені Альфреда Нобеля, м. Дніпро).
В.А. ПАВЛОВА, доктор економічних наук, професор
(Університет імені Альфреда Нобеля, м. Дніпро).
А.А. СТЕПАНОВА, доктор філологічних наук, професор
(Університет імені Альфреда Нобеля, м. Дніпро).
О.Б. ТАРНОПОЛЬСЬКИЙ, доктор педагогічних наук,
професор (Університет імені Альфреда Нобеля, м. Дніпро).

РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ

Головний редактор серії

Н.В. БОЧАРОВА, доктор юридичних наук, доцент
(Університет імені Альфреда Нобеля, м. Дніпро).

Відповідальний секретар

В.М. ШКАБАРО, кандидат юридичних наук, доцент
(Університет імені Альфреда Нобеля, м. Дніпро).

Члени редакційної колегії

В.П. ПЕТКОВ, доктор юридичних наук, професор
(Університет імені Альфреда Нобеля, м. Дніпро).
С.В. ПЕТКОВ, доктор юридичних наук, професор (м. Київ).
Н.О. АРМАШ, доктор юридичних наук, доцент (м. Київ).
В.М. КОНДРАТЕНКО, доктор юридичних наук, доцент
(м. Кропивницький).
І.М. КОРОПАТНИК, доктор юридичних наук, доцент (м. Київ).
Є.О. ЛЕГЕЗА, доктор юридичних наук, професор (м. Дніпро).
Т.Е. ТЕЛЬКІНЕНА, доктор юридичних наук, доцент
(м. Київ).
О.В. САЧКО, доктор юридичних наук, доцент
(м. Дніпро).

Міжнародна редакційна рада

І.М. КОПОТУН, доктор юридичних наук, професор
(Чеська Республіка).

EDITORIAL COUNCIL

Head of Editorial Council

BORYS KHOLOD, Doctor of Economics, Full Professor
(Alfred Nobel University, Dnipro).

Deputy Head of Editorial Council –

ANATOLI ZADOLA, Doctor of Economics, Full Professor
(Alfred Nobel University, Dnipro).

Members of Editorial Council

SERGIY VAKARCHUK, Doctor of Physical and Mathematical
Sciences, Full Professor (Alfred Nobel University, Dnipro).
VALENTYNA PAVLOVA, Doctor of Economics, Full Professor
(Alfred Nobel University, Dnipro).
ANNA STEPANOVA, Doctor of Philology, Full Professor
(Alfred Nobel University, Dnipro).
OLEG TARNOPOLSKY, Doctor of Pedagogy, Full Professor
(Alfred Nobel University, Dnipro).

EDITORIAL BOARD

Chief Editor

NATALIA BOCHAROVA, Doctor of Law, Associate Professor
(Alfred Nobel University, Dnipro).

Executive Assistant

VERONIKA SHKABARO, PhD in Law, Associate Professor
(Alfred Nobel University, Dnipro).

Editorial Board Members

VALERII PIETKOV, Doctor of Law, Full Professor
(Alfred Nobel University, Dnipro).
SERGEY PETKOV, Doctor of Law, Full Professor (Kyiv).
NADIYA ARMASH, Doctor of Law, Associate Professor (Kyiv).
VITALIY KONDRATENKO, Doctor of Law, Professor,
(Kropyvnytskyi).
IGOR KOROPATNIK, Doctor of Law, Associate Professor (Kyiv).
YEVHEN LEHEZA, Doctor of Law, Full Professor (Dnipro).
TETIANA TIELKINIENA, Doctor of Law, Associate Professor
(Kyiv).
OLEKSANDR SACHKO, Doctor of Law, Associate Professor
(Dnipro).

International editorial board

IGOR KOPOTUN, Doctor of Law, Full Professor
(Czech Republic).

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА. ІСТОРІЯ ПОЛІТИЧНИХ І ПРАВОВИХ УЧЕНЬ

УДК 340.134
DOI: 10.32342/2709-6408-2020-1-1-1

С.В. ПЕТКОВ,
*доктор юридичних наук, професор,
перший проректор з науково-педагогічної роботи
Університету імені Альфреда Нобеля (м. Дніпро)*

СИСТЕМАТИЗАЦІЯ ТА КОДИФІКАЦІЯ ЗАКОНОДАВСТВА: КОНЦЕПТУАЛЬНИЙ ВИМІР

Статтю присвячено питанням систематизації та кодифікації законодавства, оскільки ці процеси є формою правотворчості і їх основне призначення полягає в забезпеченні найбільш повного правового регулювання певної сфери суспільних відносин шляхом прийняття логічно досконалих нормативних актів комплексно-узагальнюючого характеру. На підставі критичного аналізу норм пострадянської юриспруденції запропоновано сучасне розуміння сутності та ролі адміністративного законодавства з урахуванням його узгодженості з європейськими стандартами. Виділено основні проблемні питання, неузгодженості та юридичні колізії в цьому напрямі.

Акцентовано увагу на доцільності розмежування норм матеріального та процесуального права відповідно до теорії права та з урахуванням практичного досвіду роботи органів публічної влади, яке наразі в КУпАП не здійснено. Визначено, що ефективне правове забезпечення адміністративної реформи неможливе без подальшої систематизації адміністративного законодавства, яке має бути здійснене у формі кодифікації його норм. Подано пропозиції щодо оптимізації процесу стандартизації та кодифікації законодавства України.

Теоретично обґрунтовано, що приведення законодавства України у відповідність зі світовими стандартами можливе лише за умови комплексних і скоординованих дій. Поетапне втілення запропонованої програми не виключає можливості здійснення тих кроків, що передбачені на більш пізніх етапах, якщо це оптимізує весь процес уніфікації стандартизації та кодифікації законодавства України. Проте обов'язковим є постійний моніторинг результатів здійснених інновацій та за необхідності їх коригування.

Відкритість цього процесу має забезпечуватися широким обговоренням з громадськістю, науковим співтовариством і популяризацією законотворчих дій влади серед населення. Удосконалення законодавства України відповідно до концепції про взаємну відповідальність громадян і держави сприятиме подальшому розвитку українського права і суспільства.

Ключові слова: кодифікація, систематизація, адміністративне законодавство, світові стандарти, нормативно-правові акти.

Статья посвящена вопросам систематизации и кодификации законодательства, так как эти процессы являются формой правотворчества и их основное назначение состоит в обеспечении наиболее полного правового регулирования определенной сферы общественных отношений путем принятия логично совершенных нормативных актов комплексно-обобщающего характера. На основании критического анализа норм постсоветской юриспруденции предложено современное понимание сущности и роли административного законодательства с учетом его согласованности с европейскими стандартами. Выделены основные проблемные вопросы, неувязки и юридические коллизии в данном направлении.

Акцентируется внимание на целесообразности разграничения норм материального и процессуального права согласно теории права и с учетом практического опыта работы органов публич-

ной власти, которое сейчас в КУоАП не осуществлено. Определено, что эффективное правовое обеспечение административной реформы невозможно без дальнейшей систематизации административного законодательства, которое должно быть осуществлено в форме кодификации его норм. Представлены предложения по оптимизации процесса стандартизации и кодификации законодательства Украины.

Теоретически обосновано, что приведение законодательства Украины в соответствие с мировыми стандартами возможно только при условии комплексных и скоординированных действий. Поэтапное воплощение предложенной программы не исключает возможности осуществления тех шагов, которые предусмотрены на более поздних этапах, если это оптимизирует весь процесс унификации стандартизации и кодификации законодательства Украины. Однако обязательным является постоянный мониторинг результатов осуществленных инноваций и при необходимости их корректировка.

Открытость этого процесса должна обеспечиваться широким обсуждением с общественностью, научным сообществом и популяризацией законодательных действий власти среди населения. Совершенствование законодательства Украины согласно концепции о взаимной ответственности граждан и государства будет способствовать дальнейшему развитию украинского права и общества.

Ключевые слова: кодификация, систематизация, административное законодательство, мировые стандарты, нормативно-правовые акты.

Постановка проблеми. Зростання напруження в суспільстві, збільшення кількості проступків з боку громадян в усіх сферах суспільно-економічного життя, погіршення ставлення до органів державної влади з боку громадськості, зменшення керованості як у системі органів державної влади, так і з боку самих органів державної влади суспільними процесами, що відбуваються в країні, зумовлює необхідність оновлення нормативно-правового забезпечення діяльності органів державної влади та наближення його до світових стандартів. Водночас українське законодавство у процесі його аналізу вже давно ні в кого не викликає занепокоєння та стурбованості. Здивування та сум – ось ті почуття, які з'являються під час коментування тих або інших нормативно-правових актів.

Чому так відбувається? Щоб відповісти на це питання, слід декілька слів сказати про рецепцію радянського права. Радянське право при своєму становленні на початку 20-х років ХХ ст. категорично відмовилося від цивілізаційних надбань у побудові власної правової системи. Як наслідок, 70 років воно обслуговувало адміністративно-командну систему державного управління і цілком задовольняло потреби тогочасного суспільства. Починаючи з 90-х років, разом з прахом тоталітарної адміністративно-командної системи, мали відійти у минуле і норми, що її цементували. Але сталося навпаки. Все, що було негативного у радянському праві, наразі спотворює ті надбання сучасних вітчизняних юристів, якими ми повинні пишатися. Вони стають на заваді прогресивній новелізації українського права, і особливо це відчувається у сфері соціального захисту населення.

Рецепція радянського права проявляється у застарілих концептуальних підходах, муміфікації та реанімації нікчемних норм, у використанні регресивних підходів у навчанні. І все це, помножене на тотальну корупцію, призводить до вкрай негативних наслідків у житті суспільства. Цей процес відбувається попри те, що ще у 1998 р. Указом Президента України було взято за основу реформування державного управління Концепцію адміністративної реформи [1]. Вона стала вираженням людиноцентристського підходу у відносинах держави і громадянина, розробленого академіком В.Б. Авер'яновим, і фактично мала стати основою реформування не лише адміністративного законодавства, але і всього публічного права в Україні [2].

Реформування інституту відповідальності за вчинення проступків є потребою часу. Окрім правозахисної та правозабезпечувальної функції, оновлення процесуального законодавства щодо притягнення винних у вчиненні проступків до відповідальності завдяки прогнозованому зменшенню кількості проступків сприятиме збільшенню надходжень коштів за рахунок штрафних санкцій до бюджетів усіх рівнів.

Кодифікація є найбільш досконалою формою систематизації законодавства. На сьогодні під кодифікацією законодавства прийнято розуміти форму систематизації, яка здійснюється уповноваженими органами державної влади у процесі законотвор-

чості та підзаконної нормотворчості, результатом чого стає прийняття нового як за формою, так і за змістом кодифікаційного нормативно-правового акта [3, с. 54].

До речі, В.Л. Кобалевський ще у 1924 р. зазначав: «Некодифіковане і розсіяне в численних законодавчих актах адміністративне право потребує більш, ніж будь-яка інша галузь правових норм, систематизації і теоретичного висвітлення» [4]. Проте наразі, на жаль, не тільки пересічному громадянину, але і професійним юристам досить складно зорієнтуватися у такій кількості законів та підзаконних актів, які регламентують ту чи іншу сферу діяльності.

Стан дослідження. Теоретичні питання систематизації та кодифікації законодавства стали предметом наукових досліджень таких вчених, як П.М. Рабінович, Н.М. Оніщенко, О.І. Ющик, Є.В. Погорелов, О.Я. Рогач, А.Т. Комзюк, В.В. Копейчиков, О.О. Кузьменко та ін. Питання, що пов'язані з кодифікацією адміністративного законодавства, досліджувалися такими вченими-адміністративістами, як В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, Є.А. Гетьман, Т.О. Коломоєць, С.А. Комісаров, І.О. Федоров та ін.

Метою статті є виокремлення основних проблемних питань щодо систематизації та кодифікації адміністративного законодавства та надання дійових пропозицій щодо оптимізації процесу стандартизації та кодифікації законодавства України.

Виклад основного матеріалу. Цілі сталого розвитку України на період до 2030 р., схвалені Указом Президента України 30.09.2019 № 722/2019, визначили проведення структурних реформ та, як наслідок, підвищення стандартів життя одним з векторів розвитку України [5]. Таким реформам, у першу чергу, має бути піддано чинне законодавство, що переважно дісталось нам у спадок від командно-адміністративної системи. Нормативні акти (закони та підзаконні акти) мають проходити ретельну перевірку на відповідність демократичним засадам. Дії кожного чиновника мають постійно контролюватись і перевірятись громадськістю, будь-яким громадянином. А в разі виявлення найменших порушень у законі або рішенні, діяннях посадової особи органу публічної влади, такий акт має бути скасовано, потерпілі мають отримати компенсацію. Кожне правопорушення, кожна спроба викривити саму сутність права, мають бути зупинені, а винні покарані.

Незважаючи на це, в низці нормативних актів залишаються чинними норми, які зазнавали критики ще за радянських часів. Для прикладу, ст. 196 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) «Порушення правил навчання карате» вилучена з кодексу в 2016 р.! [6]. Окрім того, до цього часу використовуються терміни, які суперечать правилам української мови. Наприклад, ст. 198 «Умисне зіпсуття паспорта чи втрата його з необережності». «Зіпсуття» – термін, що використовується як позначення хворобливого, нужденного стану [7]. А тут має бути використано термін «псування». «Умисне псування», «псування паспорта з необережності» тощо.

Але є і більш цікаві норми, які можна пояснити, але складно сприймати. Наприклад, відповідно до ч. 3 ст. 255 КУпАП, особи, які мають право складати протокол про адміністративні правопорушення, – «власник підприємства, установи, організації або уповноважений ним орган (ст. 51 КУпАП «Дрібне викрадення чужого майна»; ст. 179 КУпАП «Розпивання пива, алкогольних напоїв на виробництві»). Ця норма, як і багато інших норм КУпАП, з'явилась у радянські часи, коли все навкруги належало державі, а директор заводу чи керівник «бахчевої артелі» був представником держави [6].

Варто акцентувати увагу на доцільності розмежування норм матеріального та процесуального права відповідно до теорії права та з урахуванням практичного досвіду роботи органів публічної влади. У той же час підкреслимо – в КУпАП таке розмежування не здійснено.

Але повернемося до питання розмежування злочину і проступку. За радянським підходом будь-які порушення вважались такими, що порушують порядок управління. І тому ні в кого не викликало сумнівів, що суб'єктами адміністративного правопорушення можуть бути громадяни – особи, які не наділені владними управлінськими функціями, і не є представниками держави. Усі громадяни були рядовими на «великій стройке» комуністичного майбутнього. І хоча у 2015 р. Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про засудження комуністичного та націонал-соціалі-

лістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки», досі зі свідомості громадян та політиків, підручників і нормативних актів не вивітрилися ідеї та підходи, які ми можемо іменувати «рецепцією радянського права».

У сучасних реаліях розбудови держави, слід визнати, що на сьогодні адміністративна відповідальність має бути відповідальністю суб'єкта владних повноважень за невиконання чи неналежне виконання своїх повноважень. Це відповідатиме суті адміністративної відповідальності.

Так само викликає заперечення положення ст. 9 КУпАП «Поняття адміністративного правопорушення», за яким адміністративне правопорушення визнається синонімом проступку. Таке ототожнення є просто неприпустимим як з точки зору юридичної техніки, так і з позицій теорії права. Адже правопорушення (делікт) – це і проступок (суспільно шкідливе діяння), і злочин (суспільно небезпечне діяння), і межею є наявність або відсутність суспільної небезпеки. А за загальним правилом юридичної техніки, один термін має позначати лише одне явище [8].

Відповідно, ціла низка норм, які є пережитками радянської системи права, залишаються чинними і продовжують негативно впливати на суспільно-економічні процеси. Але до викривлених підходів та помилок минулого додаються нові. Так, вже стало звичним у діловому мовленні та в засобах масової інформації словосполучення «кримінальний злочин», яке у фахівців-юристів викликає посмішку. Бо злочин він і є злочин «crime», і посилення значущості іменника «злочин» прикметником «кримінальний» не несе нового змістового навантаження.

У цей же час використання у Кримінальному процесуальному кодексі (далі – КПК) законодавцем терміна «кримінальний проступок» у ст. 215 «Досудове розслідування злочинів і кримінальних проступків», а потім у главі 25 КПК «Особливості досудового розслідування кримінальних проступків» [9] не відповідає теорії права, де чітко встановлюються види правопорушень. Проступок не може бути кримінальним! Тільки суспільно небезпечне діяння є злочином!

Такі норми складно назвати помилкою законодавця. Насправді ми маємо справу з проявами невігластва і правового нігілізму на найвищому правотворчому і правозастосовному рівні.

Упродовж 15 років було проведено роботу з розробки концепції взаємної відповідальності громадян і держави, опубліковано низку монографій, статей, навчальних посібників, захищено кандидатські дисертації, подано низку пропозицій до законодавства [8]. На основі проведених досліджень сутності правопорушень і складання принципової двовимірної схеми поділу деліктів за видо-родовою ознакою можна констатувати, що це найпростіше рівняння для суспільних відносин, в якому використовуються такі величини: делікт (правопорушення) поділяється за ступенем суспільної небезпеки на злочин (основний критерій – небезпечність) та проступок (основний критерій – шкідливість); об'єктом правопорушення (за видовою ознакою) є суспільні відносини; коло суспільних відносин (правил поведінки), за порушення яких настає відповідальність (особа, вина якої доведена, несе покарання), визначається законом; об'єктом правопорушення за родовою ознакою є сфера суспільних відносин, у якій (проти правил, норм, що регулюють ці відносини) вчинено делікт; безпосередні об'єкти правопорушень також можна групувати, поєднувати, виокремлювати в різні групи, види, підгрупи залежно від певних ознак.

Також для уточнення такої схеми в деліктологічних дослідженнях ми можемо вводити в це рівняння й інші складові: інститути, режими чи суб'єктивні ознаки тощо. При відповідному логічному й послідовному аналізі, внаслідок таких дій ми отримуємо більш об'ємне відображення досліджуваного явища.

Ефективне правове забезпечення адміністративної реформи неможливе без подальшої систематизації адміністративного законодавства, яке має бути здійснене у формі кодифікації його норм.

1-й етап. Систематизація законодавства.

1-й крок. Моніторинг законодавства. Аналіз нормативно-правових актів на предмет виявлення в них дублювання, колізій, пробілів. Створення електронних баз нор-

мативно-правових актів за суспільно-економічними сферами. Скасування підзаконних нормативно-правових актів, що не відповідають положенням чинного законодавства. Паралельно має йти оптимізація дозвільних процедур та процедур щодо ліцензування з метою усунення дублювання. Забезпечення відкритості та простоти отримання адміністративних послуг за допомогою технічних засобів, зменшення вимог, тощо.

2-й крок. Трансфер норм. Приведення законодавства згідно з нормами проектувальної техніки до належного стану, з мінімальним використанням банкетних та відсильних норм до інших галузей законодавства. Приклад: Митний кодекс (з Кодексу України про адміністративні правопорушення здійснено трансфер норм щодо відповідальності за проступки у митній сфері). За тією ж схемою норми, що регулюють відповідальність у лісовій сфері, мають бути перенесені в Лісовий кодекс України; у сфері надрокористування – Кодекс України про надра, використання повітряного простору – Повітряний кодекс України тощо.

2-й етап. Кодифікація законодавства.

3-й крок. Удосконалення комунікативних кодексів. Включення прийнятих законів до вже існуючих кодифікованих актів. Кодифікація законів, що регулюють одну суспільно-економічну сферу, внесення змін, правок та доповнень до кодексів. Приклад: Кодекс законів про працю України. До цього нормативного акту доцільно включити окремими розділами Закон України «Про заробітну плату», Закон України «Про відпустки», Закон України «Про колективні договори і угоди», які конкретизують норми кодексу.

4-й крок. Створення нових регулятивних законів. Кодифікація існуючих правил, норм, приписів, стандартів, що регулюють суспільно-економічну сферу в одному комунікативному нормативно-правовому акті. Приклад: Податковий кодекс України. Так само слід кодифікувати норми, що регулюють виборчі, медичні та інші правовідносини.

3-й етап. Оптимізація законодавства.

5-й крок. Поліпшення процесуального законодавства. Внесення змін до законодавства про адміністративні провадження у справах про проступки. Норми сучасного КУпАП після перенесення матеріальних складів до базових кодексів можуть стати основою оновленого Кодексу України про адміністративні провадження. Визначення поняття проступку, відповідальності за його вчинення, послідовності дій посадових осіб органів державної влади, щодо припинення та забезпечення усунення наслідків протиправних дій дисциплінуватиме не лише громадян, а й посадовців, які, звісно повинні нести відповідальність за свої дії або бездіяльність.

Бо саме така бездіяльність і призводить до негативних наслідків. І саме халатність, порушення прав інших осіб, хабарництво, розкрадання державного майна і є адміністративними правопорушеннями, які, залежно від ступеня суспільної небезпеки, мають поділятися на адміністративні (посадові) проступки і адміністративні (посадові) злочини.

6-й крок. Оптимізація процесуальних кодексів. Конкретизація та спрощення процедур у провадженнях у справах про проступки. Підвищення відповідальності посадових осіб за прийняті рішення. Усунення протиріч між кодексами, що регулюють процес. Приклад: Кодекс адміністративного судочинства України. Але нині слід не зупинятися на досягнутому, а йти далі. Доречно викласти норми щодо судочинства в одному кодексі. Загальна частина такого кодексу має встановлювати порядок здійснення судочинства. А особлива – особливості адміністративного, цивільного, господарського та кримінального судочинства.

4-й етап. Стандартизація законодавства.

7-й крок. Інтеграція всієї української правової системи до світової. Імплементация норм міжнародних нормативно-правових актів до оновлених комунікативних кодексів згідно із сучасними реаліями. Внесення змін та доповнень до законів України з урахуванням світових стандартів, міжнародних договорів, пактів та угод.

8-й крок. Новелізація законодавства на основі поєднання теоретичних надбань та передового практичного досвіду. Розробка та прийняття нових кодексів, законів та підзаконних актів відповідно до європейських стандартів.

Поетапне втілення такої програми не виключає можливості здійснення тих кроків, що передбачені на більш пізніх етапах, якщо це оптимізує весь процес уніфікації стандартизації

та кодифікації законодавства України. Проте обов'язковим є постійний моніторинг результатів здійснених інновацій та за необхідності їх коригування.

Запропонований підхід має створити теоретичну основу для створення системи нормативно-правових актів у сфері відповідальності за публічні проступки. Відповідно до ієрархії нормативно-правових актів побудова цієї системи має йти від базового Закону, що охоплюватиме основні принципи, поняття та стадії проваджень у справах про публічні проступки. У подальшому потребуватимуть технічного доопрацювання закони та підзаконні акти, що прийняті на виконання положень базового Закону відповідно до вимог нормопроектної техніки та міжнародних стандартів.

Побудова демократичної правової соціальної держави, подальший розвиток громадянського суспільства потребують упровадження нових концептуальних засад діяльності органів публічної влади, що ґрунтуються на міжнародних стандартах. У сучасних економічних, політичних, соціальних умовах, перед державою стоїть першочергове завдання – удосконалити чинне законодавство у напрямі підвищення його ефективності з метою забезпечення керованості діяльністю органів державної влади, покращання управління всіма суспільно-економічними сферами життя країни, забезпечення виконання урядом взятих на себе зобов'язань та вимог міжнародних організацій.

Невідворотна євроінтеграція України зумовлює рішучі дії всередині держави на приведення чинного законодавства у відповідність до міжнародних стандартів захисту прав і свобод людини і громадянина у відносинах з державою. Підвищення відповідальності органів публічної влади за ефективність та сумлінність надання адміністративних послуг є вимогою сучасного українського суспільства, умовою збереження державності та однією з основоположних засад адміністративно-правової реформи, започаткованої відповідною Концепцією ще у 1998 р.

Висновки. Здійснення кроків щодо приведення законодавства України у відповідність до світових стандартів, створення міцної нормативно-правової бази, що відповідає вимогам сучасності, має відбуватися комплексно та скоординовано і не створювати додаткових колізій у правовій системі країни. Відкритість цього процесу має забезпечуватися широким обговоренням з громадськістю, науковою спільнотою та популяризацією законотворчих дій влади серед населення.

Удосконалення законодавства України відповідно до концепції про взаємну відповідальність громадян і держави сприятиме подальшому розвитку українського права і суспільства у напрямі підвищення відповідальності органів публічної влади, зменшення проявів корупції та захисту прав та свобод людини і громадянина, вихованню громадян у дусі поваги до закону, права та держави.

Список використаної літератури

1. Про заходи щодо впровадження адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22 липня 1998 р. *Офіційний вісник України*. 1999. № 21. С. 32.
2. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т. Т. 1. Загальна частина / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). К.: Юридична думка, 2004. 584 с.
3. Гетьман Є.А. Кодифікація законодавства України: загальна характеристика, особливості, види: монографія. Х.: Право, 2012, 192 с.
4. Бельский К.С. Ученый-административист В.Л. Кобалевский: жизнь, труды, основные научные положения (к 110-летию со дня рождения). *Государство и право*. 2002. № 12. С. 82.
5. Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року: Указ Президента України від 30.09.2019 № 722/2019. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/7222019-29825>
6. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8074-10-ВР. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122, 1123.
7. Юридична енциклопедія. К., 1998. Т. 1. С. 127.
8. Петков С.В. Теорія адміністративного права. К.: КНТ, 2014. 304 с.
9. Кримінальний процесуальний кодекс від № 4651-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 9-10. № 11-12. № 13. Ст. 88.

SYSTEMATIZATION AND CODIFICATION OF LEGISLATION: A CONCEPTUAL DIMENSION

Sergey V. Petkov, Doctor of Legal Sciences, Full Professor, Department of Law, Alfred Nobel University (Ukraine)

E-mail: svpetkov@ukr.net

DOI: 10.32342/2709-6408-2020-1-1-1

Key words: *codification, systematization, administrative legislation, world standards, normative legal acts.*

The article is devoted to the issues of systematization and codification of legislation, since they are a form of law-making, and their main purpose is to ensure the most complete legal regulation of a certain sphere of public relations by adopting logically perfect normative acts of a complex and generalizing nature. Based on a critical analysis of the norms of post-Soviet jurisprudence, the author offers a modern understanding of the essence and role of administrative legislation, taking into account its consistency with European standards. The main problematic issues, inconsistencies and legal conflicts in this direction are highlighted.

Attention is focused on the feasibility of distinguishing the norms of substantive and procedural law according to the theory of law and taking into account the practical experience of public authorities, which is currently not implemented in the administrative Code. It is determined that effective legal support of administrative reform is impossible without further systematization of administrative legislation, which should be implemented in the form of codification of its norms. Suggestions are given for optimizing the process of standardization and codification of Ukrainian legislation.

It is theoretically proved that bringing Ukrainian legislation into line with international standards is possible only if comprehensive and coordinated actions are taken. The gradual implementation of the proposed program does not exclude the possibility of implementing those steps that are envisaged at later stages, if this optimizes the entire process of unification, standardization and codification of Ukrainian legislation. However, it is mandatory to constantly monitor the results of implemented innovations and, if necessary, adjust them.

The openness of this process should be ensured by a broad discussion with the public, the scientific community and the popularization of legislative actions of the government among the population. Improving the legislation of Ukraine in accordance with the concept of mutual responsibility of citizens and the state will contribute to the further development of Ukrainian law and society.

References

1. The President of Ukraine (1999). Decree "On measures to implement administrative reform in Ukraine". *Oficijnij visnik Ukrainy*, vol. 21, p. 32.
2. Aver'janov, A.V. (ed.). *Administrativne pravo Ukrainy. Akademichnij kurs: pidruchnik: u 2 tomah* [Administrative law of Ukraine. Academic course. Textbook: in 2 vols.]. Kyiv, Osvita Publ., 2004, vol. 1, 584 p.
3. Get'man, E.A. (2012). *Kodifikacija zakonodavstva Ukrainy: zagal'na charakteristika, osoblivosti, vidi* [Codification of the legislation of Ukraine: general characteristics, features, types]. Harkiv, Pravo Publ., 192 p.
4. Bel'skij, K.S. (2002). *Uchenyj-administrativist V.L. Kobalevskij: zhizn', trudy, osnovnye nauchnye polozenija (k 110-letiju so dnja rozhdenija)* [Scientist-administrator V.L. Kobalevsky: life, works, basic scientific principles (to the 110th anniversary of his birth)]. *Gosudarstvo i pravo*. [State and law], 2002, no. 12, p. 82.
5. The President of Ukraine (2019). Decree "Goals of sustainable development of Ukraine for the period up to 2030", available at: <https://www.president.gov.ua/documents/7222019-29825> (accessed 14 April 2020).
6. The Verkhovna Rada of Ukrainian RSR (1984). The Code of Ukraine on Administrative Offenses. *Vidomosti Verhovnoi Rady Ukrain's'koi RSR*. Addition to no. 51, St. 1122, 1123.
7. *Juridichna enciklopedija* [Legal encyclopedia]. Kyiv, 1998, vol. 1, p. 127.
8. Petkov, S.V. *Teorija administrativnogo prava*. [Theory of administrative law]. Kyiv, 2014, 304 p.
9. The Verkhovna Rada of Ukraine (2013), Criminal Procedure Code. *Vidomosti Verhovnoi Radi Ukrainy*, no. 9-10, no. 11-12, no. 13, St. 88.

Одержано 17.04.2020.

УДК 340.1

DOI: 10.32342/2709-6408-2020-1-1-2

І.П. ЗЕЛЕНКО,

кандидат юридичних наук, доцент,

*доцент кафедри державно-правових дисциплін та адміністративного права
Центральноукраїнського державного педагогічного університету
імені Володимира Винниченка (м. Кропивницький)*

ПІДСТАВИ КЛАСИФІКАЦІЇ ФІКЦІЙ

Висвітлено дискусійні питання класифікації фікцій. Відображено, що залежно від сприйняття правовою доктриною виділяють два види фікцій: конструктивні і деструктивні. Конструктивна фікція – уявна юридична конструкція, що сприйнята правовою доктриною. Деструктивна фікція – уявна юридична конструкція, яка не сприйнята правовою доктриною. Зазначено, що залежно від джерела походження фікції бувають статичними та динамічними. Статичні походять з юридичних реалій і є складними. Динамічні фікції виникають відповідно до поточних потреб юридичної практики. Продемонстровано, що за предметом узагальнення юридичні фікції поділяють на прості й похідні. Прості узагальнюють обставини, що існують реально в суспільстві незалежно від урегульованості їх правовими нормами. До похідних належать юридичні фікції, які пов'язані з юридичною діяльністю, зумовлені потребою спрощення правовідносин. Наголошено, що за жорсткістю виділяють юридичні фікції-аксіоми та фікції-презумпції. Фікції-аксіоми являють собою безумовне твердження чи припущення, які не можуть бути спростовані судом. Фікції-презумпції можуть бути спростовані в суді. Показано, що залежно від настання певного юридичного факту фікції поділяють на умовні та безумовні. Безумовні – це норми, які містять вказівку щодо існування певного факту, без будь-яких умов його настання; умовні – містять вказівку щодо наявності факту, однак за умови настання певних обставин. Відображено, що за сферою існування фікції можна поділити на теоретичні та нормативні. Теоретичні є частиною правової доктрини, нормативні фікції закріплені в тексті законів у вигляді окремих регулятивних нормативних приписів. Продемонстровано, що залежно від місця в механізмі правового регулювання фікції поділяють на фікції в матеріальному праві та процесуальному праві. Матеріально-правові фікції – фікції, головною метою яких є визнання існуючими юридичних фактів, що відсутні в реальному житті. Процесуально-правовими фікціями можна вважати фікції, завданням яких є досягнення процесуальної економії.

Ключові слова: конструктивні фікції, статичні фікції, прості фікції, фікції-аксіоми, умовні фікції, теоретичні фікції, матеріально-правові фікції.

В статье освещены дискуссионные вопросы классификации фикций. Отражено, что в зависимости от восприятия правовой доктриной выделяют два вида фикций: конструктивные и деструктивные. Конструктивная фикция – мнимая юридическая конструкция, воспринятая правовой доктриной. Деструктивная фикция – мнимая юридическая конструкция, не воспринятая правовой доктриной. Отмечено, что в зависимости от источника происхождения фикции бывают статическими и динамическими. Статические происходят из юридических реалий и являются сложными. Динамические фикции возникают в соответствии с текущими потребностями юридической практики. Продемонстрировано, что в зависимости от предмета обобщения юридические фикции разделяют на простые и производные. Простые обобщают обстоятельства, существующие реально в обществе независимо от урегулированности их правовыми нормами. К производным относятся юридические фикции, связанные с юридической деятельностью, обусловленные необходимостью упрощения правоотношений. Отмечено, что в зависимости от жесткости выделяют юридические фикции-аксиомы и фикции-презумпции. Фикции-аксиомы представляют собой безусловное утверждение или предположение, не могут быть опровергнуты судом. Фикции-презумпции могут быть опровергнуты в суде. Показано, что в зависимости от наступления определенного юридического факта фикции разделяют

на условные и безусловные. Безусловные – это нормы, которые содержат указание о существовании определенного факта, без каких-либо условий его наступления; условные – содержат указание о наличии факта, однако при условии наступления определенных обстоятельств. Учитывая сферу существования, фикции можно разделить на теоретические и нормативные. Теоретические являются частью правовой доктрины, нормативные фикции закреплены в тексте законов в виде отдельных регулятивных нормативных предписаний. Продемонстрировано, что в зависимости от места в механизме правового регулирования выделяют фикции в материальном праве и процессуальном праве. Материально-правовые фикции – фикции, главной целью которых является признание существующими юридических фактов, которые отсутствуют в реальной жизни. Процессуально-правовыми фикциями можно считать фикции, задачей которых является достижение процессуальной экономии.

Ключевые слова: конструктивные фикции, статические фикции, простые фикции, фикции-аксиомы, условные фикции, теоретические фикции, материально-правовые фикции.

Постановка проблеми. Удосконалення юридичної практики – одна з вимог розбудови правової держави. Тому завжди на часі збагачення фундаментальних категорій, якими оперує загальна теорія держави та права і які використовують галузеві науки. Такою категорією є юридична фікція, що має виняткове значення як для загальнотеоретичної науки, так і для галузевих наукових напрацювань, а також юридичної практики [1, с. 94].

Сучасні дослідники природи юридичних фікцій підкреслюють, що сьогодні визначення ролі фікції у правовій сфері не тільки набуває особливої актуальності, але й потребує певного переосмислення [2, с. 1154]. Зрозуміло, що потрібно дотримуватися загальних традицій вітчизняної юриспруденції, але практика висуває нові реалії, ігнорувати які неможливо. Зміна напрямів суспільного і державного розвитку диктує необхідність пошуку більш адекватних засобів регулювання та координації суспільних відносин, формування нового погляду на використовуваний у правовому житті інструментарій, який вже апробований практикою і може використовуватися для підвищення ефективності механізму дії права [3, с. 97].

Юридичні фікції – необхідна умова існування правових норм. Це умова універсальності, стрункості та впорядкованості правил правового регулювання суспільних відносин. Єдиним застереженням при цьому залишається невідривність фікції від реальних правовідносин, для врегулювання яких вона створюється, очевидність такого зв'язку для всіх суб'єктів правовідносин, а також очевидність змісту фікції, перш за все, для суду.

Юридична фікція (юридична абстракція) є прийомом юридичної техніки, який визнає існуючими ті юридичні факти, що відсутні в реальному житті, для досягнення мети правового регулювання. Цей прийом розробки права передбачає, що відповідна юридична констатація створюється при незнанні або очевидній суперечності конкретним фактам дійсності. Метою його виступає досягнення низки юридичних наслідків або бажаних судових рішень. Така констатація стає обов'язковою для всіх і перебуває під захистом від опротестування будь-ким.

Більшість авторів, згадуючи про юридичні фікції, відзначають, що цей прийом є необхідним для подолання формалізму застарілих норм, використовується для скорочення нормативного масиву, і вказують на суворі обмеження його застосування. Вбачаємо, що такий підхід не зовсім адекватно відображає цільове призначення фікцій, адже значна їх кількість покладена в основу новостворених правових інститутів (наприклад, бездокументарні цінні папери) і просто не може ані скорочувати правовий матеріал – без них цього матеріалу просто не було б, ані модернізувати законодавство, оскільки воно цілком є новелою. Необхідність наукового аналізу класифікації юридичних фікцій обумовлена потребою у свідомому використанні всього їх потенціалу в правотворчій та правозастосовній практиці.

Одним із способів пізнання будь-якого явища, в тому числі і фікції, є його класифікація, що являє собою логічний процес поділу фікцій на певні групи, відповідно до заздалегідь завданої підстави. Глибоке і детальне вивчення юридичного явища завжди є метою будь-якої класифікації. З'ясувати сутність, осмислити роль у правовому регулюванні, виробити рекомендації щодо їх практичного використання дозволяє класифікація юридичних фікцій.

Стан дослідження. Юридичні фікції юристи-науковці розглядали у своїх працях ще в першій половині XIX ст. Д.І. Мейер, Г. Ф. Дормідонтов, Г.С. Мен присвятили свої монографічні дослідження цьому явищу.

Загальнотеоретичне розуміння юридичної фікції досліджувала О.В. Ульяновська. О.Є. Кухарев розкривав поняття «правові фікції» у спадковому праві. О.А. Явор розглядав роль фікцій у сімейному праві. О.С. Ткачук висвітлював теоретичне й практичне місце фікцій у цивільному процесі. А.М. Слюсар досліджував місце юридичних фікцій у трудовому праві. Але у зв'язку з тим, що це явище залишається поширеним у вітчизняному законодавстві, проблема класифікації правових фікцій у праві дотепер залишається нагальною.

Мета статті – проаналізувати класифікацію юридичних фікцій як прийому правотворчості та методу юридичної техніки.

Виклад основного матеріалу. Вважається, що правовою фікцією на доктринальному рівні є уявна теоретико-правова конструкція, за допомогою якої моделюються тенденції формування і розвитку неіснуючого у дійсності, але об'єктивно необхідного у праві факту. На правотворчому рівні правова фікція є не тільки засобом юридичної техніки, але й відтворюється у нормі-фікції. Тому залежно від сприйняття правовою доктриною вирізняють два види фікцій: конструктивні і деструктивні. Уявна юридична конструкція, що є продуктом абстрактного мислення, сприйнята правовою доктриною та / або закріплена у праві у формі норми-фікції, інституту права і використовується з метою заповнення певного сегмента у правовому полі, називається конструктивною фікцією. Уявна юридична конструкція, яка не сприйнята правовою доктриною і, хоча інколи закріплена правовою нормою, формується з метою закріплення незаконного інтересу, а тому може і повинна бути спростовною, визнається як деструктивна фікція [4, с. 184].

Залежно від джерела походження виділяють статичні та динамічні фікції. Статичні походять з юридичних реалій і є стійкими юридичними конструкціями (моделями) різного ступеня складності. Деякі з них існують давно й формуються протягом доволі тривалого часу. Існування таких конструкцій зумовлюється також особливостями юридичного пізнання й загальними тенденціями розвитку юридичної науки. Динамічні фікції виникають відповідно до поточних потреб юридичної практики, можуть видозмінюватися або з часом зникати і мають простішу, ніж статичні фікції, конструкцію [5, с. 95].

За предметом узагальнення юридичні фікції поділяють на прості й похідні. Прості пов'язані з об'єктивною дійсністю, мають на увазі узагальнення обставин, що існують реально в суспільстві незалежно від урегульованості їх правовими нормами. Так, до простих фікцій у трудовому праві належать: а) правові норми про оголошення громадянина померлим; б) визначення частини прибутку, яка сплачується працівникові за підсумками роботи за рік у загальному прибутку підприємства; в) представництво інтересів працівників профспілкою чи іншим представницьким органом; г) позовна давність і поновлення її строків при розгляді трудових спорів та ін. [6, с. 34].

У цивільному праві прикладами простих фікцій є: 1) оголошення громадянина померлим; 2) усиновлення; 3) визначення частки у спільному майні подружжя; 4) представництво і довіреність; 5) рухомі й нерухомі речі; 6) гроші; 7) правова природа юридичної особи; 8) позовна давність та поновлення строків позовної давності тощо [7, с. 221].

До похідних належать юридичні фікції, які пов'язані з юридичною діяльністю, тобто такі, введення яких зумовлене потребою спрощення правовідносин. Фактично такі фікції наближені до поняття аналогії в праві, але мають на меті, як правило, не заповнення прогалін у правовому регулюванні, а створення простих і оптимальних моделей правового регулювання. Обґрунтованою можна вважати навіть таку точку зору, що аналогія є вужчим поняттям і входить до складу фікцій. У трудовому праві до них можна віднести: а) умови трудового договору; б) момент виникнення трудових правовідносин; в) умови функціонування й діяльності трудового колективу; г) зміст колективного договору (наприклад, припущення щодо майбутнього пенсійного забезпечення через систему недержавних пенсійних фондів); д) норми про право власності на інформацію, яка працівникові стала відома в процесі виконання трудових обов'язків (приміром, припущення щодо нерозголошення комерційної таємниці) та ін. [6, с. 34].

До похідних фікцій у цивільному праві належать: умови договору комісії (припущення, що комісіонер є власником); умови договору міни (припущення, що має місце договір купівлі-продажу); норми про право власності на інформацію (припущення про інформацію як різновид майна, хоча насправді інформація не є майном, а тому не може вважатися предметом права власності) тощо [7, с. 221].

За жорсткістю юридичні фікції поділяють на фікції-аксіоми та фікції-презумпції (оспорювані та неоспорювані). Фікції-аксіоми являють собою безумовні твердження чи припущення, які не можуть бути спростовані судом. Вони встановлюються нормами права і, відповідно, захищаються державою. У цивільному праві до них належать, наприклад, норми про визначення місцезнаходження юридичної особи чи місця проживання фізичної особи, а також норми про юридичну особу, про рухомі та нерухомі речі тощо. Фікції, які можуть бути оспорені в суді, називають фікціями-презумпціями. Такі юридичні фікції встановлюються як нормами права (інститут визнання особи безвісти зниклою чи померлою), так і сторонами в угодах і мають значення та обов'язковий характер тільки для учасників цієї угоди. Наприклад, такою договірною фікцією буде домовленість сторін про валюту платежу (розрахунків). Мається на увазі, що для сторін угоди саме сума коштів певної валюти буде вважатися належною оплатою, грошима [7, с. 221].

Залежно від настання певного юридичного факту фікції бувають умовними та безумовними. Безумовні – це норми, які містять вказівку щодо існування певного факту, без будь-яких умов його настання; умовні – це норми, які містять вказівку щодо наявності факту, однак за умови настання певних обставин. Прикладом умовних правових фікцій у трудовому праві є, норми, що стосуються обчислення строків, стаття, за якою працівник визнається таким, який не мав дисциплінарного стягнення, якщо протягом року з дня його накладення працівника не було піддано новому стягненню. У свою чергу, безумовні правові фікції в будові самої норми містять категоричне та неспростовне посилання на існування якогось факту. Прикладом безумовних правових фікцій є норми права, що регулюють питання щодо діяльності юридичної особи роботодавця, трудового колективу, професійної спілки, представництва в трудовому праві [8, с. 99].

За сферою існування фікції можна поділити: на теоретичні, тобто такі, які, будучи частиною правової доктрини, не виступають самостійними регуляторами. Так, як правові фікції в літературі традиційно розглядають конструкції юридичної особи, держави і деякі інші категорії («безтілесні речі», «екстериторіальність», «зворотна сила», «безготівкові гроші», «бездокументальні цінні папери», «представництво»). Їх ще можна назвати понятійними, незалежно від факту закріплення в нормативному тексті, тому що вони не встановлюють правила, а передбачають наявність допущення в самому понятті. Друга група в цій класифікації – це нормативні фікції, тобто правові положення, закріплені в тексті законів у вигляді окремих регулятивних нормативних приписів. Саме такі фікції і визначаються як засоби юридичної техніки, специфічні правові регулятори [9, с. 19].

Залежно від місця в механізмі правового регулювання пропонуємо виділяти фікції в матеріальному праві та процесуальному праві. Матеріально-правові фікції – це прийоми юридичної техніки, головною метою яких є визнання існуючими юридичних фактів, що відсутні в реальному житті, і навпаки. Процесуально-правовими фікціями можна вважати фікції, які спрямовані на сприяння процесуальній економії.

Висновки. Отже, ознака, яка для тієї чи іншої групи фактів, явищ є визначальною настільки, що від неї залежать і визначаються всі інші ознаки певної групи фактів, явищ, може бути покладена в основу класифікації. Підставами поділу на види, які розкривають сутність фікції, є: 1) сприйняття доктриною; 2) джерело походження; 3) предмет узагальнення; 4) жорсткість; 5) настання певного юридичного факту; 6) сфера існування; 7) місце в правовому регулюванні. Зміни, які відбуваються у правотворенні та правореалізації, приводять до того, що наведений перелік критеріїв класифікації фікцій не можна вважати вичерпним.

Список використаної літератури

1. Павліченко О.В. Юридична презумпція, юридична преюдиція та юридична фікція: співвідношення понять. *Держава і право*. 2010. Вип. 50. С. 94–99.
2. Fagundes D. Note, What We Talk about When We Talk about Persons: the Language of a Legal Fiction. *Harvard Law Review*. 2001. Vol. 114. № 6. P. 1745–1768.
3. Явор О.А. Юридико-фактична роль фікцій у регулюванні сімейних відносин. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія ПРАВО*. 2015. Вип. 32. Т. 2. С. 97–101.
4. Ульяновська О. Сутність правової фікції. *Право України*. 2011. № 1. С. 84–188.

5. Курсова О.А. Фикции в российском праве: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Нижний Новгород, 2001. 193 с.
6. Слюсар А.М. Щодо питання юридичних фікцій у трудовому праві. *Право та інновації*. 2016. № 1 (13). С. 30–34.
7. Величко О. Юридична фікції в цивільному праві. *Наукові записки*. 2003. Т. 22. Ч. 2. С. 221–223.
8. Сиротнікова Я.Є. Умовні та безумовні правові фікції у трудовому праві. *Право та інноваційне суспільство*. 2018. № 2 (11). С. 97–100.
9. Давыдова М.Л. Проблемы понятия и классификации правовых фикций. *Проблемы теории и истории государства и права. Вестник Волгу*. 2009. Серия 5. Вып. 11. С. 17–23.

GROUND FOR THE CLASSIFICATION OF FICTIONS

Inna P. Zelenko, PhD in Legal Sciences, Associate Professor, Department of State and Legal Disciplines and Administrative Law, Volodymyr Vynnychenko Central Ukrainian State Pedagogical University (Ukraine)

E-mail: 81sobol@gmail.com

DOI: 10.32342/2709-6408-2020-1-1-2

Key words: *structural fictions, static fictions, simple fictions, axiom fictions, conditional fictions, theoretical fictions, substantive fictions.*

The article discusses the discussion of the classification of fictions. It is shown that, depending on the perception of legal doctrine, there are two types of fictions: constructive and destructive. Constructive fiction is an imaginary legal construction that is embraced by legal doctrine. Destructive fiction is an imaginary legal construction that is not accepted by legal doctrine. Depending on the source of origin, fictions are classified as static and dynamic. Static ones come from legal realities and are complex. Dynamic fictions arise in accordance with current legal practice needs. It has been demonstrated that, by the subject matter of generalization, legal fictions are divided into simple and derivatives. Simple summarize the circumstances that exist in society, regardless of the regulation of their legal norms. Derivatives include legal fictions that are associated with legal activity, driven by the need to simplify relationships. It is emphasized that legal fictions are classified by rigidity into axiom fictions and presumption fictions. Axiom fictions are unconditional statements or assumptions that cannot be denied by a court. Fictitious presumptions can be disproved in court. It is revealed that, depending on the occurrence of a certain legal fact, fictions are divided into conditional and unconditional. Unconditional - these are the rules that specify the existence of a particular fact, without any conditions for its occurrence; conditional - contain an indication of the fact, but subject to certain circumstances. It is shown that the sphere of existence of fiction can be divided into theoretical and normative ones. Theoretical are part of the legal doctrine, regulatory fictions - are enshrined in the text of laws in the form of separate regulatory regulations. It has been shown that, depending on the place in the mechanism of legal regulation, fictions are classified into fictions in substantive law and procedural law. The substantive fiction is the main purpose of which is the recognition of existing legal facts that are absent in real life. Procedural-legal fictions can be considered as fictions, whose task is to achieve procedural economy.

References

1. Pavlichenko, O.V. (2010). *Yurydychna prezumptsiia, yurydychna preiudytsiia ta yurydychna fiktsiia: spivvidnoshennia poniat* [Legal presumption, legal prejudice and legal fiction: the relationship of concepts]. *Derzhava i pravo* [State and law], issue 50, pp. 94-99.
2. Fagundes, D. (2001). Note, What We Talk about When We Talk about Persons: the Language of a Legal Fiction. *Harvard Law Review*, vol. 114, no. 6, pp. 1745-1768.
3. Iavor, O.A. (2015). *Yurydyko-faktychna rol fiktsii u rehuliuванні simeinykh vidnosyn* [Legal and factual role of fiction in the regulation of family relations]. *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu. Seriya PRAVO* [Scientific Bulletin of Uzhhorod National University. Series LAW], issue 32, vol. 2, pp. 97-101.
4. Ulianovska, O. (2011). *Sutnist pravovoi fiktsii* [The essence of legal fiction]. *Pravo Ukrainy* [Law of Ukraine], no. 1, pp. 184-188.
5. Kursova, O.A. (2001). *Fyktsyy v rossyiskom prave*. Avtoref. diss. kand. yuryd. nauk. [Fictions in Russian law: Extended abstract of cand. Law sci. diss.]. Nyzhnyi Novhorod, 193 p.

6. Sliusar, A.M. (2016). *Shchodo pytannia yurydychnykh fiktsii u trudovomu pravi* [On the issue of legal fictions in labor law]. *Pravo ta innovatsii* [Law and innovation], no. 1 (13), pp. 30-34.

7. Velychko, O. (2003). *Yurydychna fiktsii v tsyvilnomu pravi* [Legal fiction in civil law]. *Naukovi zapysky* [Proceedings], vol. 22, part 2, pp. 221-223.

8. Syrotnikova, Y.E. (2018). *Umovni ta bezumovni pravovi fiktsii u trudovomu pravi* [Conditional and unconditional legal fictions in labor law]. *Pravo ta innovatsiine suspilstvo* [Law and innovation society], no. 2 (11), pp. 97-100.

9. Davidova, M.L. (2009). *Problemi poniatyia y klasyfikatsyy pravovykh fyktsyi* [Problems of concept and classification of legal fictions]. *Problemi teoryy y ystoryy hosudarstva y prava. Vesnyk Volhu* [Problems of theory and history of the state and law. Bulletin of the Volga], Seryia 5, issue 11, pp. 17-23.

Одержано 14.04.2020.

УДК 341.01(4)

DOI: 10.32342/2709-6408-2020-1-1-3

С.Д. ЧЕРНИК,
*кандидат історичних наук, доцент,
доцент кафедри державно-правових дисциплін та адміністративного права
Центральноукраїнського державного педагогічного університету
імені Володимира Винниченка (м. Кропивницький)*

СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНІ ПРАВА ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА В КОРОЛІВСТВІ СЕРБІВ, ХОРВАТІВ І СЛОВЕНЦІВ

Визначено вплив загальносвітових тенденцій на початку ХХ ст. на розвиток конституціоналізму в новоствореній у 1918 р. державі – Королівстві Сербів, Хорватів і Словенців. Вказано, що Видовданська конституція 1921 р. встановила конституційний лад держави, зокрема закріпила в окремих розділах основні права і свободи людини і громадянина. Особлива увага у статті приділена аналізу положень Конституції Королівства сербів, хорватів та словенців, які визначали соціальні та економічні права особистості. Серед них розкрито такі права: право на працю, на зайняття підприємницькою діяльністю, право на соціальний захист, соціальне страхування робітників від нещасних випадків та на випадок хвороби, безробіття, непрацездатності, старості та смерті, право на охорону здоров'я та безкоштовну медичну допомогу. Встановлено, що окремі соціальні гарантії здобули військові, що було вкрай важливим у повоєнний час. Під особливим захистом на виробництві перебували жінки та діти, яким не дозволялося працювати у шкідливих умовах; інвалідам, сиротам, удовам війни, родичам воєнних, які померли чи загинули під час війни, у разі їхньої бідності та нездатності до праці держава надавала допомогу. Визначено, що на державному рівні підтримувалися окремі напрями діяльності: кооперативна справа, національні господарські об'єднання, які не мали на меті отримання прибутку, морське рибальство тощо. У Конституції Королівства сербів, хорватів і словенців 1921 р. досить детально регламентувалося право власності, закріплювався правовий режим володіння, користування та розпорядження земельними та лісовими ділянками, передбачалося відчуження великих земельних володінь з їх подальшим перерозподілом. Зроблено висновок, що соціальні та економічні права людини і громадянина в Королівстві сербів, хорватів і словенців, закріплені в основному законі держави, були прогресивними та встановлювали соціальні гарантії для незахищених верств населення. Проте окремі пережитки феодалізму гальмували процес суспільної трансформації. У зв'язку з цим визначений у Конституції 1921 р. перелік соціально-економічних прав потребував розширення.

Ключові слова: Королівство сербів, хорватів і словенців, Видовданська конституція, соціальні права, економічні права, громадянин.

В статье определено влияние общемировых тенденций в начале ХХ в. на развитие конституционализма в новосозданном в 1918 г. государстве – Королевстве Сербов, Хорватов и Словенцев. Указано, что Видовданская конституция 1921 г. установила конституционный строй государства, в частности закрепила в отдельных разделах основные права и свободы человека и гражданина. Особое внимание в статье уделено анализу положений Конституции Королевства сербов, хорватов и словенцев, которые определяли социальные и экономические права человека. Среди них раскрыты следующие права: право на труд, на занятие предпринимательской деятельностью, право на социальную защиту, социальное страхование работников от несчастных случаев и на случай болезни, безработицы, нетрудоспособности, старости и смерти, право на охрану здоровья и бесплатную медицинскую помощь. Установлено, что отдельные социальные гарантии получили военные, что было крайне важным в послевоенное время. Под особой защитой на производстве находились женщины и дети, которым не разрешалось работать во вредных условиях; инвалидам, сиротам, вдовам войны, родственникам военных, умерших или погибших во время войны, в случае их бедности

и неспособности к труду государство оказывало помощь. Отмечено, что на государственном уровне поддерживались отдельные направления деятельности: кооперативное дело, национальные хозяйственные объединения, не имеющие целью получение прибыли, морское рыболовство и т. п. В Конституции Королевства сербов, хорватов и словенцев 1921 г. достаточно подробно регламентировалось право собственности, закреплялся правовой режим владения, пользования и распоряжения земельными и лесными участками, предполагалось отчуждение больших земельных владений с их последующим перераспределением. Сделан вывод, что социальные и экономические права человека и гражданина в Королевстве сербов, хорватов и словенцев, закрепленные в основном законе государства, были прогрессивными и устанавливали социальные гарантии для незащищенных слоев населения. Однако отдельные пережитки феодализма тормозили процесс общественной трансформации. В связи с этим определенный в Конституции 1921 г. перечень социально-экономических прав нуждался в расширении.

Ключевые слова: Королевство сербов, хорватов и словенцев, Видовданская конституция, социальные права, экономические права, гражданин.

Постановка проблеми. Початок ХХ ст. пов'язаний з розвитком промисловості та переходом до нових способів виробництва продукції. Наслідком такого розвитку подій стало зростання чисельності найманих працівників, які потребували врегулювання їхніх прав, оскільки досить часто вони працювали у неналежних умовах. На ґрунті невдоволення працівниками своїм становищем відбулося загострення протиріч у суспільстві, які потребували вирішення на державному та міжнародному рівнях. Задля встановлення рівноваги у суспільстві держава мала брати на себе зобов'язання щодо забезпечення інтересів різних категорій населення, зокрема найманих працівників. Їхні прагнення закріпити свої права у законодавстві держави привели до внесення відповідних змін до конституційних норм. До загального переліку прав і свобод людини та громадянина в основному законі держави додаються соціальні та економічні права. Особливої ваги набувають право на працю та відпочинок, право на житло, право на медичне обслуговування, оскільки вони становили основу достатнього життєвого рівня кожної особистості. Новоутворена у грудні 1918 р. держава Королівство сербів, хорватів і словенців (далі – Королівство СХС) схвалила у 1921 р. Конституцію, яка закріплювала основні права і свободи людини та громадянина. Важливе місце серед них посідали соціально-економічні права особистості, які мали значний вплив на інші права та були запорукою їх реалізації.

Стан дослідження. Питання історичного розвитку соціальних і економічних прав людини та громадянина є предметом вивчення досить значної кількості науковців. Серед яких, які займалися цією проблематикою, слід назвати: Л. Бостан, С. Бостана, О. Сімкіну, С. Черноту, С. Вишновецьку та ін. Вивчення конституційного розвитку Королівства сербів, хорватів і словенців здійснювалося О. Силкіним, К. Никифоровим, К. Половченко, Б. Петрановичем, В. Чоровичем, С. Чирковичем, М. Чорчевичем, С. Стоїчичем, Б. Балковичем та ін. Зокрема О. Силкін у своїй праці досліджував зміст Видовданської конституції 1921 р. Особливу увагу автором приділено умовам розвитку парламентаризму в Королівстві СХС у контексті режиму правління короля Олександра Карагеоргієвича [1]. Вчений К. Половченко досліджував особливості системи вищих органів державної влади та основні права особистості в Королівстві сербів, хорватів і словенців, закріплених у Конституції 1921 р. Він вважає, що Видовданська конституція стала поєднанням консервативних традицій та прогресивних тенденцій у конституціоналізмі досліджуваного періоду [2, с. 120]. Вагомим внеском у розробку проблематики є комплексні праці сербських істориків Б. Петрановича [3], М. Чорчевича, С. Стоїчича [4], В. Чоровича [5], С. Чирковича [6] з історії державності Королівства СХС, в яких розкриваються політичні передумови прийняття Конституції 1921 р., аналізується її зміст та дається оцінка окремим її положенням. Проте соціальні та економічні права людини і громадянина за Конституцією Королівства СХС 1921 р. переважно вивчалися у контексті окреслених науковцями тем.

Метою статті є аналіз положень Конституції Королівства сербів, хорватів і словенців 1921 р., які закріплювали комплекс соціальних та економічних прав людини і громадянина в державі.

Виклад основного матеріалу. Соціально-економічний розвиток країн світу на початку ХХ ст. привів до розвитку конституційного законодавства держав у напрямі його демо-

кратизації та соціалізації. Не було винятком у цьому процесі й Королівство сербів, хорватів і словенців, яке закріпило в Конституції 1921 р. основні соціально-економічні права особистості в державі.

Конституція Королівства СХС містила чотирнадцять розділів. Два окремі розділи, другий та третій, регулювали конституційно-правовий статус особистості. У другому розділі проголошувалися основні громадянські та політичні права і свободи сербів, хорватів та словенців (права людини на особисту свободу, недоторканність її життя та житла (ст. 5–11), свобода совісті (ст. 12), друку (ст. 13), право на зібрання (ст. 14) та звернення до державних органів (ст. 15) й до суду (ст. 18), право на освіту (ст. 16), на таємницю листування (ст. 17).

Третій розділ Видовданської конституції 1921 р. «Соціальні та економічні приписи» закріплював низку соціальних та економічних прав особистості. Відповідно до його положень, держава слідувала за тим, щоб всім громадянам забезпечувалася однакова можливість готуватися до тієї господарської діяльності, до якої вони мають схильність. З цією метою держава вводила професійну освіту та надавала підтримку обдарованим бідним дітям (ст. 22) [7]. У такий спосіб держава гарантувала можливість здобути професію, яка у майбутньому мала забезпечити належні умови існування особистості. У ст. 23 проголошувалося право на працю. У вказаній нормі зазначалося, що праця перебуває під охороною держави. Під особливим захистом були жінки та неповнолітні діти. Їм не дозволялося працювати у шкідливих умовах. Закон встановлював особливі заходи та приписи з метою безпеки та захисту робітників та визначав тривалість робочого дня. Ст. 24 цього документа гарантувала право на результати інтелектуальної праці, які вважалися власністю автора. Такий підхід свідчив про захист не лише матеріальних результатів праці, а й інтелектуальних.

Відзначимо, що в Королівстві СХС державою гарантувалося право на підприємницьку діяльність. Особа мала можливість здобути професійну освіту відповідно до своїх здібностей й уподобань та вільно здійснювати господарську діяльність за умови, що вона не буде суперечити соціальним інтересам. Держава задля забезпечення цих інтересів на основі законів мала право й зобов'язувалася втручатися в економічні відносини громадян у дусі справедливості з метою усунення соціальних конфліктів [8, с. 51].

На рівні держави надавалася особлива підтримка окремим видам діяльності. Зокрема кооперативній справі та національним господарським об'єднанням, які не мали на меті отримання прибутку (ст. 29), морському рибальству та іншим морським справам (ст. 34). Окремим законом мало запроваджуватися страхування сільськогосподарської діяльності (ст. 30). Хоча встановлювалися й обмеження щодо визначених видів підприємництва. Так, заборонялося лихварство у всіх його проявах (ст. 36).

Серед соціальних гарантій слід згадати ст. 27, відповідно до якої держава піклувалася:

- 1) про поліпшення соціальних та гігієнічних умов, що впливають на народне здоров'я;
- 2) особливий захист матері та дитини;
- 3) охорону здоров'я усіх громадян;
- 4) боротьбу з гострими та хронічними заразними хворобами, а також із зловживанням алкоголем;

5) безкоштовну медичну допомогу та безкоштовну видачу бідним громадянам ліків та інших засобів охорони здоров'я [7].

Конституція Королівства СХС запроваджувала систему страхування у разі настання відповідного випадку. Згідно зі ст. 31 передбачалося прийняття окремого особливого закону про страхування робітників від нещасних випадків та на випадок хвороби, безробіття, непрацездатності, старості та смерті. Інваліди, сироти та вдови війни, а також родичі воєнних, які померли чи загинули під час війни, у разі їхньої бідності та нездатності до праці, користувалися у вдячність особливим захистом та допомогою держави (ст. 32). Зазначимо, що Видовданською конституцією 1921 р. визнавалося право робітників на самоорганізацію для поліпшення своїх умов праці (ст. 33). Особливий закон мав визначити порядок страхування осіб морських професій на випадок хвороби, інвалідності, старості та смерті (ст. 34) [8, с. 52].

Окремі соціальні гарантії здобули військові. За Конституцією Королівства СХС 1921 р. особливий закон у майбутньому мав визначити правовий статус інвалідів та виховання сиріт війни для праці та життя. Проблема адаптації колишніх військових до умов мирного

життя до цього часу залишалася не вирішеною. У 1919 р. у Белграді воїни, які повернулися додому після завершення Першої світової війни, утворили Асоціацію інвалідів війни. Неможливість влаштуватися на роботу та в певних випадках навіть виживання в умовах тотальної бідності змусили ветеранів шукати шляхи виходу із ситуації, що склалася. Метою цієї організації було надання юридичної, матеріальної та моральної допомоги задля їхньої підтримки [9, с. 93–94]. У ст. 43 Видовданської конституції встановлювалися пільги для солдатів, які боролися за звільнення сербів, хорватів та словенців. Так, вони та їхні сім'ї мали переважне право на заселення та отримання земельної ділянки, утвореної у результаті розподілу відчужених земель [7]. Оскільки в Конституції Королівства СХС 1921 р. вказувалося на прийняття у перспективі окремого закону, у ст. 44 зазначалося про створення економічної ради з метою напрацювання соціального та економічного законодавства.

Розвиток капіталістичних відносин потребував закріплення приватної власності в державі. Ст. 37 Видовданської конституції 1921 р. гарантувала приватну власність у Королівстві СХС, вказуючи при цьому на можливість користування нею лише за умови незавдання шкоди інтересам суспільства. Користування майном, що перебувало у приватній власності, та обмеження щодо цього права встановлювалися окремим законом. Примусове відчуження майна допускалося на основі закону для суспільних потреб та за справедливою винагороду [8]. Враховуючи аналіз норм Конституції Королівства СХС 1921 р. можна констатувати, що в цілому в державі існувало три форми власності: державна, приватна та власність органів місцевого самоврядування.

Відзначимо, що законодавець досить детально зупинився на характеристиці правового режиму володіння, користування та розпорядження земельними та лісовими ділянками. У Конституції 1921 р. наголошувалося на тому, що феодалні відносини скасовувалися. Будь-які «несправедливості», які здійснювалися на основі старих порядків, вважалися недійсними. Кмети та селяни, які працювали на землі, ставали власниками землі, якою вони раніше користувалися, без додаткової плати. Відомості про земельну ділянку вносилися до земельного реєстру (ст. 42).

Аграрне питання у Королівстві СХС було досить актуальним. Особливо це стосувалося Сербії, бо до цього часу основою її економіки залишалося сільське господарство. Нагадаємо, що в 1919 р. владою започатковано проведення аграрної реформи, яка була довготривалою, непослідовною, неповною, складною для розуміння. Її впровадження ускладнювалося релігійними та національними протиріччями. Метою аграрної реформи визначалося врегулювання соціальних конфліктів у сільській місцевості. Водночас влада у такий спосіб намагалася закріпити свою політичну перевагу на місцях. Негативними проявами під час реформи було: її спрямування проти іноземних власників та підтримка нововведень лише сербами. Хоча аграрне законодавство проголосило рівність усіх громадян, але в реальному житті розподіл здійснювався за національним принципом, що породжувало шовіністичні настрої в державі [3, с. 62–63].

У зв'язку з проблемами, які виникли у процесі реалізації реформи, суспільство потребувало закріплення окремих положень аграрної реформи у Конституції. В основному законі Королівства СХС передбачалося відчуження великих земельних володінь з їх подальшим перерозподілом. Колишнім власникам цієї землі надавалася компенсація, однак, якщо вони належали до представників великих іноземних династій або ділянка була подарована під час перебування земель під владою інших держав, відшкодування за втрачене майно не передбачалося. Заселення цих земель відбувалося переважно вільно організованими кооперативами. За такої умови держава надавала їм підтримку для успішного виробництва продукції. Передбачалося прийняття закону, який мав визначити максимальний розмір земельної ділянки та випадки, коли земельний наділ не підлягатиме поділу [7]. Як відомо, другий етап аграрної реформи у Королівстві СХС розпочався вже в 1925 р.

Великі приватні «лісові маєтки» також підлягали відчуженню та ставали власністю держави або органів самоврядування. У майбутньому законі визначалися випадки, за яких це майно могло бути власністю інших суб'єктів публічного права. Землі, придатні для лісонасадження та заліснення, яке необхідне в інтересах клімату чи сільського господарства, стають власністю держави чи органів місцевого самоврядування. Щодо лісових ділянок, набутих у власність у часи перебування земель під владою чужоземців, то вони також вилу-

чалися без будь-якої компенсації. Окремий лісовий закон у подальшому мав визначити порядок користування лісами робітниками та селянами, для яких сільське господарство було не основним видом діяльності. Наприклад, їм надавалося право рубки лісів для будівництва житла, для їх опалення, а також випасання худоби у лісах (ст. 41) [8, с. 53]. По суті, мова йшла про встановлення земельного сервіту.

Висновки. Конституція Королівства СХС 1921 р. закріпила основні права і свободи людини та громадянина. Важливе місце серед них посідали економічні та соціальні права і свободи, зокрема проголошувалося право на працю, на зайняття підприємницькою діяльністю, право на соціальний захист, соціальне страхування робітників від нещасних випадків та на випадок хвороби, безробіття, непрацездатності, старості та смерті, право на охорону здоров'я та безкоштовну медичну допомогу, проголошувалися державна, приватна власність та власність органів місцевого самоврядування. Держава надавала підтримку пріоритетним сферам господарської діяльності, водночас встановлювала заборону на феодальні порядки та лихварство. Соціальні та економічні права людини і громадянина в Королівстві сербів, хорватів і словенців, закріплені в основному законі держави, були прогресивними та встановлювали соціальні гарантії для незахищених верств населення. Проте окремі пережитки феодалізму гальмували процес суспільної трансформації. У зв'язку з цим визначений у Конституції 1921 р. перелік соціально-економічних прав потребував удосконалення та розширення.

Список використаної літератури

1. Силкин А.А. Королевство сербов, хорватов и словенцев: на пути к диктатуре. 1918–1929 гг.: монография. СПб.: Алетейя, 2008. 200 с.
2. Половченко К.А. Основные гражданские права в Видовданской конституции. *Проблемы экономики и юридической практики*. 2018. № 6. С. 120–124.
3. Petranović B. Istorija Jugoslavije: 1918–1988. Knj. 1: Kraljevina Jugoslavija: 1914–1941. Beograd, 1988. 431 p.
4. Ђорђевић М., Стојичић С. Национална историја државе и права. Ниш, 1999. 247 с.
5. Ђоровић В. Историја Југославије Београд: Народно дело, 1933. 718 с.
6. Чиркович С. История сербов; пер. с сербскохорв. М.: Весь Мир, 2009. 448 с.
7. *Устав Краљевине Срба, Хрвата и Словенава од 28. јуна, 1921. год.* Београд : Издавачка књижарница Геце Кона, 1921, 48 с. URL: http://digitalna.nb.rs/wb/NBS/Tematske_kolekcije/Srpski_ustavi/RA-ustav1921#page/0/mode/1up (дата звернення: 17.04.2020).
8. Конституции буржуазных стран: в 4 т. Москва: Соцэкгиз, 1935–1936. Т. 2. Средние и малые европейские страны. 664 с.
9. Петровић Љ. Задругарство ратних инвалида у Краљевини Југославији. Архив, часопис Архива Србије и Црне Горе. 2006. № 1–2. С. 91–108.

SOCIO-ECONOMIC RIGHTS OF HUMANS AND CITIZENS IN THE KINGDOM OF SERBS, CROATS AND SLOVENIANS

Svitlana D. Chernik, PhD in History, Associate Professor, Department of State and Legal Disciplines and Administrative Law, Volodymyr Vynnychenko Central Ukrainian State Pedagogical University (Ukraine)

E-mail: chernik_svitlana@ukr.net

DOI: 10.32342/2709-6408-2020-1-1-3

Key words: *Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes, Vidovdan Constitution, social rights, economic rights, the citizen.*

The article identifies the impact of global trends in the early twentieth century. on the development of constitutionalism in the newly created state in 1918 - the Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes. It is stated that the Publishing Constitution of 1921 established the constitutional order of the state, in particular, enshrined in separate sections the fundamental rights and freedoms of the individual and the citizen. Particular attention is given in the article to the analysis of the Constitution of the Kingdom of

Serbs, Croats and Slovenes, which defined the social and economic rights of the individual. These include the following rights: the right to work, to engage in business, the right to social protection, social insurance for workers against accidents and illness, unemployment, disability, old age and death, health care and free medical care. It was found that some social guarantees were given to the military, which was extremely important in the postwar period. Special protection was given to women and children who were not allowed to work in harmful conditions; disabled people, orphans, widows of war, relatives of the military who died or died during the war, in the event of their poverty and inability to work, the state provided assistance. It was determined that at the state level certain activities were supported: cooperative business, national economic associations that did not aim to profit, marine fishing, etc. The Constitution of the Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes in 1921 regulated in detail the ownership, fixed the legal regime of ownership, use and disposal of land and forest land, provided for the alienation of large land holdings with their subsequent redistribution. It is concluded that the social and economic rights of man and citizen in the Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes, enshrined in the basic law of the state, were progressive and established social guarantees for the vulnerable sections of the population. However, certain remnants of feudalism slowed down the process of social transformation. In view of this, the list of socio-economic rights defined in the 1921 Constitution needed to be expanded.

References

1. Sylkyn, A.A. (2008). Korolevstvo serbov, khorvatov y sloventsev: na puty k dyktature. 1918-1929 [Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes: on the road to dictatorship. 1918-1929], 200 p.
2. Polovchenko, K.A. (2018). Osnovnyie grazhdanskie prava v Vidovdanskoy konstitutsii [Basic civil rights in the Vidovdan constitution]. Problemyi ekonomiki i yuridicheskoy praktiki [Problems of economics and legal practice], no. 6, pp. 120-124.
3. Petranovic, B. (1988). Istorija Jugoslavije: 1918-1988 [History of Yugoslavia: 1918-1988] *Beograd (in Serbian)*.
4. Ђорђевић, М., Стојичић, С. (1999). Национална историја државе и права [National history of state and law]. *Nysh (in Serbian)*.
5. Corovic, V. (1933). Istorija Jugoslavije [History of Yugoslavia]. *Beograd (in Serbian)*.
6. Chirkovich S. (2009). Istorija serbov; Per. s serbskohorv. M.: Ves Mir. 448 p. (*in Russian*).
7. Ustav Краљевине Срба, Хрвата y Slovenava od 28. juna, 1921. hod. [The Constitution of the Kingdom of the Serbs, Croats, and from June 28, 1921]. *Yzdavachka krnyzharnytsa Hetse Kona – Gece Kona Publishing House*. Retrieved from http://digitalna.nb.rs/wb/NBS/Tematske_kolekcije/Srpski_ustavi/RA-ustav-1921#page/0/mode/1up (*in Serbian*).
8. Konstitutsii burzhuznykh stran: v 4 t. [Constitutions of bourgeois countries: in 4 volumes]. Moskva, 1935-1936. Vol. 2. Srednie i malyie evropeyskie strany [Medium and small European countries]. 664 p. (*in Russian*).
9. Petroviћ Љ. (2006) Zadrugarstvo ratnih invalida u Краљевини Југославији. Arhiv, chasopis Arhiva Srbije i Tsrne Gore. No. 1-2. pp. 91-108 (*in Serbian*).

Одержано 23.04.2020.

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО. МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342.1

DOI: 10.32342/2709-6408-2020-1-1-4

Л.Т. РЯБОВОЛ,

*доктор педагогічних наук, професор,
професор кафедри державно-правових дисциплін та адміністративного права
Центральноукраїнського державного педагогічного університету
імені Володимира Винниченка (м. Кропивницький)*

НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА УКРАЇНИ: СТРУКТУРНО-ФУНКЦІОНАЛЬНИЙ АНАЛІЗ

На сучасному етапі становлення перед Україною постали складні питання, пов'язані із серйозними викликами її суверенітету, у зв'язку з чим актуалізувалася проблематика національної безпеки, шляхів та способів її забезпечення. Вирішення цих питань передбачає, насамперед, визначення поняття, структури та функцій національної безпеки. Поняття «національна безпека України» позначає важливе суспільно-політичне явище зі складною організаційно-правовою структурою, отже, його необхідно вивчати з позицій системного підходу. Мета статті – розглянути національну безпеку України як систему, зокрема: провести аналіз наукових позицій щодо структури і функцій національної безпеки та її забезпечення і виявити їх недоліки; викласти авторське бачення структури системи національної безпеки та її забезпечення. Системний підхід дозволяє розглянути національну безпеку та її забезпечення як систему – цілісність, єдність компонентів, серед яких: мета, завдання, принципи та функції відповідної діяльності; суб'єкти (державні й недержавні) забезпечення національної безпеки, їх повноваження і компетенції, взаємоузгоджена діяльність (взаємодія); об'єкт, на забезпечення безпеки якого й спрямована система, а саме – національні інтереси й цінності, для охорони від певних загроз і небезпек яких створюються уповноважені на те суб'єкти, а охорона цих об'єктів і становить сутність діяльності із забезпечення національної безпеки; зміст такої діяльності як сукупність правових, організаційно-управлінських, інших заходів, засобів, форм, методів, технологій її здійснення, інструментів і механізмів забезпечення національної безпеки. Системоутворюючою складовою цієї системи є мета її функціонування, в якій мають збалансовано відобразитися інтереси особистості, суспільства й держави. Найбільш суттєвою ознакою цієї системи є безпосередньо безпека, а забезпечення безпеки досягається, якщо відповідна система зберігає достатню стійкість (стабільність) під впливом різних чинників (внутрішніх / зовнішніх, об'єктивних / суб'єктивних, конструктивних / деструктивних), підтримуються взаємозв'язки між її компонентами і вона здатна ефективно функціонувати й розвиватися та досягати мети, з якою вона й була створена.

Ключові слова: система національної безпеки, забезпечення національної безпеки, системний підхід, структура національної безпеки та її забезпечення, державний суверенітет, незалежність держави.

На современном этапе становления перед Украиной стоят сложные вопросы, связанные с серьезными вызовами ее суверенитету, в связи с чем актуализировалась проблематика национальной безопасности, путей и способов ее обеспечения. Решение этих вопросов требует, прежде всего, определения понятия, структуры и функций национальной безопасности. Понятие «национальная безопасность Украины» обозначает важное общественно-политическое явление со сложной организационно-правовой структурой, следовательно, его необходимо изучать с позиций системного подхода. Цель статьи – рассмотреть национальную безопасность Украины как систему, в частности: провести анализ научных позиций относительно структуры и функций национальной безопасности и ее обеспечения и выявить их недостатки; изложить авторское видение структуры системы нацио-

нальної безпеки та її забезпечення. Системний підхід дозволяє розглянути національну безпеку та її забезпечення як систему – цілісність, єдинство компонентів, серед яких: мета, завдання, принципи та функції відповідної діяльності; суб'єкти (державні та недержавні) забезпечення національної безпеки, їх повноваження та компетенції, взаємозгодована діяльність (взаємодія); об'єкт, на забезпечення безпеки якого направлена система, а саме – національні інтереси та цінності, для захисту від певних загроз та небезпек яких створюються уповноважені на те суб'єкти, а захист цих об'єктів та складає сутність діяльності по забезпеченню національної безпеки; зміст такої діяльності як сукупність правових, організаційно-управлінських та інших заходів, засобів, форм, методів, технологій її здійснення, інструментів та механізмів забезпечення національної безпеки. Системообразуючим компонентом цієї системи є мета її функціонування, в якій повинні збалансовано відображатися інтереси особи, суспільства та держави. Найбільш суттєвим ознакою цієї системи є безпосередньо безпека, а забезпечення безпеки досягається, якщо відповідна система зберігає достатню стійкість (стабільність) під впливом різних факторів (внутрішніх / зовнішніх, об'єктивних / суб'єктивних, конструктивних / деструктивних), підтримуються взаємозв'язки між її компонентами та вона здатна ефективно функціонувати та розвиватися та досягати мети, з якою вона та була створена.

Ключові слова: система національної безпеки, забезпечення національної безпеки, системний підхід, структура національної безпеки та її забезпечення, державний суверенітет, незалежність держави.

Постановка проблеми. На сучасному етапі становлення нашої держави перед нею поставили складні питання, пов'язані з серйозними викликами суверенітету України. Наразі актуалізувалася проблематика національної безпеки, шляхів та способів її забезпечення, вирішення якої передбачає, насамперед, чітке визначення поняття, структури та функцій національної безпеки. Поняття «національна безпека України» позначає важливе суспільно-політичне явище зі складною організаційно-правовою структурою, у зв'язку з чим його необхідно вивчати з позицій системного підходу. Це дозволяє розглядати національну безпеку України як системне утворення, спрямоване на досягнення певної мети і покликане виконувати певні функції, структура якого охоплює цілісну сукупність взаємопов'язаних та взаємообумовлених складових, завдяки узгодженій взаємодії яких і досягається високий рівень ефективності функціонування цієї системи. При цьому система національної безпеки України в цілому, кожний її компонент та характер взаємозв'язків між ними формуються під впливом певних чинників.

Стан дослідження. У зв'язку зі своєю актуальністю проблематика національної безпеки України продовжує викликати інтерес науковців. Як міждисциплінарна проблема вона є предметом досліджень фахівців з різних галузей знань – юриспруденції (В. Антонов, О. Данильєв, О. Дзьобань, В. Ліпкан, М. Пендюра, Г. Пономаренко, В. Смолян, Т. Ткачук та ін.), економіки (О. Вертелева, П. Пашко та ін.), державного / публічного управління та адміністрування (О. Власюк, Ю. Грицюк, А. Качинський, С. Крук, Г. Новицький, Г. Ситник, М. Шевченко та ін.) тощо. Визначення поняття національної безпеки сьогодні знайшло своє закріплення у законодавстві, що мало б покласти край науковим дискусіям з цього питання, проте аналіз відповідних нормативно-правових актів лише стимулював їх. Різними є і наукові позиції щодо структури та функцій національної безпеки України.

Мета статті – розглянути національну безпеку України як поняття та явище, що ним позначається, з позицій системного підходу, зокрема: провести аналіз наукових позицій щодо структури і функцій національної безпеки та її забезпечення і виявити їх недоліки; викласти авторське бачення структури системи національної безпеки та її забезпечення.

Виклад основного матеріалу. Національна безпека – категорія, що позначає складне явище соціальної дійсності, отже, науковці переважно досліджують національну безпеку та її забезпечення як систему. До прикладу, О. Власюк визначає її як систему державно-правових і суспільних гарантій стабільності життєдіяльності та розвитку українського народу загалом та кожного громадянина зокрема, захист їхніх базових цінностей і законних інтересів, джерел духовного та матеріального розвитку від можливих реальних і потенційних, внутрішніх та зовнішніх загроз. При цьому вчений виходить із широкого розуміння національ-

ної безпеки України як способу самозбереження українського народу, який досяг рівня організації у формі незалежної держави, способу, що уможлиблює його вільне існування і саморозвиток, надійний захист від зовнішніх та внутрішніх загроз [3, с. 25].

У науковій літературі висуваються достатньо вагомі аргументи на користь застосування системного підходу до дослідження безпекової проблематики. Як справедливо зазначає В. Пасічник, забезпечення безпеки відбувається шляхом дотримання необхідних параметрів і норм, в рамках яких стабільно і збалансовано відбуваються всі наявні процеси, що підтримуються завдяки певній системі заходів, спрямованих на створення й підтримання безпечних умов, в яких небезпека відсутня або зведена до мінімуму, а можливі виклики та ризики не становлять реальної загрози [6].

Реалізуючи методологію системного підходу, зокрема структурно-функціонального аналізу, дослідники описують національну безпеку як багаторівневе утворення, що виражає, за визначенням В. Антонова, ієрархічну побудову дійсності, складну систему опосередкованих залежностей різного роду й порядку, що перебувають на різних рівнях сприйняття цього явища [1, с. 25]; сукупність відносно самостійних і необхідним чином взаємопов'язаних і відокремлених елементів, що утворюють певну цілісність, яка забезпечує розвиток та захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави від внутрішніх і зовнішніх загроз; систему взаємопов'язаних елементів, об'єктів, явищ, процесів, що перебувають у певних відносинах та протиріччях, які розгортаються у просторі й часі [2, с. 142].

Т. Ткачук також наголошує, що національна безпека – складне за своєю структурою явище, яке включає умови і фактори захисту національних інтересів та процес використання ресурсів і можливостей суспільства для збереження, підтримання і вдосконалення цих умов і факторів. Вчений розглядає національну безпеку з позицій організаційно-структурного підходу – як систему, що характеризується подільністю, відкритістю, адаптивністю та наявністю структури, мети й пріоритетів оптимальної взаємодії елементів (об'єкти, рушійні сили (національні цінності, інтереси, цілі), сфери національної безпеки тощо), та з позицій функціонально-діяльнісного підходу – як динамічну й відкриту систему, що перебуває у тісному зв'язку із середовищем та потребами людини, суспільства й держави, а забезпечення національної безпеки орієнтується не лише на боротьбу із зовнішніми загрозами, але й, власне, на безпеку як важливу соціальну цінність [11, с. 70, 72]. Як складну систему, що об'єднується суб'єктами (особистістю, суспільством, державою), які перебувають у тісному взаємозв'язку і діяльність яких скеровується єдиними цілями, досліджують національну безпеку В. Ткаченко, Є. Смірнов та О. Астахов [10, с. 3].

Наповнюючи теоретичну модель національної безпеки реальним змістом, В. Смолянюк виокремив такі її складові: суб'єкти забезпечення національної безпеки (органи державної влади і місцевого самоврядування, окремих громадян та ЗМІ); об'єкти національної безпеки (національні матеріальні й духовні цінності, інтереси громадян, суспільства, держави); сукупність інструментів влади (політичних, економічних, воєнних, інформаційних), що можуть бути використані для захисту національних інтересів (збройні сили, спецслужби, підприємства оборонно-промислового комплексу, дипломатичні установи, державні та мобілізаційні ресурси); чинне законодавство, яке визначає пріоритети державної політики національної безпеки, офіційні погляди державних органів стосовно підходів, принципів та механізмів захисту національних інтересів; суб'єкти (фізичні та юридичні особи), які загрожують реалізації національних інтересів; зовнішні чинники впливу на національну безпеку (насамперед міжнародні безпекові організації) та наслідки їхньої діяльності тощо.

Усю сукупність перелічених елементів вчений класифікує за певними критеріями. Так, залежно від завдань, які потребують вирішення у процесі забезпечення національної безпеки, він виокремлює формальну (органи державної влади, сили і засоби забезпечення безпеки тощо) та неформальну (інститути громадянського суспільства, громадян, ЗМІ тощо) частини. Залежно від того, який суб'єкт відіграє провідну роль при аналізі факторів національної безпеки та при ухваленні відповідного управлінського рішення – національну, державну та суспільну підсистеми, які взаємно доповнюють і певним чином контролюють одна одну. Виокремлює він і відносно статичні (суб'єкти та об'єкти) та динамічні (виклики й загрози) складові [9, с. 113].

Т. Крук не використовує термін «система національної безпеки», однак також фактично розглядає її як систему і вказує на такі інституційні елементи її державно-управлінського забезпечення, як: об'єкти захисту, представлені територією, державними та суспільно-політичними інститутами, політичними правами й свободами, фактичною політичною діяльністю громадян, соціальних груп і об'єднань тощо; систему відповідних нормативних актів (тобто правову основу), а також погляди, принципи, концепції, доктрини, стратегії тощо; систему суб'єктів (інститути публічної влади), покликаних захищати суспільно-політичну сферу та забезпечувати її розвиток; засоби, методи і способи забезпечення національної безпеки; критерії оцінки стану ефективності механізму її забезпечення [5, с. 14].

Результати аналізу викладених та інших наукових позицій щодо структурування національної безпеки як складного утворення дозволили нам припустити, що системний підхід реалізований в них не повною мірою. Зокрема в них відсутня вказівка на системоутворюючу складову відповідної системи, якою наразі є мета її функціонування. Здійснення державної політики з питань національної безпеки має передбачати передусім визначення відповідних цілей. Значення цього структурного компонента В. Ткаченко, Є. Смірнов та О. Астахов пояснюють тим, що без визначення мети неможливий поступальний розвиток на шляху ефективного вирішення проблем безпеки життєдіяльності людини, суспільства й держави засобами державних політичних рішень, без мети неможливо здійснювати керуючі впливи, без неї взагалі не може бути процесу управління [10, с. 4]. Слід зазначити, що формування мети національної безпеки має відбуватися з урахуванням необхідності забезпечення балансу інтересів особистості, суспільства й держави. Відштовхуючись від визначення національної безпеки України, закріпленого у п. 9 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про національну безпеку України» [7], мету наразі можна визначити як стан захищеності або досягнення, забезпечення стану захищеності державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України від реальних та потенційних загроз.

Отже, національну безпеку законодавець пов'язує з державним суверенітетом та незалежністю держави. Тож звернемося до відповідних визначень. У наших попередніх працях констатовано: «У вітчизняній загальнотеоретичній юриспруденції та конституційно-правовій теорії усталеною є позиція, що суверенітет держави має два складники / аспекти – внутрішній і зовнішній. Якщо внутрішній – це верховенство, єдність і неподільність, тобто повнота державної влади всередині країни, то зовнішній – це і є незалежність держави, що означає рівноправність у міжнародних відносинах, самостійність в ухваленні рішень з питань зовнішньої політики, за умови дотримання норм міжнародного права й поваги до суверенітету інших країн. Незалежна держава – повноправний суб'єкт міжнародного права, непідпорядкований будь-якій зовнішній владі. Отже, незалежність держави – обов'язкова складова державного суверенітету, держава не може розглядатися як суверенна без забезпечення її незалежності» [8, с. 263].

Саме такий науковий підхід покладено в основу опису змісту й обсягу національної безпеки в Конституції України. Виходячи зі змісту ст.ст. 16, 17, 18 Основного Закону [4], національна безпека передбачає / охоплює: захист суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності, оборону України (що покладається на Збройні Сили України); забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України (що покладається на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави); забезпечення економічної та інформаційної безпеки; забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи – катастрофи планетарного масштабу, збереження генофонду Українського народу; забезпечення національних інтересів і безпеки посередництвом зовнішньополітичної діяльності України, що передбачає підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загально визначеними принципами і нормами міжнародного права.

Досягнення мети системи національної безпеки та її забезпечення прямо пов'язується з виконанням нею відповідних функцій. М. Шевченко вважає, що головною функцією наразі є виявлення небезпек і загроз національним інтересам та їх нейтралізація. В. Смолянук та М. Шевченко достатньо ґрунтовно розробили питання функціональної спрямованості системи національної безпеки та її забезпечення. Узагальнення результатів їхньої наукової ро-

боти дозволило виокремити такі напрями впливу цієї системи на суспільство й державу – такі її функції: цілепокладання (цілеформування і цілереалізація); регулятивна (регулювання заходів щодо забезпечення національної безпеки); програмно-теоретична (регламентування процесів нормативно обумовленої поведінки та взаємодії суб'єктів забезпечення національної безпеки); інформаційна; організаційно-управлінська; інтеграційна; прогностична; планування; аналітична (науково-методичне забезпечення національної безпеки в контексті еволюції викликів та загроз національним інтересам); координаційна (забезпечення взаємодії суб'єктів забезпечення національної безпеки, поглиблення військово-політичного партнерства та співробітництва з НАТО і ЄС та участь у міжнародній миротворчій діяльності); соціально-адаптивна / соціалізації громадян (засвоєння громадянами соціальних норм та цінностей безпекового ґатунку); ідеологічна; моніторинг та контроль [9, с. 114; 12, с. 16–17].

Висновки. Системний підхід дозволяє розглянути національну безпеку та її забезпечення як систему – цілісність, єдність компонентів, серед яких: мета, завдання, принципи та функції відповідної діяльності; суб'єкти (державні й недержавні) забезпечення національної безпеки, їх повноваження і компетенції, взаємоузгоджена діяльність (взаємодія); об'єкт, на забезпечення безпеки якого, й спрямована система, а саме – національні інтереси й цінності, для охорони від певних загроз і небезпек яких створюються уповноважені на те суб'єкти, а охорона цих об'єктів і становить сутність діяльності із забезпечення національної безпеки; зміст такої діяльності як сукупність правових, організаційно-управлінських, інших заходів, засобів, форм, методів, технологій її здійснення, інструментів і механізмів забезпечення національної безпеки. Системоутворюючою складовою цієї системи є мета її функціонування, в якій мають збалансовано відобразитися інтереси особистості, суспільства й держави. Найбільш суттєвою ознакою цієї системи є безпосередньо безпека, а забезпечення безпеки досягається, якщо відповідна система зберігає достатню стійкість (стабільність) під впливом різних чинників (внутрішніх / зовнішніх, об'єктивних / суб'єктивних, конструктивних / деструктивних), підтримуються взаємозв'язки між її компонентами і вона здатна ефективно функціонувати й розвиватися та досягати мети, з якою вона й була створена. Перспективним у напрямі дослідження є детальне вивчення суб'єктного складу, зокрема в контексті твердження, що провідну роль серед суб'єктів забезпечення національної безпеки відіграють державні інституції, оскільки, саме вони наділені державно-владними повноваженнями і ресурсами для досягнення мети функціонування системи національної безпеки.

Список використаної літератури

1. Антонов В.О. Конституційно-правові засади національної оборони України: монографія / наук. ред. Ю.С. Шемшученко. Київ: ТАЛКОМ, 2017. 576 с.
2. Антонов В.О. Поняття та зміст системи національної безпеки. *Держава і право*. 2010. Вип. 48. С. 137–144.
3. Власюк О.С. Національна безпека України: еволюція проблем внутрішньої політики: Вибрані наукові праці. Київ: НІСД, 2016. 528 с.
4. Конституція України: Верховна Рада України; Конституція, Закон від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр> (дата звернення: 15.03.2020).
5. Крук С.І. Інституційний розвиток державного управління у сфері забезпечення національної безпеки України : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр.: 25.00.05. Харків, 2019. 43 с.
6. Пасічник В. Філософська категорія безпеки як основа нової парадигми державного управління національною безпекою. Науковий вісник «Демократичне врядування». 2011. Вип. 7. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2011_7_7
7. Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 № 2649-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19> (дата звернення: 17.04.2020).
8. Рябовол Л.Т. Державний суверенітет: наукові підходи до визначення поняття та ступеня обмежень в умовах глобалізації. Вісник Національного технічного університету

України «Київський політехнічний інститут». Політологія. Соціологія. Право. 2019. № 3 (43). С. 262–266.

9. Смолянук В.Ф. Системні засади національної безпеки України. Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого». 2018. № 2 (37). С. 107–126.

10. Ткаченко В.І., Смірнов Є.Б., Астахов О.О. Шляхи формування системи забезпечення національної безпеки. Збірник наукових праць Харківського університету Повітряних Сил. 2015. Вип. 2 (43). С. 3–8.

11. Ткачук Т.Ю. Правове забезпечення інформаційної безпеки в умовах євроінтеграції України : дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / ДВНЗ «Ужгородський національний університет», Ужгород, 2019. 487 с.

12. Шевченко М.М. Функції та завдання системи забезпечення національної безпеки України в сучасних умовах. Науково-інформаційний вісник Академії національної безпеки. 2014. № 3–4. С. 14–24.

NATIONAL SECURITY OF UKRAINE: STRUCTURAL-FUNCTIONAL ANALYSIS

Liliia T. Ryabovol, Doctor of Pedagogical Sciences, Full Professor, Department of State and Legal Disciplines and Administrative Law, Volodymyr Vynnychenko Central Ukrainian State Pedagogical University (Ukraine)

E-mail: lryabovol8@gmail.com

DOI: 10.32342/2709-6408-2020-1-1-4

Key words: *system of national security, systematic approach, structure of national security, state sovereignty, independence of the state.*

At the present stage of its formation, Ukraine is confronted with difficult questions related to the serious challenges of sovereignty, and therefore the issue of national security, ways and means of its security, which require clarification of the concept, structure and functions of national security. The concept of «national security of Ukraine» denotes an important socio-political phenomenon with a complex organizational and legal structure, therefore, it must be studied from the standpoint of a systematic approach. The purpose of the article is to consider the national security of Ukraine as a system, in particular: to analyze the scientific positions on the structure and functions of national security and its security and to identify their shortcomings; outline the author's vision of the structure of the national security system and its security. The systematic approach allows to consider national security and its security as a system – the integrity, unity of components, among which are: the purpose, objectives, principles and functions of the respective activity; subjects (state and non-state) providing national security, their powers and competences, co-ordinated activities (interaction); an object to which security is directed and a system, namely, national interests and values, to protect against certain threats and dangers which are created by authorized entities, and the protection of these objects is the essence of activities to ensure national security; the content of such activities as a set of legal, organizational and administrative, other measures, means, forms, methods, technologies of its implementation, tools and mechanisms for ensuring national security. The system component of this system is the purpose of its functioning, in which the interests of the individual, society and the state should be balanced. The most essential feature of this system is security itself, and security is achieved if the relevant system maintains sufficient stability (stability) under the influence of various factors (internal / external, objective / subjective, constructive / destructive), and interconnections are maintained. its components, and it is able to function effectively and develop and achieve the purpose with which it was created.

References

1. Antonov, V.O. (2017). *Konstitucijno-pravovi zasadi nacionalnoyi oboroni Ukrayini: monografiya* [The constitutional and legal foundations of Ukraine's national defense: a monograph]. Kyiv, 576 p.
2. Antonov, V.O. (2010). *Ponyattya ta zmist sistemi nacionalnoyi bezpeki* [The concept and content of the national security system]. *Derzhava i pravo* [State and law], issue 48, pp. 137-144.
3. Vlasjuk, O.S. (2016). *Nacionalna bezpeka Ukrayini: evolyuciya problem vnutrishnoyi politiki: Vibrani naukovi praci* [National Security of Ukraine: The Evolution of Domestic Policy Issues: Selected Scientific Papers]. Kyiv, 528 p.

4. The Verhovna Rada Ukraini (1996). Constitution of Ukraine. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (Accessed 15 March 2020).
5. Kruk, S.I. (2019). *Institucijnij rozvitok derzhavnogo upravlinnya u sferi zabezpechennya nacionalnoyi bezpeki Ukraini* [Institutional development of public administration in the field of national security of Ukraine]: avtoref. dis. dokt. nauk z derzh. upravlin. Harkiv, 43 p.
6. Pasichnik, V. (2011). *Filosofska kategoriya bezpeki yak osnova novoyi paradigmi derzhavnogo upravlinnya nacionalnoyu bezpekoyu* [The philosophical category of security as the basis of a new paradigm for national governance of national security.]. *Naukovij visnik "Demokratichne vryaduvannya"* [Scientific Bulletin «Democratic Governance»], issue 7. Available at: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2011_7_7 (Accessed 15 March 2020).
7. The Verkhovna Rada of Ukraine (2018), The Law of Ukraine "On the national security of Ukraine", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19> (Accessed 15 March 2020).
8. Riabovol, L.T. (2019). *Derzhavnij suverenitet: naukovy pidhodi do viznachennya ponyattya ta stupenya obmezhen v umovah globalizaciyi* [State sovereignty: scientific approaches to defining the concept and extent of restrictions in a globalized environment.]. *Visnik Nacionalnogo tehničnogo universitetu Ukraini "Kiyivskij politehničnij institut"*. *Politologiya. Sociologiya. Pravo* [Bulletin of the National Technical University of Ukraine «Kyiv Polytechnic Institute». *Politics. Sociology. Law*], no. 3 (43), pp. 262-266.
9. Smolyanyuk, V.F. (2018). *Sistemni zasady nacionalnoyi bezpeki Ukraini* [Systematic Principles of Ukraine's National Security]. *Visnik Nacionalnogo universitetu "Yuridichna akademiya Ukraini imeni Yaroslava Mudrogo"* [Bulletin of the National University «Yaroslav the Wise Law Academy of Ukraine»], no. 2 (37), pp. 107-126.
10. Tkachenko, V.I., Smirnov, E.B., Astahov O.O. (2015). *Shlyahi formuvannya sistemi zabezpechennya nacionalnoyi bezpeki* [Ways of formation of national security system]. *Zbirnik naukovih prac Harkivskogo universitetu Povitryanih Sil* [Collection of scientific works of Kharkiv University of the Air Force], issue 2 (43), pp. 3-8.
11. Tkachuk, T.Y. (2019). *Pravove zabezpechennya informacijnoyi bezpeki v umovah yevrointegraciyi Ukraini*. Dis. dokt. yurid. nauk [Legal provision of information security in the conditions of European integration of Ukraine. Dis. Dr. law sciences], Uzhgorod, 487 p.
12. Shevchenko, M.M. (2014). *Funkciji ta zavdannya sistemi zabezpechennya nacionalnoyi bezpeki Ukraini v suchasnih umovah* [Functions and tasks of the system of national security of Ukraine in modern conditions]. *Naukovo-informacijnij visnik Akademiyi nacionalnoyi bezpeki* [Scientific and information bulletin of the Academy of National Security], no. 3-4, pp. 14-24.

Одержано 14.04.2020.

УДК 342.9

DOI: 10.32342/2709-6408-2020-1-1-5

В.М. ШКАБАРО,

*кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри права Університету імені Альфреда Нобеля (м. Дніпро)*

МІСТО ЯК НАСЕЛЕНИЙ ПУНКТ: МІСЦЕ В СИСТЕМІ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ

Стаття присвячена дослідженню місця міста як населеного пункту в системі адміністративно-територіального устрою держави, доля якої значною мірою визначається розвитком її міст. Обґрунтовано авторську позицію про значення та особливий вплив території держави та її територіальних одиниць на розвиток і функціонування держави. Сьогодні майже всі держави поділяють свою територію на певні одиниці, в межах яких реалізується державна та місцева влада. У кожній державі існує свій адміністративно-територіальний устрій. Проведено аналіз праць щодо визначення понять «державний устрій», «територіальний устрій», «адміністративно-територіальний устрій», «адміністративно-територіальний поділ». Розглянуто відмінності цих понять. Наведено та проаналізовано норми Конституції України, які визначають конституційні основи територіального устрою, адміністративно-територіального устрою та статусу міст України. Автор зазначає, що сьогодні місто – це основна адміністративно-територіальна одиниця, яка є елементом структури великих і середніх регіонів України. Наведено позицію щодо ролі міст у державі. Акцентовано на тому, що на сьогодні розвиток кожного міста залежить від ефективної та зваженої державної політики у сфері місцевого самоврядування, а також від активності територіальних громад. Підкреслено, що без міст існування держави взагалі неможливе, оскільки доля держави значною мірою визначається розвитком її міст. Зазначено, що місто є суб'єктом у політико-адміністративному поділі країни, що визначає за цим показником відповідну юридичну ознаку міста як населеного пункту. Наведено відмінності між міськими та сільськими населеними пунктами. Автором доведено актуальність теми щодо необхідності проведення адміністративно-територіальної реформи в Україні, щодо якої поновлено дії української влади у 2020 р. Автор пропонує при проведенні адміністративно-територіальної реформи додержуватися курсу на ліквідацію надмірної подрібненості внутрішньої територіальної структури міст та інших населених пунктів, ліквідувавши тим самим деякі села, селища та «міста в містах».

Ключові слова: місто, населений пункт, система, державний устрій, адміністративно-територіальний устрій, територія, нормативно-правові акти.

Статья посвящена исследованию места города как населенного пункта в системе административно-территориального устройства государства. Обоснована авторская позиция о значении и особом влиянии территории государства и его территориальных единиц на развитие и функционирование государства. Сегодня почти все государства делят свою территорию на определенные единицы, в пределах которых осуществляется государственная и местная власть. Проведен анализ работ по определению понятий «государственное устройство», «территориальное устройство», «административно-территориальное устройство», «административно-территориальное деление». Представлены различия этих понятий. Приведены и проанализированы нормы Конституции Украины, которые определяют конституционные основы территориального устройства, административно-территориального устройства и статуса городов Украины. Автор отмечает, что сегодня город – это основная административно-территориальная единица, которая является элементом структуры крупных и средних регионов Украины. Приведена позиция о роли городов в государстве. Обращается внимание на то, что сегодня развитие каждого города зависит от эффективной и взвешенной государственной политики в сфере местного самоуправления, а также от активности территориальных общин. Подчеркнуто, что без городов существование государства вообще невозможно, поскольку судьба государства в значительной степени определяется развитием его городов. Отмечено, что город является

субъектом в политико-административном делении страны, это определяет по данному показателю соответствующий юридический признак города как населенного пункта. Приведены различия между городскими и сельскими населенными пунктами. Автором доказана актуальность темы о необходимости проведения административно-территориальной реформы в Украине, относительно которой возобновлены действия украинской власти в 2020 г. Автор предлагает при проведении административно-территориальной реформы следовать курсу на ликвидацию избыточной раздробленности внутренней территориальной структуры городов и других населенных пунктов, ликвидировав тем самым некоторые села, поселки и «города в городах».

Ключевые слова: город, населенный пункт, система, государственное устройство, административно-территориальное устройство, территория, нормативно-правовые акты.

Постановка проблеми. Територія є необхідною умовою організації держави, вона завжди мала важливе значення та особливий вплив на розвиток та функціонування держави.

Жодна країна не може обійтися без поділу своєї території на частини. Сучасна держава створює свою науково обґрунтовану систему адміністративно-територіального устрою, що має бути визначена на законодавчому рівні.

Вивчення світового досвіду державного будівництва свідчить, що сьогодні майже всі держави поділяються на певні території, на чолі яких центральна влада ставить свою адміністрацію, і таким чином у державі існує певний адміністративно-територіальний устрій [1, с. 57].

Адміністративно-територіальний устрій держави має відповідати вимогам сучасного суспільного життя та конституційним основам державного ладу.

Розбудова незалежної української держави потребує раціонального поєднання загальнодержавних і регіональних інтересів, усебічного використання ресурсів регіонів, комплексного економічного і соціального розвитку їх територій, формування раціональної територіальної структури [2, с. 10].

Конституцією України встановлено, що виключно законами України визначається територіальний устрій України (п. 13 ч. 1 ст. 92 Конституції України), статус столиці України, спеціальний статус інших міст (п. 16 ч. 1 ст. 92 Конституції України) [3].

Статус столиці України визначений на законодавчому рівні, проте на сучасному етапі функціонування та розвитку Української держави досі залишається актуальною проблема територіального устрою, адже до сьогодні все ще не прийнято Закон про територіальний устрій.

Не знайшло свого визначення на рівні законів поняття про спеціальний статус інших міст, адже саме спеціальний статус міст, що мають важливе значення у розвитку та функціонуванні держави та відіграють особливу роль у системі адміністративно-правового статусу, названо в Основному Законі України сферами особливого законодавчого врегулювання.

Наведеними конституційно-правовими нормами вже доводиться важливе місце міста у системі адміністративно-територіального устрою держави.

Місто є адміністративно-територіальною одиницею, населеним пунктом, у межах якого функціонує відповідна територіальна громада.

Місто є простором, у якому виникають, реалізуються та захищаються різнопланові інтереси: індивідуальні та колективні, державні та місцеві, соціальні та економічні.

Міста не тільки відображають усі соціальні, економічні, політичні, господарські процеси, які відбуваються у суспільстві. Вони мають власні закономірності розвитку та функціонування, є центрами економічного, політичного та духовного життя людини.

Зрозуміло, що особливої уваги у процесі визначення територіального устрою держави набувають питання правового статусу міст в Україні, їх місця та ролі, з одного боку, як частини території держави, а з іншого – як просторової основи здійснення державної влади та місцевого самоврядування.

Зазначене свідчить про актуальність обраної теми.

Стан дослідження. Дослідженням проблематики міст та міського господарства займалися представники української та зарубіжної науки кінця XIX – початку XX ст., зокрема М.В. Борщевський, Л.А. Веліхов, М.Ф. Владимирський-Буданов, М.С. Грушевський, О.С. Компан, Ю.В. Медведков, В.Д. Отамановський, С.В. Успенський, Б.С. Хорев, О.І. Шкаратан та ін.

На сучасному етапі українського державотворення дослідженню питань територіального устрою присвячено праці М.О. Баймуратова, О.В. Батанова, В.І. Борденюка, І.П. Бутка, В.Д. Волкова, Р.К. Давидова, І.В. Дробуш, І.Я. Зайця, В.М. Кампа, О.Л. Копиленка, М.І. Корнієнка, В.В. Кравченка, В.С. Куйбіди, П.М. Любченка, М.П. Орзіха, В.Ф. Погорілка, М.О. Пухтинського, П.М. Ткачука, П.А. Трачука, Ю.М. Тодики, О.Ф. Фрицького, В.М. Шаповала, І.О. Шумака та інших вчених.

Метою статті є визначення місця та ролі міста в системі адміністративно-територіального устрою України, формулювання авторської концепції місця та ролі міста в системі адміністративно-територіального устрою України.

Виклад основного матеріалу. Міста в системі адміністративно-територіального устрою України завжди існували як результат діяльності держави з організації і вдосконалення власних територій та вирішення питань регіонального рівня.

Удосконаленням адміністративно-територіального устрою держави, на нашу думку, вирішуються проблеми пошуку територіальних та інституційних меж публічно-владних повноважень органів місцевого рівня з метою стимулювання соціально-економічного розвитку держави в цілому.

Перш за все, для визначення місця міста в системі адміністративно-територіального устрою слід розрізняти поняття «державний устрій», «територіальний устрій», «адміністративно-територіальний устрій», «адміністративно-територіальний поділ», оскільки кожне з них має своє конституційне значення для визначення місця та ролі міста в державі.

Ці поняття не є новими для української конституційної науки.

Деякі дослідники необґрунтовано ототожнювали поняття державного устрою і адміністративно-територіального устрою держави. Конституційно-теоретичне визначення терміна «державний устрій» зумовлене багатьма чинниками теоретико-правового і політичного характеру. Відправною точкою для визначення поняття державного устрою виступає юридична сутність держави. Виходячи з державно-правових критеріїв, державний устрій України має три пріоритетних змістовних значення і включає в себе територіальний устрій держави, тобто сукупність складових територій; організацію всього населення (націй, народів, національних меншин), яке проживає на певній території, тобто національний устрій; і територіальну організацію влади, тобто складовий механізм держави, який наділений функціями здійснення державної влади. Під державним устроєм розуміють національну та адміністративно-територіальну організацію державної влади, яка включає в себе співвідношення частин держави та її органів між собою і державою в цілому [4, с. 122].

Поняття державного устрою, на думку С. Телешуна, «охоплює все коло питань щодо державного ладу в організаційному відношенні, являє собою певний тип держави, який виявляється в політичних, економічних, соціальних основах і принципах організації держави, правового статусу громадян цієї держави, територіального устрою держави і системи державних органів» [5, с. 18]. С. Телешун чітко розрізняє поняття «територіальний поділ держави» та «територіальний устрій», розуміючи під першим поняттям систему територіальних складових частин, які становлять географічну основу територіального устрою держави, а під другим – територіальну організацію держави, систему взаємовідносин між державою в цілому (центральною владою) і територіальними складовими частинами (їх населенням і діючими органами) [1, с. 60].

Деякі науковці слушно розглядають адміністративно-територіальний устрій України як складову її територіального устрою [6, с. 604], який, відповідно до ст. 132 Конституції, ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості соціально-економічного розвитку регіонів з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій [3].

Інші вчені вважають, з чим ми погоджуємося, що адміністративно-територіальний устрій є синонімом поняття «адміністративно-територіальний поділ», зазначаючи при цьому, що в Україні, яка є унітарною державою, – єдиний вид територіального устрою: адміністративно-територіальний устрій (поділ) [7, с. 40].

Поняття «адміністративно-територіальний устрій», на думку О.Ф. Фрицького, необхідно визначати як «поділ території держави на певні частини (області, провінції, департамен-

ти тощо), відповідно до якого будується і функціонує система державних і місцевих органів держави», розуміючи це поняття «у двох значеннях: як процес поділу території на адміністративно-територіальні одиниці і як стан, що є результатом цього процесу» [8, с. 502].

Адміністративно-територіальним устроєм, на думку В.В. Кравченка, є система взаємовідносин вищих та центральних органів державної влади з органами публічної влади адміністративно-територіальних одиниць держави [9, с. 159].

Інші науковці під адміністративно-територіальним устроєм України розуміють зумовлену соціальними, економічними, соціально-етнічними, історичними, географічними, культурними, політичними та іншими чинниками внутрішню територіальну організацію держави з поділом її на складові частини – адміністративно-територіальні одиниці [10, с. 65; 6, с. 604].

Адміністративно-територіальний устрій є сукупністю територіальних утворень із системою державних органів і місцевого самоврядування, яка функціонує в їх межах. Цим підкреслюється, що адміністративно-територіальний устрій – це внутрішньо узгоджене об'єднання адміністративно-територіальних одиниць з упорядкованою структурою. У результаті такого об'єднання забезпечується необхідна організаційна єдність, створюється певна система адміністративно-територіального устрою, де кожна адміністративно-територіальна одиниця охоплює певний територіальний колектив, інтереси якого виражають відповідні представницькі органи [11, с. 40].

Отже, адміністративно-територіальним устроєм є поділ території держави на окремі частини (адміністративно-територіальні одиниці). Відповідно до такого поділу будується система місцевих органів державної влади та функціонує місцеве самоврядування.

Кожна частина території України має свої традиції, свою специфіку та відмінності.

Відповідно до ст. 133 Конституції України систему адміністративно-територіальний устрою країни складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони у містах, селища і села [3].

Адміністративно-територіальний устрій України становить цілісну систему адміністративно-територіальних одиниць. Адміністративно-територіальна одиниця в Україні «не має політичної самостійності і слугує територіальною основою для побудови системи місцевих та регіональних органів державної влади та здійснення місцевого самоврядування» [9, с. 159].

Адміністративно-територіальні одиниці з огляду на те значення й місце, яке вони посідають у системі адміністративно-територіального устрою України, не є однорідними.

Де-юре первинним рівнем адміністративно-територіального устрою є села, селища, міста, райони у містах. Середнім є сільські райони та міста з районним поділом. Верхнім рівнем адміністративно-територіального устрою є АРК та області, міста Київ і Севастополь.

За своїми географічними ознаками адміністративно-територіальні одиниці також не є однорідними. Вони поділяються на регіони (АРК, області, райони) та населені пункти (села, селища, міста).

Населеним пунктом є частина комплексно заселеної території, яка склалася внаслідок спільної діяльності людей, має сталий склад населення, власну назву та зареєстрована в порядку, що визначений законодавством.

Де-факто, населені пункти в Україні можна поділити на сільські (села і селища) та міські (міста та селища міського типу).

Усі населені пункти України підлягають обов'язковому включенню до Державного реєстру адміністративно-територіальних одиниць. Підставою для включення або виключення з Державного реєстру адміністративно-територіальних одиниць України населених пунктів та інших адміністративно-територіальних одиниць є рішення органу, до повноважень якого належить вирішення цих питань.

Державний реєстр адміністративно-територіальних одиниць України веде Кабінет Міністрів України в порядку, що визначається Верховною Радою України.

Україна на момент проголошення незалежності мала сформований територіальний устрій, який залишився без істотних змін й після прийняття Конституції України.

З наведеного формулюється висновок, що в основі державного устрою лежить територіальний устрій держави і як його складова – адміністративно-територіальний устрій, на-

ціональний склад населення: нації, народи і національні меншини, що проживають на території держави, та їхнє державне і політичне самовизначення. Тобто поняття державного устрою включає в себе поняття територіального устрою і поняття адміністративно-територіального устрою.

Державний устрій України є визначальним для конституційної системи сучасної української держави.

Конституційно-правовий статус міста та будь-якої адміністративно-територіальної одиниці в державі залежить від державного устрою, територіального устрою та адміністративно-територіального устрою (поділу).

В адміністративно-територіальному устрої держави міста завжди займали головне місце і відігравали велику та визначну роль в її економічному, політичному і культурному розвитку.

Спочатку всі найдавніші держави світу існували у формі міст. Вони за всіх історичних періодів були важливими економічними, промисловими, торговельними, політичними і культурними центрами, ідеальними місцями для активної суспільної і соціальної діяльності людей. Місто традиційно є територією зосередження значних ресурсів і джерел впливу [12, с. 72].

В історії людства місто завжди було осередком демократичних традицій.

Місто як територіальна і публічно-правова одиниця відрізняється від села тим, що у своїй діяльності відірване від «прямого зв'язку з природою» і виконує «вищі» соціальні функції – передусім «організує державу, а відтак – усю публічну адміністрацію, організує і веде промисловість, обмін, транспорт, фінанси, науку і мистецтво, а на долю села залишається сільське господарство» [13, с. 162–164, 168].

Більш вагоме значення, ніж у селах і селищах, на рівні міст має політична галузь. Це зумовлено наявністю в містах підприємств, організацій, вищих навчальних закладів, інших установ, саме міста є центрами розвитку науки, в них зосереджено кращий потенціал вчених, письменників, людей інших творчих професій, що повною мірою сприяє більшій політичній активності членів територіальних громад цього рівня. Слід також зазначити, що великі міста часто мають багаторівневу систему самоврядування, що дає змогу розподілити їх компетенцію за відповідними внутрішніми рівнями [14, с. 509].

Справедливо буде підкреслити, що без міст існування держави взагалі неможливе. Доля держави значною мірою визначається розвитком її міст. Важко переоцінити роль міст у розвитку європейської цивілізації. Саме міста принесли їй велич завдяки своїй самостійності відносно держав, яка творилася ними вже за власним образом [15, с. 541–542].

Розвиток міст зазвичай відбувався не в ідеальних умовах, оскільки існувало багато перешкод, які слід було долати. Одні міста переборювали їх відносно легко, інші зустрічалися з майже нездоланими перешкодами, що призводило до стагнації і навіть регресу їхнього розвитку. Однак вони завжди протягом всієї нової історії були центрами консолідації націй [16, с. 6].

У загальному плані умови розвитку міст залежать від їх розташування, історичної спадщини і, передусім, від сформованої функціональної структури. Зростаюча самостійність міст тягла за собою певну незалежність в управлінні господарськими справами. Міста поступово надіялися правами юридичної особи [17, с. 11].

Майже в усіх країнах Європи, як і в Україні, вирішальними чинниками розвитку міст були промисловість і процес урбанізації. Завдяки розвитку промисловості надзвичайно динамічного піднесення набули ті міста, які швидко ставали промисловими. Нині домінуючим чинником розвитку міст стає сектор послуг: у фінансовій сфері, сфері науки, культури, туризму й адміністрування. Київ, Харків, Львів, Дніпро, Запоріжжя й Одеса – визнані у світі центри культури, освіти і науки. Бурхливий розвиток українських міст ставить Україну до ряду передових високорозвинутих країн зі значним науково-технічним потенціалом.

Сьогодні місто – це основна соціально-економічна і адміністративна одиниця, яка є елементом структури великих і середніх регіонів України.

Міста, особливо великі, є важливими центрами промисловості, науки, тому в них формуються сприятливі умови для створення на територіальній основі виробничо-наукових комплексів.

Великі міста відіграють провідну роль у сучасному розселенні, зосереджуючи значну частину економічного і творчого потенціалу. Саме в них найбільш активно проходить процес науково-технічної революції. Великі міста є основними центрами з підготовки висококваліфікованих кадрів для найважливіших галузей господарства.

Міста, володіючи розвинутою інфраструктурою, мають можливість створювати найкращі передумови для інтенсивного розвитку України, забезпечують територіально-господарську інтеграцію нашої держави і зміцнюють її економічну цілісність.

У містах сьогодні проживає дві третини населення України, причому доля міського населення неухильно зростає. Зростає також і загальна кількість міст, які мають величезне значення у розвитку українського суспільства. У містах концентрується основний виробничий, інтелектуальний і духовний потенціал, тому саме їм відводиться вирішальна роль у переході України до нового цивілізованого і науково-інформованого суспільства, в якому духовність, громадянська злагода, право на працю, свобода людини та гідні умови її життя мають забезпечуватися владою і державою [18, с. 46].

Постійно зростає значення і роль міст разом з розвитком соціально-економічних і культурних відносин.

Значення міст не обмежується тим, що вони виступають у ролі адміністративних центрів держави. Саме в містах проявляється політичне життя держави, народжуються передові суспільні починання, формуються стимули щодо подальшого соціально-економічного розвитку міста і держави в цілому. Міста перетворилися на адміністративно-територіальні одиниці з відносною автономією, які об'єднують спільноти людей з певними інтересами, та побудованою на схожих засадах системою управління, організацією комунального господарства, будівництва та інших складових міського господарства [19, с. 269].

Кожному місту притаманні свої специфічні риси, які поділяють за чотирма критеріями: демографічний, функціональний, просторовий і соціологічний. Ці критерії відіграють вирішальну роль при наданні містам прав щодо самостійного вирішення питань місцевого значення.

Під демографічним критерієм, який є основним і має вирішальне значення для надання зазначених прав, розуміють відповідну кількість населення міста.

Функціональний критерій включає в себе диференційовану структуру функцій переважно неаграрної діяльності.

Просторовий критерій характеризує місто з боку щільності заселення міста, форми і структури упорядкування території, компактності забудови.

За допомогою соціологічного критерію визначається специфічний образ життя населення міста.

Не можна не погодитися з думкою деяких правознавців, які виділяють ще одну рису міста – за юридичним критерієм, згідно з яким місто характеризується як суб'єкт в політико-адміністративному поділі країни [20, с. 395].

За своїм значенням у системі адміністративно-територіального устрою України міста поділяються на міста загальнодержавного значення (місто Київ і Севастополь), міста обласного, республіканського та районного значення. Міста всіх рівнів посідають місце повноправних одиниць адміністративно-територіального устрою України. Вони є складним об'єктом управління, який являє собою певну цілісність, що складається із взаємопов'язаних і взаємодоповнюючих ланцюгів, які впливають на якісні й кількісні характеристики даної цілісності.

Правова природа міста пов'язана з територіальними громадами та їх об'єднаннями, а також з такими інститутами конституційного ладу, як громадянське суспільство, національні меншини, місцеве самоврядування. Розвиток будь-якого територіального утворення неможливий без управління діяльністю населення, що формує місцеву громаду [21, с. 398].

Місто реалізує свої конституційні права через правову активність населення. Існує широке коло економічних, технологічних, соціокультурних факторів, які впливають на розвиток сучасного міста, але основою міського розвитку є пряма участь мешканців міста у здійсненні управління місцевими справами, що реалізується через органи місцевого самоврядування.

Розвиваючись як адміністративно-політичний, соціально-економічний, історико-культурний центр відповідної території, місто набуває характерних рис, які виділяють його з-поміж інших об'єктів конституційно-правового регулювання і знаходять своє вираження у конституційно-правовому статусі міста, що визначає його місце і роль у складній системі конституційно-правових відносин [22, с. 8].

На жаль, доводиться констатувати, що чинне законодавство України недостатньо диференціює статус міст. Відкритим залишається питання щодо правового статусу обласних центрів, райцентрів, міст-мільйонників, малих міст, курортно-оздоровчих міст тощо. На сьогодні законодавчо не врегульовані питання щодо недоторканності кордонів адміністративно-територіальної одиниці, не визначено межі права їх власності.

В Україні 2003 р. було розпочато, проте не було закінчено роботу щодо вдосконалення системи адміністративно-територіального устрою з метою приведення її у відповідність до Конституції України з урахуванням національного та найкращого міжнародного досвіду, рівня соціально-економічного розвитку країни, підвищення ефективності управління територіями, зниження витрат на утримання державних органів та органів місцевого самоврядування, а також поліпшення якості надання послуг населенню, забезпечення надання їх на рівні загальнодержавних соціальних стандартів. З того часу це питання неодноразово порушувалося, про те так доведене до кінця й не було.

У січні 2020 р. роботу над прийняттям закону про адміністративно-територіальний устрій знову поновлено. До Верховної Ради України подано черговий проект закону щодо адміністративно-територіального устрою – законопроект № 2804 від 24 січня 2020 року «Про засади адміністративно-територіального устрою України» [23], який є одним з документів пакету нормативно-правових актів щодо децентралізації. Проектом передбачено основні засади адміністративно-територіального устрою України, порядок утворення, ліквідації, встановлення і зміни меж адміністративно-територіальних одиниць та населених пунктів.

Проте станом на березень 2020 р. цей закон вже було відкликано, отже, чи буде прийнято закон про територіальний чи адміністративно-територіальний устрій, як того вимагає Конституція України, покаже тільки час.

В Україні й досі залишається не вирішеною проблема із селищами міського типу, які розташовані поряд або в межах інших міст, не входять до їх складу й існують як самостійні категорії адміністративно-територіального устрою всупереч Конституції України. Таким частинам території необхідно надати статус частини міста або окремого міста чи селища, закріпивши та визначивши це на законодавчому рівні, оскільки селище міського типу як адміністративно-територіальна одиниця Конституцією України не передбачено.

На недосконалість та суперечливість існуючого в Україні адміністративно-територіального устрою неодноразово вказувалося та відомими світовими організаціями. І це об'єктивно. Він не є перспективним для подальшого розвитку нашої країни, суперечить ст.ст. 132–133 Конституції України, тому треба розпочати опрацювання наукових засад нового адміністративно-територіального устрою

Маючи на меті привести систему адміністративно-територіального устрою у відповідність до Конституції України, необхідно вирішити питання щодо ліквідації надмірної подрібненості адміністративно-територіальних одиниць на нижчому рівні і укрупнення населених пунктів України, ліквідувавши тим самим деякі села, селища та «міста в містах». Ці питання мають бути врегульовані при проведенні адміністративно-територіальної реформи.

На нашу думку, статус міст має визначатися принципами визначення кордонів міст, формуванням представницьких і виконавчих органів влади в містах, структурою і повноваженнями органів державної влади та органів місцевого самоврядування на території міст, наявністю комунальної власності, а також структурою формування, використання і співвідношення міського і державного бюджетів.

Висновки. Світовий досвід свідчить про можливість і необхідність прийняття законодавчих актів, які б закріплювали основні питання життєдіяльності конкретних міст, враховуючи чисельність населення, історію, динаміку розвитку тощо. На нашу думку, адміністративно-територіальна реформа має супроводжуватися прийняттям законів про окремі види міст. Оскільки Україна прагне стати європейською державою, їй доцільно було б у проце-

сі правотворчості про адміністративно-територіальний устрій враховувати європейські тенденції муніципалізації та регіоналізації. Україні неодноразово вказувалося на недоліки адміністративно-територіального устрою: нечіткість, суперечливість, незавершеність, невідповідність основним засадам місцевого самоврядування. На сучасному етапі розвитку України потрібно законодавчо врегулювати правовий статус адміністративно-територіальних одиниць, визначити критерії для утворення області, міста, району, сільського населеного пункту, переглянути наявний поділ міст на міста республіканського, обласного та районного значення. Для цього має бути розроблено сучасну теорію правового статусу населених пунктів і особливо міст, оскільки вони займають пріоритетне місце в соціально-економічному розвитку держави.

Основною соціально-економічною та адміністративно-територіальною одиницею у державі є місто. Воно є елементом структури великих і середніх регіонів України, важливим центром промисловості й науки. Саме у місті відбувається політичне життя держави, народжуються передові суспільні починання, формуються стимули щодо подальшого соціально-економічного розвитку міста і держави в цілому. Враховуючи всі економічні, політичні, соціальні та правові перетворення, що вже відбулися в Україні, розуміючи, що місто є певною соціально-правовою цінністю, яка сприяє розвитку держави, демократичних інституцій і прогресу людства, пам'ятаючи, що місто завжди було домінуючим у політиці українського державотворення, країна на будь-якій стадії свого розвитку має сприяти функціонуванню, укріпленню та розвитку міст, створюючи для цього розвинуту правову основу.

Список використаної літератури

1. Телешун С. Державний устрій України. Перспективи розвитку. *Віче*. 2000. № 7. С. 56–67.
2. Паламарчук М., Паламарчук О. Територіальний устрій України. *Вісник НАН України*. 1996. № 11–12. С. 10–16.
3. Конституція України від 28 червня 1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр/page4202> (дата звернення: 15.04.2020).
4. Козюбра М., Колодій А., Копейчиков В., Лисенков С., Медведчук В. Основи теорії держави і права. К., 1997. 289 с.
5. Телешун С. Поняття державного устрою України: проблеми теорії і практики. *Право України*. 2000. № 6. С. 14–19.
6. Корнієнко М.І. Територіальний устрій і місцеве самоврядування в Україні. Конституційне право України / за ред. В.Ф. Погорілка. К.: Наукова думка, 2000. С. 603–668.
7. Проблеми реалізації Конституції України: теорія і практика / відп. ред. В.Ф. Погорілко: Монографія. К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України: А.С.К., 2003. 652 с.
8. Фрицький О.Ф. Конституційне право України: підручник. К.: Юрінком Інтер, 2002. 536 с.
9. Кравченко В.В. Конституційне право України у визначеннях та схемах: навчальний посібник. К.: Атіка, 2002. 192 с.
10. Костюченко О.А. Конституційне право України: навч.-метод. посіб. для самост. вивч. дисц. К.: КНЕУ, 2001. 116 с.
11. Федчишин М., Фрончко В. Новий адміністративно-територіальний устрій України і місцеве самоврядування. Характер взаємозв'язку. *Віче*. 2001. № 4. С. 38–46.
12. Европейская Хартия городов, Страсбург, 17–19 марта 1992 г. / Біленчук П.Д., Кравченко В.В., Підмогильний М.В. Місцеве самоврядування в Україні (муніципальне право). К.: Атіка, 2000. С. 68–112.
13. Шаповал М. Загальна соціологія. К.: Український Центр духовної культури, 1996. 367 с.
14. Батанов О.В. Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні. *Проблеми реалізації Конституції України: теорія і практика: монографія* / відп. ред. В.Ф. Погорілко. К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України: А.С.К., 2003. С. 482–524.
15. Бродель Ф. Матеріальна цивілізація, економіка і капіталізм XV–XVIII вв. М., 1986. Т. 1. 622 с.

16. Квитка С.А. К вопросу о становлении местного самоуправления в Украине. *Грані*. 2000. № 5 (13). С. 9–14.
17. Черкасов А.И. Сравнительное местное управление. М.: ФОРУМ-ИНФРА-М, 1998. 160 с.
18. Янкова З.А., Родзинская И.Ю. Проблемы большого города. М.: Наука, 1982. 129 с.
19. Хартія Українських міст, прийнята Загальними зборами Асоціації міст України 26 червня 1997 р., м. Київ / Біленчук П.Д., Кравченко В.В., Підмогильний М.В. Місцеве самоврядування в Україні (муніципальне право). К.: Атіка, 2000. С. 268–287.
20. Саханенко С. Місто як політико-управлінська система. *Вісник Української Академії державного управління*. 2000. № 3. С. 395–403.
21. Конституционное право: учебник / отв. ред. А.Е. Козлов. М.: БЕК, 1996. 684 с.
22. Куйбіда В.С. Конституційно-правові проблеми міського самоврядування в Україні. Львів: Літопис, 2001. 376 с.
23. Про засади адміністративно-територіального устрою України: Проект Закону України від 24.01.2020 р. № 2804. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67986 (дата звернення: 15.04.2020).

CITY AS A SETTLEMENT: A PLACE IN THE ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL SYSTEM OF UKRAINE

Veronika N. Shkabarо, PhD in Legal Sciences, Associate Professor, Head of the Department of Law, Alfred Nobel University (Ukraine)
E-mail: vshkabarо@duan.edu.ua
DOI: 10.32342/2709-6408-2020-1-1-5

Key words: *city, settlement, system, state system, administrative-territorial system, territory, normative-legal acts.*

The article is devoted to the study of the place of the city as a settlement in the system of administrative-territorial system of the state. The fate of the state is largely determined by the development of its cities. It was substantiated the author's position about the significance and special influence of the territory and its territorial units on the development and functioning of the state. Countries cannot develop without the division of its territory. Today, almost all states divide their territory into certain territories, within which state and local government are exercised. Each state has its own administrative and territorial system. The analysis of works on definition of concepts "state system", "territorial system", "administrative-territorial system", "administrative-territorial division" is carried out. The differences of these concepts are given. The norms of the Constitution of Ukraine, which determine the constitutional bases of the territorial structure, administrative-territorial structure and the status of the cities of Ukraine, are given and analyzed. The author notes that today the city is the main administrative-territorial unit. It is an element of the structure of large and medium-sized regions of Ukraine. The position on the role of cities in the state is given. Cities are important centers of industry and science. The political life of the state is manifested in the cities, advanced social undertakings are born, and incentives are formed for the further socio-economic development of the city and the state as a whole. Attention is drawn to the fact that today the development of each city depends on an effective and balanced state policy in the field of local self-government, as well as on the activity of territorial communities. It is emphasized that the existence of the state is impossible without cities at all, because the fate of the state is largely determined by the development of its cities. It is noted that the city is a subject in the political and administrative division of the country, which determines the appropriate legal feature of the city as a settlement. The differences between urban and rural settlements are given. The author proves the relevance of the topic of the need for administrative-territorial reform in Ukraine. It was resumed of the Ukrainian authorities in 2020. The author proposes to follow the course of eliminating the excessive fragmentation of the internal territorial structure of cities and other settlements during the administrative-territorial reform, to eliminate some villages, settlements and "cities in cities". The author argues that the status of cities should be determined by the principles of defining city boundaries, the formation of representative and executive bodies in cities, their functional purpose.

References

1. Teleshun, S. (2000). *Derzhavnyj ustrij Ukrainy. Perspektyvy rozvytku* [State system of Ukraine. Development prospects]. *Viche* [Chamber], no. 7, pp. 56-67.
2. Palamarchuk, M., Palamarchuk, O. (1996). *Terytorial'nyj ustrij Ukrainy* [Territorial system of Ukraine]. *Visnyk NAN Ukrainy* [Bulletin of the NAS of Ukraine], no. 11-12, pp. 10-16.
3. The Verhovna Rada of Ukraine (1996). Constitution of Ukraine. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vr/paran4202> (accessed 15 April 2020).
4. Koziubra, M., Kolodij, A., Kopejchykov, V., Lysenkov, S., Medvedchuk, V. (1997). *Osnovy teorii derzhavy i prava* [Fundamentals of the theory of state and law]. Kyiv, 289 p.
5. Teleshun, S. (2000). *Poniattia derzhavnoho ustroiu Ukrainy: problemy teorii i praktyky* [The concept of the state system of Ukraine: problems of theory and practice]. *Pravo Ukrainy* [Law of Ukraine], no. 6, pp. 14-19.
6. Korniienko, M.I. (2000). *Terytorial'nyj ustrij i mistseve samovriaduvannia v Ukraini. Konstytutsijne pravo Ukrainy* [Territorial system and local self-government in Ukraine. Constitutional law of Ukraine]. Kyiv, pp. 603-668.
7. Pohorilko V.F. (2003). *Problemy realizatsii Konstytutsii Ukrainy: teoriia i praktyka* [Problems of implementation of the Constitution of Ukraine: theory and practice]. Kyiv, 652 p.
8. Fryts'kyj, O.F. (2002). *Konstytutsijne pravo Ukrainy* [Constitutional Law of Ukraine]. Kyiv, 536 p.
9. Kravchenko, V.V. (20002). *Konstytutsijne pravo Ukrainy u vyznachenniakh ta skhemakh* [Constitutional law of Ukraine in definitions and schemes]. Kyiv, 192 p.
10. Kostiuchenko, O.A. (2001). *Konstytutsijne pravo Ukrainy* [Constitutional law of Ukraine]. Kyiv, 116 p.
11. Fedchyshyn M., Fronchko V. (2001). *Novyj administratyvno-terytorial'nyj ustrij Ukrainy i mistseve samovriaduvannia. Kharakter vzaiemozv'iazku* [New administrative-territorial system of Ukraine and local self-government. The nature of the relationship]. *Viche* [Chamber], no. 4, pp. 38-46.
12. *Evropejskaia Khartyia horodov* [European Charter of Cities], Strasburh, 17-19 march 1992. Bilenchuk P.D., Kravchenko V.V., Pidmohyl'nyj M.V. *Mistseve samovriaduvannia v Ukraini (munitsypal'ne pravo)* [Local self-government in Ukraine (municipal law)]. Kyiv, 2000, pp. 68-112.
13. Shapoval, M. (2000). *Zahal'na sotsiologhiia* [General sociology]. Kyiv, 367 p.
14. Batanov, O.V. (2003). *Konstytutsijni zasady mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini. Problemy realizatsii Konstytutsii Ukrainy: teoriia i praktyka: monohrafiia* [Constitutional principles of local self-government in Ukraine. Problems of realization of the Constitution of Ukraine: theory and practice]. Kyiv, In-t derzhavy i prava im. V.M. Kores'koho NAN Ukrainy, pp. 482-524.
15. Brodel', F. (1986). *Materyal'naia tsyvylyzatsiia, ekonomyka y kapytalizm XV-XVIII* [Material civilization, economics and capitalism 15-18 centuries]. Moscow, vol. 1, 622 p.
16. Kvytka, S.A. (2000). *K voprosu o stanovlenny mestnoho samoupravleniia v Ukrainy* [On the question of the formation of local self-government in Ukraine]. *Hrani* [Faces], no. 5 (13), pp. 9-14.
17. Cherkasov, A.Y. (1998). *Sravnitel'noe mestnoe upravlenye* [Comparative local government]. Moscow, 160 p.
18. Yankova, Z.A., Rodzynskaia, Y.Yu. (1982). *Problemy bol'shoho horoda* [Problems of the big city]. Moskva, 129 p.
19. *Khartiia Ukrain's'kykh mist, pryjniata Zahal'nymy zboramy Asotsiatsii mist Ukrainy 26 chervnia 1997* [Charter of Ukrainian Cities, adopted by the General Meeting of the Association of Ukrainian Cities on June 26, 1997]. Bilenchuk P.D., Kravchenko V.V., Pidmohyl'nyj M.V. *Mistseve samovriaduvannia v Ukraini (munitsypal'ne pravo)* [Local self-government in Ukraine (municipal law)]. Kyiv, 2000, pp. 268-287.
20. Sakhanenko, S. (2000). *Misto iak polityko-upravlins'ka systema* [City as a political and administrative system]. *Visnyk Ukrain's'koi Akademii derzhavnoho upravlinnia* [Bulletin of the Ukrainian Academy of Public Administration], no. 3, pp. 395-403.
21. *Konstytutsyonnoe pravo* [Constitutional law]. Moscow, 1996, 684 p.
22. Kujbida, V.S. (2001). *Konstytutsijno-pravovi problemy mis'koho samovriaduvannia v Ukraini* [Constitutional and legal problems of city self-government in Ukraine]. L'viv, 376 p.
23. The Verkhovna Rada of Ukraine (2020). **Draft Law of Ukraine "On the principles of administrative-territorial organization of Ukraine"**. Available at: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67986 (accessed 15 April 2020).

Одержано 23.04.2020.

УДК 342.1(477)

DOI: 10.32342/2709-6408-2020-1-1-6

Т.М. ЗАВОРОТЧЕНКО,

кандидат юридичних наук, доцент,

*доцент кафедри теорії держави і права, конституційного права та державного управління
Дніпровського національного університету імені Олеся Гончара*

ДО ПИТАННЯ ПРО МІСЦЕ ПОЛІТИЧНИХ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ Й ГРОМАДЯНИНА В СИСТЕМІ КОНСТИТУЦІЙНИХ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ Й ГРОМАДЯНИНА В УКРАЇНІ

Розглянуто проблему визначення місця політичних прав і свобод людини й громадянина в системі конституційних прав і свобод особистості. На основі аналізу ознак політичних прав і свобод визначено, які органи державної влади та суб'єкти громадянського суспільства беруть участь у вирішенні практичних питань, пов'язаних з реальним застосуванням всіх політичних прав і свобод людини в житті суспільства. Досліджено роль державних органів у механізмі забезпечення політичних прав і свобод особистості. Вирішено завдання, що були поставлені при написанні статті. З'ясовано роль і значення політичних прав і свобод людини в системі конституційних прав і свобод людини й громадянина. Розкрито основні ознаки політичних прав і свобод. Досліджено особливості впливу політичних прав і свобод на громадянське суспільство. Зазначено, що Конституція України приділяє особливу увагу питанню конституційного закріплення політичних прав і свобод людини й громадянина. Це є цілком закономірним, оскільки політичні права і свободи людини й громадянина в сучасних умовах стали загально визнаною найвищою суспільною цінністю. Визначено та надано характеристику ознакам політичних прав і свобод людини та громадянина. Доведено, що місце політичних прав і свобод людини й громадянина визначається не тільки їх ознаками, а й закріпленням політичних прав і свобод на міжнародному рівні. Наведено та проаналізовано основні міжнародні нормативно-правові акти, які мають важливе значення для механізму забезпечення прав і свобод людини. Автор зазначає, що політичні права і свободи людини реалізуються в суспільстві, у спілкуванні та співробітництві людей. Їх регулюють родина, власність, мораль, право, інші суспільні інститути (традиції, звичаї, релігія), що створюють у сукупності середовище людської життєдіяльності. Проаналізовано місце органів державної влади в механізмі забезпечення прав і свобод людини та громадянина. Автор зазначає, що суб'єкти громадянського суспільства відіграють значну роль у механізмі забезпечення конституційних політичних прав і свобод людини й громадянина. Зроблено висновок, що місце конституційних політичних прав і свобод людини й громадянина визначається обмеженням зловживань політичними правами. Політичні права і свободи можна назвати головним елементом системи прав і свобод людини й громадянина в Україні.

Ключові слова: суб'єкт політичних прав, політичні відносини, політичні функції держави.

Рассматривается проблема места политических прав и свобод человека и гражданина в системе конституционных прав и свобод личности. На основе анализа признаков политических прав и свобод определены органы государственной власти и субъекты гражданского общества, которые принимают участие в решении практических вопросов, связанных с реальным применением всех политических прав и свобод человека в жизни общества. Исследована роль государственных органов в механизме обеспечения политических прав и свобод личности. Решены задачи, поставленные при написании статьи. Выяснена роль и значение политических прав и свобод человека в системе конституционных прав и свобод человека и гражданина. Раскрыты основные признаки политических прав и свобод. Исследованы особенности влияния политических прав и свобод на гражданское общество. Отмечено, что Конституция Украины уделяет особое внимание вопросу конституционного закрепления политических прав и свобод человека и гражданина. Это вполне закономерно, по-

скільки політичні права і свободи людини і громадянина в сучасних умовах стали общепризнаною вищою суспільною цінністю. Визначено і охарактеризовано ознаки політичних прав і свобод людини і громадянина. Доведено, що місце політичних прав і свобод людини і громадянина визначається не тільки їх ознаками, але й закріпленням політичних прав і свобод на міжнародному рівні. Приведено і проаналізовано основні міжнародні нормативно-правові акти, які мають важливе значення для механізму забезпечення прав і свобод людини. Автор зауважує, що політичні права і свободи людини реалізуються в суспільстві, в общении і співпраці людей. Їх регулюють сім'я, власність, мораль, право, інші суспільні інститути (традиції, звичаї, релігія), які створюють в сукупності середовище людської діяльності. Проаналізовано місце органів державної влади в механізмі забезпечення прав і свобод людини і громадянина. Автор зауважує, що суб'єкти громадянського суспільства грають важливу роль в механізмі забезпечення конституційних політичних прав і свобод людини і громадянина. Зроблено висновок, що місце конституційних політичних прав і свобод людини і громадянина визначається обмеженням надмірного використання політичними правами. Політичні права і свободи можна назвати основним елементом системи прав і свобод людини і громадянина в Україні.

Ключові слова: суб'єкт політичних прав, політичні відносини, політичні функції держави.

Постановка проблеми. Починаючи висвітлення теоретичних і практичних положень щодо місця політичних прав і свобод у системі конституційних прав і свобод громадян, доречно звернути увагу на той факт, що вчені-державознавці завжди надавали особливого значення політичним правам і свободам як одній з найважливіших умов участі громадян в управлінні справами суспільства і держави, приділяли значну увагу розвитку їх ініціативи і суспільно-політичної самодіяльності.

Стан дослідження. Проблема місця політичних прав і свобод людини й громадянина в системі конституційних прав і свобод людини не була належним чином досліджена в юридичній науці України. Разом з цим конституційне регулювання політичних прав і свобод здійснювали Н.П. Гаєва, А.В. Грабильніков, І.В. Дробуш, В.І. Кафарський, А.Ю. Олійник, О.В. Пушкіна, О.В. Прієшкіна та ін. У своїх працях вони висвітлюють загальні питання виникнення і формування окремих видів політичних прав і свобод людини й громадянина, визначають ті чи інші їх особливості. Водночас зазначимо, що зазвичай сучасні дослідження здійснюються безвідносно до ознак і суспільно-політичних функцій держави для надання можливості політичним правам і свободам виконуватися в повному обсязі.

З огляду на це авторка статті ставить за мету дослідити роль державних органів у механізмі забезпечення політичних прав і свобод особистості. Досягнення поставленої мети опосередковує необхідність вирішення завдань такого спрямування: з'ясувати роль і значення політичних прав і свобод людини в системі конституційних прав і свобод людини й громадянина; розкрити основні ознаки політичних прав і свобод; дослідити особливості впливу політичних прав і свобод на громадянське суспільство.

Виклад основного матеріалу. Конституція нашої держави приділяє особливу увагу питанню конституційного закріплення політичних прав і свобод людини й громадянина. На наш погляд, це є цілком закономірним, оскільки політичні права і свободи людини й громадянина в сучасних умовах стали загальноновизнаною найвищою суспільною цінністю. Багато аспектів політичних прав і свобод є актуальними ще й тому, що в комплексі зазначена група прав і свобод є малодослідженою і не достатньо закріпленою. А тому спробуємо продемонструвати, яким чином здійснюється закріплення та практичне здійснення політичних прав і свобод людини й громадянина і як політичні права і свободи стали основним критерієм міри демократичності України.

Безумовно, зловживання політичними правами і свободами проявляється, в першу чергу, в процесі реалізації суб'єктивних прав. Мається на увазі, що саме тут конкретний суб'єкт політичних прав і свобод може довільно розширювати правові параметри та ігнорувати правові інтереси, потреби, свободи інших суб'єктів політичних прав і свобод, тобто досягати своїх життєвих правових цілей за рахунок інтересів держави, суспільства і його членів. Носій конкретних суб'єктивних політичних прав і свобод юридично здійснює правомірну поведінку, він не має мотивації і намірів до здійснення правопорушення, але на практиці перешкоджає політичним правам і свободам інших осіб.

Місце політичних прав і свобод необхідно розкрити досліджуючи ознаки політичних прав і свобод людини й громадянина, які є критерієм розкриття специфічних рис, властивим лише політичним правам і свободам на відміну від інших видів прав і свобод людини й громадянина.

Ми вважаємо, що політичним правам і свободам людини й громадянина властиві такі ознаки:

1. Політична свобода громадян демократичної держави, яка являє собою сукупність фактичних можливостей, які випливають із системи суспільних відносин, що складаються і відбуваються в наш час, які забезпечують їх участь у суспільно-політичній і державній діяльності, а також стимулюють розвиток їхньої ініціативи і політичної самодіяльності.

2. Політичні права і свободи людини й громадянина становлять єдність і тим самим характеризують рівень політичної свободи в суспільстві. Стосовно цієї ознаки політичних прав і свобод необхідно відзначити, що зміст і міра реальності цієї групи прав і свобод людини залежать від соціального і державного ладу.

3. Повна і чітка сформульованість чинною Конституцією основних прав і свобод громадян у сфері політичних відносин. Крім того, Основний Закон ув'язав систему цих прав і свобод з усіма сторонами політичного самоврядування народу і формами реалізації народовладдя.

4. Здійснення політичних прав і свобод спрямоване на задоволення суспільних потреб і особистих інтересів громадян. Слід зазначити, що гармонійне поєднання цих потреб та інтересів служить тими мережами, в яких мають здійснюватися політичні права і свободи. Адже їх реалізація не має суперечити інтересам суспільства й держави і законним інтересам особистості. Причому будь-яке використання зазначених прав і свобод на шкоду народу, суспільству або державі суперечить їх істинній природі.

5. Державою управляє весь український народ безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, тому здійснення політичних прав і свобод має переважно не індивідуальний, а колективний характер.

6. Система політичних прав і свобод людини й громадянина в Україні, що включає в себе весь перелік видів політичних прав і свобод.

7. Пріоритетність, яка підкреслюється місцем політичних прав і свобод у другому розділі Конституції України, що означає їх велику значущість для всіх громадян нашої держави, а також відображення політичних прав і свобод у деяких міжнародних нормативних актах.

8. Загальність політичних прав і свобод, тобто належність всім особам, які проживають на території України.

9. Індивідуальний характер деяких політичних прав і свобод, що розкриває їх поширення на конкретну особу за певних обставин.

10. Державна забезпеченість, сутність якої полягає в тому, що державна влада і держава в цілому створюють загальні умови для реалізації політичних прав і свобод, які опосередковують політичну свободу особистості, її прямиї, безпосередній зв'язок з народовладдям. Усі вони відповідають вимогам Міжнародного пакту про громадянські й політичні права та Європейській Конвенції про захист прав і основних свобод людини. Стосовно Міжнародного договору про громадянські й політичні права, який був прийнятий 16 грудня 1966 р. та набув чинності (включаючи Україну) 23 березня 1976 р., слід відзначити, що він закріплює положення про те, що держави, беручи до уваги принципи, проголошені Статутом ООН щодо визнання гідності, властивої всім членам людської сім'ї та рівних і невід'ємних їхніх прав, які становлять основу свободи, справедливості і загального миру, визнаючи, що ці права випливають з властивої людській особистості гідності, визнаючи, що згідно із Загальною декларацією прав людини ідеал вільної людської особистості, яка користується громадянською і політичною свободою і свободою від страху злиднів, можна здійснити, тільки якщо будуть створені такі умови, за яких кожен може користуватися своїми економічними, соціальними і культурними правами так само, як і своїми громадянськими і політичними правами, беручи до уваги, що за Статутом ООН держава зобов'язана заохочувати загальне поважання і додержання свобод людини, беручи до уваги, що кожна окрема людина, маючи обов'язки щодо інших людей і того колективу, до якого вона належить, має добиватися заохочення і додержання визнаних свобод, погоджується на таке [1, с. 53]. Далі у пакті розкрито громадянські й політичні свободи людини.

Важливе значення для механізму забезпечення міжнародних свобод людини має Факультативний протокол до Міжнародного пакту про громадянські та політичні права, який було прийнято і відкрито для підписання, ратифікації та приєднання 16 грудня 1966 р. Він набрав чинності 23 березня 1976 р. і для України чинний з 25 жовтня 1991 р. Проколом закріплено порядок прийняття і розгляду Комітетом з прав людини повідомлень від окремих осіб, які твердять, що вони є жертвами порушень якогось із прав, викладених у Пакті про громадянські й політичні права [2, с. 36].

У контексті викладеного вельми доречним є й той факт, що не менш важливе значення для забезпечення політичних прав і свобод людини має Другий факультативний протокол до Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, що спрямований на скасування смертної кари. Прийнятий він був 15 грудня 1989 р. і набув чинності 11 липня 1991 р. [3, с. 26–27].

Отже, місце політичних прав і свобод людини й громадянина визначається не тільки їх ознаками, а й ще закріпленням політичних прав і свобод на міжнародному рівні.

Такими є ознаки існуючих і діючих політичних прав і свобод громадян України. Як зауважує Ж.М. Пустовіт, саме політичні права і свободи людини забезпечують кожній людині можливість бути самостійним суб'єктом суспільного життя. У міру подальшого розвитку і вдосконалення демократії політичні права і свободи стають глибшими, ширшими за змістом, різноманітнішими за формою, що значно підвищує їх соціальну і політичну значущість і роль у суспільному житті та діяльності кожного громадянина [4, с. 40].

Усі вищезазначені ознаки, властиві політичним правам і свободам громадян, характеризують їх як особливий елемент усієї системи конституційних прав і свобод людини й громадянина в Україні.

При дослідженні місця такої групи системи прав і свобод людини й громадянина, як політичні права і свободи в системі конституційних прав і свобод людини й громадянина, необхідно звернути увагу на ті суспільно-політичні функції, які виконує держава для надання певної ролі політичним правам і свободам у демократичному суспільстві.

Як зазначає О.В. Філонов, можна виділити кілька суспільних функцій держави, властивих їй у сучасний період [5, с. 137]. Насамперед, це функція забезпечення цілісності та збереженості того суспільства, формою якого виступає ця держава. На нашу думку, її можна називати політичною функцією, тому що кінцева мета політики в об'єктивному розумінні зводиться до створення умов для спокійного й гармонійного розвитку суспільства. Держава й виникла як спроба перебороти розкол, розбрід, боротьбу в суспільстві, звести суперечності до вирішення в рамках закону.

Але дотепер багато політичних сил розглядають державу як розмінну монету в досягненні своїх егоїстичних інтересів. Тому як тільки вони отримують владу, то відразу спрямовують її силу на відсторонення від суспільної ролі та придушення своїх опонентів і, звичайно, не зважають на думку опозиції й меншості. Останні ж, зазнавши утисків, улаштовують конфронтації, мобілізують свої можливості й за певний час змінюють ситуацію на свою користь. Такі своєрідні «гойдалки» постійно вносять у суспільство напруженість і відволікають його від розбудови свого життя.

Проте давно відомо, і про це чимало писалося, у тому числі й на початку нашого століття, що сучасна держава заснована на компромісі, і Конституція є компромісом, що примирює різні прагнення найбільш впливових соціальних груп у цій державі. Держава є надбанням усього суспільства, і вона не може й не повинна захищати інтереси лише частини людей, ігноруючи, таким чином, інтереси інших. Забуття цього і перетворення держави на знаряддя насильства однієї частини суспільства над іншою неминуче ослабляє державу, розкриває її зв'язок із суспільством і рано чи пізно призводить до її руйнування. Досвід показує, що кращим станом суспільства є такий, коли в ньому панують мир, спокій, співробітництво і конструктивна творчість. І якщо держава такий стан суспільства не підтримує, а дозволяє тим чи іншим політичним силам його розбухувати, підривати, втягувати в конфлікти, не говорячи вже про етнічні або громадянські війни, то, отже, вона не виконує своєї найпершої суспільної функції, не виправдовує свого існування. У такій ситуації важко взагалі говорити про яке-небудь державне управління.

Актуальною функцією держави є забезпечення на всій її території політичних прав і свобод кожної людини й громадянина. Адже саме для цього люди створюють державу і

підтримують її духовно та матеріально. Наприклад, російський соціолог-вигнанець І.А. Ільїн у 30-ті роки ХХ ст. – час терору на його батьківщині – вважав, що покликання держави полягає в тому, щоб за будь-яких умов поводитися з кожним громадянином як духовно вільним і творчим центром сил, тому що праця та твори цих духовних центрів становлять живу тканину народного та державного життя. Ніхто не повинен бути виключений з державної системи захисту, турботи та сприяння; і водночас усі повинні мати можливість працювати та творити за своєю вільною і творчою ініціативою.

Зрозуміло, що політичні права і свободи людини реалізуються в суспільстві, у спілкуванні та співробітництві людей. Їх регулюють родина, власність, мораль, право, інші суспільні інститути (традиції, звичаї, релігія), що створюють у сукупності середовище людської життєдіяльності. Але безсумнівно, що люди різні, й одне і те саме середовище вони використовують для досягнення різних цілей, у тому числі зловмисних, і не бачити цього може лише наївний ідеаліст. За таких умов тільки владна сила суспільства, а точніше держава, здатна бути гарантом того, що свободу буде збережено, захищено, вона стане стійкою і надійною. До кінця минулого століття більшість індустріальних демократій підтвердила у національному законодавстві визнання проголошеного міжнародними деклараціями комплексу політичних прав і свобод людини.

Разом з тим повсякденна практика цих самих країн свідчить, що між юридичним закріпленням політичних прав і свобод людини та реальним їх здійсненням лежить дистанція величезного розміру. Дотепер життя людини піддається постійним небезпекам і часто обривається злочинною рукою. Організована злочинність перетворилася на глобальне явище, інші права і свободи людини порушуються взагалі легко й безкарно.

Крім того, коли ставиться питання про соціальну функцію держави, то її зміст не вичерпується проголошенням і захистом прав і свобод людини. Він набагато ширший і складніший: мається на увазі створення різноманіття умов відтворення й розвитку людини, починаючи з народження нових поколінь, освіти та виховання їх і закінчуючи збереженням пам'яті про померлих предків; формування соціокультурного простору, сприятливого для самореалізації кожної людини, а не тільки обраних; стимулювання творчого зростання людини та використання її талантів і можливостей; втілення в життя принципів соціальної справедливості та багато іншого. Якими б широкими не були політичні права і свободи людини в суспільстві, завжди має зберігатися нитка, що пов'язує її з державою, перетворює людину на громадянина і так додає стабільності та надійності в житті.

У другій половині ХХ ст. змінилися відносини між державою і вільною ринковою економікою. Становлення світового ринку, посилення конкуренції на базі високих технологій, необхідність розвитку людського потенціалу як основного компонента продуктивних сил, розширення технотронних небезпек та ін., зовсім нові обставини політичного життя, привели до того, що держави стали відігравати особливу роль не тільки в економічній сфері, а й у політичному житті суспільства, надаючи змогу таким чином розвитку політичних прав і свобод людини. Завдяки чому майже повсюдно спостерігається зближення глобальних інтересів національної держави та національного бізнесу. Сучасна політична держава не послаблює, а навпаки, підсилює свою економічну функцію, що полягає у створенні організаційно-правових передумов, необхідних для впорядкованої й ефективної економічної діяльності.

Враховуючи те, що політичні права і свободи спрямовані на активну участь долучення людини у життя країни, в управління її справами, вони створюють умови для укріплення зв'язків між людиною та суспільством і громадянином і суспільством. Від реальності до забезпеченості політичних прав і свобод багато в чому залежить сталість устоїв конституційного ладу, його демократизм, рівень політичної культури населення, його зацікавленість у участі у політичному процесі [6, с. 121].

Конституційні органи та суб'єкти громадянського суспільства в механізмі забезпечення конституційних політичних прав і свобод людини й громадянина, здійснюючи свою діяльність, виступають гарантами політичних прав і свобод людини й громадянина в Україні.

Перш за все зазначимо, що роль Верховної Ради України у механізмі забезпечення політичних прав і свобод людини й громадянина визначається виконанням політичного напрямку її діяльності. Сутність політичної функції парламенту полягає у прийнятті законів, здійсненні парламентського контролю за діяльністю Кабінету Міні-

стрів України, бюджетом і фінансами, направленням депутатських запитів до Президента України, інших органів та посадових осіб на її пленарному засіданні, діяльністю органів прокуратури, додержанням Конституції і законів України державними органами, Верховною Радою Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, вирішенні окремих питань безпосередньо або через комітети, тимчасові спеціальні й слідчі комісії.

Розглянемо тепер, яку роль відіграє Президент України в механізмі забезпечення політичних прав і свобод людини й громадянина. У цьому контексті важливо зазначити, що головною особою держави здійснюється організація роботи зі зверненнями громадян. Порядок організації такої роботи закріплюється Конституцією (ст. 40) та законами України [7]. У цьому Указі закріплюється, що, виходячи зі зростання кількості звернень громадян до Президента України, центральних і місцевих органів виконавчої влади, передусім скарг на відсутність належного реагування на них з боку посадових осіб, значна частина цих звернень своєчасно не розглядається або взагалі залишається без розгляду, окремі посадові особи формально і бездушно ставляться до вирішення життєво важливих питань громадян (включаючи і найменш соціально захищених), що викликає їх справедливе обурення, недовіру до органів влади та компрометує ці органи.

На нашу думку, органи виконавчої влади України в механізмі забезпечення політичних прав і свобод людини й громадянина відіграють важливу роль, тому що, забезпечуючи політичні права і свободи людини, Кабінет Міністрів України: а) проводить у життя державну правову політику щодо гарантування конституційних політичних прав і свобод людини й громадянина; б) організовує роботу, спрямовану на вдосконалення правового регулювання відносин у сфері деталізації актів Верховної Ради України, Президента України щодо реалізації конституційних політичних прав і свобод людини й громадянина; в) здійснює контроль за додержанням законодавства у сфері забезпечення конституційних політичних прав і свобод людини й громадянина органами виконавчої влади, їх посадовими особами, а також органами Автономної Республіки Крим і місцевого самоврядування з питань виконання ними делегованих їм повноважень органів державної виконавчої влади; г) вживає заходів для охорони та захисту конституційних свобод на життя і здоров'я, честі і гідності, індивідуальної недоторканності і безпеки, приватної власності шляхом забезпечення обороноздатності і національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю; д) здійснює заходи із забезпечення виконання судових рішень міністерствами, іншими органами виконавчої влади та їх керівниками, які були постановлені у сфері забезпечення конституційних політичних прав і свобод людини й громадянина і набрали чинності; е) створює умови для вільного розвитку і функціонування системи правничих послуг, що надаються населенню стосовно захисту конституційних політичних прав і свобод людини й громадянина; є) забезпечує фінансування видатків на утримання судів у межах, визначених законом про Державний бюджет України, та створює належні умови для функціонування судів та діяльності судів у сфері захисту конституційних політичних прав і свобод людини й громадянина; ж) вживає заходів щодо фінансового, матеріально-технічного забезпечення діяльності правоохоронних органів, а також щодо соціального захисту працівників цих органів та членів їхніх сімей та здійснює інші, передбачені актами Верховної Ради України і Президента України, повноваження у зазначеній сфері.

Як зауважує вітчизняний науковець-конституціоналіст А.Ю. Олійник, аналіз діяльності Кабінету Міністрів України у сфері забезпечення конституційних політичних прав і свобод людини й громадянина свідчить про певні прогнози щодо проведення у життя державної правової політики у сфері гарантування політичних прав і свобод людини [8, с. 294].

Щодо судових та правоохоронних органів України, які так само, як і вищезазначені конституційні органи, беруть участь у забезпеченні конституційних політичних прав і свобод людини й громадянина, то вони здійснюють у межах своєї компетенції функції, повноваження, форми і методи діяльності стосовно створення сприятливих умов для реалізації конституційних політичних прав і свобод людини й громадянина, охорони і захисту їх від правопорушень та діють з метою відтворення порушених конституційних політичних прав і свобод і відшкодування завданих збитків. Порядок їх організації і діяльності регламентуєть-

ся законами і підзаконними нормативно-правовими актами. Ми вважаємо, що вдосконалення правового регулювання та практики такої діяльності буде сприяти підвищенню ефективності їх роботи.

Не менш важливу роль у механізмі забезпечення конституційних політичних прав і свобод людини й громадянина відіграють і суб'єкти громадянського суспільства. Відомо, що громадянським суспільством є спільність вільних, рівноправних людей, кожному з яких держава забезпечує рівні юридичні можливості бути власником, користуватися економічною і особистою свободою, надійним соціальним захистом, а також брати участь у політичному житті суспільства. Суб'єктами громадянського суспільства ми вважаємо фізичних та юридичних осіб, їх об'єднання і спільноти. Такими суб'єктами є сім'я, місцеве самоврядування, об'єднання громадян, фізичні особи як окремі підприємці та господарські підприємницькі корпорації різних форм власності, власники засобів виробництва, зайняті в різних сферах господарювання наймані працівники та фізичні особи, що не зайняті на виробництві з різних причин, засоби масової інформації та ін. Роль суб'єктів громадянського суспільства щодо забезпечення конституційних політичних прав і свобод людини й громадянина в Україні визначається їх функціями, повноваженнями та формами і методами діяльності. Ми вважаємо, що вдосконалення окремих законів та практики діяльності вищезгаданих суб'єктів сприятиме підвищенню ефективності забезпечення конституційних політичних прав і свобод людини й громадянина в Україні.

Вельми важливим, на нашу думку, є те, що реалізація і ефективність норм про загальноновизнані політичні права і свободи в демократичній правовій державі і справедливе громадянське суспільство залежить від наявності багатьох умов і факторів. До їх переліку належать: стан економіки, рівень розвитку законодавства, інститутів демократії в системі органів державної влади, духовно-культурний потенціал суспільства та ін. Вплив цих та інших факторів на реалізацію норм про загальноновизнані політичні права і свободи є передумовою їх здійснення. Крім того, на еволюцію та реалізацію політичних прав і свобод людини й громадянина впливають правозахисні механізми, які функціонують як на національному, так і на міжнародному рівнях. Демократичні країни мають великий досвід створення і функціонування розвинутої системи інститутів і механізмів, які сприяють забезпеченню захисту політичних прав і свобод людини, що закріплені в конституціях і в галузевому законодавстві різних країн.

Якщо ж говорити про нашу державу, то завдання національного регулювання політичних прав і свобод людини полягає в тому, щоб максимально повно і послідовно закріпити в законі більш докладно політичні права і свободи людини й громадянина; органічно включити політичні права і свободи до всіх правових інститутів і забезпечити їх взаємозв'язок з принципами ринкової економіки і управління державою; створити механізми, структури, процедури і норми, які є необхідними для виконання політичних прав і свобод людини.

Конституція нашої держави не тільки проголосила, що права і свободи людини є найвищою цінністю, але й визначила систему реалізації загальноновизнаних прав людини як систему особливих правовідносин, пов'язаних з їх захистом. Основний Закон також визначив заходи і методи, які необхідні для захисту цих прав, проголосив основні принципи, які мають застосовуватися державою для виконання тих обов'язків, які на неї покладені, тобто дотримуватися і захищати права і свободи людини. На наше глибоке переконання, визначена Конституцією України система політичних прав і свобод людини спрямована на те, щоб максимально повно і послідовно закріпити конституційні політичні права і свободи людини й громадянина на всій території України, органічно включити їх до всіх інших конституційних інститутів, забезпечити взаємозв'язок гарантій політичних прав і свобод з принципами ринкової економіки і управління державою, створити механізми, структури, процедури і норми, які є необхідними для здійснення конституційних політичних прав і свобод людини й громадянина.

Особливість, яка відрізняє нашу Конституцію від конституцій інших країн, полягає в тому, що, проголосивши політичні права і свободи людини, вона встановлює їх визнання і дотримання, які є обов'язком держави. Отже, визначено й необхідні основні механізми для захисту цих прав. До числа інститутів, на які покладено відповідальність за їх забезпечення і

захист, належать усі гілки державної влади. Вони становлять основу внутрішньодержавних механізмів захисту політичних прав і свобод людини й громадянина в Україні і визначають методи, процедури і засоби, які діють у єдиній системі захисту прав людини і забезпечують реалізацію загально визнаних конституційних політичних прав і свобод людини й громадянина. До них, на нашу думку, слід віднести: захист політичних прав людини Президентом як гаранта конституційних прав і свобод людини й громадянина, захист політичних прав і свобод людини органами законодавчої і виконавчої влади; захист політичних прав людини органами правосуддя; захист політичних прав людини органами місцевого самоврядування, захист політичних прав людини національними інститутами (Уповноважений Верховної Ради України з прав людини і Комісія з прав людини).

Висновки. Враховуючи вищенаведене, автором пропонується висновок, що місце конституційних політичних прав і свобод людини й громадянина визначається обмеженням зловживань політичними правами. Політичні права і свободи можна назвати головним елементом системи прав і свобод людини й громадянина в Україні не тільки тому, що вони дають можливість людині і громадянину брати участь у житті держави, а й тому, що політичні права і свободи є ціннісною категорією властивості, і тому будь-яке відхилення від ідей, принципів і норм цього найефективнішого регулятора життєво важливих суспільних відносин істотно зменшує його багатогранний потенціал і негативно позначається на стані правового порядку. Звідси випливають серйозні проблеми для процесів формування і функціонування громадянського суспільства та правової держави. Це означає, що обмеження зловживань політичними правами може не дати можливості зміцнити права і свободи особистості. Питання, що стосуються зловживання політичними правами, є досить актуальними і мають дискусійний характер. Конституційні органи та суб'єкти громадянського суспільства в механізмі забезпечення політичних прав і свобод людини й громадянина беруть безпосередню участь, яка визначається їх функціями, повноваженнями та формами і методами діяльності. Пріоритетне місце конституційних політичних прав і свобод людини й громадянина визначається наявністю філософських, загальнонаукових та спеціальних методів, які висвітлюються в наукових та навчальних джерелах, у наукових працях вітчизняних та зарубіжних вчених-конституціоналістів, що становить методологічну основу теоретичних і практичних засад конституційних політичних прав і свобод людини й громадянина в Україні.

Висновки цього наукового дослідження можуть бути використані у подальшій роботі із закріплення специфічних ознак, властивих політичним правам і свободам людини й громадянина в Україні, які відрізняють цю групу права від інших видів системи прав і свобод людини й громадянина.

Список використаної літератури

1. Права людини. Міжнародні договори України, декларації, документи. К., 1992. 199 с.
2. Олійник А.Ю. Міжнародні стандарти та конституційні норми в регулюванні конституційних свобод людини і громадянина в Україні. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2010. № 1. С. 34–47.
3. Права людини і професійні стандарти для працівників правоохоронних органів в документах міжнародних організацій. К., 2012. 136 с.
4. Пустовіт Ж.М. Актуальні проблеми прав і свобод людини і громадянина в Україні: навч. посіб. К.: КНТ, 2009. 323 с.
5. Філонов О.В., Субботін В.М., Пашутін В.В., Тодоров І.Я. Основи демократії. Права людини та їх забезпечення в умовах суспільних змін: навч. посіб. К.: Знання, 2006. 215 с.
6. Саидов А.Х. *Общепризнанные права человека: учебное пособие* / под ред. проф. И.И. Лукашука. М.: МЗ ПРЕСС, 2002. 267 с.
7. Антипков В.И. *Научно-практический комментарий Закона Украины «Об обращении граждан»*. Киев: Правові джерела, 1997. 135 с.
8. Олійник А.Ю. Конституційно-правовий механізм забезпечення основних свобод людини і громадянина в Україні: монографія. К.: Алерта, КНТ, Центр навчальної літератури, 2008. 470 с.

ON THE ISSUE OF THE PLACE OF POLITICAL RIGHTS AND FREEDOMS OF PERSONS AND CITIZENS IN THE SYSTEM OF CONSTITUTIONAL RIGHTS AND FREEDOMS PERSONS AND CITIZENS IN UKRAINE

Tetiana N. Zavorotchenko, PhD in Legal Science, Associate Professor, Department of Theory of State and Law, Constitutional Law and Public Administration, Oles Honchar Dnipropetrovsk National University (Ukraine)

E-mail: darina.dp@meta.ua

DOI: 10.32342/2709-6408-2020-1-1-6

Key words: *subjects of political rights, political relations, political functions of the state.*

The problem of place of political rights and freedoms of man and citizen is examined in the system in the system of constitutional rights and individual freedoms. On the basis of analysis of signs of political rights and freedoms public authorities and subjects of civil society, which take part in the decision of political questions, related to the real application of all political rights and freedoms in life of society, are certain. The role of state bodies in the mechanism of ensuring political rights and freedoms of the individual is studied. Solved the tasks that were set when writing the article. The role and significance of political human rights and freedoms in the system of constitutional human and civil rights and freedoms are clarified. The main features of political rights and freedoms are revealed. The peculiarities of the influence of political rights and freedoms on civil society are studied. It is noted that the Constitution of Ukraine pays special attention to the issue of constitutional consolidation of political rights and freedoms of man and citizen. This is quite natural, because the political rights and freedoms of man and citizen in modern conditions have become the universally recognized highest social value. The characteristics of political rights and freedoms of man and citizen are defined and characterized. It is proved that the place of political rights and freedoms of man and citizen is determined not only by their characteristics, but also by the consolidation of political rights and freedoms at the international level. **The main international normative legal acts** that are important for the mechanism of ensuring human rights and freedoms are presented and analyzed. The author notes that political human rights and freedoms are realized in society, in communication and cooperation of people. It is regulated by family, property, morality, law, other social institutions (traditions, customs, religion), which together create the environment of human life. The place of public authorities in the mechanism of ensuring human and civil rights and freedoms is analyzed. The author notes that the subjects of civil society play a significant role in the mechanism of ensuring the constitutional political rights and freedoms of man and citizen. It is known that civil society is a community of free, equal people, each of whom the state provides equal legal opportunities to own, enjoy economic and personal freedom, reliable social protection, and participate in the political life of society. The constitutional bodies and subjects of civil society are directly involved in the mechanism of ensuring the political rights and freedoms of man and citizen, which is determined by their functions, powers and forms and methods of activity. It is concluded that the place of constitutional political rights and freedoms of man and citizen is determined by the restriction of abuses of political rights. Political rights and freedoms can be called the main element of the system of human and civil rights and freedoms in Ukraine.

References

1. *Prava liudyny. Mizhnarodni dohovory Ukrainy, deklaratsii, dokumenty* [Human rights. International treaties of Ukraine, declarations, documents]. Kyiv, 1992, 199 p.
2. Olijnyk, A.Y. (2010). *Mizhnarodni standarty ta konstytutsijni normy v rehuliuванні konstytutsijnykh svobod liudyny i hromadianyna v Ukraini* [International standards and constitutional norms in the regulation of constitutional freedoms of man and citizen in Ukraine]. *Naukovyj visnyk Dnipropetrovs'koho derzhavnoho universytetu vnurishnykh sprav* [Scientific Bulletin of Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs], no. 1, pp. 34-47.
3. *Prava liudyny i profesijni standarty dlia pratsivnykiv pravookhoronnykh orhaniv v dokumentakh mizhnarodnykh orhanizatsij* [Human rights and professional standards for law enforcement officers in the documents of international organizations]. Kyiv, 2012, 136 p.
4. Pustovit, Zh.M. (2009). *Aktual'ni problemy prav i svobod liudyny i hromadianyna v Ukraini* [Actual problems of human and civil rights and freedoms in Ukraine]. Kyiv, 323 p.
5. Filonov, O.V., Subbotin, V.M., Pashutin, V.V., Todorov, I.Y. (2006). *Osnovy demokratii. Prava liudyny ta ikh zabezpechennia v umovakh suspil'nykh zmin* [Fundamentals of democracy. Human rights and their provision in the context of social change]. Kyiv, 215 p.

6. Saydov, A.K. (2002). *Obschepryznannye prava cheloveka* [Universally recognized human rights]. Moscow, 267 p.

7. Antypov, V.Y. (1997). *Nauchno-praktycheskyj kommentaryj Zakona Ukrainy "Ob obraschenyy hrazhdan"* [Scientific and practical commentary on the Law of Ukraine «On Citizens' Appeals»]. Kyev, 135 p.

8. Olijnyk, A.Y. (2008). *Konstytutsijno-pravovyj mekhanizm zabezpechennia osnovnykh svobod liudyny i hromadianyna v Ukraini* [Constitutional and legal mechanism for ensuring the fundamental freedoms of man and citizen in Ukraine]. Kyiv, 470 p.

Одержано 20.04.2020.

УДК 342.1(477)

DOI: 10.32342/2709-6408-2020-1-1-7

Т.М. МІЛОВА,

кандидат юридичних наук, доцент,

доцент кафедри державно-правових дисциплін та адміністративного права

Центральноукраїнського державного педагогічного університету

імені Володимира Винниченка (м. Кропивницький)

АКТИ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ: ОКРЕМІ АСПЕКТИ

Розглянуто окремі аспекти реформування компетенції, внутрішньої організаційної структури Конституційного Суду України, що вплинуло на юридичну природу актів Конституційного Суду України. Проаналізовано систему актів Конституційного Суду України, їх особливості, порядок та гарантії їх виконання. Згідно з чинним законодавством України актами Конституційного Суду України є рішення, висновки, ухвали, постанови та забезпечувальні накази. Акцентовано увагу на змінах чинного законодавства щодо розширення переліку питань, з яких Конституційний Суд України, а саме його Велика палата, надає висновки. Зокрема розглянуто норму, що закріплює за Конституційним Судом України вкрай важливе виключне право превентивного конституційного контролю щодо кола питань, які пропонуються для винесення на всеукраїнський референдум за народною ініціативою. Акцентовано на дискусійності питання щодо перевірки нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим щодо відповідності не лише Конституції, але й законам України.

Відзначено важливість конституційного закріплення положення про юридичну силу рішень і висновків Конституційного Суду України. Вагомою гарантією виконання рішень та додержання висновків Конституційного Суду України стало положення про відповідальність за невиконання актів Конституційного Суду України, зокрема кримінальну. Розкрито низку особливостей та проблем застосування забезпечувального наказу як нового акта Конституційного Суду України. У цілому зміни до чинного законодавства України у 2016–2018 рр. у контексті функціонування актів Конституційного Суду України характеризуються: розширенням переліку питань, з яких Конституційний Суд України надає висновки; закріпленням на конституційному рівні юридичної сили рішень та висновків Конституційного Суду України; визначенням порядку виконання актів Конституційного Суду України та відповідальності за їх невиконання; запровадженням забезпечувального наказу як способу забезпечення конституційної скарги.

Ключові слова: Конституційний Суд України, акти Конституційного Суду України, рішення, висновок, забезпечувальний наказ, конституційна скарга.

Рассмотрены отдельные аспекты реформирования компетенции, внутренней организационной структуры Конституционного Суда Украины, что повлияло на юридическую природу актов Конституционного Суда Украины. Проанализирована система актов Конституционного Суда Украины, их особенности, порядок и гарантии их исполнения. Согласно действующему законодательству Украины актами Конституционного Суда Украины являются решения, выводы, определения, постановления и обеспечительные приказы. Акцентировано внимание на изменениях действующего законодательства относительно расширения перечня вопросов, по которым Конституционный Суд Украины, а именно его Большая Палата, дает заключения. В частности рассмотрена норма, закрепляющая за Конституционным Судом Украины крайне важное исключительное право превентивного конституционного контроля по кругу вопросов, предлагаемых для вынесения на всеукраинский референдум по народной инициативе. Акцентировано внимание на дискуссионности вопроса о проверке нормативно-правовых актов Верховной Рады Автономной Республики Крым относительно соответствия не только Конституции, но и законам Украины.

Отмечается важность конституционного закрепления положения о юридической силе решений и выводов Конституционного Суда Украины. Весомой гарантией выполнения решений и соблюдения

выводов Конституционного Суда Украины стало положение об ответственности за невыполнение актов Конституционного Суда Украины, в частности уголовной. Раскрыт ряд особенностей и проблем применения обеспечительного приказа как нового акта Конституционного Суда Украины. В целом изменения в действующем законодательстве Украины в 2016–2018 гг. в контексте функционирования актов Конституционного Суда Украины характеризуются: расширением перечня вопросов, по которым Конституционный Суд Украины дает заключения; закреплением на конституционном уровне юридической силы решений и выводов Конституционного Суда Украины; определением порядка выполнения актов Конституционного Суда Украины и ответственности за их невыполнение; введением обеспечительного приказа как способа обеспечения конституционной жалобы.

Ключевые слова: Конституционный Суд Украины, акты Конституционного Суда Украины, решения, вывод, обеспечительный приказ, конституционная жалоба.

Постановка проблеми. Сучасний період реформування конституційної юстиції в Україні варто розглядати у контексті перебудови всієї системи правосуддя, яка започаткована Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 2 червня 2016 року [1]. Окремим напрямом реформи виступає удосконалення діяльності Конституційного Суду України, яке передбачає запровадження інституту конституційної скарги особи та, відповідно, оптимізацію внутрішньої організаційної побудови органу конституційної юрисдикції. Реформування, безперечно, торкнулося юридичної природи актів Конституційного Суду України, які органічно впливають на якість національного законодавства, юридичну практику та суб'єктів конституційно-правових відносин у частині реалізації та захисту їхніх прав і свобод.

Стан дослідження. Означену проблематику досліджували такі вітчизняні науковці: Ю.Г. Барабаш, В.М. Кампо, І.В. Корейба, В.М. Кравчук, О.В. Марцеляк, Я.В. Рибалко, М.В. Савчин, О.Ф. Скакун, А.А. Стрижак, В.Є. Скомороха, В.Я. Тацій, М.В. Тесленко, П.М. Ткачук, Ю.М. Тодика, В.Л. Федоренко, Г.О. Христова, Т.О. Цимбалістий, В.М. Шаповал, Ю.С. Шемшученко, О.І. Ющик та ін.

Метою статті є визначення та розкриття окремих теоретико-правових аспектів актів Конституційного Суду України у контексті реформування органу конституційної юрисдикції.

Виклад основного матеріалу. Низка ключових причин, що призвели до послаблення авторитету Конституційного Суду України, стосуються саме змісту та реалізації рішень органу конституційної юрисдикції. Серед них варто відзначити такі: формально-догматичний характер і політичну заангажованість багатьох рішень Конституційного Суду України; зростання їх кількості; невиконання більшості рішень єдиного органу конституційної юрисдикції тощо. Ця проблема стала відображенням вітчизняного рівня правової культури щодо виконання кожним громадянином і представником державної влади рішень судів взагалі та рішень Конституційного Суду України зокрема.

Змінами до чинного законодавства протягом 2016–2019 рр. запроваджено низку заходів, спрямованих на посилення авторитету Конституційного Суду України, закріплення юридичної сили актів Суду та встановлення відповідальності посадових осіб за їх невиконання.

Відповідно до положень ч. 2 ст. 147 Конституції України актами Конституційного Суду України є рішення та висновки [2]. Закон України «Про Конституційний Суд України» від 13 липня 2017 року у ст. 83 вказує також на такі акти, як ухвали та забезпечувальні накази. Крім того, з питань, не пов'язаних з конституційним провадженням, Суд ухвалює постанови [3].

У зв'язку зі зміною структури органів Конституційного Суду України рішення Суду ухвалює Велика палата і Сенат. Так, Велика палата - за результатами розгляду справ за конституційними поданнями щодо конституційності законів України та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим та щодо офіційного тлумачення Конституції України, а також за результатами розгляду справ за конституційними скаргами у разі відмови Сенату в розгляді справи за конституційною скаргою на розсуд Великої палати; Сенат - за результатами розгляду справ за конституційними скаргами (ст. 84 Закону України «Про Конституційний Суд України»). Так, Конституційним Судом України за останні роки було ухвалено 50 рішень (2016 р. – 7, 2017 р. – 3, 2018 р. – 13, 2019 р. – 19 (Велика палата – 12, сенати – 7), 2020 р. (станом на 20.04.2020) – 8 (Велика палата – 6, сенати – 2) [4].

Порівняно з попереднім законом чинний Закон України «Про Конституційний Суд України» розширив перелік питань, з яких Суд, а саме його Велика палата, надає висновки. Так, висновок Конституційного Суду України надає Велика палата у шести справах, чотири з яких були закріплені і в попередньому законі, а саме:

– відповідність Конституції України чинних міжнародних договорів України або тих міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язковість;

– додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту;

– відповідність законопроекту про внесення змін до Конституції України вимогам статей 157 і 158 Конституції України;

– порушення Верховною Радою Автономної Республіки Крим Конституції України або законів України (п. 1, 3–5 ч. 1 ст. 85 Закону України «Про Конституційний Суд України»).

Новим є положення про висновок у справі щодо відповідності нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим Конституції України та законам України (п. 6 ч. 1 ст. 85 вказаного Закону). Зауважимо, що положення ч. 1 ст. 150 Конституції України передбачає вирішення питання Суду про відповідність правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим Конституції України (конституційність). Вважаємо, що конституційна формула, за умови відновлення української юрисдикції на території автономії, є цілком достатньою, оскільки закони України так само мають відповідати положенням Основного Закону України. Інакше можуть виникнути ситуації затягування строків розгляду справ, подвійної перевірки положень як законів України, так і нормативно-правових актів на предмет відповідності нормам Конституції України тощо.

Новелою ст. 151 Конституції України стало положення про те, що Конституційний Суд України за зверненням Президента України або щонайменше сорока п'яти народних депутатів України надає висновки про відповідність Конституції України (конституційність) питань, які пропонуються для винесення на всеукраїнський референдум за народною ініціативою.

Означена норма закріплює за Конституційним Судом України вкрай важливе виключне право превентивного конституційного контролю щодо кола питань, які пропонуються для винесення на всеукраїнський референдум за народною ініціативою.

На захист вказаної компетенції, визначеної Основним Законом України, спрямоване Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про всеукраїнський референдум» від 26 квітня 2018 р. [5].

Так, Законом України «Про всеукраїнський референдум» № 5475 від 06.11.2012 р. [6] повноваження щодо перевірки на конституційність питань, які виносяться на всеукраїнський референдум, покладено було на Центральну виборчу комісію, яка мала право відмовити в реєстрації ініціативної групи з мотивів невідповідності питання чи тексту, що пропонується винести на всеукраїнський референдум, вимогам Конституції України та законам України (ч. 2 ст. 31 Закону).

Крім того, вказаний Закон України не містив норм щодо можливості для Конституційного Суду України здійснювати конституційний контроль за змістом тексту нової редакції Конституції України та законопроектів, що виносяться на конституційний та законодавчий референдум.

Цілком обґрунтованим є Рішення Конституційного Суду України, про те, що вказані положення Закону України «Про всеукраїнський референдум» № 5475-VI суттєво обмежують повноваження Конституційного Суду України щодо здійснення ним превентивного конституційного контролю, передбаченого Конституцією України. І, як наслідок, Закон України «Про всеукраїнський референдум» від 6 листопада 2012 року № 5475-VI визнано таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним) [5].

В Основному Законі України вперше знайшло закріплення положення про юридичну силу рішень і висновків Конституційного Суду України. Так, у ст. 151-2 встановлено, що рішення та висновки, ухвалені Конституційним Судом України, є обов'язковими, остаточними і не можуть бути оскаржені [2]. Цілком підтримуємо такий підхід, оскільки, як правиль-

но зауважує В.Л. Федоренко, наведене конституційне положення унеможлиблює практику їх довільної інтерпретації чи судового оскарження [7, с. 499].

Закон України «Про Конституційний Суд України» закріпив низку норм щодо порядку виконання актів Конституційного Суду України та відповідальність за їх невиконання. Так, положення ч. 1 ст. 97 Закону передбачає, що Конституційний Суд України у рішенні, висновку може встановити порядок і строки їх виконання, а також зобов'язати відповідні державні органи забезпечити контроль за виконанням рішення, додержанням висновку. Крім того, Суд може вимагати від відповідних органів письмового підтвердження виконання рішення, додержання висновку (ч. 2 ст. 97 Закону).

Важливою гарантією виконання рішень та додержання висновків Конституційного Суду України стало положення ст. 98 вказаного Закону, що передбачає відповідальність за невиконання актів Конституційного Суду України. Зокрема, ч. 4 ст. 382 Кримінального кодексу України визнає злочином умисне невиконання службовою особою рішення Конституційного Суду України та умисне недодержання нею висновку Конституційного Суду України. За такі діяння передбачено покарання у вигляді позбавлення волі на строк від трьох до восьми років з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років [8].

До актів Конституційного Суду України слід також віднести забезпечувальний наказ (виконавчий документ), який вперше запроваджено у практику конституційного правосуддя у контексті функціонування інституту конституційної скарги. Так, особа, яка вважає, що застосований в остаточному судовому рішенні в її справі закон України суперечить Конституції України, має право на подання конституційної скарги до органу конституційної юрисдикції. Запровадження та функціонування інституту конституційної скарги в Україні має свої особливості та проблемні аспекти [9]. Зауважимо, що підставою для забезпечення конституційної скарги є необхідність запобігти незворотнім наслідкам, що можуть настати у зв'язку з виконанням остаточного судового рішення. Способом забезпечення конституційної скарги є встановлення тимчасової заборони вчиняти певну дію.

Згідно з ч. 1 ст. 78 Закону України «Про Конституційний Суд України» забезпечувальний наказ може видати Велика палата лише з власної ініціативи та у виняткових випадках. Забезпечувальний наказ втрачає чинність з дня ухвалення рішення або постановлення ухвали про закриття конституційного провадження у справі [3]. На жаль, механізм застосування забезпечувального наказу прописаний не чітко, оскільки ця компетенція надана Великій палаті визначати на власний розсуд винятковість того чи іншого випадку. З огляду на майбутню практику застосування забезпечувального наказу видається доцільним прописати у чинному законодавстві орієнтовний перелік таких випадків або ключові їх ознаки.

Слід також зауважити, що чинним законодавством суб'єкт права на конституційну скаргу не наділений правом звертатися з відповідним клопотанням про забезпечення конституційної скарги, хоча, як правильно зауважує С. Дусановський, відсутність прямої заборони не позбавляє заявника у тексті скарги ставити питання про необхідність вжиття забезпечувальних заходів [10]. Враховуючи наведене вище, можна констатувати, що подання конституційної скарги не приводить до автоматичного зупинення виконання остаточного рішення суду.

Висновки. Таким чином, зміни до чинного конституційного законодавства України протягом 2016–2019 рр. торкнулися юридичної природи актів Конституційного Суду України та характеризуються: розширенням переліку питань з яких Конституційний Суд України надає висновки; закріпленням на конституційному рівні юридичної сили рішень та висновків Конституційного Суду України; визначенням порядку виконання актів Конституційного Суду України та відповідальності за їх невиконання (зокрема кримінальної); запровадженням нового акта Конституційного Суду України – забезпечувального наказу.

Список використаної літератури

1. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя): Закон України від 2 лютого 2016 р. № 1401-VIII. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1401-19#n2> (дата звернення: 20.04.2020).
2. Конституція України від 28.06.1996 р.; в ред. від 07.02.2019 р. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/main/254к/96-вр> (дата звернення: 20.04.2020).

3. Про Конституційний Суд України: Закон України від 13.07.2017 р. № 2136-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 35. Ст. 376.
4. Конституційний Суд України. Офіційний веб-сайт. URL: <http://www.ccu.gov.ua/category/42> (дата звернення: 20.04.2020).
5. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про всеукраїнський референдум» від 26.04.2018 р. № 4-р/2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/en/v004p710-18> (дата звернення: 20.04.2020).
6. Про всеукраїнський референдум: Закон України від 06.11.2012 р. № 5475- VI (визнано неконституційним від 26.04.2018). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5475-17> (дата звернення 20.04.2020).
7. Федоренко В.Л. Конституційне право України : підруч. / До 20-ої річниці Конституції України та 25-ї річниці незалежності України. Київ: Ліра-К, 2016. 616 с.
8. Кримінальний кодекс України: Кодекс від 05.04.2001 р. № 2341-III. В ред. від 26.02.2019 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2341-14> (дата звернення: 20.04.2020).
9. Мілова Т.М. Особливості запровадження та функціонування складових елементів інституту конституційної скарги в Україні. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2017. Вип. 2. Т. 1. С. 55–58.
10. Дусановський С. Чи зупиняє конституційна скарга виконання рішення суду: аналіз Закону. URL: <http://jurliga.ligazakon.ua/news/2017/8/11/163270.htm> (дата звернення: 20.04.2020).

ACTS OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF UKRAINE: SOME ASPECTS

Tetiana M. Milova, PhD in Legal Sciences, Associate Professor, Department of State and Legal Disciplines and Administrative Law, Volodymyr Vynnychenko Central Ukrainian State Pedagogical University (Ukraine)

E-mail: tmilovanik@gmail.com

DOI: 10.32342/2709-6408-2020-1-1-7

Key words: *Constitutional Court of Ukraine, acts of the Constitutional Court of Ukraine, decision, conclusion, protective order, constitutional complaint.*

The article examines some aspects of the reforming of the competence, internal organizational structure of the Constitutional Court of Ukraine, which affected the legal nature of the acts of the Constitutional Court of Ukraine. The system of acts of the Constitutional Court of Ukraine is analyzed, their features, procedure and guarantees of their implementation. According to the current legislation of Ukraine, acts of the Constitutional Court of Ukraine are decisions, conclusions, prescript, resolutions and protective orders. The attention is focused on changes in the current legislation as to the extension of the list of issues regarding which the Constitutional Court of Ukraine, and in particular its Grand Chamber, gives conclusions. In particular, the norm, which imposes on the Constitutional Court of Ukraine an extremely important exclusive right of preventive constitutional control as to the range of issues that are proposed for making an all-Ukrainian referendum on a people's initiative, is considered. It was noted on controversy of issue as to the verification of normative legal acts of the Verkhovna Rada of the Autonomous Republic of Crimea regarding accordance not only with the Constitution but also with the laws of Ukraine.

It is noted the importance of constitutional implementation of the provisions about the legal validity of decisions and conclusions of the Constitutional Court of Ukraine. A significant guarantee of the implementation of the decisions and observance of the conclusions of the Constitutional Court of Ukraine became the provision on liability for failure to comply with the acts of the Constitutional Court of Ukraine, in particular the criminal one.

References

1. The Verkhovna Rada of Ukraine (2016), The Law of Ukraine "On Amendments to the Constitution of Ukraine (concerning justice)". Available at: [https://zakon.rada.gov.ua/lavs/show/1401-19#n2](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1401-19#n2) (Accessed 20 April 2020).

2. The Verhovna Rada Ukrayini (1996). Constitution of Ukraine. Available at: Available at: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/main/254k/96-vr> (Accessed 20 April 2020).
3. The Verkhovna Rada of Ukraine (2017), The Law of Ukraine “On the Constitutional Court of Ukraine”. Information of the Verkhovna Rada of Ukraine, no. 35. St. 376.
4. Konstytutsijnj Sud Ukrainy [The Constitutional Court of Ukraine]. Available at: <http://www.ccu.gov.ua/category/42> (Accessed 20 April 2020).
5. The Constitutional Court of Ukraine (2018). Decision in the case on the constitutional petition of 57 people’s deputies of Ukraine on the compliance of the Constitution of Ukraine (constitutionality) with the Law of Ukraine «On All-Ukrainian Referendum». Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/en/v004p710-18> (Accessed 20 April 2020).
6. The Verkhovna Rada of Ukraine (2016), The Law of Ukraine “On the All-Ukrainian Referendum”. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5475-17> (Accessed 20 April 2020).
7. Fedorenko, V.L. (2016). *Konstytutsijne pravo Ukrainy. Do 20-oi richnytsi Konstytutsii Ukrainy ta 25-oi richnytsi nezalezhnosti Ukrainy* [Constitutional law of Ukraine. To the 20th anniversary of the Constitution of Ukraine and the 25th anniversary of Ukraine’s independence]. Kyiv, 616 p.
8. The Verkhovna Rada of Ukraine (2001), Criminal Code of Ukraine. Available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2341-14> (Accessed 20 April 2020).
9. Milova, T.M. (2017). *Osoblyvosti zaprovadzhennia ta funktsionuvannia skladovykh elementiv instytutu konstytutsijnoi skarhy v Ukraini* [Features of the introduction and functioning of the constituent elements of the institute of constitutional complaint in Ukraine]. *Naukovyj visnyk Khersons’koho derzhavnogo universytetu. Seriia “Yurydychni nauky”* [Scientific Bulletin of Kherson State University. Legal Sciences Series], issue 2, vol. 1, pp. 55-58.
10. Dusanov’s’kyj, S. (2017). *Chy zupyniaie konstytutsijna skarha vykonannia rishennia sudu: analiz Zakonu* [Does a constitutional complaint stop the execution of a court decision: an analysis of the Law]. Available at: <http://jurliga.ligazakon.ua/news/2017/8/11/163270.htm> (Accessed 20 April 2020).

Одержано 14.04.2020.

УДК 342.34

DOI: 10.32342/2709-6408-2020-1-1-8

Ю.С. ПАЛЕЄВА,
*старший викладач кафедри права
Університету імені Альфреда Нобеля (м. Дніпро)*

БЕЗПОСЕРЕДНЯ ДЕМОКРАТІЯ ЯК КРОК ДО ВПЕВНЕНОГО МАЙБУТНЬОГО ДЕРЖАВИ

Розглянуто поняття референдуму. Зроблено акцент на тому, що це інститут безпосередньої демократії. Приділено увагу історії виникнення і проведення перших референдумів на території Європи. Наведено питання, які виносяться на референдум, серед них: остаточне затвердження конституції, питання проведення адміністративно-територіальних реформ, участь держави у міжнародних організаціях. Предметом місцевого референдуму можуть бути будь-які питання, які є актуальними для жителів країни. Основним методом виявлення пріоритетів і векторів розвитку держави є інститут безпосередньої демократії – референдум. Рішення, прийняте на референдумі, вважається рішенням народу. На особливу увагу заслуговують держави, які часто практикують його проведення. Проблеми і дискусійні питання мають бути винесені на референдум у першу чергу. Таким чином, населення допоможе державі обрати правильний вектор розвитку. Аналізується досвід зарубіжних країн, таких як Швейцарія, Іспанія, Норвегія, Шотландія. Нагадаємо, що Швейцарія є лідером за кількістю проведення референдумів. Орієнтовно один раз на квартал жителі кантонів висловлюють свою думку з конкретного питання, одного або кількох. Спрощення натуралізації іммігрантів третього покоління, перегляд корпоративного податкового кодексу, створення фонду національних доріг, відмова від ядерної енергетики, місцева податкова реформа – це лише короткий перелік питань, які виносилися в Швейцарії на референдум за останні кілька років. Нагадаємо, що рішення одних референдумів є обов'язковим для виконання, інші референдуми є консультативними (факультативними). Особливе місце серед нещодавно проведених референдумів займають референдуми в Каталонії, Шотландії та Великій Британії. За їх проведенням слідували не тільки громадяни цих держав, але й вся світова спільнота. Нагадаємо, що Каталонія та Шотландія намагалися здійснити спробу від'єднатися від Іспанії і Великої Британії, але результати референдуму не дозволили реалізувати задумане. У статті зроблено висновки та наведено конкретні пропозиції щодо розробки та прийняття законів в Україні з урахуванням досвіду зарубіжних країн, які активно використовують референдум як елемент безпосередньої демократії.

Ключові слова: акт прямого народовладдя, демократизм, законодавство, конституція, референдум.

Рассмотрено понятие референдума. Сделан акцент на том, что это институт непосредственной демократии. Уделено внимание истории возникновения и проведения первых референдумов на территории Европы. Приведены вопросы, которые выносятся на референдум, среди них: окончательное утверждение конституции, вопросы проведения административно-территориальных реформ, участие государства в международных организациях. Предметом местного референдума могут быть любые вопросы, которые являются актуальными для жителей страны. Основным методом выявления приоритетов и векторов развития государства является институт непосредственной демократии – референдум. Принятое путем референдума решение считается решением народа. Особого внимания заслуживают государства, которые часто практикуют его проведение. Проблемы и дискуссионные вопросы должны быть вынесены на референдум в первую очередь. Таким образом, население поможет государству выбрать правильный вектор развития. Анализируется опыт зарубежных стран, таких как Швейцария, Испания, Норвегия, Шотландия. Напомним, что Швейцария является лидером по количеству проведения референдумов. Ориентировочно один раз в квартал жители кантонов высказывают своё мнение по интересующему их вопросу. Упрощение натура-

лизации иммигрантов третьего поколения, пересмотр корпоративного налогового кодекса, создание фонда национальных дорог, отказ от ядерной энергетики, местная налоговая реформа – это только краткий перечень вопросов, которые выносились в Швейцарии на референдум за последние несколько лет. Напомним, что решение одних референдумов является обязательным для исполнения, другие референдумы являются консультативными (факультативными). Особое место среди недавно проведенных референдумов занимают референдумы в Каталонии, Шотландии и Великобритании. Напомним, что Каталония и Шотландия предприняли попытку отсоединиться от Испании и Великобритании, но результаты референдума не позволили реализовать задуманное. В статье сделаны выводы и представлены конкретные предложения по разработке и принятию законов в Украине с учетом опыта зарубежных стран, которые активно используют референдум как элемент непосредственной демократии.

Ключевые слова: акт прямого народовластия, демократизм, законодательство, конституция, референдум.

Постановка проблеми. Умовою існування стійкої державної влади певної країни є розвинуті інститути безпосередньої демократії, одним з яких є референдум. Коли держава дозволяє, а навіть і стимулює громадян висловлювати свою думку з важливого та загального питання життя країни, можемо спостерігати розвиток держави в бік тотального захисту прав та інтересів її громадян. Прийняття і затвердження конституцій, оптимізація адміністративно-територіального устрою є лідерами серед питань, які є предметом референдуму. Участь або відмова від членства в міжнародних організаціях, вирішення територіальних суперечок, зміна приналежності території є також питаннями, які у більшості сучасних країнах вирішуються за допомогою референдумів (Норвегія, Сінгапур). Особливої уваги, з точки зору безпосередньої демократії, заслуговують місцеві референдуми. На яких, дійсно, населення певного кантону, штату, території можуть висловити свої думки. І, головне, що влада до них прислуховується. Кожна держава виконує загальнолюдську місію, а проведення референдумів на місцевому рівні є підтвердженням цього. Отже, проблема вбачається в тому, що деякі держави або взагалі не практикують проведення референдумів, або не вважають за потрібне виносити певні питання на привселюдне обговорення, або проводять референдуми і не вважають за потрібне брати до уваги їх результат. А в цьому вбачається пряма загроза демократії.

Стан дослідження. Незважаючи на те, що референдум існує вже не одне століття, зрозуміти його призначення та практичне значення вчені намагаються й досі, серед них такі вітчизняні правознавці: В.Ф. Погорілко, В.Л. Федоренко, В.М. Шаповал.

Практичний аналіз та вплив останніх референдумів є актуальним для розгляду.

Мета статті. Розкрити поняття референдуму, виокремити питання, які виносяться на референдум, проаналізувати досвід зарубіжних країн на конкретних сучасних прикладах загальнонаціональних та місцевих референдумів.

Виклад основного матеріалу. В.В. Комарова вважає, що референдум варто було б визначити як «форму безпосередньої демократії, змістом якої є волевиявлення встановленого законом числа громадян з будь-якого суспільно значущого питання [1, с. 35]. В.М. Шаповал також зазначає, що референдум є сучасною формою безпосередньої демократії [2, с. 142]. На думку М.В. Двіка, під референдумом слід розуміти затвердження проектів нормативних актів, інших важливих рішень загальнодержавного або місцевого значення шляхом народного голосування. В.Ф. Погорілко та В.Л. Федоренко визначили референдум як пріоритетну форму безпосередньої демократії, зміст якої полягає в прийнятті громадянами України нормативних положень Конституції, законів та інших найважливіших рішень загальнодержавного та місцевого значення шляхом голосування [3].

Прийнято вважати, що перший референдум було проведено у 1449 р. у швейцарському кантоні Берн з питань його фінансового становища. Сьогодні ця країна є лідером щодо проведення референдумів [4].

Перший сучасний референдум був уперше проведений 1780 р. в Массачусетсі, США, а починаючи із середини XIX ст. був сприйнятий у більшості штатів США. На сучасному етапі у Сполучених Штатах проводяться тільки місцеві референдуми на рівні штатів. У Швейцарії референдуми проводяться як на місцевому рівні, так і на рівні федерації. Наприкінці XIX ст.

референдум був запроваджений в окремих штатах Австралії, а згодом і в межах усієї країни. Досить поширеним став референдум у XX ст. Зауважимо, що в багатьох мусульманських державах референдум не прийнято використовувати.

На референдуми виносяться питання, які є вкрай важливими для подальшого життя держав. Серед них: остаточне затвердження конституції, внесення змін до конституції, питання щодо проведення адміністративно-територіальних реформ, участь держави у міжнародних організаціях, територіальні питання [5, с. 4]. Але зазначається, що за будь-яких умов референдум не проводиться сам по собі або у зв'язку лише з конституційною фіксацією ідеї народного суверенітету. Він має бути легальним способом та засобом здійснення влади [2, с. 152].

Зазначимо, що на референдум зазвичай не виносяться питання надзвичайного і невідкладного характеру, що потребують спеціальних знань, питання, відповідь на які відомо заздалегідь (наприклад, про зниження податків, підвищення заробітної плати), питання бюджету, амністії, кадрові питання, питання про заходи для забезпечення суспільного порядку, здоров'я і безпеки населення.

На референдум виносяться, наприклад, питання щодо членства держави у міжнародній організації або міжнародному співтоваристві. Так, у 1972, 1994 рр. в Норвегії та у 1975 р. у Великій Британії були проведені загальнонаціональні референдуми з питання членства у Європейському економічному Співтоваристві, у 1986 р. в Іспанії був проведений референдум щодо перебування країни в НАТО.

У 2010 р. в Туреччині з питань конституційної реформи 57,8% виборців підтримали зміни до 26 статей Конституції Туреччини 1982 р., що мало наслідком запровадження багатьох демократичних інститутів. Результати цього референдуму здобули високу оцінку не тільки з боку ЄС, а й багатьох інших зарубіжних країн [6].

Інститутом безпосередньої демократії є також вибори, але під час виборів об'єктом волевиявлення є людина (кандидат на виборну посаду), а при референдумі об'єктом волевиявлення є не людина (кандидат), а певне питання, з якого проводиться референдум. Різницями є і процедури визначення результатів голосування. На виборах вони можуть визначатися як за мажоритарною, так і за пропорційною системою, а на референдумі тільки за мажоритарною. Суб'єктами ініціативи проведення референдуму є глава держави, парламент, уряд, органи місцевої влади. Ініціативу проведення референдуму можуть виявляти також виборці. Наприклад, у ст. 19 Конституції Угорщини зазначається, що всенародний референдум може бути призначений Національною Асамблеєю. Прийняття закону про всенародний референдум вимагає двох третин голосів представників Національної Асамблеї. У Конституції Словаччини зазначається, що референдум оголошується президентом на вимогу не менш як 350 тисяч громадян або за рішенням Національної Ради не пізніше ніж через 30 днів після подання вимоги громадян або рішення Національної Ради. У деяких країнах референдум має бути проведений на вимогу певної кількості виборців. Інститут петиційного референдуму встановлений у конституціях Італії, Латвії, Литви, Словенії, більшості штатів США, Швейцарії та деяких інших держав.

Обов'язковий референдум означає, що відповідне питання життя країни може бути вирішене тільки шляхом проведення референдуму, їх встановлює Конституція. Перелік питань, які виносяться на факультативний референдум, є необмеженим. Наприклад, у Швеції референдуми проводилися з питань заборони спиртних напоїв, реформи пенсійного забезпечення, використання ядерної енергії.

У ст. 53 Конституції Франції зазначено, що будь-яка зміна статусу тієї або іншої території (обмін, приєднання) не може бути дійсною без згоди населення. До питань проведення референдуму відносять організацію публічної влади, реформи в економічній і соціальній політиці та публічних службах, які здійснюють цю політику, ратифікація міжнародних договорів, що можуть позначитися на функціонуванні державних інститутів, місцевий референдум можливий з питань поступки, приєднання або обміну територією держави, а також у разі об'єднання комун [7]. Загальновідомі референдуми у Франції, пов'язані з ім'ям Шарля де Голля, щодо проекту Конституції та прямих загальних виборів президента [4].

Нагадаємо, що країною, з якою пов'язують виникнення референдуму, є Швейцарія, а сам термін «референдум» з'явився вперше в обігу в XIV ст. у зв'язку з діяльністю новоут-

вореного сейму Швейцарського Союзу, і спочатку термін референдум означав «те, що має бути повідомленим». Сьогодні Конституція Швейцарської Конфедерації містить главу «Ініціатива і референдум», норми якої закріпили процедуру проведення референдуму. Референдуми бувають обов'язковими: перегляд Конституції, приєднання до організацій колективної безпеки або до національних співтовариств, оголошення терміновими федеральних законів, що позбавлені конституційної основи, і тривалість дії яких перевищує один рік. Факультативний може проводитися з питань прийняття, схвалення або зміни федеральних законів або постанов, а також схвалення міжнародних договорів, що мають невизначену тривалість дії, не можуть бути денонсовані. Рішення має рекомендаційний характер. На кантональному рівні референдум поширений ще більше, ніж на федеральному [8].

Наприклад, 12 лютого 2017 р. відбулося цілих три референдуми: щодо спрощення натуралізації іммігрантів третього покоління, щодо створення фонду національних доріг і міської інфраструктури, щодо перегляду корпоративного податкового кодексу для залучення і збереження міжнародних компаній. 21 травня проходив референдум щодо схвалення нового Енергетичного акту. Енергетичний акт («Енергетична стратегія-2050») передбачав відмову від ядерної енергетики в Швейцарії, підвищення ролі відновлюваної енергії та збільшення енергетичної ефективності [9]. 4 березня 2018 р. в Конфедерації відбувся черговий всенародний референдум. Питанням, яке хвилює широкий загаль населення, стала ініціатива NoBillag – скасування примусових зборів на фінансування роботи дорогого і необ'єктивного державного радіо і телебачення Швейцарії [10]. Громадяни Конфедерації, які проживають у кантоні Цюрих, 1 вересня 2019 р. проголосували за місцеву податкову форму [11].

17 травня 2020 р. планувалося проведення референдуму, але Федеральна Рада ухвалила рішення перенести його на більш пізню дату. Федеральне голосування мало б відбутися за 3 темами: денонсація угоди Швейцарії з ЄС про свободу пересування, новий закон про полювання та новий закон про фінансування догляду за дитиною поза сім'єю [12]. Підсумовуючи, можна відзначити, що за останні 170 років на федеральному рівні в країні було проведено більше шести сотень референдумів. Проводяться вони, як правило, раз на квартал. Швейцарські громадяни відкинули близько 90% всіх народних законодавчих ініціатив, схваливши при цьому більше 70% пропозицій, винесених на обов'язкові референдуми. Темати законодавчих ініціатив можуть бути найнезвичайніші і навіть цілком божевільні питання, і народ тим самим своїми руками ставить себе в рамки, тоді як на обов'язкові референдуми, як правило, виносяться питання краще опрацьовані, які більшою мірою відповідають інтересам усього суспільства – інформує swissinfo.ch. Як слушно зазначає К.Ю. Чередниченко, Швейцарія – це найкращий приклад, звернувши увагу на який можна впровадити використання референдумів у будь-якій європейській державі [13, с. 698].

Звернемо увагу на держави, які проводили референдуми щодо проголошення незалежності. Референдум щодо державного суверенітету Квебеку відбувся 20 травня 1980 р. Проти суверенітету висловилося 59,4% виборців. Другий референдум щодо державного суверенітету відбувся 30 жовтня 1995 р. на якому 49,4% громадян висловилися за незалежність. Отже, обидва референдуми не привели до суверенітету провінції.

Референдум щодо незалежності Каталонії відбувся 1 жовтня 2017 р. Виносилося питання щодо утворення незалежної від Іспанії Каталонії. Нагадаємо, що офіційна іспанська влада не визнає референдум. У своєму виступі Президент іспанської Каталонії Жоакім Торра заявив: «Ми знову повернемося до голосування з питання самовизначення» [14]. Наслідком референдуму стало введення прямого правління іспанської влади, а місцева адміністрація, яка ініціювала його проведення, перебуває, або у вигнанні, або у місцях позбавлення волі.

Референдум щодо незалежності Шотландії було проведено 18 вересня 2014 р. 55,3% громадян висловилися проти незалежності. *«Вже багато місяців до самого референдуму люди говорили лише про майбутнє волевиявлення. Багато з тих, хто роками відчував глибоке розчарування в британській політиці, зрозуміли, що вони можуть щось змінити»* [15]. Також у грудні 2019 р. було заявлено, що шотландський уряд подасть законопроект про проведення до 2021 р. нового референдуму про незалежність регіону від Великої Британії. Але, у січні 2020 р. прем'єр-міністр Великої Британії Борис Джонсон відхилив про-

ханья глави регіонального уряду Шотландії Ніколи Стерджен надати їй повноваження для проведення нового референдуму про незалежність. «Шотландський народ рішуче висловився за збереження нашого Сполученого Королівства, і це результат, який уряди Шотландії та Великої Британії зобов'язалися поважати», – написав Джонсон у вівторок, 14 січня, в мікроблозі Twitter. Джонсон зазначив, що не може погодитися з будь-яким проханням про передавання влади, яка призведе до подальших референдумів про незалежність.

Історії відомі випадки, коли референдум використовувався для легітимізації антидемократичних рішень. Референдуми в Німеччині 1933, 1934, 1939 рр., в Іспанії 1947 р., в Чилі 1978, 1980, 1998 рр. Проведення референдуму в Радянському Союзі було фікцією. У Конституції СРСР зазначалося, що найбільш важливі питання життя держави могли ставитися на всенародне голосування, закони могли бути винесені на референдум рішенням Верховної Ради СРСР.

Проголошення незалежності України ознаменував референдум 1 грудня 1991 р. Більш ніж 90% громадян проголосували за Акт проголошення незалежності України.

В.Ф. Погорілко підкреслює, що Всеукраїнський референдум дістав правове закріплення спочатку в Законі України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» 1991 р., а згодом у Конституції України 1996 р., але не увійшов у повсякденне політичне життя України, а залишився разовою історичною подією [3]. Зауважимо, що Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 03.07.1991 року втратив чинність 28.11.2012 року, а у 2018 р. Закон України «Про всеукраїнський референдум» від 06 листопада 2012 року визнано неконституційним згідно з Рішенням Конституційного Суду № 4р/2018 від 26.04.2018 року. Нагадаємо, що наступна спроба проведення референдуму відбулася 16 квітня 2000 р. з приводу системи державного управління, але відповідні зміни до законодавства так і не було внесено.

Також, беручи до уваги досвід інших країн щодо проведення місцевих референдумів та їх ролі у результативному вирішенні питань місцевого значення, безумовно, необхідно є розробка нової міцної законодавчої бази для проведення місцевих референдумів в Україні. Не менш важливим є вдосконалення роботи інституту референдуму в нашій державі шляхом масового інформування населення щодо особливостей та суті його функціонування, етапів ініціювання та підготовки, які передбачені законодавством. Статті, програми, конференції та круглі столи, опитування громадян, друкована роз'яснювальна продукція можуть підняти рівень правової свідомості населення [16, с. 105].

Висновки. Основним призначенням держави є створення сприятливого становища для життя та розвитку її громадян. Основним шляхом виявлення пріоритетів та векторів розвитку держави є інститут безпосередньої демократії – референдум. Прийняте шляхом референдуму рішення вважається рішенням народу. Особливої уваги заслуговують держави, які часто практикують його проведення. Проблеми і дискусійні питання мають бути винесені на референдум в першу чергу. Таким чином, населення допоможе державі обрати правильний вектор розвитку. Як приклад можна навести референдуми у Великій Британії та Норвегії щодо вступу до Європейських Співтовариств.

Україна останнє десятиліття активно розвивається в бік Європейського Союзу. Президентські вибори 2019 р. дали зрозуміти, що нас чекають кардинальні зміни та реформування всіх сфер життя. На нашу думку, необхідно вирішити два питання. По-перше, звернутися за практичним досвідом до Швейцарії, по-друге, розробити законодавчі акти щодо всеукраїнського та місцевого референдумів, по-третє, закріпити на законодавчому рівні необхідність та обов'язковість проведення місцевих референдумів. Це підвищить рівень демократії, а також висловить довіру місцевій владі, яка готова звертатися за порадою до свого населення.

Список використаної літератури

1. Комарова В.В. Референдумный процесс в Российской Федерации: учеб. пособие. Москва: ПолиграфОпт, 2004. 607 с.
2. Шаповал В.М. Конституційне право зарубіжних країн. Академічний курс: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2018. 464 с.

3. Погорілко В.Ф., Федоренко В.Л. Референдуми в Україні: історія та сучасність: монографія. Київ: Інститут держави і права НАН України, 2000, 248 с. URL: <http://kul.kiev.ua/praci-2000-roku/v.f.-pogorilko-v.-l.-fedorenko.-referendumi-v-ukrajini-istorija-ta-suchasnist-monografija.-k.-in-t-dergavi-i-prava-nan-ukrajini.html>
4. Референдум як спосіб здійснення безпосередньої демократії: веб-сайт. URL: <http://www.info-library.com.ua/books-text-11274.html> (дата звернення: 14.04.2020).
5. Федоренко В. Рішення всеукраїнського референдуму та їх юридична природа: проблеми конституційної теорії та практики. *Вибори і демократія*. 2010. № 4. С. 4–9.
6. Еврокомісія привітствует результати референдуму в Турції: веб-сайт. URL: <http://www.dzd.ee/?id=312134> (дата звернення: 14.04.2020).
7. Шаповал В.М. Конституція Французької Республіки: брошура. Київ, 2018, 56 с. URL: https://pravo.org.ua/img/books/files/1522085069fr_const_final.pdf (дата звернення: 14.04.2020).
8. Союзная Конституция Швейцарской Конфедерации: веб-сайт. URL: http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/swiss/swiss--r.htm (дата звернення: 14.04.2020).
9. Референдум в Швейцарії: веб-сайт. URL: <https://business-swiss.ch/politicheskaya-sistema-shvejtsarii/referendum-v-shvejtsarii/> (дата звернення: 14.04.2020).
10. Швейцарці вирішать, чи продовжувати федеральні податки: веб-сайт. URL: <https://business-swiss.ch/2018/01/shvejtsartsy-federal-ny-e-nalogi/> (дата звернення: 14.04.2020).
11. Цюрих прийняв податкову реформу: веб-сайт. URL: <https://business-swiss.ch/2019/09/cjurih-prinjal-referendume-nalogovuju-reformu/> (дата звернення: 14.04.2020).
12. Референдум 17 травня 2020 року буде перенесений: веб-сайт. URL: <https://business-swiss.ch/2020/03/referendum-17-maja-2020-perenesjon/> (дата звернення: 14.04.2020).
13. Чередниченко К.Ю., Зайва Ю.Р. Особливості проведення референдуму за законодавством Швейцарії. *Молодий вчений*. 2018. № 10. С. 696–698.
14. Президент каталонії хоче ще один референдум: веб-сайт. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-world/2801247-prezident-katalonii-hoce-se-odin-referendum-sodonenezaleznosti-regionu.html> (дата звернення: 14.04.2020).
15. Життя європейців: Референдум про незалежність. Приклад Шотландії: веб-сайт. URL: <https://life.pravda.com.ua/society/2014/10/2/181484/> (дата звернення: 14.04.2020).
16. Ляницький М.С. Референдум як форма безпосередньої демократії в Україні. *Форми права*. 2016. № 3. С. 103–105.

IMMEDIATE DEMOCRACY AS A STEP TOWARDS THE SOVEREIGN FUTURE OF THE STATE

Julija S. Palieieva, Senior Lecturer, Department of Law, Alfred Nobel University (Ukraine)

E-mail: iupalieieva@duan.edu.ua

DOI: 10.32342/2709-6408-2020-1-1-8

Key words: *act of direct democracy, constitution, democracy, legislation, referendum.*

The article gives the concept of a referendum. A referendum is an institution of direct democracy. We consider the history of the formation and conduct of the first referendum in Europe. The decision taken at the referendum is considered the decision of the people. Of particular note are states that often hold referendum. Problems and discussion issues should be put to a referendum in the first place. Thus, the population will help the state choose the right vector of development. List the issues that are the subject of a referendum. We list them: the final adoption of the constitution, administrative and territorial reforms, the participation of states in international organizations. Any issues that are relevant for residents may be submitted to a local referendum. Local referendums deserve special attention. The population of a particular canton, state, territory may express their opinions. And, most importantly, the authorities listen to them. The experience of foreign countries is analyzed: Switzerland, Spain, Norway, Scotland. Today, the Constitution of the Swiss Confederation contains the chapter "Initiative and Referendum". It establishes the referendum procedure. Referendums are subdivided into mandatory: revision of the Constitution, accession to collective security organizations, national communities, announcement of urgent federal laws. Optional may be conducted on the adoption, approval or amendment of federal laws or regulations, the approval of international treaties with an indefinite duration. The decision has a

recommendation character. At the cantonal level, the referendum is even more widespread than at the federal level. Recall that Switzerland is the leader in the number of referendum. About once a quarter, residents of the cantons vote. Simplifying the naturalization of third-generation immigrants, revising the corporate tax code, creating a national road fund, abandoning nuclear energy, and local tax reform are just a short list of questions. Decisions of some referendum are binding, decisions of others are only optional. Catalonia and Scotland held referendum on independence. The results of the referendum did not allow to implement the plan. Ukraine's declaration of independence marked a referendum on December 1, 1991. More than 90% of citizens voted in favor of the Declaration of Independence of Ukraine. The next referendum attempt was made on April 16, 2000 over the public administration system. Legislation has not been amended. In Ukraine, there was the 1991 Law on All-Ukrainian and Local Referendum. On November 28, 2012, it became invalid. In 2018, the Law of Ukraine On the All-Ukrainian Referendum was declared unconstitutional. As a result of writing the article, we come to such conclusions. First, turn to Switzerland for practical experience. Secondly, to develop legislative acts for the All-Ukrainian and local referendum. Thirdly, to consolidate the need and the obligation to conduct local referendum.

References

1. Komarova, V.V. (2004). *Referendumnyj proces v Rossijskoj Federacii* [The referendum process in the Russian Federation]. Moscow, 607 p.
2. Shapoval, V.M. (2018). *Konstitucijne pravo zarubizhnih krajin* [Constitutional law of foreign countries]. Kyiv, 464 p.
3. Pogorilko, V.F., Fedorenko, V.L. (2000). *Referendumi v Ukraïni: istoriya ta suchasnist'* [Referendums in Ukraine: History and Modernity]. Kyiv, 248 p. Available at: <http://kul.kiev.ua/praci-2000-roku/v.f.-pogorilko-v.-l.-fedorenko.-referendumi-v-ukrajini-istorija-ta-suchasnist-monografija.-k.-in-t-dergavi-i-prava-nan-ukrajini.html>
4. *Referendum yak sposib zdzijsnennya bezposeredn'oi demokratii* [Referendum as a way to exercise direct democracy] Available at: <http://www.info-library.com.ua/books-text-11274.html> (accessed 14 April 2020).
5. Fedorenko, V. (2010). *Rishennya vseukraïns'kogo referendumu ta ih yuridichna priroda: problemi konstitucijnoi teorii ta praktiki* [All-Ukrainian referendum decisions and their legal nature: problems of constitutional theory and practice]. *Vibori i demokratiya* [Elections and democracy], no. 4, pp. 4-9.
6. *Evrokomisija privetstvuet rezul'taty referendumu v Turcii* [The European Commission welcomes the results of the referendum in Turkey] Available at: <http://www.dzd.ee/?id=312134> (accessed 14 April 2020).
7. Shapoval, V.M. (2018). *Konstituciya Francuz'koï Respubliki: broshura*. Kyiv, 56 p. Available at: https://pravo.org.ua/img/books/files/1522085069fr_const_final.pdf (accessed 14 April 2020).
8. *Soyuznaya Konstituciya Shvejcarskoj Konfederacii* [The Federal Constitution of the Swiss Confederation] Available at: http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/swiss/swiss--r.htm (accessed 14 April 2020).
9. *Referendum v Shvejcarii* [Referendum in Switzerland] Available at: <https://business-swiss.ch/politicheskaya-sistema-shvejtsarii/referendum-v-shvejtsarii/> (accessed 14 April 2020).
10. *Shvejcarci virishat', chi prodovzhuvati federal'ni podatki* [The Swiss decide whether to continue federal taxes] Available at: <https://business-swiss.ch/2018/01/shvejtsartsy-federal-ny-e-nalogi/> (accessed 14 April 2020).
11. *Cyurih priynjav podatkovu reformu* [Zurich adopted a tax reform] Available at: <https://business-swiss.ch/2019/09/cjurih-prinjal-referendume-nalegovuju-reformu/> (accessed 14 April 2020).
12. *Referendum 17 travnya 2020 roku bude perenesenij* [The referendum of 17 May 2020 will be postponed] Available at: <https://business-swiss.ch/2020/03/referendum-17-maja-2020-perenesjon/> (accessed 14 April 2020).
13. Cherednichenko, K.Yu., Zajva, Yu.R. (2018). *Osoblivosti provedennya referendumu za zakonodavstvom Shvejcarii* [Features of the referendum under the legislation of Switzerland]. *Molodij vchenij* [Young scientist], no. 10, pp. 696-698.
14. *Prezident katalonii hoche shche odin referendum* [The President of the Directory wants another referendum] Available at: <https://www.ukrinform.ua/rubric-world/2801247-prezident-katalonii-hoce-se-odin-referendum-sodo-nezaleznosti-regionu.html> (accessed 14 April 2020).
15. *Zhittya evropejci: Referendum pro nezalezhnist'. Priklad Shotlandii* [The life of Europeans: Referendum on independence. An example of Scotland] Available at: <https://life.pravda.com.ua/society/2014/10/2/181484/> (Accessed 14 April 2020).
16. Il'nic'kij, M.S. (2016). *Referendum yak forma bezposeredn'oi demokratii v Ukraïni* [Referendum as a form of direct democracy in Ukraine]. *Forum prava* [Forum right], no. 3, pp. 103-105.

Одержано 17.04.2020.

ТРУДОВЕ ПРАВО. ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

УДК 349.2(477)

DOI: 10.32342/2709-6408-2020-1-1-9

Ю.В. ДЕЛІЯ,

доктор юридичних наук,

доцент, доцент кафедри загальноправових дисциплін

Донецького юридичного інституту МВС України (м. Кривий Ріг)

Л.М. КНЯЗЬКОВА,

кандидат юридичних наук,

доцент, доцент кафедри загальноправових дисциплін

Донецького юридичного інституту МВС України (м. Кривий Ріг)

ЗАКОНОДАВЧЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗАХИСТУ ТРУДОВИХ ПРАВ ПРОФЕСІЙНИМИ СПІЛКАМИ В УКРАЇНІ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Досліджено теоретичні та практичні проблеми законодавчого регулювання захисту трудових прав профспілковими організаціями в Україні. З часу набуття незалежності в українському суспільстві напрацьовано значний масив нормативно-правових актів у сфері захисту трудових прав профспілковими інституціями. У будь-якій країні нормальне функціонування професійних спілок у сфері захисту трудових прав неможливе без підведення під нього належних правових підстав. Проаналізувавши чинне законодавство, теоретичні та практичні напрацювання, вдалося сформулювати концепцію правових засад у сфері захисту трудових прав профспілковими організаціями, що включає в себе: конституційно-правові, законодавчі, підзаконні нормативно-правові акти, міжнародно-правові акти і локальні нормативно-правові акти. Норми Основного Закону є нормами прямої дії, і тому займають особливе місце в системі права. Досягненням українського суспільства стало прийняття Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності», який офіційно закріпив за профспілками право на представництво і захист соціально-трудова прав та інтересів працівників. Звернуто увагу на те, що локальні нормативно-правові акти займають особливе місце серед нормативно-правових актів. Серед них важливу роль відіграють статuti профспілкових організацій, договори тощо. У висновках акцентується увага на вирішенні актуальних питань, а саме: по-перше, визначення кола відносин у сфері забезпечення трудових прав членів профспілкових організацій; по-друге, закріплення видів і заходів відповідальності посадових суб'єктів за невиконання або неналежне виконання зазначених повноважень; по-третє, розробка і впровадження дійових механізмів забезпечення функціонування профспілкових інститутів у сфері захисту трудових прав. Звертається увага на важливість реформування українського законодавства та проведення комплексних наукових досліджень теоретичних засад у сфері захисту трудових прав профспілками.

Ключові слова: захист трудових прав, профспілки, соціальне партнерство, правове регулювання функціонування професійних спілок, локальні нормативно-правові акти.

Исследованы теоретические и практические проблемы законодательного регулирования защиты трудовых прав профсоюзными организациями в Украине. С момента получения независимости в украинском обществе нарабатан значительный массив нормативно-правовых актов в сфере защиты трудовых прав профсоюзными организациями. В любой стране нормальное функционирование профессиональных союзов в сфере защиты трудовых прав невозможно без подведения под него надлежащих правовых оснований. Проанализировав действующее законодательство, теоре-

тические и практические наработки, удалось сформулировать концепцию правовых основ в сфере защиты трудовых прав профсоюзными организациями, которая включает в себя: конституционно-правовые, законодательные, подзаконные нормативно-правовые акты, международно-правовые акты и локальные нормативно-правовые акты. Нормы Основного Закона являются нормами прямого действия, и потому занимают особое место в системе права. Достижением украинского общества стало принятие Закона Украины «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности», который официально закрепил за профсоюзами право на представительство и защиту социально-трудовых прав и интересов работников. Обращено внимание на то, что локальные нормативно-правовые акты занимают особое место среди нормативно-правовых актов. Среди них важную роль играют уставы профсоюзных организаций, договоры и т. п. В выводах акцентируется внимание на решении актуальных вопросов, а именно: во-первых, определение круга отношений в сфере обеспечения трудовых прав членов профсоюзных организаций; во-вторых, закрепление видов и мер ответственности должностных субъектов за неисполнение или ненадлежащее исполнение указанных полномочий; в-третьих, разработка и внедрение действенных механизмов обеспечения функционирования профсоюзных институтов в сфере защиты трудовых прав. Обращается внимание на важность реформирования украинского законодательства и проведения комплексных научных исследований теоретических основ в сфере защиты трудовых прав профсоюзами.

Ключевые слова: защита трудовых прав, профсоюзы, социальное партнерство, правовое регулирование функционирования профессиональных союзов, локальные нормативно-правовые акты.

Постановка проблеми. Сучасний етап розбудови українського суспільства ґрунтується на людиноцентристських засадах, а саме: правового, суверенного, демократичного суспільства, у якому домінують загальнолюдські цінності над державницькими. В основу розвитку держави покладено цивілізовані принципи, такі як захист прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина. Законодавчий орган України визначив в Основному Законі держави людину, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпеку найвищою соціальною цінністю (ст. 3) [1].

У науковій літературі значна увага звертається на дослідження законодавчих основ захисту трудових прав громадян. Правові ж його основи поки що менше привертають дослідницький інтерес, хоча, на думку багатьох вчених, зокрема С.С. Алексеєва, позитивне право розвивається з прямою участю держави, яка надає юридичним нормам загальнообов'язкової сили і забезпеченості; від характеру держави, її політичного режиму залежать особливості права [2, с. 56]. Автори також виходять з того, що правові норми «матеріалізуються» шляхом законотворчості.

Проблема забезпечення трудових прав професійними спілками, правового регулювання як здійснюваного державою за допомогою сукупності правових засобів упорядкування відповідних суспільних відносин, їх юридичного закріплення, охорони й розвитку завжди була в центрі уваги вчених-правників.

Виходячи із загальної кількості ухвалених рішень Європейським судом з прав людини, в розрізі позовів проти держави України, розгляд справ з питань соціальних прав (позбавлення пільг і компенсації, порушені при визначенні пенсії, наданні матеріальної допомоги) займає 17% та економічних прав (на працю, її належну і своєчасну оплату, прав власності на землю) – 14%.

Стан дослідження. Окремі аспекти захисту трудових прав працівників досліджують у своїх працях відомі українські науковці: Н. Болотіна, В. Буряк, Г. Гончарова, В. Венедіктов, В. Жернаков, С. Запара, В. Лазор, Т. Маркіна, М. Іншин, П. Пилипенко, В. Прокопенко, О. Процевський, В. Ротань, М. Стадник, Н. Хуторян, Г. Чанишева та ін. Заслужовують на увагу розробки В. Цвиха, А. Сіленко, Н. Карпової щодо функціонування профспілок як громадських організацій та особливих груп інтересів. Разом з тим метою статі є дослідження правового регулювання захисту трудових прав працівників профспілками.

Мета статті – проаналізувати чинне українське законодавство у сфері захисту трудових прав профспілками та наукові дослідження вчених з цієї проблеми, розробити пропозиції щодо вдосконалення трудових прав та обґрунтувати сучасні тенденції захисту професійними спілками в Україні.

Виклад основного матеріалу. За даними Державної служби статистики, на 1 січня 2020 р. в Україні налічується близько 37 млн осіб працездатного населення [3, с. 9]. Апри-

орі, саме така кількість може бути задіяна у професійному русі. На практиці кількість працюючого населення в межах території української держави становить близько половини (15–16 млн осіб).

У країнах Європейського Союзу середній відсоток працюючих робітників у профспілках становить 22 % (Фінляндія – 79%, Італія – 33, Велика Британія – 28, Німеччина – 19,9, Франція – 7,8%) [4]. Що стосується ситуації в українському профспілковому русі, то слід погодитися з думкою І.М. Флис, що, по-перше, за роки незалежності відбувся масовий відтік працівників, зменшився майже на 62%, до 9 208,5 тис. осіб, по-друге, він має традиційний, інерційний характер [5, с. 418].

Згідно зі ст. 1 Закону України (далі – ЗУ) «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» термін «професійна спілка (профспілка)» означає: добровільна неприбуткова громадська організація, галузева спілка, що об'єднує громадян, пов'язаних спільними інтересами за родом їхньої професійної (трудової) діяльності (навчання) [6].

Сучасне життя характеризується стрімкою зміною структури усіх сторін соціального, політичного, економічного життя в державі. Є необхідність у здійсненні переходу від застарілих і неефективних підходів захисту прав та інтересів працюючих (найманих) працівників до формування і реалізації соціальної політики. Цей перехід можливий лише при взаємній готовності державних і суспільних інститутів до співробітництва та партнерства. Важливим чинником у знаходженні порозуміння між адміністрацією підприємств та найманими працівниками є профспілки.

Слід погодитися, що профспілки – це важливий інститут громадянського суспільства, який захищає права і свободи громадян у галузі трудових та соціальних прав. Роль профспілок набуває особливого значення в умовах становлення демократії та ринкової економіки. А створення потужних авторитетних профспілок, здатних відстоювати інтереси працівників, – невід'ємний резерв для побудови демократичної держави.

Слід підтримати існуючу в теоретичних розвідках думку стосовно розуміння категорії «заходи захисту» – це правоохоронні засоби примусового впливу, спрямовані на захист прав і правопорядку, припинення дій, які порушують право, і поновлення правового стану, що існував до порушення, примусове виконання обов'язків, які застосовуються до суб'єкта незалежно від його вини і, як правило, не тягнуть за собою додаткових для нього обов'язків або некомпенсованих обтяжень [7, с. 73]. Проте в правовому регулюванні захисту трудових прав, на нашу думку, має йтися про заходи, по-перше, щодо порушеного права, по-друге, заходи превентивного характеру. У цілому такі заходи мають бути сприйняті та підтримані українським суспільством.

Засади демократичного устрою в Україні закладені в основоположних документах держави, а саме в Декларації про державний суверенітет України (1990 р.) та Акті проголошення незалежності України (1991 р.). Серед задекларованих цінностей української держави визначалося, що єдиним джерелом державної влади є український народ. Суспільно-політичні умови сьогодення вказують на те, що працездатне населення готове взяти на себе значну частину тих питань, вирішенням яких раніше займалась адміністрація підприємств, установ.

Процес становлення нинішньої моделі функціонування профспілкової організації в Україні розпочався реформуванням системи перебудовання суспільних інституцій. Ця реформа поставила українське суспільство перед усвідомленням ролі профспілкового руху, який бере частину функцій адміністрації підприємства.

Норми Основного Закону є нормами прямої дії, і тому посідають особливе місце в системі права. Вони визначають основи функціонування та формування діяльності органів публічної адміністрації, розмежовують повноваження між центральними й місцевими органами влади, закріплюють права і свободи громадян щодо здійснення ними державного регулювання правовідносин у сфері захисту трудових прав, участь працівників у профспілках. Так, ст. 27 Конституції надає кожному право на захист свого життя і здоров'я, життя і здоров'я інших людей від протиправних посягань.

Основний Закон України надає право громадянам на участь у професійних спілках з метою захисту своїх трудових і соціально-економічних прав та інтересів. Професійні спілки є громадськими організаціями, що об'єднують громадян, пов'язаних спільними інтересами.

сами за родом їх професійної діяльності. Професійні спілки утворюються без попереднього дозволу на основі вільного вибору їх членів. Усі професійні спілки мають рівні права. Обмеження щодо членства у професійних спілках встановлюються виключно Конституцією і законами України (ст. 36) [1].

Досягненням українського суспільства стало прийняття у 1999 р. ЗУ «Про професійні спілки, їх права і гарантії діяльності», який офіційно закріпив за профспілками право на представництво й захист соціально-трудова прав та інтересів трудящих [6]. Крім цього, законодавчо закріпилася незалежність профспілок від органів державної влади, роботодавців, політичних партій і рухів.

Виходячи зі ст. 4 згаданого закону, законодавство про профспілки складається з Конституції України, ЗУ «Про об'єднання громадян», «Про професійні спілки, їх права і гарантії діяльності», Кодексу законів про працю України та інших нормативно-правових актів.

Продовження законодавчих стандартів у сфері захисту трудових прав знаходимо в ЗУ «Про соціальний діалог в Україні» [8] та «Про колективні договори і угоди» [9], про оплату, охорону праці та інших нормативно-правових актах.

Право на працю, використання правозахисних форм і методів прав та інтересів найманих працівників проголошено у Загальній декларації прав людини (ООН, 1948 р.), Міжнародному Пакті про економічні та культурні права (ООН, 1996 р.), Конвенціями і Рекомендаціями Міжнародної організації праці (МПО). На європейському рівні право про працю встановлено Європейською соціальною хартією (Рада Європи, 1961 р.).

У березні 2014 р. Україна ратифікувала Угоду про асоціацію з Європейським Союзом і перейшла у нову епоху свого розвитку, від партнерства і співробітництва до політичної асоціації та економічної інтеграції.

В Угоді про асоціацію між Україною, з одного боку, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншого боку, в гл. 21 ст. 419 зазначено, що «Сторони посилюють діалог та співробітництво щодо забезпечення гідної праці, політики зайнятості, безпечних та здорових умов праці, соціального діалогу, соціального захисту, соціального залучення, гендерної рівності та недискримінації». У ст. 421 окремо виділено роль соціальних партнерів, до яких входять і профспілки: «Сторони сприяють залученню всіх заінтересованих сторін, зокрема соціальних партнерів та організацій громадянського суспільства, у контексті впровадження реформ в Україні та співробітництва між Сторонами згідно з цією Угодою».

У профільному законі зазначається, якщо міжнародними договорами, угодами, конвенціями, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, передбачено більш високий рівень гарантій щодо забезпечення діяльності профспілок, то застосовуються норми міжнародного договору або угоди (ч. 3 ст. 4 ЗУ «Про професійні спілки, їх права і гарантії діяльності»).

Важливою складовою регулювання функціонування профспілкових організацій у сфері захисту прав працюючих є локальні нормативно-правові акти. Затвердження статутів профспілок, корпоративних договорів, використання статутних норм права не є новиною.

Статут професійної спілки – це основний нормативно-правовий акт працівників установи чи організації, прийнятий членами профспілкової організації у встановленому порядку, про правові та організаційні правила поведінки членів профспілки, органів та посадових осіб організації, їх взаємовідносини з іншими організаціями.

Норми Статуту профспілкової організації регламентують, головним чином, питання організаційної роботи самоврядних інституцій. Вони в основному відіграють роль кодифікатора вже чинного профспілкового законодавства, адаптують його норми до умов, розширюють їх поле правозастосування та включають у нормотворчий процес значну кількість членів профспілкової організації.

Так, Статут Всеукраїнської професійної спілки МВС України, ухвалений установчим з'їздом Всеукраїнської професійної спілки Міністерства внутрішніх справ України від 06 жовтня 2017 р., ставить за мету представництво, реалізацію та захист трудових, соціально-економічних прав та інтересів апарату Міністерства внутрішніх справ України, територіальних органів, закладів, установ, що належать до сфери управління Міністерства внутрішніх справ України та інших членів профспілки [10].

До повноважень профспілкової організації, виходячи із змісту Статуту Всеукраїнської професійної спілки МВС України, належать такі: здійснює громадський контроль за дотриманням роботодавцем законодавства про працю, про оплату праці, про зайнятість та інших законодавчих і нормативно-правових актів (п. 6 ч. 4); здійснює громадський контроль за дотриманням законодавства про охорону праці та створенням безпечних і нешкідливих умов праці, забезпеченням працівників спецодягом, засобами індивідуального і колективного захисту. Крім того, профспілкова організація бере участь у розслідуванні нещасних випадків, професійних захворювань, аварій, у роботі комісії з питань охорони праці (п. 6 ч. 6). Наведені повноваження є суттєвим чинником у правому забезпеченні захисту трудових прав членів профспілки.

Також у системі профспілкового захисту можна виділити три групи нормативно-правових договорів як локальних правових актів:

- договори між органами профспілкової організації та іншими профспілковими організаціями і підприємствами;
- договори між профспілковими органами і окремими громадянами України;
- договори (угоди), які мають міжнародно-правовий характер. Це договори (угоди) між органами місцевого самоврядування України і зарубіжних держав. Це договори (угоди) між профспілковими органами України і зарубіжними суб'єктами та ін.

Отже, використовуючи повноваження, надані чинною Конституцією, в Україні вдалося створити чітку систему нормативно-правових актів, які регулюють правовідносини у сфері функціонування професійних спілок. Регулювання відбувається на рівнях: Конституції України; законів України; міжнародних правових актів, згода на які дана Верховною Радою України; підзаконних нормативно-правових актів; локальних нормативно-правових актів. Для досягнення проголошених цілей в нормативно-правових актах у сфері захисту трудових прав слід вибудувати комплекс організаційних механізмів, адаптуючи до українських умов позитивні приклади діяльності професійних спілок у країнах Європейського Союзу.

Висновки. Правове регулювання має бути спрямоване: по-перше, на визначення кола відносин у сфері забезпечення трудових прав членів профспілкових організацій; по-друге, закріплення видів і заходів відповідальності посадових суб'єктів за невиконання або неналежащее виконання зазначених повноважень; по-третє, розроблення та запровадження дійових механізмів гарантування функціонування профспілкових інституцій у сфері захисту трудових прав.

Список використаної літератури

1. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Алексеев С.С. Теория права. Москва: Изд-во БЕК, 1994. 224 с.
3. Розподіл постійного населення України за статтю та віком на 1 січня 2020 р.: Статистичний збірник. Київ: Державна служба статистики України, 2020. С. 9.
4. Професійна спілка (профспілка). URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki>. (дата звернення: 10.04.2020).
5. Флис І.М. Проблеми та перспективи розвитку профспілок. *Збірник науково-технічних прав*. 2014. С. 418–422.
6. Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності: Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 45. Ст. 397.
7. Харитонов О.І., Харитонов Є.О. Порівняльне право Європи: Основи порівняльного правознавства. Європейські традиції. Харків: Одиссей, 2002. 592 с.
8. Про соціальний діалог в Україні: Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 28. Ст. 255.
9. Про колективні договори і угоди: Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 36. Ст. 361.
10. Статут Всеукраїнської професійної спілки МВС України від 06 жовтня 2017 року. URL: https://mvs.gov.ua/upload/file/statut_vps_re_str..pdf (дата звернення: 10.04.2020).

LEGISLATIVE REGULATION OF PROFESSIONAL ASSOCIATION OF LABOR PROTECTION IN UKRAINE: THEORETICAL-LEGAL ASPECT

Yuriy V. Delia, Doctor of Legal Sciences, Associate Professor, Department of General Law Disciplines, Donetsk Law Institute of MIA of Ukraine (Ukraine)

Lubov M. Knyzkova, PhD in Legal Sciences, Associate Professor, Department of General Law Disciplines, Donetsk Law Institute of MIA of Ukraine (Ukraine)

E-mail: yriudeliya@ukr.net

DOI: 10.32342/2709-6408-2020-1-1-9

Key words: *protection of labor rights, trade unions, social partnership, legal regulation of the functioning of trade unions, local regulations.*

The article examines the theoretical and practical problems of legislative regulation of the protection of labor rights by trade union organizations in Ukraine. Today, the legislative process does not always have an appropriate scientific basis. Attention is drawn to the importance of conducting comprehensive scientific research on theoretical foundations in the field of labor rights protection by trade unions. In any country, the normal functioning of trade union organizations in the field of the protection of labor rights is impossible without bringing under it the appropriate legal grounds. By them should be understood the weekend, the main provisions of constitutional law. After analyzing the current legislation, theoretical and practical developments, it was possible to formulate the concept of the legal framework in the field of protection of labor rights by trade union organizations, which is: constitutional, legislative, regulatory legal acts, international legal acts and local regulatory legal acts. The norms of the Basic Law are the norms of direct action and therefore occupy a special place in the legal system. The achievement of Ukrainian society was the adoption of the Law of Ukraine «On trade unions, their rights and guarantees of activity», officially secured the right of trade unions to represent and protect social and labor rights and interests of workers. Attention is drawn to the fact that local regulatory acts are increasingly occupied by local regulatory acts: charters of trade union organizations, treaties, and the like. The conclusions focus on resolving the issue that legal regulation should be aimed at: determining the circle of relations in the field of ensuring labor rights of members of trade union organizations; secondly, fixing the types and measures of responsibility of officials for failure to perform or improper performance of these powers; thirdly, the development and implementation of effective mechanisms to ensure the functioning of trade union institutions in the field of labor rights protection.

References

1. Verhovna Rada Ukrayini (1996). Constitution of Ukraine. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny* [Information of the Verkhovna Rada of Ukraine], no. 30, st. 141.
2. Alekseev, S.S. (1994). *Teoriya prava* [Theory of Law], 224 p.
3. *Rozpodil postijnoho naseleennia Ukrainy za stattiu ta vikom na 1 sichnia 2020 r.: Statystychny zbirnyk*. Kyiv: Derzhavna sluzhba statystyky Ukrainy [Distribution of the Ukrainian permanent population by sex and age as of (2020, January 1): Statistical compilation. State Statistics Service of Ukraine], 2020.
4. *Profesijna spilka (profspilka)* [The trade union (trade union)]. Available at: <https://en.wikipedia.org/wiki>. (Accessed 10 April 2020).
5. Fleece, I.M. (2014). Problemy ta perspektyvy rozvytku profspilok. Zbirnyk naukovo-tekhnichnykh prav [Problems and prospects of trade union development. Collection of scientific and technical rights], pp. 418-422.
6. The Verkhovna Rada of Ukraine (1999), The Law of Ukraine “On trade unions, their rights and guarantees of activity. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny* [Information of the Verkhovna Rada of Ukraine], no. 45, st. 397.
7. Kharitonova, O.I, Kharitonov, E.O (2002). **Porivnial’ne pravo Yevropy: Osnovy porivnial’noho pravoznavstva. Yevropejs’ki tradytsii** [Comparative law of Europe: Fundamentals of comparative law. European traditions]. Kharkiv, 592 p.
8. The Verkhovna Rada of Ukraine (2011). The Law of Ukraine “On Social Dialogue in Ukraine”. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny* [Information of the Verkhovna Rada of Ukraine], no. 28, st. 255.
9. The Verkhovna Rada of Ukraine (1993). The Law of Ukraine “On collective agreements and agreements”. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny* [Information of the Verkhovna Rada of Ukraine], no. 36, st. 361.
10. Charter of the All-Ukrainian Professional Union of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine of (October 06, 2017). Available at: https://mvs.gov.ua/upload/file/statut_vps_re_str..pdf (Accessed 10 April 2020).

Одержано 14.04.2020.

УДК 349.3

DOI: 10.32342/2709-6408-2020-1-1-10

О.В. ЧЕРВЯКОВА,

*доктор наук з державного управління, доцент,
головний науковий співробітник*

Інституту законодавства Верховної Ради України (м. Київ)

РОЗВИТОК НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ

Проаналізовано систему соціального законодавства України, що є достатньо розгалуженою, вона включає в себе акти загальної дії та акти спеціальної дії, які спрямовані на певні категорії та групи соціально вразливих верств населення. Зокрема держава гарантує соціальний захист, передбачений Конституцією України, право на соціальний захист гарантується загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням за рахунок страхових внесків громадян, підприємств, установ та організацій, а також бюджетних та інших джерел соціального забезпечення; створення мережі державних, комунальних та приватних установ для догляду за інвалідами. Зазначено, що потребує подальшого вдосконалення законодавство щодо соціального захисту мирного (цивільного) населення, яке постраждало внаслідок бойових дій чи збройних конфліктів. Водночас низкою підзаконних актів встановлюється порядок надання щомісячної адресної допомоги внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання, у тому числі на оплату житлово-комунальних послуг; особливості реалізації прав деяких категорій осіб на загальнообов'язкове державне соціальне страхування; порядок використання коштів, що надійшли від фізичних та юридичних осіб для надання одноразової грошової допомоги постраждалим особам та внутрішньо переміщеним особам; здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам; питання фінансування бюджетних установ, здійснення соціальних виплат населенню та надання фінансової підтримки окремим підприємствам і організаціям Донецької та Луганської областей, а також інших платежів з рахунків, відкритих в органах Казначейства; перелік населених пунктів, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження. Встановлено, що подальший розвиток законодавства потребує внесення змін та доповнень до чинного соціального законодавства України, зокрема щодо врегулювання питань соціального захисту для учасників та осіб, постраждалих внаслідок війни та воєнних конфліктів, членів їхніх сімей у частині визначення статусів, переліку пільг та виплат – це є найважливішим питанням розвитку сучасного суспільства і держави і потребує наукового обґрунтування та прогнозування наслідків застосування.

Ключові слова: державне управління, державне регулювання, соціальне законодавство, розвиток, розвиток соціального законодавства, сучасна Україна.

Проанализирована система социального законодательства Украины, которая является достаточно разветвленной, она включает в себя акты общего действия и акты специального действия, направленные на определенные категории и группы социально уязвимых слоев населения. В частности государство гарантирует социальную защиту, предусмотренную Конституцией Украины, право на социальную защиту гарантируется общеобязательным государственным социальным страхованием за счет страховых взносов граждан, предприятий, учреждений и организаций, а также бюджетных и других источников социального обеспечения; создание сети государственных, коммунальных и частных учреждений для ухода за инвалидами. Отмечено, что требует дальнейшего совершенствования законодательство по социальной защите мирного (гражданского) населения, пострадавшего в результате боевых действий или вооруженных конфликтов. В то же время рядом подзаконных актов устанавливается порядок предоставления ежемесячной адресной помощи внутренне перемещенным лицам для покрытия расходов на проживание, в том числе на оплату жилищно-коммунальных услуг; особенности реализации прав некоторых категорий лиц на об-

щеобязательное государственное социальное страхование; порядок использования средств, поступивших от физических и юридических лиц для предоставления единовременной денежной помощи пострадавшим лицам и внутренне перемещенным лицам; осуществление социальных выплат внутренне перемещенным лицам; вопросы финансирования бюджетных учреждений, осуществление социальных выплат населению и предоставления финансовой поддержки отдельным предприятиям и организациям Донецкой и Луганской областей, а также других платежей со счетов, открытых в органах Казначейства; перечень населенных пунктов, на территории которых органы государственной власти временно не осуществляют свои полномочия. Установлено, что дальнейшее развитие законодательства требует внесения изменений и дополнений в действующее социальное законодательство Украины, в частности, по урегулированию вопросов социальной защиты для участников и пострадавших в результате войны и военных конфликтов, членов их семей в части определения статусов, перечня льгот и выплат – это является важнейшим вопросом развития современного общества и государства и требует научного обоснования и прогнозирования последствий применения.

Ключевые слова: государственное управление, государственное регулирование, социальное законодательство, развитие, развитие социального законодательства, современная Украина.

Постановка проблеми. Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю [1]. Ст. 46 Конституції України встановлено право на соціальний захист громадян [2].

Державні гарантії соціального захисту передбачаються Конституцією України, зокрема «Громадяни мають право на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом».

Право на соціальний захист гарантується загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням за рахунок страхових внесків громадян, підприємств, установ і організацій, а також бюджетних та інших джерел соціального забезпечення; створенням мережі державних, комунальних, приватних закладів для догляду за непрацездатними [2].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У статті проаналізовано закони та підзаконні акти України, міжнародні документи (звіти), які визначають напрями розвитку соціального законодавства в сучасній Україні [1–34].

Метою статті є визначення напрямів розвитку соціального законодавства в сучасній Україні на основі аналізу системи соціального законодавства України.

Вклад основного матеріалу. З метою розвитку положень Конституції України щодо гарантій соціального захисту громадян прийнято відповідне законодавство, у першу чергу, це Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування [3], якими визначаються принципи та загальні правові, фінансові й організаційні засади загальнообов'язкового державного соціального страхування громадян в Україні. Законом встановлено гарантії щодо захисту прав та інтересів громадян, які мають право на пенсію, а також на інші види соціального захисту, що включають право на забезпечення їх у разі хвороби, постійної або тимчасової втрати працездатності, безробіття з незалежних від них обставин, необхідності догляду за дитиною з інвалідністю, хворим членом сім'ї, смерті громадянина та членів його сім'ї тощо.

Доповнює правові, фінансові та організаційні засади загальнообов'язкового державного соціального страхування, а також гарантії працюючих громадян щодо їх соціального захисту у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності, вагітністю та пологами, від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, охорони життя та здоров'я Закон України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» [4], який регламентує роботу фонду соціального страхування України, визначає порядок загальнообов'язкового державного соціального страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності, встановлює контроль та нагляд у сфері соціального страхування.

Систему надання соціальних послуг особам, які перебувають у складних життєвих обставинах та потребують сторонньої допомоги, передбачено Законом України «Про соціальні послуги», яким визначається зміст та обсяг соціальних послуг, що гарантуються окремим соціальним групам чи особам, які перебувають у складних життєвих обставинах та потребують сторонньої допомоги, з метою поліпшення або відтворення їх життєдіяльності, соціальної адаптації та повернення до повноцінного життя.

17 січня 2019 р. Верховна Рада України на заміну Закону 2003 р. ухвалила новий Закон «Про соціальні послуги» [5], який набрав чинності з 1 січня 2020 р. Ним визначено основні організаційні та правові засади надання соціальних послуг, спрямованих на профілактику, подолання складних життєвих обставин та / або мінімізацію їх наслідків, особам / сім'ям, які перебувають у складних життєвих обставинах. Відмінністю цього Закону від попереднього є зміна основних засад надання соціальних послуг на основні мети надання соціальних послуг, зокрема: 1) профілактика складних життєвих обставин; 2) подолання складних життєвих обставин; 3) мінімізація негативних наслідків складних життєвих обставин; основні принципи надання соціальних послуг, які ґрунтуються на: дотриманні прав людини, прав дитини та прав осіб з інвалідністю; гуманізмі; забезпеченні рівних прав та можливостей жінок і чоловіків; повазі до честі та гідності; толерантності; законності; соціальної справедливості; доступності та відкритості; неупередженості та безпечності; добровільності; індивідуальному підході; комплексності; конфіденційності; максимальної ефективності та прозорості використанні надавачами соціальних послуг бюджетних та інших коштів; забезпеченні високого рівня якості соціальних послуг. Важливою відмінністю нової редакції Закону є визначення системи надання соціальних послуг, що включає правову основу, принципи, способи і форми надання соціальних послуг, сукупність суб'єктів, що взаємодіють на всіх етапах організації надання соціальних послуг.

Правові засади формування та застосування державних соціальних стандартів і нормативів, спрямованих на реалізацію закріплених Конституцією України та законами України основних соціальних гарантій, визначено в Законі України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» [6], відповідно до якого державні соціальні стандарти – це встановлені законами, іншими нормативно-правовими актами соціальні норми і нормативи або їх комплекс, на базі яких визначаються рівні основних державних соціальних гарантій; державні соціальні гарантії (встановлені законами мінімальні розміри оплати праці, доходів громадян, пенсійного забезпечення, соціальної допомоги, розміри інших видів соціальних виплат, встановлені законами та іншими нормативно-правовими актами, які забезпечують рівень життя не нижчий від прожиткового мінімуму); державні соціальні стандарти (встановлені законами, іншими нормативно-правовими актами соціальні норми і нормативи або їх комплекс, на базі яких визначаються рівні основних державних соціальних гарантій).

Надання державної соціальної допомоги особам, які не мають права на пенсію, та особам з інвалідністю, а також надання державної соціальної допомоги на догляд врегульовано Законом України «Про державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію, та інвалідам» [7]. Окремим законом України «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні» [8] гарантуються рівні з усіма іншими громадянами можливості участі в економічній, політичній і соціальній сферах життя суспільства, створення необхідних умов, які дають можливість особам з інвалідністю ефективно реалізувати права та свободи людини і громадянина та вести повноцінний спосіб життя згідно з індивідуальними можливостями, здібностями й інтересами.

Гарантований державою рівень матеріальної підтримки громадян – державна соціальна допомога є важливим елементом системи соціального захисту і доповнюється Законами України: «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» [9], «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям» [10], «Про державну соціальну допомогу інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам» [11].

Складовою частиною законодавства України у сфері соціального захисту є законодавство про охорону дитинства, яке закріплюють гарантії державної соціальної підтримки сімей, дітей-сиріт та дітей, зокрема: Закон України «Про соціальну роботу з сім'ями, дітьми та молоддю» [12] унормовує засади соціальної роботи із сім'ями, дітьми та молоддю, слугує створенню на загальнодержавному рівні сприятливих умов для функціонування й зміцнення сім'ї, встановлює пріоритетом захист прав і законних інтересів дітей та молоді; Закон України «Про основи соціального захисту бездомних осіб і безпритульних дітей» [13] встановлює загальні засади соціального захисту бездомних осіб і безпритульних дітей, регулює відносини у суспільстві, які спрямовані на реалізацію бездомними особами і безпритульними дітьми прав та свобод, передбачених Конституцією й законодавством України, ство-

рює умови для діяльності громадських та благодійних організацій, що працюють у сфері соціального захисту населення; Закон України «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування» [14] закріплює гарантії державної підтримки дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, а також осіб з їх числа; Закон України «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей» [15] є правовим підґрунтям для діяльності органів і служб у справах дітей та спеціальних установ для дітей, на які покладається здійснення соціального захисту і профілактики правопорушень серед осіб, які не досягли вісімнадцятирічного віку.

Низка спеціальних Законів України врегульовує законодавчу систему соціального захисту окремих груп населення та членів їхніх сімей, зокрема: «Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні» [16] встановлює основні засади державної політики щодо ветеранів праці, інших громадян похилого віку і спрямований на формування в суспільстві гуманного, шанобливого ставлення до них і забезпечення їх активного довголіття, а також гарантує ветеранам праці та громадянам похилого віку рівні з іншими громадянами можливості в економічній, соціальній, політичній сферах, сприятливі умови для повноцінного способу життя; «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття» [17] відповідно до Конституції України та Основ законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування, визначає правові, фінансові та організаційні засади загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття; «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» [18] врегулює основні положення щодо реалізації конституційного права громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, на охорону їхнього життя і здоров'я та створює єдиний порядок визначення категорій зон радіоактивно забруднених територій, умов проживання і трудової діяльності на них, соціального захисту потерпілого населення; «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» [19] встановлює правовий статус ветеранів війни, забезпечує створення належних умов для їх життєзабезпечення, сприяє формуванню в суспільстві шанобливого ставлення до них; «Про соціальний захист дітей війни» [20] встановлює правовий статус дітей війни і визначає основи їх соціального захисту та гарантує їх соціальну захищеність шляхом надання пільг і державної соціальної підтримки; «Про статус ветеранів військової служби, ветеранів органів внутрішніх справ, ветеранів Національної поліції і деяких інших осіб та їх соціальний захист» [21] встановлює статус ветеранів військової служби, органів внутрішніх справ, Національної поліції, податкової міліції, державної пожежної охорони, Державної кримінально-виконавчої служби України, служби цивільного захисту, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, визначає основні засади державної політики щодо соціального захисту громадян, звільнених з військової служби, служби в органах внутрішніх справ, Національної поліції, Державній пожежній охороні, Державній кримінально-виконавчій службі України, органах і підрозділах цивільного захисту, Державній службі спеціального зв'язку та захисту інформації України, та членів їхніх сімей, визначає гарантії, які забезпечують їм гідне життя, активну діяльність, шану та повагу в суспільстві; «Про державні гарантії соціального захисту військовослужбовців, які звільняються із служби у зв'язку з реформуванням Збройних Сил України, та членів їхніх сімей» [22] встановлює правові основи забезпечення соціального захисту військовослужбовців, які звільнятимуться у зв'язку зі скороченням чисельності Збройних Сил України в ході їх реформування, та членів їхніх сімей; «Про реабілітацію жертв репресій комуністичного тоталітарного режиму 1917–1991 років» [23], метою цього Закону є відновлення історичної справедливості, встановлення порядку реабілітації репресованих осіб та осіб, які потерпіли від репресій комуністичного тоталітарного режиму 1917–1991 рр., відновлення їхніх політичних, соціальних, економічних та інших прав, визначення порядку відшкодування шкоди, завданої таким особам унаслідок репресій комуністичного тоталітарного режиму 1917–1991 рр., недопущення повторення злочинів тоталітарних режимів; «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їхніх сімей» [24] відповідно до Конституції України визначає основні засади державної політики у сфері соціального захисту військовослужбовців та членів їхніх сімей, встановлює єдину систему їх соці-

ального та правового захисту, гарантує військовослужбовцям та членам їхніх сімей в економічній, соціальній, політичній сферах сприятливі умови для реалізації їх конституційного обов'язку щодо захисту Вітчизни та регулює відносини у цій галузі.

Соціальний захист громадян України, які залишилися проживати на тимчасово окупованих територіях та внутрішньо переміщених осіб, забезпечення їх конституційних прав регулюється прийнятим у жовтні 2014 р. (№ 1706-VII) Законом України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» [25], в якому відповідно до Конституції та законів України, міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, встановлюються гарантії дотримання прав, свобод та законних інтересів внутрішньо переміщених осіб. Ст. 7 передбачено забезпечення реалізації прав зареєстрованих внутрішньо переміщених осіб на зайнятість, пенсійне забезпечення, загальнообов'язкове державне соціальне страхування, соціальні послуги, освіту відповідно до законодавства України. Зокрема внутрішньо переміщені особи з тимчасово окупованої території мають право на отримання матеріального забезпечення, страхових виплат та соціальних послуг за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності і від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності, безпосередньо у робочих органах Фонду соціального страхування України за фактичним місцем проживання, перебування [26].

Забезпечення конституційних прав громадян України, які залишилися проживати на тимчасово окупованих територіях та внутрішньо переміщених осіб, зокрема їх соціального захисту, є пріоритетним напрямом роботи Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Протягом 2018 р. Уповноваженим здійснювалося провадження за зверненнями 435 внутрішньо переміщених осіб щодо припинення пенсійних виплат та інших державних допомог, а також відмови у поверненні недоотриманих за попередній період пенсій (найбільше з яких надійшло з Київської області та м. Києва (146); Донецької (145); Луганської (36); Запорізької (33); Харківської (27); Дніпропетровської (16); решта – з інших регіонів України). За результатами вжитих заходів право на відновлення пенсійних виплат цих осіб було поновлено, у тому числі 79 особам забезпечено виплату пенсій з моменту призупинення [27].

Спеціальна моніторингова місія ОБСЄ в Україні звертає увагу на те, що п. 8 Комплексу заходів з виконання Мінських угод передбачає «визначення модальностей повного відновлення соціально-економічних зв'язків, включно із соціальними виплатами, такими як пенсії та інші платежі (надходження та доходи, своєчасна оплата всіх комунальних рахунків, відновлення оподаткування в рамках правового поля України)» [28].

Водночас низкою підзаконних актів встановлюється порядок надання щомісячної адресної допомоги внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг; особливості реалізації прав деяких категорій осіб на загальнообов'язкове державне соціальне страхування; порядок використання коштів, що надійшли від фізичних та юридичних осіб для надання одноразової грошової допомоги постраждалим особам та внутрішньо переміщеним особам; здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам; питання фінансування бюджетних установ, здійснення соціальних виплат населенню та надання фінансової підтримки окремим підприємствам і організаціям Донецької та Луганської областей, а також інших платежів з рахунків, відкритих в органах Казначейства; перелік населених пунктів, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження.

Зокрема відповідно до Постанови КМУ (від 01.10.2014 № 505) «Про надання щомісячної адресної допомоги внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг» визначено механізм надання щомісячної адресної грошової допомоги внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг. Грошова допомога надається внутрішньо переміщеним особам, які перемістилися з тимчасово окупованих територій у Донецькій та Луганській областях, Автономній Республіці Крим і м. Севастополі, населених пунктів, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження, та населених пунктів, розташованих на лінії зіткнення, а також вну-

трішньо переміщеним особам, житло яких зруйновано або стало непридатним для проживання і які взяті на облік у структурних підрозділах з питань соціального захисту населення районних, районних у м. Києві держадміністрацій, виконавчих органах з питань соціального захисту населення міських, районних у містах (у разі утворення) рад, з дня звернення за її призначенням по місяць зняття з такого обліку включно, але не більше ніж на шість місяців [29].

Також Кабінетом Міністрів України відповідно до Постанови КМУ (від 01.10.2014 № 531) «Про особливості реалізації прав деяких категорій осіб на загальнообов'язкове державне соціальне страхування» встановлено, що особи, які перебувають (перебували) у трудових відносинах з підприємствами, установами, організаціями чи фізичними особами або були добровільно застраховані та переселилися з тимчасово окупованої території, району проведення антитерористичної операції або зони надзвичайної ситуації, мають право на надання матеріального забезпечення та соціальних послуг відповідно до Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» робочими органами виконавчої дирекції Фонду соціального страхування, а до завершення заходів, пов'язаних з утворенням зазначеного Фонду та його робочих органів, – робочими органами Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань та Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності за фактичним місцем проживання у порядку, встановленому правліннями фондів [30].

Порядок використання коштів, що надійшли від фізичних та юридичних осіб для надання одноразової грошової допомоги постраждалим особам та внутрішньо переміщеним особам, затверджено Постановою КМУ 01.10.2014 № 535, яка визначає механізм використання коштів, що надійшли в національній та іноземній валюті Мінсоцполітики від фізичних та юридичних осіб, резидентів і нерезидентів як благодійна пожертва, гуманітарна допомога, гранти та дарунки для надання одноразової грошової допомоги постраждалим і внутрішньо переміщеним особам, які перебувають у складних життєвих обставинах, що спричинені соціальним становищем, внаслідок яких особа частково або повністю не має здатності (не набула здатності або втратила її) чи можливості самостійно піклуватися про особисте (сімейне) життя і брати участь у суспільному житті [31].

Здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам призначення та продовження виплати довічних державних стипендій, усіх видів соціальної допомоги та компенсацій, матеріального забезпечення, надання соціальних послуг, субсидій та пільг за рахунок коштів державного бюджету та фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування внутрішньо переміщеним особам здійснюються за місцем перебування таких осіб на обліку, що підтверджується довідкою, виданою згідно з Порядком оформлення і видачі довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи, затвердженим постановою КМУ від 1 жовтня 2014 р. № 509. Призначення, відновлення та продовження виплати пенсій (щомісячного довічного грошового утримання) внутрішньо переміщеним особам, у тому числі особам, які відмовилися відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 12 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» від довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи і зареєстрували місце проживання та постійно проживають на території, де органи державної влади здійснюють свої повноваження, здійснюються територіальними органами Пенсійного фонду України на підставі відомостей, що містяться в Єдиній інформаційній базі даних про внутрішньо переміщених осіб. Виплата (продовження виплати) довічних державних стипендій, усіх видів соціальної допомоги та компенсацій, матеріального забезпечення та пенсій, що призначені зазначеним особам, здійснюється через рахунки та мережу установ і пристроїв акціонерного товариства «Державний ощадний банк України» з можливістю отримання готівкових коштів і проведення безготівкових операцій через мережу установ і пристроїв будь-яких банків тільки на території населених пунктів, де органи державної влади здійснюють свої повноваження в повному обсязі. Виплата пенсій та соціальні виплати особам з інвалідністю I групи та іншим особам, які за висновком лікарсько-консультативної комісії не здатні до самообслуговування і потребують постійної сторонньої допомоги, за їх письмовою заявою можуть здійснюватися акціонерним товариством «Укрпошта» з доставкою за фактичним місцем проживання / перебування таких осіб [32].

Деякі питання фінансування бюджетних установ, здійснення соціальних виплат населенню та надання фінансової підтримки окремим підприємствам і організаціям Донецької та Луганської областей, а також інших платежів з рахунків, відкритих в органах Казначейства, затверджено Постановою КМУ від 07.11.2014 № 595 [33].

Відповідно до Тимчасового порядку фінансування бюджетних установ, здійснення соціальних виплат населенню та надання фінансової підтримки окремим підприємствам і організаціям Донецької та Луганської областей, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 7 листопада 2014 р. № 595, всі бюджетні виплати, включно з пенсіями, жителям населених пунктів Донецької та Луганської областей, на території яких органи державної влади України не здійснюють свої повноваження, було призупинено. 16 жовтня 2015 р. Вищий адміністративний суд України у справі № К/800/19418/15 визнав ці положення Постанови № 595 нечинними, проте на сьогодні це судове рішення залишається невиконаним.

Перелік населених пунктів, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження, затверджено Розпорядження КМУ від 07.11.2014 № 1085-р., в якому встановлено пропозиції щодо внесення змін до переліків, затверджених розпорядженням Міністерства оборони, Міністерства за питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб за поданням Генерального штабу Збройних Сил щокварталу вносити в установленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів України [34].

Незважаючи на те, що система соціального законодавства України є достатньо розгалуженою, включаючи акти загальної дії та акти спеціальної дії, які спрямовані на певні категорії та групи соціально вразливих верств населення, потребує подальшого вдосконалення законодавства щодо соціального захисту мирного (цивільного) населення, яке постраждало внаслідок бойових дій чи збройних конфліктів.

За результатами роботи Верховної Ради України IX скликання у 2019 р. підготовлено законопроект «Про статус і соціальний захист мирних (цивільних) громадян, що постраждали внаслідок бойових дій чи збройних конфліктів», який передбачає встановлення правового статусу мирного (цивільного) населення, яке не брало безпосередньої участі у будь-яких бойових (військових) діях, але постраждало внаслідок бойових дій чи збройних конфліктів на території України, визначає основи соціального захисту таких осіб та гарантує їх соціальну захищеність шляхом надання пільг і державної соціальної підтримки. Законопроект спрямований на захист мирних (цивільних) громадян, які постраждали внаслідок бойових дій чи збройних конфліктів на території України, та розв'язання пов'язаних з цим проблем медичного і соціального характеру, закріплює обов'язок держави перед громадянами з відшкодування шкоди, завданої внаслідок бойових дій чи збройних конфліктів. У законопроекті зазначено, що він не поширюється на громадян, які мають статус учасників бойових дій, осіб з інвалідністю внаслідок війни, учасників війни, та осіб, на яких поширюється чинність Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» (що визначає правовий статус ветеранів війни, забезпечує створення належних умов для їх життєзабезпечення, сприяє формуванню в суспільстві шанобливого ставлення до них).

Висновки. Подальший розвиток законодавства потребує внесення змін та доповнень до чинного соціального законодавства України, зокрема щодо врегулювання питань соціального захисту для учасників та осіб, постраждалих внаслідок війни та воєнних конфліктів, членів їхніх сімей у частині визначення статусів, переліку пільг та виплат – це є найважливішим питанням розвитку сучасного суспільства і держави і потребує наукового обґрунтування та прогнозування наслідків застосування.

Список використаної літератури

1. Конституція України. Ст. 3. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
2. Конституція України. Ст. 46. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
3. Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування: Закон України від 14.01.1998 р. № 16/98-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/16/98-%D0%B2%D1%80>

4. Про Загальнообов'язкове державне соціальне страхування: Закон України від 23.09.1999 р. № 1105-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1105-14>
5. Про соціальні послуги: Закон України від 17.01.2019 р. № 2671-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2671-19>
6. Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії: Закон України від 5.10.2000 р. № 2017-III URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2017-14>
7. Про державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію, та інвалідам: Закон України від 18.05.2004 р. № 1727-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1727-15>
8. Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні: Закон України від 21.03.1991 р. № 875-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/875-12>
9. Про державну допомогу сім'ям з дітьми: Закон України від 21.11 1992 р. № 2811-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2811-12>
10. Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям: Закон України від 01.06.2000 р. № 1768-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1768-14>
11. Про державну соціальну допомогу інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам: Закон України від 16.11.2000 р. № 2109-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2109-14>
12. Про соціальну роботу з сім'ями, дітьми та молоддю. Закон України від 21.06.2001 р. № 2558-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2558-14>
13. Про основи соціального захисту бездомних осіб і безпритульних дітей: Закон України від 02.06.2005 р. № 2623-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2623-15>
14. Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування: Закон України від 13.01.2005 р. № 2342-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/2342-15/sp:max20>
15. Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей: Закон України від 24.05.1995 р. № 20/95-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/20/95-%D0%B2%D1%80>
16. Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні: Закон України від 16.12.1993 р. № 3721-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3721-12>
17. Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття: Закон України від 02.03.2000 р. № 1533-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1533-14>
18. Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи: Закон України від 28.02.1991 р. № 796-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/796-12>
19. Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту: Закон України від 22.10.1993 р. № 3551-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3551-12>
20. Про соціальний захист дітей війни: Закон України від 18.11.2004 р. № 2195-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2195-15>
21. Про статус ветеранів військової служби, ветеранів органів внутрішніх справ, ветеранів Національної поліції і деяких інших осіб та їх соціальний захист: Закон України від 24.03.1998 р. № 203/98-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/203/98-%D0%B2%D1%80>
22. Про державні гарантії соціального захисту військовослужбовців, які звільняються із служби у зв'язку з реформуванням Збройних Сил України, та членів їхніх сімей: Закон України від 15.06.2004 р. № 1763-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1763-15>
23. Про реабілітацію жертв репресій комуністичного тоталітарного режиму 1917–1991 років: Закон України від 17.04.1991 р. № 962-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/962-12>
24. Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей: Закон України від 20.12.1991 р. № 2011-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2011-12>
25. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України від 20.10.2014 р. № 1706-VII. URL: <https://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1706-18>
26. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України від 20.10.2014 р. № 1706-VII. Ст. 27. URL: <https://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1706-18>

27. Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні. 2018 р. URL: <file:///C:/Documents%20and%20Settings/Admin/%D0%9C%D0%BE%D0%B8%20%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%8B/Downloads/Report-2019.pdf>

28. Тематичний звіт. Внутрішнє переміщення внаслідок конфлікту в Україні: підвищення незахищеність постраждалого населення та чинники напруженості в громадах. ОБСЄ. 2016. С. 18.

29. Про надання щомісячної адресної допомоги внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг: Постанова КМУ від 01.10.2014 № 505. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/505-2014-%D0%BF>

30. Про особливості реалізації прав деяких категорій осіб на загальнообов'язкове державне соціальне страхування: Постанова КМУ від 01.10.2014 № 531. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/531-2014-%D0%BF>

31. Про затвердження Порядку використання коштів, що надійшли від фізичних та юридичних осіб для надання одноразової грошової допомоги постраждалим особам та внутрішньо переміщеним особам: Постанова КМУ від 01.10.2014 № 535. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/535-2014-%D0%BF>

32. Про здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам: Постанова КМУ від 05.11.2014 № 637. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/637-2014-%D0%BF>

33. Деякі питання фінансування бюджетних установ, здійснення соціальних виплат населенню та надання фінансової підтримки окремим підприємствам і організаціям Донецької та Луганської областей, а також інших платежів з рахунків, відкритих в органах Казначейства: Постанова КМУ від 07.11.2014 № 595. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/595-2014-%D0%BF>

34. Про затвердження переліку населених пунктів, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження, та переліку населених пунктів, що розташовані на лінії зіткнення: Розпорядження КМУ від 07.11.2014 № 1085-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1085-2014-%D1%80>

DEVELOPMENT OF NATIONAL LEGISLATION IN THE SPHERE OF SOCIAL PROTECTION OF POPULATION

Olga V. Chervyakova, Doctor of Science in Public Administration, Associate Professor, Chief researcher of Legislation Institute of the Verkhovna Rada of Ukraine (Ukraine)

E-mail: Olga_2006@bigmir.net

DOI: 10.32342/2709-6408-2020-1-1-10

Key words: *public administration, government regulation, social legislation, development, development of social legislation, modern Ukraine.*

The state guarantees social protection provided by the Constitution of Ukraine, including „Citizens have the right to social security, including the right to security in cases of complete, partial or temporary disability, widowhood, unemployment circumstances beyond their control, as well as old age and other cases provided for by law“. The right to social protection is guaranteed by obligatory state social insurance at the expense of insurance contributions of citizens, enterprises, institutions and organizations, as well as budgetary and other sources of social security; creating a network of public, communal and private institutions for the care of the disabled. The article analyzes the social legislation system in Ukraine, which is sufficiently extensive, including acts of general action and acts of special action that target certain categories and groups of socially vulnerable groups of the population. It was noted that there is a need for further improvement of legislation on the social protection of civilians who have been affected by fighting or armed conflict. **The article analyzes the laws and by-laws of Ukraine, international documents (reports) that determine the directions of development social legislation in modern Ukraine.** The purpose of this article is to determine the directions of development social legislation in modern Ukraine based on the analysis the social legislation system in Ukraine. It is established that further development of legislation requires amendments to the current social legislation of Ukraine, in particular, regarding the settlement

of social protection issues for participants and persons affected by the war and military conflicts, their families in terms of status determination, benefits and benefits list - major issues of development of modern society and the state, and requires scientific justification and prediction the consequences of application. However, a number of regulations set procedure for providing targeted assistance to internally displaced persons.

References

1. The Verkhovna Rada Ukrayini (1996). Constitution of Ukraine. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
2. The Verkhovna Rada Ukrayini (1996). Constitution of Ukraine. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
3. The Verkhovna Rada of Ukraine (1998). The Law of Ukraine "Fundamentals of the legislation of Ukraine on compulsory state social insurance". Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/16/98-%D0%B2%D1%80>
4. The Verkhovna Rada of Ukraine (1999). The Law of Ukraine "On Compulsory state social insurance". Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1105-14>
5. The Verkhovna Rada of Ukraine (2019). The Law of Ukraine "About social services". Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2671-19>
6. The Verkhovna Rada of Ukraine (2000). The Law of Ukraine "On state social standards and state social guarantees". Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2017-14>
7. The Verkhovna Rada of Ukraine (2004). The Law of Ukraine "On state social assistance to persons who are not entitled to a pension and to the disabled". Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1727-15>
8. The Verkhovna Rada of Ukraine (1991). The Law of Ukraine "On the basics of social protection of persons with disabilities in Ukraine". Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/875-12>
9. The Verkhovna Rada of Ukraine (1992). The Law of Ukraine "On state assistance to families with children". Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2811-12>
10. The Verkhovna Rada of Ukraine (2000). The Law of Ukraine "On state social assistance to low-income families". Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1768-14>
11. The Verkhovna Rada of Ukraine (2000). The Law of Ukraine "On state social assistance to children with disabilities from childhood and children with disabilities". Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2109-14>
12. The Verkhovna Rada of Ukraine (2001). The Law of Ukraine "On social work with families, children and youth". Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2558-14>
13. The Verkhovna Rada of Ukraine (2005). The Law of Ukraine "On the basics of social protection of homeless people and homeless children". Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2623-15>
14. The Verkhovna Rada of Ukraine (2005). The Law of Ukraine "On providing organizational and legal conditions for social protection of orphans and children deprived of parental care". Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/2342-15/sp:max20>
15. The Verkhovna Rada of Ukraine (1995). The Law of Ukraine "On bodies and services for children and special institutions for children". Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/20/95-%D0%B2%D1%80>
16. The Verkhovna Rada of Ukraine (1993). The Law of Ukraine "On the basic principles of social protection of labor veterans and other elderly citizens in Ukraine". Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3721-12>
17. The Verkhovna Rada of Ukraine (2000). The Law of Ukraine "On compulsory state social insurance in case of unemployment". Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1533-14>
18. The Verkhovna Rada of Ukraine (1991). The Law of Ukraine "On the status and social protection of citizens affected by the Chernobyl disaster". Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/796-12>
19. The Verkhovna Rada of Ukraine (1993). The Law of Ukraine "On the status of war veterans, guarantees of their social protection". Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3551-12>
20. The Verkhovna Rada of Ukraine (2004). The Law of Ukraine "On the social protection of children of war". Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2195-15>
21. The Verkhovna Rada of Ukraine (1998). The Law of Ukraine "On the status of military service veterans, veterans of internal affairs bodies, veterans of the National Police and certain other persons and their social protection". Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/203/98-%D0%B2%D1%80>
22. The Verkhovna Rada of Ukraine (2004). The Law of Ukraine "On state guarantees of social protection of servicemen dismissed from service in connection with the reform of the Armed Forces of Ukraine and members of their families". Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1763-15>
23. The Verkhovna Rada of Ukraine (1991). The Law of Ukraine "On the rehabilitation of victims of repression of the communist totalitarian regime of 1917-1991". Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/962-12>

24. The Verkhovna Rada of Ukraine (1991). The Law of Ukraine “On social and legal protection of servicemen and members of their families”. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2011-12>

25. The Verkhovna Rada of Ukraine (2014). The Law of Ukraine “On ensuring the rights and freedoms of internally displaced persons”. Available at: <https://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1706-18>

26. The Verkhovna Rada of Ukraine (2014). The Law of Ukraine “On Ensuring the Rights and Freedoms of Internally Displaced Persons”. Available at: <https://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1706-18>

27. *Schorichna dopovid' Upovnovazhenoho Verkhovnoi Rady Ukrainy z prav liudyny pro stan doderzhannia ta zakhystu prav i svobod liudyny i hromadianyna v Ukraini* [Annual report of the Commissioner of the Verkhovna Rada of Ukraine for Human Rights on the state of observance and protection of human and civil rights and freedoms in Ukraine]. 2018. Available at: <file:///C:/Documents%20and%20Settings/Admin/%D0%9C%D0%BE%D0%B8%20%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%8B/Downloads/Report-2019.pdf>

28. *Tematychnyj zvit. Vnutrishnie peremischennia vnaslidok konfliktu v Ukraini: pidvyschena nezakhyschenist' postrazhdaloho naseleння ta chynnyky napruzhenosti v hromadakh* [Thematic report. Internal displacement due to the conflict in Ukraine: increased vulnerability of the affected population and factors of tension in communities], OSCE, 2016, p. 18.

29. Cabinet of Ministers of Ukraine (2012). Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine “On the provision of monthly targeted assistance to internally displaced persons to cover living expenses, including the payment of housing and communal services”. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/505-2014-%D0%BF>

30. Cabinet of Ministers of Ukraine (2014). “Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine “On the peculiarities of the realization of the rights of certain categories of persons to compulsory state social insurance”. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/531-2014-%D0%BF>

31. Cabinet of Ministers of Ukraine (2014). “Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine “On approval of the Procedure for the use of funds received from individuals and legal entities for the provision of one-time financial assistance to victims and internally displaced persons”. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/535-2014-%D0%BF>

32. Cabinet of Ministers of Ukraine (2014). “Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine “On the implementation of social benefits for internally displaced persons”. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/637-2014-%D0%BF>

33. Cabinet of Ministers of Ukraine (2014). “Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine “Some issues of financing budget institutions, making social payments to the population and providing financial support to individual enterprises and organizations of Donetsk and Luhansk regions, as well as other payments from accounts opened with the Treasury”. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/595-2014-%D0%BF>

34. Cabinet of Ministers of Ukraine (2014). “Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine “On approval of the list of settlements on the territory of which public authorities temporarily do not exercise their powers, and the list of settlements located on the line of contact”. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1085-2014-%D1%8>

Одержано 20.04.2020.

УДК 349.2:317.7

DOI: 10.32342/2709-6408-2020-1-1-11

С.І. ПОЛЯРУШ,

кандидат історичних наук, доцент, доцент кафедри державно-правових дисциплін та адміністративного права Центральноукраїнського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка (м. Кропивницький)

СТАНОВЛЕННЯ УКРАЇНСЬКОГО ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ ЗОВНІШНЬОЇ ТРУДОВОЇ МІГРАЦІЇ

Висвітлено процес формування державної міграційної політики в Україні. Констатується, що із середини 2010-х рр. міграція з нашої держави набула масових масштабів. Наслідки вказаного процесу можуть бути як негативними, так і позитивними для українського суспільства. Визначається, що завданням внутрішньої політики нашої держави є максимальне використання позитивних наслідків масової трудової міграції. Розглянуто два періоди формування української нормативно-правової бази у сфері зовнішньої трудової міграції: 2000-ні рр. як період приведення нормативної бази у відповідність до Основного Закону України і період 2010-х рр. – реагування на масову трудову еміграцію. Проаналізовано низку чинних законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів, що опосередковано чи безпосередньо стосуються зовнішньої трудової міграції. Чинні нині Закони України, дотичні до обраної нами проблеми, мають визначення деяких ключових понять трудової міграції на зразок «нелегальний мігрант», «принцип розумного пристосування»; регламентують діяльність окремих державних інституцій у сфері трудової міграції. Зазначено, що вказані нормативно-правові акти часто стосуються як трудових іммігрантів, так і трудових емігрантів. Особливу увагу було приділено базовому закону про зовнішню трудову міграцію, яким держава дала чітку інформацію українцям за кордоном, що вона зацікавлена в їх поверненні в Україну, та вказала на основні права працівників-мігрантів, які будуть захищатися державними органами. Це є свідченням значної гуманізації українського законодавства стосовно трудових мігрантів. У той же час було вказано на деякі недоліки чинного закону. Підкреслюється, що підзаконні нормативно-правові акти, починаючи з 2015 р., покликані конкретизувати основні положення вказаного закону та розробляти механізми реінтеграції українських трудових мігрантів у наше суспільство. Автор погоджується з думкою окремих дослідників про необхідність прийняття спеціального закону про державну політику у сфері зовнішньої трудової міграції та пропонує створення спеціального державного органу, який би коригував вказану політику.

Ключові слова: права працівників-мігрантів, нормативно-правова база України, захист трудових прав громадян України за кордоном, державні гарантії прав, країна-донор.

Освещен процесс формирования государственной миграционной политики в Украине. Констатируется, что с середины 2010-х гг. миграция из нашей страны приобрела массовые масштабы. Последствия указанного процесса могут быть как отрицательными, так и положительными для украинского общества. Определяется, что задачей внутренней политики нашего государства является максимальное использование позитивных последствий массовой трудовой миграции. Рассмотрены два периода формирования украинской нормативно-правовой базы в сфере внешней трудовой миграции: 2000-х гг. как период приведения нормативной базы в соответствие с Основным Законом Украины и период 2010-х гг. – реагирование на массовую трудовую эмиграцию. Проанализирован ряд действующих законодательных и подзаконных нормативно-правовых актов, которые косвенно или непосредственно касаются внешней трудовой миграции. Действующие в настоящее время законы Украины, которые косвенно касаются выбранной нами проблемы, содержат определение некоторых ключевых понятий трудовой миграции вроде «нелегальный мигрант», «принцип разумного приспособления»; регламентируют деятельность отдельных государственных институтов в сфере трудовой миграции. Отмечено, что указанные нормативно-правовые акты часто касаются как

трудовах іммігрантах, так і трудових емігрантах. Особое внимание было уделено базовому закону о внешней трудовой миграции, которым государство дало четкую информацию украинцам за рубежом, что оно заинтересовано в их возвращении в Украину, и указало основные права работников-мигрантов, которые будут защищаться государственными органами. Это свидетельствует о значительной гуманизации украинского законодательства относительно трудовых мигрантов. В то же время было указано на некоторые недостатки действующего закона. Подчеркивается, что подзаконные нормативно-правовые акты, начиная с 2015 г., призваны конкретизировать основные положения указанного закона и разрабатывать механизмы реинтеграции украинских трудовых мигрантов в наше общество. Автор согласен с мнением отдельных исследователей о необходимости принятия специального закона о государственной политике в сфере внешней трудовой миграции и предлагает создание специального государственного органа, который бы корректировал указанную политику.

Ключевые слова: права работников-мигрантов, нормативно-правовая база Украины, защита трудовых прав граждан Украины за рубежом, государственные гарантии прав, страна-донор.

Постановка проблеми. Трудова міграція стала серйозним викликом для української держави у сучасний період. За приблизними підрахунками близько 3,2 млн українців працюють за кордоном на постійній основі [1].

Економічні та соціальні наслідки трудової еміграції з України мають не лише негативні, а й позитивні риси. До позитивних наслідків необхідно віднести зменшення безробіття в нашій державі, збереження або отримання нових трудових навичок, можливість матеріального забезпечення власних сімей, збільшення споживання товарів на внутрішньому ринку за рахунок трудових прибутків мігрантів, притік валюти в країну. За даними Ю. Літковець, зовнішні грошові перекази трудових мігрантів в Україну становлять 8,2–8,3% валового внутрішнього продукту (ВВП) (у 2014 р. – 5%). Якщо ж використовувати обрахунки Міжнародної організації міграції, то такий відсоток зростає майже до 11% українського ВВП [2, с. 135].

Оскільки зупинити трудову міграцію в період глобалізаційних зрушень у світі неможливо, варто максимально використати її позитивні моменти, зафіксувавши це у чинному законодавстві.

Стан дослідження. Проблемами правового регулювання зовнішньої трудової міграції в міжнародних нормативно-правових актах і в українському законодавстві займаються Л. Амелічева, Т. Буртник, А. Дергач, В. Кабай, П. Кравчук, М. Кунцевич, О. Лошенко, О. Малиновська, Л. Муц, К. Ніколаєць, К. Новосад, Р. Стаканов, А. Терещенков, І. Толкачова, Н. Швець, Н. Щербюк та ін. Крім того, протягом 2018–2019 рр. вийшла низка колективних комплексних досліджень питань зовнішньої та внутрішньої трудової міграції в Україні Інституту демографії і соціальних досліджень ім. М.В. Птухи НАН України «Українське суспільство: міграційний вимір», Інституту регіональних досліджень імені М.І. Долішнього НАН України «Міграція в умовах трансформації регіональних ринків праці України: механізми регулювання» та «Українська міграція в умовах глобальних і національних викликів XXI століття». У вказаних працях автори частково торкалися питання правового регулювання трудової міграції в межах своїх досліджень.

Мета статті полягає у спробі охарактеризувати процес формування державної політики України щодо зовнішньої трудової міграції шляхом аналізу нормативної бази.

Виклад основного матеріалу. Торкаючись питання еволюції правового регулювання зовнішньої трудової міграції в Україні, необхідно відзначити, що ми будемо розглядати нормативну базу, починаючи з 2000-х рр., оскільки саме тоді прослідковується певна послідовність і системність в українській нормотворчості щодо трудових мігрантів.

Цілком слушно весь масив нормативних актів з питань трудової міграції дослідник Л. Муц поділяє на такі види: Конституція України; нормативно-правові акти про міграції загального гатунку (визначають основи громадянства України, відповідають за соціальний та демографічний стан речей); спеціальні нормативно-правові акти про міграцію; міжнародні нормативні акти. До групи спеціального законодавства віднесено нормативно-правові акти, які визначають окремі заходи в міграційній політиці, відповідають за алгоритм дій перетину кордону, визначають диференційований підхід до різних груп мігрантів (біженців, нелегалів), що формують нові органи влади з вирішення проблем міграції [3, с. 118–119]. На сьогодні вказана класифікація найбільш повна.

Основний Закон України у низці статей визначає принципи державної міграційної політики. Це ст.ст. 3, 9, 18, 25, 33 та 92. У ст. 3 Конституції зазначається, що найвищою соціальною цінністю держава визнає людину, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпеку. У ст. 9 наголошується, що чинні міжнародні договори, ратифіковані Україною, є частиною національного законодавства. У ст. 18 вказується на основну мету зовнішньополітичної діяльності держави – забезпечення національних інтересів і безпеки шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з іншими країнами і міжнародними організаціями. На особливу увагу заслуговує ст. 25, де вказується, що громадяни України перебувають під охороною держави, і вона бере на себе обов'язок піклуватися і захищати їх за кордоном. У ст. 33 наголошується на праві громадян України у будь-який час повернутися в Україну. Ст. 92 підкреслює, що виключно законами України визначаються засади регулювання демографічних і міграційних процесів [4].

Еволюція міграційної політики у першому десятилітті XXI ст. відбувалася шляхом приведення законодавства у відповідність до Конституції України та взятих міжнародних зобов'язань. У результаті було ухвалено цілий блок важливих законодавчих актів. Зокрема у 2001 р. були ухвалені закони «Про громадянство», «Про біженців», «Про імміграцію», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо боротьби з нелегальною міграцією», у 2003 р. – закон «Про свободу пересування та вибір місця проживання», у 2004 р. – закон «Про закордонних українців». При Кабінеті Міністрів України було створено у 2014 р. Національну комісію з питань закордонних українців.

Вперше проблему регулювання трудової міграції поставлено в 2000 р. в Указі Президента України «Про основні напрями соціальної політики на період до 2004 р.». У Напрямках визначено такі завдання: захист соціально-економічних інтересів і прав працівників-мігрантів; збереження трудового та інтелектуального потенціалу держави; створення правових та соціально-економічних основ регулювання зовнішньої трудової міграції громадян.

У 2002 р. Україна приєдналася до міжнародної Конвенції про статус біженців та змінила статус із спостерігача на повноправного члена у Міжнародній організації з міграції.

Протягом 2003–2004, 2009 рр. проводилися парламентські слухання про становище українських працівників-мігрантів за кордоном. Кабінет Міністрів України (КМУ) у 2006 р. ухвалив «Стратегію демографічного розвитку України на період до 2015 р.», де конкретизувалося питання реінтеграції трудових мігрантів в Україні.

Вельми продуктивним був 2007 р. у червні Україною було підписано з Європейським Союзом (ЄС) Угоду про спрощення оформлення віз, де окреслювалися найближчі перспективи запровадження безвізового режиму, та Угоду про реадмісію осіб з процедурою спрощеного повернення нелегалів. Угоди про малий прикордонний рух були укладені з Угорщиною, Польщею, Словаччиною. У тому ж 2007 р. парламент України ратифікував Європейську конвенцію про правовий статус трудящих мігрантів.

Можна стверджувати, що протягом періоду 2000–2010 рр. було сформоване адекватне політичне бачення проблем трудової міграції. Однак прогресивні політичні рішення залишалися на папері, не втілювалися у життя. Серед причин такого стану речей – міграція не набула такого масштабного характеру, відповідно, не був створений спеціальний орган виконавчої влади з управління трудовою міграцією, який би здійснював лобювання необхідного законодавства.

Процес регулювання явища зовнішньої трудової міграції активізувався з 2010 р., зокрема після підписання Україною Угоди про асоціацію з ЄС у 2014 р. Угода передбачає спільне управління міграційними потоками та ефективну реалізацію принципу інтегрованого управління кордонами.

У листопаді 2010 р на саміті Україна–ЄС був підписаний План дій з лібералізації візового режиму, в якому багато позицій стосувалося міграції.

У грудні 2010 р. створено Державну міграційну службу, яка взяла на себе обов'язки з реєстрації громадянства, мігрантів та біженців.

Протягом 2010–2015 рр. у складі КМУ працювала Рада з питань трудової міграції як постійно діючий консультативно-дорадчий орган, який виконував завдання формування і реалізації державної політики у сфері соціального захисту трудових мігрантів.

30 травня 2011 р. Указом Президента України прийнято Концепцію державної міграційної політики, яка визначила стратегічні напрями у сфері державного управління зовнішньою трудовою міграцією. Однак вона чітко не сформулювала цілі, яких мала б досягти українська держава засобами міграційної політики.

У цьому ж таки 2011 р. було ухвалено нові Закони України, що діють і сьогодні: «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту», «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», «Про протидію торгівлі людьми». Вони є базовими для міграційної сфери. Кабінет Міністрів України затвердив «План заходів щодо інтеграції мігрантів в українське суспільство на 2011–2015 рр.».

У законі «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» запроваджено інститут субсидіарного захисту для осіб, які не відповідають критеріям для надання статусу біженця згідно з Конвенцією 1951 р. та Протоколу 1967 р., але потребують захисту через цілком обґрунтовані побоювання щодо застосування тортур, нелюдського поводження або покарання, що принижує людську гідність та ін. [5].

У ст. 1 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» дається визначення поняттю «нелегальний мігрант»: це іноземець або особа без громадянства, які перетнули державний кордон поза пунктами пропуску або в пунктах пропуску, але з уникненням прикордонного контролю і невідкладно не звернулися із заявою про надання статусу біженця чи отримання притулку в Україні, а також іноземець або особа без громадянства, які законно прибули в Україну, але після закінчення визначеного їм терміну перебування втратили підстави для подальшого перебування та ухиляються від виїзду з України» [6]. Українська держава чітко сформулювала основні норми, що стосуються порядку в'їзду, підстави перебування та залишення іноземцями і апатридами нашої країни, підтвердила гарантії їх прав. У ч. 2 ст. 3 визначено, що за усіма іноземцями і апатридами, не залежно від законності їх перебування на території України, визнається правосуб'єктність і основні права і свободи людини. Ще один важливий момент відображений у п. 18 ст. 4, за яким означені вище особи, якщо з незалежних від них причин вони не були видворені з території України, вважаються тимчасово перебуваючими на законних підставах на території України, що має бути відповідними органами задокументовано. Для нашої проблематики становить інтерес ще ч. 2 ст. 14, за якою в разі незаконного перетину кордону, якщо це не тягне кримінальної відповідальності, органами охорони державного кордону забороняється в'їзд на територію України строком на п'ять років.

У цілому, як зазначає О. Малиновська, в українському законодавстві накреслилася гуманізація ставлення до незаконних мігрантів [7, с. 428].

Закон «Про протидію торгівлі людьми» має на меті запобігання торгівлі людьми, боротьбу із злочинністю, пов'язаною з нею, надання допомоги та захисту особам, постраждалим від торгівлі людьми [8]. Він стосується також зовнішніх трудових мігрантів. На сьогодні виділяють торгівлю людьми з метою трудової, сексуальної експлуатації, з метою використання у виготовленні порнопродукції, з метою вилучення органів та з метою використання у жебрацтві. Трудова експлуатація передбачає використання працівників на надважких роботах у небезпечних умовах, з тривалістю робочого часу 16–18 годин без соціальних пакетів. Вказаним законом у ст. 28 держава зобов'язується здійснювати міжнародне співробітництво у сфері протидії торгівлі людьми.

У 2012 р. було прийнято нині діючі Закони України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні», «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус», «Про зайнятість населення».

Дія Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» поширюється на трудові відносини на території України і передбачає застосування роботодавцем принципу розумного пристосування. Під вказаним принципом розуміють обов'язок роботодавця ефективно пристосовуватися до особливих потреб працівника, що є загальноприйнятим явищем в економічно розвинутих країнах. У законі даються визначення понять прямої та непрямой дискримінації, утиску, пособництва та підбурювання до дискримінації, застосування позитивних дій у протидії дискримінації, якими користується весь світ [9].

Прийняття Закону України «Про Єдиний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» прискорило переведення документів для виїзду за кордони України на міжнародні стандарти [10]. Цей процес унеможлиблює підробку таких документів, а отже, посилює контроль за міграційними процесами та стимулює протидію нелегальній міграції.

Закон «Про зайнятість населення» у ст.ст. 1, 10, 15, 22, 36, 38 частково теж торкається зовнішніх трудових мігрантів-українців. Вперше в чинному законодавстві було дано визначення поняттю «трудова міграція»: «переміщення особи, пов'язане з перетинанням державного кордону або меж адміністративно-територіальної одиниці з метою виконання або пошуку роботи» [11]. У ст. 10 закріплюється право громадян України займатися трудовою діяльністю за кордоном за умови, якщо вона не заборонена законодавством України та держави перебування; право українських працівників-мігрантів на захист законодавством України та держави перебування, за винятком випадків, зазначених у міжнародних договорах, ратифікованих Верховною Радою. У ч. 2 ст. 15 держава визначає одну з цілей політики у сфері зайнятості населення – посилення соціального та правового захисту громадян України, які працюють за кордоном. У ст.ст. 16, 36, 38 наголошується на обов'язковому ліцензуванні господарської діяльності з надання послуг посередництва у працевлаштуванні за кордоном.

На сьогодні діють «Ліцензійні умови провадження господарської діяльності з посередництва у працевлаштуванні за кордоном» 2015 р. [12] Ст. 22 вперше також визначено центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері зайнятості та трудової міграції. Спочатку це було Міністерство соціальної політики, однак постановою КМУ № 838 від 11 вересня 2019 р. повноваження у сфері праці, зайнятості населення, трудової міграції, трудових відносин, соціального діалогу передані Міністерству розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства [13]. Скоріше за все, і державна служба зайнятості перейде до відомства вказаного міністерства.

У 2015 р. прийнято базовий для українських працівників-мігрантів Закон України «Про зовнішню трудову міграцію» [14]. На думку більшості вчених, вперше держава Україна чітко дала зрозуміти зовнішнім трудовим мігрантам-українцям, що вона готова захищати їхні права, зацікавлена у їх поверненні на Батьківщину. Дія закону поширюється на трудових мігрантів, які працюють за трудовим договором, самостійно забезпечують себе роботою, надають оплачувані послуги, здійснюють іншу оплачувану діяльність, не заборонену законодавством країни перебування. Таким чином, можна припустити, що підтримку отримають і нелегальні мігранти. Серед напрямів державної зовнішньої політики у ст. 5 названо здійснення заходів із запобігання незаконній зовнішній трудовій міграції та створення умов для повернення в Україну та реінтеграції в суспільство трудових мігрантів і членів їхніх сімей. Ст.ст. 8–15 фактично визначають основні права українських закордонних працівників: право на належні умови праці й соціальний захист, право на освіту та підтвердження результатів неформального професійного навчання, на консульську підтримку, на співпрацю з установами і закладами України громадських об'єднань зовнішніх трудових мігрантів, на задоволення національно-культурних, освітніх, духовних і мовних потреб трудових мігрантів, на інформацію, на реінтеграцію в українське суспільство, на відшкодування шкоди, на працевлаштування, на уникнення подвійного оподаткування, на переказ коштів в Україну.

Незважаючи на зміни, внесені у грудні 2019 р. до вказаного Закону, він все ще потребує доопрацювання. Зокрема дослідники вказують на відсутність механізмів реалізації окремих норм; відсутність норм щодо реалізації виборчих прав мігрантів. Відсутні також норми, які б закріплювали механізми допомоги вітчизняним навчальним закладам, що організовані громадянськими об'єднаннями мігрантів у країнах їх перебування, та сприяння створенню нових українських освітніх установ за кордоном, їх забезпеченню підручниками, методичними матеріалами, виділенню державних коштів на відрядження комісії з України для атестації учнів та прийому іспитів (на сьогодні це відбувається за власні кошти мігрантів), не врегульовано питання підвищення кваліфікації та атестації викладачів таких закладів [15, с.330–331].

У цьому ж 2015 р. Указом Президента України прийнято «Стратегію національної безпеки України», де серед актуальних загроз національній безпеці України названо активізацію міграційних процесів внаслідок бойових дій [16].

У 2017 р. КМУ затвердив «План заходів щодо забезпечення реінтеграції в суспільство трудових мігрантів і членів їх сімей» та «Стратегію державної міграційної політики України на період до 2025 року».

План заходів щодо забезпечення реінтеграції в суспільство трудових мігрантів і членів їхніх сімей був розроблений на виконання закону «Про зовнішню трудову міграцію» і не містить конкретних пропозицій щодо повернення трудових мігрантів з-за кордону, оскільки такий процес можливий разом з реформуванням економіки і створенням тисяч робочих місць [17].

Стратегія державної міграційної політики України на період до 2025 р. була розроблена за сприяння ЄС та країн «Східного партнерства» (Болгарії, Грузії, Фінляндії, Угорщини, Молдови, Польщі, Словаччини) [18]. Це документ з більш глибоким і комплексним підходом до трактування державної міграційної політики України, який містить 13 цілей. Так, за для реінтеграції українських мігрантів пропонується налагодження співпраці з українською діаспорою та заохочення репатріації закордонних українців. Планується залучати для розвитку економіки України висококваліфікованих іноземних фахівців, продовження проживання талановитих іноземних студентів в Україні після завершення їх навчання. Щодо нелегальних мігрантів, пропонується їх регуляризація, тобто комплекс заходів (легалізація, міграційна амністія) завдяки яким держава дає можливість іноземцям, які перебувають у ній з порушенням законодавства, отримати законний статус. Реалізація Стратегії планується у два етапи:

- на першому етапі (орієнтовно 2018–2021 рр.) передбачається створення належного інформаційного забезпечення, приведення національного законодавства у відповідність до міжнародних стандартів, у тому числі у рамках виконання зобов'язань щодо лібералізації візового режиму з Європейським Союзом;
- на другому етапі (орієнтовно 2022–2025 рр.) передбачається більш цілеспрямоване використання інструментів міграції та мобільності для сприяння соціальному та економічному розвитку держави, а також для досягнення цілей європейської інтеграції.

Ще одним впливовим засобом захисту прав трудових мігрантів є двосторонні угоди. На початок 2019 р. міждержавні угоди Україна підписала з 13 країнами; міжурядові договори укладені з 11 державами; міжвідомчі договори укладено з 19 державами. Переважають країни близького зарубіжжя, зокрема, ті, що мають кордони з Україною.

Повертаючись до законодавчої бази, ми цілком погоджуємося з дослідницею Л. Амелічевою, яка пропонує прийняти Закон України «Про основні засади державної міграційної політики», який дасть можливість зміцнити механізм захисту прав та інтересів суб'єктів міграційних процесів та визначить на законодавчому рівні напрями реалізації державної міграційної політики [19, с. 56].

У контексті сказаного 14 березня 2019 р. у Верховній Раді України зареєстровано проект Закону № 10153 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення державної підтримки українців за кордоном» з широким спектром норм соціальної підтримки трудових мігрантів. Однак, 3 квітня 2019 р. проект було відкликано авторами.

Фахівець у сфері державної міграційної політики М. Біль пропонує визначити пріоритети безпосереднього впливу на міграційні процеси:

- забезпечення циркулюючих міграцій;
- забезпечення освітніх реєміграцій;
- реалізація програм залучення міграційного капіталу в бізнес (передусім, малий);
- прозорий міграційний режим (боротьба з порушенням перетину державного кордону на митницях, зокрема через відеоспостереження, що посилює можливості суспільного контролю);
- активізація співпраці Державної міграційної служби України та Міністерства соціальної політики України з науковими установами;
- інформаційне забезпечення регулювання міграцій з доповненням моніторингу рівня просторової мобільності населення України (практика вибіркового обстеження);
- забезпечення мобільності соціального захисту громадян України за кордоном [20, с. 201].

Звичайно, усі вказані напрями необхідно забезпечити законодавчими нормами.

Висновки. Таким чином, українське законодавство стосовно зовнішніх трудових мігрантів постійно удосконалюється, наближаючись до загальноєвропейських стандартів. Якщо у 1991–2009 рр. основна увага приділялася захисту прав працівників за кордоном, а сама міграційна політика мала фрагментарний характер, то з 2010-х рр., а ми б уточнили – з 2014 р. (період початку п'ятої хвилі трудової міграції), все більше норм покликані мінімізувати негативний вплив масового виїзду українців за кордон та заохочення повернення громадян України на Батьківщину. Не вистачає в Україні закону щодо посилення державної підтримки українців за кордоном та спеціального державного органу, який би коригував державну міграційну політику, у тому числі щодо трудових мігрантів.

Список використаної літератури

1. Понад 3 млн. українців працює за кордоном на постійній основі. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-diaspora/2752271-ponad-3-mln-ukrainciv-pracue-za-kordonom-na-postijnij-osnovi-minsocpolitiki.html>
2. Літковець Ю.О. Зовнішня трудова міграція та її наслідки для української економіки. *Економіка та управління національним господарством*. 2019. Вип. 31. С. 131–136. URL: http://market-infr.od.ua/journals/2019/31_2019_ukr/22.pdf
3. Муц Л.Ф. Система нормативно-правового регулювання міграційних процесів в Україні. *Держава і регіони: науково-виробничий журнал. Серія: Державне управління*. 2018. № 4. С. 116–122.
4. Конституція України: офіц. текст. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254-к/96-вр>
5. Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту: Закон України від 08.07.2011 р. № 3671-УІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3671-17> (дата звернення: 14.04.2020 р.).
6. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства: Закон України від 22.09.2011 р. № 3773-УІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3773-179> (дата звернення: 14.01.2020 р.).
7. Малиновська О.А. Міграційна політика: глобальний контекст та українські реалії: монографія. К.: НІСД, 2018. 472 с.
8. Про протидію торгівлі людьми: Закон України від 20.09.2011 р. № 3739-УІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3739-17> (дата звернення: 15.04.2020 р.).
9. Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні: Закон України від 06.09.2012 р. № 5207-УІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5207-17> (дата звернення: 16.04.2020 р.).
10. Про Єдиний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус: Закон України від 20.11.2012 р. № 5492-УІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5492-17> (дата звернення: 16.04.2020 р.).
11. Про зайнятість населення: Закон України від 05.07.2012 р. № 5067-УІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5067-17> (дата звернення: 16.04.2020 р.).
12. Ліцензійні умови провадження господарської діяльності з посередництва у працевлаштуванні за кордоном: Постанова КМУ від 16.12.2015 р. № 1060. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1060-2015-п> (дата звернення: 17.04.2020 р.).
13. Питання Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства: Постанова КМУ від 11.09.2019 р. № 838. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/838-2019-%D0%BF> (дата звернення: 17.04.2020 р.).
14. Про зовнішню трудову міграцію: Закон України від 05.11.2015 № 761-УІІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/761-19> (дата звернення: 17.04.2020 р.).
15. Українське суспільство: міграційний вимір: нац. доповідь / Інститут демографії та соціальних досліджень ім. М. В. Птухи НАН України. К., 2018. 396 с.
16. Стратегія національної безпеки України: Указ Президента України від 26.05.2015 р. № 287/15. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/287/2015> (дата звернення: 17.04.2020 р.).
17. План заходів щодо забезпечення реінтеграції в суспільство трудових мігрантів і членів їх сімей: Розпорядження КМУ від 12.04.2017 р. № 257-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/257-2017-вр> (дата звернення: 17.04.2020 р.).

18. Стратегія державної міграційної політики України на період до 2025 року: Розпорядження КМУ від 12.04.2017 р. № 482-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/482-2017-%D1%80> (дата звернення: 17.04.2020 р.).

19. Амелічева Л. Право на гідну працю трудових мігрантів в умовах глобалізації. *Підприємство, господарство і право*. 2020. № 1. С. 54–58.

20. Міграція в умовах трансформації регіональних ринків праці України: механізми регулювання / ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долишнього НАН України»; наук. ред. У.Я. Садова. Львів, 2019. 263 с.

FORMATION OF UKRAINIAN LEGISLATION IN THE FIELD OF EXTERNAL LABOR MIGRATION

Svetlana I. Poliarush, PhD in History, Associate Professor, Associate Professor, Department of State and Legal Disciplines and Administrative Law, Volodymyr Vynnychenko Central Ukrainian State Pedagogical University (Ukraine)

E-mail: sv_polyarush@ukr.net

DOI: 10.32342/2709-6408-2020-1-1-11

Key words: *rights of migrant workers, legal framework of Ukraine, protection of labor rights of citizens of Ukraine abroad, state guarantees of rights, donor country.*

The article covers the process of shaping the state migration policy in Ukraine. It is stated that since the mid-2010s of the XXI century migration from our country has become widespread. The consequences of this process can be both negative and positive for Ukrainian society. It is determined that the goal of our country's internal policy is to maximize the benefits of mass labor migration. Two periods of formation of the Ukrainian regulatory framework in the field of foreign labor migration are considered: the 2000s as a period of bringing the regulatory framework in line with the Basic Law of Ukraine and the period of 2010 - the response to mass labor emigration. A number of existing legislative and regulatory acts, directly or indirectly related to external labor migration, have been analyzed. The current Laws of Ukraine concerning the issue we have chosen have definitions of some key concepts of labor migration such as "illegal migrant", "the principle of reasonable accommodation"; regulate the activity of individual state institutions in the field of labor migration. It is noted that the mentioned normative legal acts often refer to both labor immigrants and labor emigrants. Particular attention was paid to the basic law on foreign labor migration, which the state gave clear information to Ukrainians abroad, that it is interested in their return to Ukraine and pointed out the basic rights of migrant workers, which will be protected by state bodies. This is a testimony to the considerable humanization of Ukrainian legislation on labor migrants. At the same time, some shortcomings of the current law were pointed out. It is emphasized that the by-laws, starting from 2015, are intended to specify the main provisions of the said law and to develop mechanisms for the reintegration of Ukrainian labor migrants into our society. The author agrees with the opinion of individual researchers on the need to adopt a special law on public policy in the field of foreign labor migration and proposes the creation of a special state body that would adjust the said policy.

References

1. *Ponad 3 mln. ukraintsv pratsiuie za kordonom na postiinii osnovi* [More than 3 million Ukrainians work abroad on a permanent basis]. Available at: <https://www.ukrinform.ua/rubric-diaspora/2752271-ponad-3-mln-ukraintsv-pracue-za-kordonom-na-postijnij-osnovi-minsocpolitiki.html>
2. Litkovets, Y.O. (2019). *Zovnishnia trudova mihratsiia ta yii naslidky dlia ukraïnskoi ekonomiky* [External labor migration and its consequences for the Ukrainian economy]. *Ekonomika ta upravlinnia natsionalnym hospodarstvom* [Economics and management of the national economy], issue 31, pp. 131-136. Available at: http://market-infr.od.ua/journals/2019/31_2019_ukr/22.pdf
3. Muts, L.F. (2018). *Systema normatyvno-pravovoho rehuliuвання mihratsiinykh protsesiv v Ukraini* [The system of legal regulation of migration processes in Ukraine]. *Derzhava i rehiony: naukovovyrobnychiy zhurnal. Seriya: Derzhavne upravlinnia* [State and regions: scientific and production journal. Series: Public Administration], no. 4, pp. 116-122.
4. Verhovna Rada Ukrayini (2016). The Constitution of Ukraine. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254-k/96-vr> (Accessed 17 April 2020).
5. The Verkhovna Rada of Ukraine (2011), The Law of Ukraine "On refugees and persons in need of additional or temporary protection". Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3671-17> (Accessed 17 April 2020).

6. The Verkhovna Rada of Ukraine (2011). The Law of Ukraine "On the legal status of foreigners and stateless persons". Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3773-17> 9 (Accessed 17 April 2020).
7. Malynovska, O.A. (2018). *Mihratsiina polityka: hlobalnyi kontekst ta ukrainski realii* [Migration policy: global context and Ukrainian realities]. Kyiv, 472 p.
8. The Verkhovna Rada of Ukraine (2011). The Law of Ukraine "On combating trafficking in human beings". Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3739-17> (Accessed 17 April 2020).
9. The Verkhovna Rada of Ukraine (2012). The Law of Ukraine "On the principles of preventing and combating discrimination in Ukraine". Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5207-17> (Accessed 17 April 2020).
10. The Verkhovna Rada of Ukraine (2012). The Law of Ukraine "On the Unified Demographic Register and documents confirming the citizenship of Ukraine, certifying a person or his special status". Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5492-17> (Accessed 17 April 2020).
11. The Verkhovna Rada of Ukraine (2012). The Law of Ukraine "On employment". Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5067-17> (Accessed 17 April 2020).
12. Cabinet of Ministers of Ukraine (2015). "Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine "Licensing conditions for conducting business activities for mediation in employment abroad". Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1060-2015-p> (Accessed 17 April 2020).
13. Cabinet of Ministers of Ukraine (2019). "Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine "Questions of the Ministry of Economic Development, Trade and Agriculture". Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/838-2019-%D0%BF> (Accessed 17 April 2020).
14. The Verkhovna Rada of Ukraine (2015). The Law of Ukraine "On external labor migration". Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/761-19> (Accessed 17 April 2020).
15. *Ukrainske suspilstvo: mihratsiinyi vymir: nats. Dopovid. Instytut demohrafii ta sotsialnykh doslidzhen im. M.V. Ptukhy NAN Ukrainy* [Ukrainian society: the migration dimension. Institute of Demography and Social Research. MV Birds of the National Academy of Sciences of Ukraine]. Kyiv, 2018, 396 p.
16. The President of Ukraine (2015). Decree "National Security Strategy of Ukraine". Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/287/2015> (Accessed 17 April 2020).
17. Cabinet of Ministers of Ukraine (2017). Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine "Action plan to ensure the reintegration into society of migrant workers and their families". Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/257-2017-%D1%80> (Accessed 17 April 2020).
18. Cabinet of Ministers of Ukraine (2017). Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine "Strategy of the state migration policy of Ukraine for the period up to 2025". Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/482-2017-%D1%80> (Accessed 17 April 2020).
19. Amelicheva, L. (2020). *Pravo na hidnu pratsiu trudovykh mihrantiv v umovakh hlobalizatsii* [The right to decent work of migrant workers in the context of globalization]. *Pidpriemnytstvo, hospodarstvo i pravo* [Entrepreneurship, economy and law], no. 1, pp. 54-58.
20. *Mihratsiia v umovakh transformatsii rehionalnykh rynkiv pratsi Ukrainy: mekhanizmy rehulivannia* [Migration in the conditions of transformation of regional labor markets of Ukraine: mechanisms of regulation]. Lviv, 2019, 263 p.

Одержано 23.04.2020.

ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО. АГРАРНЕ ПРАВО. ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО. ПРИРОДОРЕСУРСНЕ ПРАВО

УДК 349.4

DOI: 10.32342/2709-6408-2020-1-1-12

Р.В. ЦАЛИН,

кандидат юридичних наук,

викладач кафедри права Університету імені Альфреда Нобеля (м. Дніпро)

ЮРИДИЧНЕ ПОСВІДЧЕННЯ ПРАВА ВЛАСНОСТІ НА ВІДХОДИ

Статтю присвячено характеристиці правовстановлюючих документів на відходи. Зокрема зауважується, що правовстановлюючими документами на відходи можуть бути: договори (купівлі-продажу, міни, дарування тощо); свідоцтво про право на спадщину; рішення суду; передавальний акт, розподільчий баланс; статут юридичної особи в комплексі з рішенням уповноваженого органу юридичної особи про внесення відходів до статутного капіталу юридичної особи (цей перелік не є вичерпним). Вноситься та обґрунтовується пропозиція щодо посвідчення права власності на відходи, що утворюються в процесі діяльності власника, паспортом відходів, а також пропонуються зміни до законодавства щодо форми та змісту паспорта відходів. Відповідно до чинного законодавства України, відходи виступають як конкретний об'єкт власності. Відходи, що перебувають у процесі обігу, можуть негативно впливати на стан навколишнього середовища, за що покладається відповідальність на індивіда – їх власника. Тому ці питання потребують конкретного правового регулювання екологічного права. Таким чином, проблема засвідчення права власності на відходи, що утворюються в процесі діяльності власника відходів, має бути вирішена шляхом удосконалення правового регулювання відносин поводження з відходами як конкретного об'єкта власності. Важливо підкреслити, що ці документи можуть бути юридичними документами, лише якщо майно є індивідуальним. У цьому випадку договір купівлі-продажу рухомого майна з родовими ознаками не матиме юридичної сили правовстановлюючого акта. У сфері роздрібною торгівлі, побутових послуг доказове значення можуть мати квитанції, чеки, рахунки-фактури, технічні паспорти, замовлення тощо. На сьогодні законодавча позиція не змінилася. Окремо слід зазначити, що чинне законодавство України не передбачає державної реєстрації права власності на відходи. Однак законодавець не забороняє реєструвати обтяження відходів відповідно до Порядку ведення Державного реєстру обтяжень на рухоме майно.

Ключові слова: відходи, право власності на відходи, правовстановлюючі документи на відходи, правопідтверджуючі документи на відходи, паспортизація відходів.

Статья посвящена характеристике правоустанавливающих документов на отходы. В частности отмечается, что правоустанавливающими документами на отходы могут быть: договоры (купли-продажи, мены, дарения и т. п.); свидетельство о праве на наследство; решение суда; передаточный акт, разделительный баланс; устав юридического лица в комплексе с решением уполномоченного органа юридического лица о внесении отходов в уставный капитал юридического лица (данный перечень не является исчерпывающим). Вносится и обосновывается предложение об удостоверении права собственности на отходы, образующиеся в процессе деятельности владельца, паспортом отходов, а также предлагаются изменения в законодательство относительно формы и содержания паспорта отходов. Согласно действующему законодательству Украины, отходы выступают в качестве конкретного объекта собственности. Отходы, находящиеся в процессе обращения, могут негативно влиять на состояние окружающей среды, за что полагается ответственность индивида – их владельца. Поэтому эти вопросы требуют конкретного правового регулирования экологического права. Таким образом, проблема удостоверения права собственности на отходы, образующиеся в процессе деятельности владельца отходов, должна быть решена путем совершенствования правового регулирования отношений обращения с отходами как конкретного объекта собственности. Важно подчеркнуть, что эти документы могут быть юридическими документами, только если имущество является

индивидуальным. В этом случае договор купли-продажи движимого имущества с родовыми признаками не будет иметь юридической силы правоустанавливающего акта. В сфере розничной торговли, бытовых услуг доказательное значение могут иметь квитанции, чеки, счета-фактуры, технические паспорта, заказы и т. п. В настоящее время законодательная позиция не изменилась. Отдельно следует отметить, что действующее законодательство Украины не предусматривает государственной регистрации права собственности на отходы. Однако законодатель не запрещает регистрировать обременения отходов в соответствии с Порядком ведения Государственного реестра обременений на движимое имущество.

Ключевые слова: отходы, право собственности на отходы, правоустанавливающие документы на отходы, правоподтверждающие документы на отходы, паспортизация отходов.

Постановка проблеми. На сьогодні проблемою всієї світової спільноти є проблема захисту навколишнього середовища. З кожним роком зі збільшенням темпів промислового виробництва, кількості транспортних засобів, вирубуванням лісів, безконтрольним використанням природних ресурсів та у зв'язку з іншими чинниками суттєво погіршується стан навколишнього природного середовища, що підтверджується багатьма дослідженнями у сфері екології. У тому числі має місце збільшення забруднення та збільшення кількості відходів. При цьому послідовна державна політика у сфері захисту навколишнього природного середовища, контролю над його забрудненням та поведженням з відходами має місце далеко не в усіх країнах світу.

У Концепції Загальнодержавної програми поводження з відходами на 2013–2020 рр. звертається увага на зростання в Україні обсягів утворення відходів, у тому числі небезпечних. Серед причин такої невтішної тенденції визначається, зокрема, недосконалість законодавства та системи державного регулювання у сфері поводження з відходами. Одним з таких недоліків на цей час є відсутність визначення на нормативно-правовому рівні правового статусу власника відходів як носія певних прав та обов'язків щодо них, визначення юридичної відповідальності за порушення своїх обов'язків у сфері поводження з відходами. Правовідносини з поводження з відходами як з об'єктом права власності не є належним чином врегульованими, що, по-перше, обумовлює безвідповідальне ставлення до відходів (досить часто неможливо встановити приналежність відходів певній особі та визначити її обов'язки щодо належних їй відходів), та, по-друге, призводить до неорганізованого використання відходів як сировини у виробничому процесі, що дозволяло б отримувати економічну користь від їх подальшого використання. На цей час чітко не визначено підстави виникнення та припинення права власності на відходи, не закріплено особливості матеріальної відповідальності власника за «долю» належних йому відходів, не передбачено документи, що посвідчували б право власності на відходи, тощо.

Відповідно до чинного законодавства України відходи виступають специфічним об'єктом права власності. Відходи в процесі обігу можуть негативно вплинути на стан навколишнього природного середовища, за що має нести відповідальність певна особа – їх власник. У зв'язку з чим ці питання потребують спеціального правового регулювання саме нормами екологічного права. На сьогодні значний обсяг відносин, що виникають, змінюються та припиняються в процесі реалізації фізичними та юридичними особами, органами державної влади чи органами місцевого самоврядування правомочностей власника щодо відходів в Україні на нормативно-правовому рівні, переважно врегульований загальними приписами цивільного законодавства.

Таким чином, потребує вирішення проблема посвідчення права власності на відходи, що утворюються в процесі діяльності власника відходів, удосконалення правового регулювання відносин з поводження з відходами як зі специфічним об'єктом права власності.

Стан дослідження. Теоретичні питання щодо форми та змісту правостановлюючих документів на відходи, їх особливих характеристик як специфічного об'єкта права власності, а також їх оборотоздатності як об'єктів рухомого майна, стали предметом наукових досліджень таких вчених, як Є.В. Гузь, О.В. Дзера та ін.

Метою статті є вивчення питання щодо розроблення та можливого визначення на законодавчому рівні документів, що підтверджують право власності на відходи.

Виклад основного матеріалу. Відходи є рухомим майном. Право власності на них не має проходити державну реєстрацію відповідно до Закону України від 01.07.2004 № 1952-

IV «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» (із змінами) [1]. Отже, до правовстановлюючих документів не ставляться вимоги щодо форми та змісту, пов'язані з необхідністю подальшої реєстрації права власності на них.

Єдиним чинником, що впливає на форму та зміст правовстановлюючих документів на відходи, є їх особливі характеристики як специфічного об'єкта права власності, а також їх оборотоздатність як об'єктів рухомого майна. Як слушно зазначає Є.В. Гузь, рухоме майно виступає в цивільному обороті в рамках презумпції оборотоздатності.

Оборотоздатність об'єктів рухомого майна в цивільному обороті визначається об'єктоздатністю та перебуванням майна у праві власності.

Об'єктоздатність тілесних речей визначається їх споживчою цінністю тобто можливістю задоволення інтересів учасників цивільного обороту, а право власності забезпечує можливість переходу їх у власність [2, с. 14–15].

Необхідно відзначити, що в чинному законодавстві не приділяється належної уваги правовстановлюючим документам на рухоме майно.

Як наголошував О.В. Дзера, для переважної частини об'єктів рухомого майна законодавством не передбачаються певні правовстановлювальні документи [3, с. 213].

Отже, право власності може підтверджуватися різноманітними документами. Такими можуть бути, зокрема, договори, свідоцтва про право власності на спадщину, акти передачі-приймання майна, розписки тощо [3, с. 213].

Важливо підкреслити, що вказані документи можуть бути правовстановлювальними документами виключно за умови індивідуалізації майна. При цьому договір купівлі-продажу рухомого майна з родовими ознаками не матиме юридичної сили правовстановлювального документа. У роздрібній торгівлі, у сфері побутових послуг доказове значення можуть мати квитанції, чеки, накладні, технічні паспорти, замовлення тощо [3, с. 213]. Станом на сьогодні законодавча позиція не змінилася.

Отже, враховуючи вищевказану позицію О.В. Дзери, а також особливості відходів як рухомих речей та як специфічного об'єкта права власності, звернемося до аналізу можливих правовстановлюючих документів на відходи.

1. Договори. Перехід права власності на відходи може здійснюватися на підставі договорів, а отже, в такому випадку такі договори, зокрема договори купівлі-продажу, міни, дарування тощо, є правовстановлюючими документами на відходи для їх набувача за таким договором. Чинне законодавство не передбачає обов'язкового нотаріального посвідчення договорів про перехід права власності на відходи.

Як зазначається в ст. 1 Закону України «Про металобрухт», купівлею (реалізацією) металобрухту є діяльність з передачі права власності на металобрухт іншому власнику в обмін на еквівалентну суму коштів або боргових зобов'язань [186]. У ст. 4 цього нормативно-правового акта передбачається, що оформлення документів, які засвідчують набуття права власності на металобрухт, і актів приймання металобрухту є обов'язковим. Власник має зберігати ці документи протягом одного року [186].

2. Свідоцтво про право на спадщину. У зв'язку з тим, що чинне законодавство України не виключає можливості входження відходів до складу спадщини, одним із правовстановлюючих документів на відходи може бути свідоцтво про право на спадщину. Воно може бути отримане особою як в результаті спадкування за законом чи за заповітом.

3. Рішення суду. Особа не позбавлена можливості визнавати право власності на відходи в судовому порядку, у зв'язку з чим в результаті задоволення таких позовних вимог право власності на відходи може підтверджуватися відповідним рішенням суду, яке набрало законної сили у встановленому законом порядку.

4. Передавальні акти, розподільчі баланси. Ці документи можуть бути визнані як правовстановлюючі документи на відходи у випадку реорганізації юридичних осіб у разі зазначення таких відходів у вказаних документах у складі майна, що переходить від однієї до іншої юридичної особи в процесі реорганізації.

5. Статут юридичної особи в комплексі з рішенням уповноваженого органу юридичної особи про внесення відходів до статутного капіталу юридичної особи. Ці документи можуть посвідчувати право власності на відходи такої юридичної особи у випадку внесення відходів до її статутного капіталу.

Особливо проблемним залишається питання визначення правовстановлюючих документів на відходи, що утворилися в процесі діяльності певного власника таких відходів, тобто документів, що підтверджують первісну підставу набуття права власності на відходи.

Вважаємо доцільним розглядати як правопідтверджуючі документи на відходи в таких випадках форми первинної облікової документації на відходи.

Відповідно до Порядку ведення державного обліку та паспортизації відходів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 01.11.1999 № 2034 (із змінами) (далі – Порядок), первинним обліком відходів є реєстрація у формах первинних облікових документів (картки, журнали, анкети) відомостей про відходи під час їх утворення на підприємстві та здійснення операцій поводження з ними [4].

Первинний облік відходів ведуть підприємства відповідно до типових форм первинної облікової документації (картки, журнали, анкети) з використанням технологічної, нормативно-технічної, планово-економічної, бухгалтерської та іншої документації [4].

Відомості для первинного обліку відходів, що заносяться до зазначених документів, обумовлюються системою показників, необхідних для заповнення форм державної статистичної звітності та ведення паспорта відходів [4]. Чинне законодавство України не передбачає інших варіантів поставлення на баланс юридичної особи відходів, що виникають під час її діяльності. Отже, на цей момент відсутня можливість в інший спосіб підтвердити факт приналежності відходів, отриманих у результаті здійснення господарської діяльності, конкретному власнику.

При цьому необхідно звернути увагу на ту обставину, що в чинному законодавстві не передбачається, що поставлення певних активів на баланс юридичної особи підтверджує її право власності на них. На цю обставину звертається увага в постанові Пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 07.02.2014 № 5 «Про судову практику в справах про захист права власності та інших речових прав»: факт знаходження майна на балансі особи сам по собі не є доказом права власності чи законного володіння (п. 23) [5].

Як слушно звертає увагу О.В. Дзера, у підприємницькій практиці досить часто постає питання про правове значення для встановлення права власності взяття юридичною особою майна «на баланс» [3, с. 213]. Ним зауважується також, що в юридичній літературі, а також у судовій практиці взяття майна на баланс розглядається як бухгалтерсько-облікова операція, а не як правовстановлювальний документ. Такий підхід заслуговує на підтримку, оскільки рішення про зарахування майна на баланс приймається юридичною особою в односторонньому порядку.

У зв'язку з цим усі документи, що підтверджують право власника на майно, можна поділити на ті, які безпосередньо засвідчують особу власника (правовстановлювальні), і ті, які лише опосередковано підтверджують право власності особи на майно (правапідтверджувальні) [3, с. 213].

На думку О.О. Кравчука, незважаючи на те, що синтез поняття балансу як поданої у визначеній формі фінансової звітності і поняття балансу як стану активів юридичної особи та її зобов'язань був би прийнятним варіантом для його визначення в законодавстві, на нашу думку, досконалість такого синтезованого поняття все ж була б недостатньою. Баланс може розглядатися як фінансовий звіт, що відображає узагальнену та укрупнену, побудовану за стандартизованою формою інформацію про активи та зобов'язання на певний момент часу. Крім того, баланс є управлінською категорією, яка означає постійний органічний взаємозв'язок активів (майна) підприємства і джерел їх утворення. При цьому активи і джерела їх утворення є не узагальненими, а конкретними, і можуть змінюватися не лише на дату балансу або навіть на конкретну проміжну дату, але постійно в ході діяльності юридичної особи (чи не щосекунди) [6, с. 285–286].

Таким чином, форми первинної облікової документації про відходи є обов'язковою умовою отримання правовстановлюючих документів на відходи, що утворилися в процесі діяльності юридичної особи – власника таких відходів.

Чинним законодавством України не встановлено, який саме правовстановлюючий документ має бути отриманий власником відходів у таких випадках.

На нашу думку, найбільш оптимальним варіантом вирішення цієї проблеми є визначення на законодавчому рівні як правовстановлюючого документа на відходи, що вперше утворюються в юридичної особи-власника, паспорту відходів.

Відповідно до п. 9 Порядку [4] підприємства ведуть паспортизацію відходів для забезпечення вичерпної ідентифікації й визначення оптимальних шляхів поводження з ними. У

цьому ж нормативно-правовому акті зазначається, що паспортизація відходів включає в себе, у тому числі, складання і ведення паспортів відходів.

На сьогодні форми паспортів та інструкції з ведення не розроблено та не затверджено. При цьому в Україні є чинними ДСТУ 2195-99 «Охорона природи. Поводження з відходами. Технічний паспорт відходу. Склад, вміст, виклад і правила внесення змін» [7] та ДСТУ 4462.3.01:2006 «Охорона природи. Поводження з відходами. Порядок здійснення операцій» [8].

Вказані державні стандарти визначають окремі вимоги до паспортизації відходів, в останніх навіть наведено форму паспорта відходів підприємства та інструкцію з його ведення [8, с. 15–25]. Проте ця форма паспорта відходів може вважатися лише зразком такого паспорта, що, на бажання, може вестися підприємством, на якому в процесі діяльності з'являються відходи, оскільки форма паспорта відходів не затверджена в установленому порядку.

При цьому форма паспорта відходів підприємства, визначена в ДСТУ 4462.3.01:2006 «Охорона природи. Поводження з відходами. Порядок здійснення операцій», досить повно відображає інформацію щодо такого підприємства, на якому утворюються відходи, вид відходів, джерело їх утворення, характеристики їх небезпечності, обсяги, етапи поводження з ними тощо [8, с. 15–20].

Паспорт відходів досить повно може ідентифікувати відходи як об'єкт цивільно-правових відносин, відображати їх приналежність до певного суб'єкта, а також відображати походження відходів, а отже, може служити правовстановлюючим документом на відходи. Проте оскільки на сьогодні через відсутність затвердженої в установленому порядку форми паспорта відходів та інструкції щодо його ведення (розробляються Міністерством екології та природних ресурсів України за участю інших зацікавлених центральних органів виконавчої влади і затверджуються ним за погодженням з МОЗ), складання паспортів відходів відповідно до державних стандартів України не є обов'язковим, а отже, здійснюється далеко не всіма підприємствами.

Таким чином, на цей час існує необхідність усунення ще однієї законодавчої прогалини у сфері поводження з відходами, що безпосередньо може впливати на відносини з використання відходів як об'єктів права власності, а саме розробки Міністерством екології та природних ресурсів України за участю інших зацікавлених центральних органів виконавчої влади форм паспортів відходів та інструкції щодо їх ведення та затвердження таких документів з погодженням з МОЗ.

На нашу думку, доцільно було б розробити та затвердити таку форму паспорта відходів, яка б найбільшою мірою дозволяла б використовувати паспорт відходів як правовстановлюючий документ на відходи, зокрема передбачити графу щодо відображення власника відходів, передбачити можливість фіксації в паспорті відходів факту переходу права власності на відходи від одного власника до іншого.

Крім того, пропонується доповнити п. 9 Порядку [4] абзацом четвертим такого змісту: «Паспорт відходів є документом, що підтверджує право власності на відходи, які утворилися в процесі діяльності власника відходів. Інформація щодо кількісних та якісних характеристик відходів зазначається в паспорті відходів на підставі форм первинної облікової документації відповідно до цього Порядку. Власник відходів зобов'язаний виготовити паспорт відходів за формою, встановленою чинним законодавством України».

Окремо необхідно відзначити таке. Чинне законодавство України не передбачає проведення державної реєстрації права власності на відходи. Проте законодавець не забороняє реєстрацію обтяжень щодо відходів відповідно до Порядку ведення Державного реєстру обтяжень рухомого майна, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 05.07.2004 № 830 (із змінами) [9]. Відповідно до цього Порядку (п. 7) для реєстрації обтяження в заяві необхідно вказати: 1) відомості про обтяжувача та боржника; 2) посилання на підставу виникнення обтяження та його зміст; 3) опис рухомого майна, що є предметом обтяження, достатній для його ідентифікації; 4) відомості про заборону чи обмеження права боржника відчужувача предмет обтяження; 5) відомості про випуск заставної або її відсутність.

Ідентифікація відходів відповідно до Порядку ведення державного обліку та паспортизації відходів являє собою віднесення відходів до категорій та класифікаційних груп відповідно до їх походження, складу, стану, технологічних можливостей їх утилізації, знешкодження, а також відповідно до їх небезпеки для довкілля чи здоров'я людини [4]. Для ідентифікації відходів ведеться їх паспортизація. Отже, теоретично існує можливість ідентифікації відходів, що може застосовуватися, у тому числі, й під час реєстрації обтяження відходів як рухомого майна.

Висновки. Як підсумок цього короткого дослідження можна відзначити, що проблема посвідчення права власності на відходи, що утворюються в процесі діяльності власника, потребує подальшого вирішення на законодавчому рівні, що дасть змогу ідентифікувати відходи як об'єкт цивільно-правових відносин, відображати їх приналежність до певного суб'єкта, а також відображати походження відходів. Запропоновано визнавати правовстановлюючим документом паспорт відходів та обґрунтовано необхідність внесення відповідних змін Порядку ведення державного обліку та паспортизації відходів, а також розробки Міністерством екології та природних ресурсів України за участю інших зацікавлених центральних органів виконавчої влади форм паспортів відходів та інструкції щодо їх ведення та затвердження таких документів з погодженням з МОЗ.

Список використаної літератури

1. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень: Закон України від 1 липня 2004 року № 1952-IV. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1952-15>
2. Гузь Є.В. Рухоме майно як об'єкт цивільних правовідносин: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. Харків, 2015. 20 с.
3. Боброва Д.В., Дзера О.В., Довгерт А.С. Цивільне право України: підручник у 2 кн. / за ред. О.В. Дзери, Н.С. Кузнецової. К.: Юрінком Інтер, 1999. 864 с.
4. Про затвердження Порядку ведення державного обліку та паспортизації відходів: постанова Кабінету Міністрів України від 1 листопада 1999 року № 2034. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2034-99-%D0%BF>
5. Про судову практику в справах про захист права власності та інших речових прав: постанову Пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 7 лютого 2014 року № 5. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v0005740-14>
6. Кравчук О.О. Управління державною власністю: адміністративно-правові засади: монографія. К.: НТУУ «КПІ», 2013. 444 с.
7. Охорона природи. Поводження з відходами. Технічний паспорт відходу. Склад, вміст, виклад і правила внесення змін: ДСТУ 2195-99. Чинний від 2001-01-01. К.: Держстандарт України, 2000. 19 с.
8. Охорона природи. Поводження з відходами. Порядок здійснення операцій: ДСТУ 4462.3.01:2006. Чинний від 2007-07-01. К.: Держспоживстандарт України, 2008. 27 с.
9. Про затвердження Порядку ведення Державного реєстру обтяжень рухомого майна: постанову Кабінету Міністрів України від 5 липня 2004 року № 830. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/830-2004-п>

LEGAL CERTIFICATE OF OWNERSHIP OF WASTE

Roman V. Calyn, PhD in Legal Sciences, Department of Law, Alfred Nobel University (Ukraine)
E-mail: 147_1@ukr.net
DOI: 10.32342/2709-6408-2020-1-1-12

Key words: waste, ownership of waste, legal documents for waste, authenticating documents for waste, waste certification.

The article is devoted to the characterization of legal documents for waste. In particular, it is noted that the legal documents for waste may be: contracts (sales, mines, gifts, etc.); a certificate of inheritance; judgment; transfer act, distributive balance; the statute of the legal entity in combination with the decision of the authorized body of the legal entity on the introduction of waste into the authorized capital of the legal entity (this list is not exhaustive). The proposal on the certificate of ownership of the waste generated in the course of the owner's activity by the waste passport is introduced and substantiated, as well as the proposed changes to the legislation regarding the form and content of the waste passport. According to the current legislation of Ukraine, waste acts as a specific object of ownership. Waste from the process of circulation can adversely affect the state of the environment, for which it is the responsibility of the individual - their owner. Therefore, these issues require specific legal regulation of environmental law. At present, a significant amount of relations that arise, change and terminate in the course of realization by the natural and legal persons, state authorities or local self-government authorities of the owner in

relation to waste at the regulatory level is mainly regulated by the general provisions of the civil legislation. Thus, the problem of certifying the ownership of waste generated in the course of the activity of the waste owner needs to be addressed, improving the legal regulation of waste management relations as a specific object of ownership.

Contracts. Transfer of ownership of waste can be made on the basis of contracts, which means that in such a case such contracts, in particular, contracts of sale, leases, gifts, etc. are the legal documents for waste for their purchaser under such contract. The current legislation does not require mandatory notarization of waste ownership transfer agreements.

Certificate of inheritance right. Due to the fact that the current legislation of Ukraine does not exclude the possibility of entering waste into the heritage, one of the legal documents for waste may be a certificate of inheritance. It can be obtained by a person as a result of inheritance by law or by will.

The court's decision. A person shall not be deprived of the opportunity to recognize the right of ownership of the waste by court order, and as a result of satisfying such claims, the right of ownership of the waste may be confirmed by the relevant decision of the court, which has come into force in accordance with the procedure established by law.

Transfer acts, distributive balances. These documents can be recognized as legal documents for waste in the case of reorganization of legal entities in the event that such waste is indicated in the said documents in the composition of property that passes from one legal entity to another in the process of reorganization.

The following should be noted separately. The current legislation of Ukraine does not provide for state registration of ownership of waste. However, the legislator does not prohibit the registration of waste encumbrances in accordance with the Procedure for keeping the State Register of encumbrances for movable property.

References

1. The Verkhovna Rada of Ukraine (2004), The Law of Ukraine "On state registration of real rights to immovable property and their encumbrances". Available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1952-15> (Accessed 20 April 2020).
2. Guz, E.V. (2015). *Ruhome majno jak objekt civilnih pravovidnosin: avtoref. dis. kand. jurid. nauk* [Movable property as an object of civil legal relations: author's ref. dis. law science]. Harkiv, 20 p.
3. Bobrova, D.V., Dzera, O.V., Dovgert, A.S. (1999). *Civil'ne pravo Ukraïni* [Civil law of Ukraine]. Kyiv, 864 p.
4. Cabinet of Ministers of Ukraine (1999). "Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On approval of the Procedure for maintaining state accounting and certification of waste. Available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2034-99-%D0%BF> (Accessed 20 April 2020).
5. Plenum of the Supreme Specialized Court of Ukraine for Civil and Criminal Cases (2014). The decision "On judicial practice in cases of protection of property rights and other property rights". Available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v0005740-14> (Accessed 20 April 2020).
6. Kravchuk, O.O. (2013). *Upravlinnja derzhavnoju vlasnistju: administrativno-pravovi zasadi: monografija* [Management of state property: administrative and legal principles: a monograph]. Kyiv, 444 p.
7. *Ohorona prirodi. Povodzhennja z vidhodami. Tehnichnij pasport vidhodu. Sklad, vmist, viklad i pravila vnesennja zmin: DSTU 2195-99* [Nature protection. Waste management. Technical passport of care. Composition, content, presentation and rules for making changes: DSTU 2195-99]. Kyiv: Derzhstandart Ukraïni, 2000, 19 p.
8. *Ohorona prirodi. Povodzhennja z vidhodami. Porjadok zdijsnennja operacij: DSTU 4462.3.01:2006* [Nature protection. Waste management. Procedure for carrying out operations: DSTU 4462.3.01: 2006]. Kyiv: Derzhspozhivstandart Ukraïni, 2008, 27 p.
9. Cabinet of Ministers of Ukraine (2004), "Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On approval of the Procedure for maintaining the State Register of encumbrances on movable property". Available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/830-2004-p> (Accessed 20 April 2020).

Одержано 23.04.2020.

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС. ФІНАНСОВЕ ПРАВО. ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 340.1

DOI: 10.32342/2709-6408-2020-1-1-13

В.Г. ГРИЦЕНКО,

*доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України,
професор кафедри галузевого права та правоохоронної діяльності
Центральноукраїнського державного педагогічного університету
імені Володимира Винниченка (м. Кропивницький)*

ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ ЗАВДАНЬ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ

Розглянуто ключові аспекти завдань правоохоронної системи. З'ясовано, що завдання в межах правоохоронної діяльності постають як певні сфери і питання впливу та прояву компетенції відповідних правоохоронних органів. Без чіткого виокремлення завдань досліджувані суб'єкти адміністративного права не зможуть належним чином реалізувати свої повноваження для досягнення мети правоохоронної діяльності. Відсутність переліку завдань на законодавчому рівні створює практичні проблеми розмежування компетенції органів між собою, створення правових механізмів активізації їх взаємодії на міжгалузевому рівні. Звернуто увагу на відсутність єдиної точки зору щодо визначення поняття «завдання». На основі аналізу існуючих наукових розробок та доктринальних підходів запропоновано розуміти завдання правоохоронних органів як певні сфери і питання впливу і прояву компетенції відповідних правоохоронних органів. Акцентовано увагу на тому, що в сучасних умовах завдання правоохоронних органів мають координуватися із завданнями суспільства і держави. Наголошено, що таке співвідношення потребує і зумовлює новий зміст державно-управлінських відносин, що полягають у якісних змінах односторонньо владних відносин, які не мають бути домінуючими. При цьому державно-управлінські відносини існують у формі не лише адміністративно-управлінських відносин, а регулюються нормами різних галузей права. Теоретично обґрунтовано, що у процесі здійснення правоохоронними органами своєї діяльності не слід змішувати безпосередньо завдання правоохоронної діяльності та правоохоронних органів, адже у процесі діяльності державного характеру безпосередньо реалізується публічний інтерес, виражати який можуть або суб'єкти владних повноважень, або такі, що у встановленому порядку є носіями волевиявлення суспільства. Запропоновано авторську систему завдань правоохоронних органів та акцентовано увагу на доцільності прийняття Закону України «Про правоохоронну діяльність», в якому необхідно передбачити статтю «Завдання правоохоронних органів» в авторській редакції.

Ключові слова: правоохоронний орган, правоохоронна система, завдання, визначення, компетенція, державний орган.

Рассмотрены ключевые аспекты задач правоохранительной системы. Выяснено, что задачи в рамках правоохранительной деятельности предстают как определенные сферы и вопросы влияния и проявления компетенции соответствующих правоохранительных органов. Без четкого выделения задач исследуемые субъекты административного права не смогут должным образом реализовать свои полномочия для достижения цели правоохранительной деятельности. Отсутствие перечня задач на законодательном уровне создает практические проблемы разграничения компетенции органов между собой, создания правовых механизмов активизации их взаимодействия на межотраслевом уровне. Обращено внимание на отсутствие единой точки зрения по определению понятия «задачи». На основе анализа существующих научных разработок и доктринальных подходов предложено понимать задачи правоохранительных органов как определенные сферы и вопросы влияния и проявления компетенции соответствующих правоохранительных органов. Акцентируется внимание на том, что в современных условиях задачи правоохранительных органов должны координироваться с задачами общества и государства. Отмечено, что такое соотношение требует и предопределяет новое содержание

государственно-управленческих отношений, заключающихся в качественных изменениях односторонне-властных отношений, которые не должны быть доминирующими. При этом государственно-управленческие отношения существуют в форме не только административно-управленческих отношений, регулируемых нормами различных отраслей права. Теоретически обосновано, что в процессе осуществления правоохранительными органами своей деятельности не следует смешивать непосредственно задачи правоохранительной деятельности и правоохранительных органов, ведь в процессе деятельности государственного характера непосредственно реализуется публичный интерес, который могут выражать или субъекты властных полномочий, или такие, которые в установленном порядке являются носителями волеизъявления общества. Предложена авторская система задач правоохранительных органов и акцентировано внимание на целесообразности принятия Закона «О правоохранительной деятельности», в котором следует предусмотреть статью «Задачи правоохранительных органов» в авторской редакции.

Ключевые слова: правоохранительный орган, правоохранительная система, задачи, определения, компетенция, государственный орган.

Завдання правоохоронних органів не можна уявити як щось відірване, ізолюване від змісту правоохоронної діяльності. Це обґрунтовується природою соціальних явищ, їх динамізацією у відносинах людини і держави, активним і цілеспрямованим впливом на зміст діяльності держави. Нині суспільство і державний механізм потребують оновленої системи завдань правоохоронних органів, що забезпечили б діяльність відповідних осіб виключно в межах закону. Незважаючи на проблеми взаємодії правоохоронних органів з населенням, законодавство в цій частині так і не зазнало важливих концептуальних змін, і тому наукові дослідження мають активізувати поновлення цього процесу.

Актуальність проведеного дослідження проявляється в тому, що завдання розкривають сутність окремих заходів, які здійснюються в межах комплексної правоохоронної діяльності уповноваженими органами.

Проблемними питаннями завдань правоохоронних органів займалися такі вчені-правники: В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, В.М. Бевзенко, І.В. Берестовський, І.В. Бондаренко, О.В. Зайчук, С.М. Гусаров, В.П. Діхтієвський, В.М. Дубінчак, О.В. Іваненко, О.М. Капля, В.Ю. Кобринський, А.М. Колодій, В.В. Копейчиков, М.І. Козюбра, А.М. Куліш, А.М. Кучук, Д.В. Лісний, П.В. Онопенко, О.Д. Тихомиров, Ю.С. Шемшученко та багато інших.

У довідкових виданнях поняття «завдання» не знаходить єдиного тлумачення. Так, у Тлумачному словнику української мови під завданням розуміється: 1) наперед визначений, запланований до виконання обсяг роботи, справа і т. ін.; 2) настанова, розпорядження; 3) наказ; 4) мета, до якої прагнуть; те, що хочуть здійснити [1, с. 741]. В іншому словнику «завдання» трактується як те, що призначене до виконання [2, с. 214].

Отже, за значенням завдання – це бажана дія, яку планується або існує потреба (бажання) здійснити для досягнення певної мети.

Розглядаючи власне юридичне значення завдань, можна зауважити таке. В.П. Діхтієвський вказує, що завдання правоохоронних органів – це коло тих питань, які потребують свого вирішення та спрямовані на досягнення певної мети – захисту від протиправних посягань на життя і здоров'я, права і свободи громадян, власність, навколишнє середовище, інтереси суспільства і держави [3, с. 96].

Погоджуючись із цією позицією, доцільно зауважити, що завдання у межах правоохоронної діяльності постають як певні сфери і питання впливу і прояву компетенції відповідних правоохоронних органів. Без чіткого виокремлення завдань досліджувані суб'єкти адміністративного права не зможуть належним чином реалізувати свої повноваження для досягнення мети правоохоронної діяльності.

Водночас В.В. Афанасьєв вказує, що завданнями правоохоронних органів є гарантування захисту і швидкого поновлення порушених прав, свобод і законних інтересів особи, матеріальних і духовних інтересів суспільства, захисту конституційного ладу, суверенітету і територіальної цілісності держави [4, с. 145]. Ця позиція є узгодженою з напрямом європейської інтеграції України, однак залишає велику сферу для аналізу і виокремлення конкретних завдань правоохоронних органів. Відсутність переліку завдань на законодавчому рівні створює практичні проблеми розмежування компетенції органів між собою, створення правових механізмів активізації їх взаємодії на міжгалузевому рівні.

Чітке та обґрунтоване визначення завдань правоохоронних органів дає В.Б. Авер'янов, який акцентував увагу на тому, що завдання правоохоронного органу є свідомими (мисленне-

вими) уявленнями про напрями та очікувані наслідки такої діяльності. Відмінність між категоріями «цілі» та «завдання» того самого порядку вбачається здебільшого у ступені узагальненості відтворення в них напрямів і наслідків, а саме у цілях відтворюються більш довгочасні та значущі, ніж у завданнях правоохоронного органу, характеристики його діяльності [5, с. 147].

Інші науковці, зокрема В.М. Фокін, вважають, що правоохоронними органами виконуються завдання з контролю за дотриманням законності і правопорядку [6]. Однак фактично, дослідник вказує не на завдання, а на контрольно-наглядові функції.

В.М. Осадчий зазначає, що правоохоронні органи є державними органами, на які покладаються завдання із застосування примусу, перевиховання і ресоціалізації правопорушників, боротьби та протидії злочинності і застосування правових заходів примусу [7, с. 73]. Однак такі негативні завдання не можуть бути першочерговими і пріоритетними, оскільки не викликають у населення реакції щодо підвищення рівня авторитетності правоохоронних органів.

Аналізуючи вищевикладене, видається необхідним сформулювати власне визначення завдань правоохоронних органів як певних нормативно врегульованих сфер і питань поширення компетенції правоохоронних органів, які здійснюються ними для досягнення основної мети – охорони прав і свобод людини і громадянина, підтримання правопорядку, забезпечення інтересів суспільства і держави.

Наводячи дефініцію завдань правоохоронного органу, багато вчених аналізують досліджуване поняття виключно через простий перелік таких завдань. Так, С.М. Тимченко, А.М. Бандурка, П.П. Михайленко і Я.Ю. Кондратьєв виділяють такі групи завдань правоохоронних органів: 1) забезпечення особистої безпеки громадян, захист їхніх прав, свобод та законних інтересів; 2) запобігання злочинам і їх припинення; 3) охорона і забезпечення громадського порядку; 4) виявлення, розкриття, розслідування злочинів як діянь, що характеризуються підвищеним ступенем суспільної небезпеки; 5) забезпечення безпеки дорожнього руху; 6) охорона прав і законних інтересів громадян, підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності; 7) охорона і оборона важливих державних об'єктів; 8) протидія корупції та організованій злочинності [3, с. 96]. Вважаємо, що такий перелік є доволі розширеним, але все одно не охоплює повністю всіх завдань правоохоронних органів. До цього переліку, зокрема, не включено завдання з поновлення / відновлення порушених прав і утвердження не особистої безпеки, а особистих прав людини і громадянина.

Так, В.С. Ковальський вказує, що відновлення порушеного права – це пріоритетне завдання у діяч правоохоронних органів. Йдеться про систему правомірних дій, до яких примушують фізичну або юридичну особу, що своїми діями зумовила збитки або будь-які інші негативні наслідки, щодо їх відшкодування. Для цього передбачено процедури скасування незаконного рішення, прийнятого державним або громадським (правоохоронним) органом, встановлено порядок відновлення порушених правовідносин, відшкодування моральної або матеріальної шкоди, закріплено компенсаційні виплати за неправомірні дії правоохоронних органів [8, с. 12].

На нашу думку, багатопланова діяльність правоохоронних органів не дає змогу визначити станом на сьогодні, яке ж з вищеперелічених нами завдань є істинно пріоритетним. Більшість з цих завдань сформульовано загально, а тому має більш загальний вплив на правоохоронні органи, суспільство, державу і окремого громадянина.

Також вченими-правниками виокремлюється таке завдання правоохоронного органу, як діяльність із захисту державної (національної) безпеки, державного кордону і охорони правопорядку [9, с. 34]. І.Ф. Корж вказує, що це завдання впливає з правоохоронних правовідносин, що регулюють правоохоронну діяльність шляхом встановлення правових заборон і застосування до порушників адміністративного примусу – заходів адміністративного припинення (затримання правопорушників), адміністративної відповідальності та інших заходів адміністративного впливу [9, с. 52–53].

На наш погляд, сьогодні завдання правоохоронних органів мають координуватися із завданнями суспільства і держави в сучасних умовах. Сьогодні таке співвідношення потребує і зумовлює новий зміст державно-управлінських відносин, що полягає у якісних змінах односторонньо владних відносин, які не мають бути домінуючими. При цьому державно-управлінські відносини існують у формі не лише адміністративно-управлінських відносин, а регулюються нормами різних галузей права.

Проаналізувавши позиції науковців, можна виокремити власні завдання правоохоронних органів в Україні, які б відповідали положенням ратифікованої Угоди про асоціацію України з Європейським Союзом [10]. Зауважимо, що у процесі здійснення правоохоронними органами своєї діяльності не слід змішувати безпосередньо завдання правоохоронної діяльності та правоохоронних органів. У процесі діяльності державного характеру безпосередньо реалізується публічний інтерес, виражати який можуть або суб'єкти владних повноважень, або такі, що у встановленому порядку є носіями волевиявлення суспільства.

Тож на підставі вищевикладеного вважаємо за необхідне запропонувати власну систему завдань правоохоронних органів:

1. Охорона прав, свобод громадянина, забезпечення його особистої безпеки. Особиста безпека трактується як стан захищеності прав і свобод від будь-яких посягань ззовні.

2. Забезпечення відновлення порушених прав, охорона і забезпечення громадського порядку.

3. Забезпечення охорони національної безпеки, підвищення авторитету правоохоронної діяльності.

4. Запобігання злочинам і їх припинення. Запобігання за своєю суттю полягає в тому, щоб не допустити протиправної поведінки з боку певних осіб, схильних до такої поведінки; усунення причин, які сприяють здійсненню правопорушень. Припинення злочинів полягає в припиненні неправомірної поведінки, що вже мала місце.

5. Протидія корупції і боротьба з організованою злочинністю.

6. Охорона стратегічно важливих об'єктів.

Таким чином, на підставі вищевикладеного можна стверджувати, що правове регулювання завдань правоохоронного органу має бути цілісним. Відповідні завдання, окреслені нами вище, а саме їх невичерпний перелік, мають визначатися у спеціальному Законі України «Про правоохоронну діяльність», який ми пропонуємо прийняти і забезпечити систематизацію норм у частині їх детального аналізу і коригування внутрішнього співвідношення залежно від зміни стану суспільних правовідносин. У цьому Законі необхідно передбачити статтю «Завдання правоохоронних органів» у редакції, визначеній нами вище і останнім пунктом зазначити про інші завдання таких органів з метою встановлення розширеного їх переліку.

Список використаної літератури

1. Словник української мови: в 11 т. / за ред. І.К. Білодіда, А.А. Бурячок та ін. Т. 3. «З». К.: Наукова думка, 1972. 741 с.
2. Новий тлумачний словник української мови: у 4 т. 42 000 слів / укл.: Яременко Василь, Сліпушко Оксана. Київ: Аконит. Т. 2: Ж–Обд. 2001. 912 с.
3. Діхтєвський В.П. Захист прав, свобод та законних інтересів громадян України у процесі здійснення правоохоронної діяльності: монографія / за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. В.П. Діхтєвського. Донецьк: Ноулідж. 2009. 219 с.
4. Організація судових та правоохоронних органів: навч. посіб. для студ. юрид. спеціальностей вищих навч. закладів освіти / за ред. І.Є. Марочкина, Н.В. Сібільової, О.М. Толочка. Харків: Право, 2000. 272 с.
5. Державне управління: теорія і практика / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. К.: Юрінком Інтер, 1998. 432 с.
6. Фокин В.М. Правоохранительные органы Российской Федерации. М.: Былина, 2000. 459 с.
7. Осадчий В.М. Правоохоронні органи як суб'єкти кримінально-правового захисту. *Право України*. 1997. № 11. С. 71–76.
8. Захарова О.С., Ковальський В.С., Лукомський В.С. Суд, правоохоронні та правозахисні органи України: підручник / відп. ред. В. Маляренко. 3-тє вид., перероб і доп. К.: Юрінком Інтер, 2007. 352 с.
9. Корж І.Ф. Адміністративно-правове регулювання відносин у сфері державної безпеки України: монографія. В.: Нілан-ЛТД, 2013. 384 с.
10. 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 27.06.2014. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011 (дата звернення 16.04.2020).

ON DEFINING THE TASKS OF LAW ENFORCEMENT AGENCIES

Volodimir G. Hrytsenko, Doctor of Legal Sciences, Full Professor, Honored Lawyer of Ukraine, Department of Branch Law and Law Enforcement Activities, Volodymyr Vynnychenko Central Ukrainian State Pedagogical University (Ukraine)

E-mail: lsibirceva10@gmail.com

DOI: 10.32342/2709-6408-2020-1-1-13

Key words: *law enforcement Agency, law enforcement system, tasks, definitions, competence, state body.*

The scientific article discusses the key aspects of the law enforcement system. It was found out that the tasks within the framework of law enforcement activities appear as certain areas and issues of influence and manifestation of the competence of the relevant law enforcement agencies. Without a clear allocation of tasks, the subjects of administrative law under study will not be able to properly exercise their powers to achieve the goal of law enforcement. The lack of a list of tasks at the legislative level creates practical problems of dividing the competence of bodies among themselves, creating legal mechanisms to enhance their interaction at the intersectoral level. Attention is drawn to the lack of a common point of view on the definition of „tasks“. Based on the analysis of existing scientific developments and doctrinal approaches, it is proposed to understand the tasks of law enforcement agencies as certain areas and issues of influence and competence of the relevant law enforcement agencies. Attention is focused on the fact that in modern conditions, the tasks of law enforcement agencies should be coordinated with the tasks of society and the state. It is noted that this ratio requires and determines the new content of state-management relations, which consist in qualitative changes in unilateral power relations, which should not be dominant. At the same time, state-management relations exist in the form of not only administrative and managerial relations regulated by the norms of various branches of law. It is theoretically proved that in the process of law enforcement of their activities should not be mixed directly with the tasks of law enforcement and law enforcement, because in the process of activities of a public nature directly implemented public interest which can Express or government authorities, or those who in the prescribed manner, are the bearers of the will of society. The author's task system of law enforcement and attention is accented on expediency of adoption of Law "On enforcement", which provide the article "Challenges to law enforcement" in the original edition.

References

1. Bilodida, I.K., Buriachok, A.A. (eds.) (1972). *Slovník ukraínskoi movy v 11 tomakh* [Dictionary of the Ukrainian language in 11 volumes]. Kyiv, Scientific thought, vol. 3, 741 p.
2. Yaremko, V., Slipushko, O. (2001). *Novyi tlumachnyi slovník ukraínskoi movy: u 4-kh tomakh. 42 000 sliv.* [New explanatory dictionary of the Ukrainian language: in 4 volumes. 42 000 words]. Kyiv, Aconite, vol. 2, 912 p.
3. Dikhtievskiy, V.P. (2009). *Zakhyst prav, svobod ta zakonnykh interesiv hromadian Ukrainy u protsesi zdiisnennia pravookhoronnoi diialnosti* [Protection of the rights, freedoms and legitimate interests of citizens of Ukraine in the process of law enforcement]. Donetsk, Knowledge Publishing House, 219 p.
4. Marochkina, I.Ie., Sibilovoi, N.V., Tolochka, O.M. (2000). *Orhanizatsiia sudovykh ta pravookhoronnykh orhaniv* [Organization of judicial and law enforcement agencies]. Kharkiv, Pravo, 272 p.
5. Averianova, V.B. (1998). *Derzhavne upravlinnia: teoriia i praktyka* [Public administration: theory and practice]. Kyiv, Jurinkom Inter, 432 p.
6. Fokyn, V.M. (2000). *Pravookhranytelnie orhai Rossyiskoi Federatsyy* [Law enforcement bodies of the Russian Federation]. Moscow, Bylina, 459 p.
7. Osadchyi, V.M. (1997). *Pravookhoronni orhany yak subiekty kryminalno-pravovoho zakhystu* [The right-wing organization as a subject criminal legal defence]. *Pravo Ukrainy* [Law of Ukraine], no. 11, pp. 71-76.
8. Zakharova, O.S., Kovalskyi, V.S., Lukomskiy, V.S. (2007). *Sud, pravookhoronni ta pravozakhysni orhany Ukrainy* [Court, law enforcement and legal organizations of Ukraine]. Kyiv, Jurinkom Inter, 352 p.
9. Korzh, I.F. (2013). *Administratyvno-pravove rehuliuвання vidnosyn u sferi derzhavnoi bezpeky Ukrainy* [Administrative and legal regulation of vidnosyn in the sphere of sovereign security in Ukraine]. Vinnitsya, TOV "Nilan-LTD", 384 p.
10. International document (2014), "Pleasure about the association of Ukraine, between Ukraine, from one side, that of the European Union, the European Union of nuclear energy and member states, from the other parties", available at: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011 (Accessed 16 April 2020).

Одержано 14.04.2020.

УДК 342.841

DOI: 10.32342/2709-6408-2020-1-1-14

Є.О. ЛЕГЕЗА,
*доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри адміністративного та митного права
Університету митної справи та фінансів (м. Дніпро)*

ЩОДО РОЗУМІННЯ ОСНОВНИХ ТЕРМІНІВ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ»

Висвітлено розуміння основних термінів Закону України «Про запобігання корупції». Дано тлумачення таким правовим категоріям, як «пряме підпорядкування», «безпосереднє підпорядкування», «відносно постійне підпорядкування», «непряма правова залежність», «спільне проживання». Визначення змісту поняття «пряме підпорядкування» має значення для правильного застосування ст. 27 Закону щодо обмеження спільної роботи близьких осіб. Це поняття слід відрізнити від суміжних понять. У деяких законах визначено правила: начальником (керівником) є особа, яка має всю повноту розпорядчої влади стосовно підлеглих, повноваження втручатися в законну діяльність підлеглих, одноособово приймати рішення, віддавати (видавати) накази та розпорядження, забезпечувати їх виконання та скасовувати їх, застосовувати заохочення і накладати дисциплінарні стягнення або порушувати клопотання про це перед старшим прямим начальником (керівником), усувати підлеглого від виконання службових обов'язків у разі вчинення грубого порушення ним службової дисципліни, контролювати стан службової дисципліни серед підлеглих та вживати заходів із запобігання вчиненню дисциплінарних правопорушень. При цьому всі начальники (керівники), як правило, є прямими, хоча існують і винятки; будь-який начальник (керівник), якому працівник (службовець, військовослужбовець та ін.) підпорядкований по службі (роботі) хоча б тимчасово, якщо про це оголошено наказом, вважається прямим начальником (керівником); прямі начальники (керівники) поділяються на безпосередніх начальників (керівників) та начальників (керівників) вищого рівня; найближчий за посадою до підлеглого прямий начальник (керівник) є безпосереднім начальником (керівником). Усі безпосередні начальники (керівники) є прямими, але не всі прямі – безпосередніми. Крім того, існують і непрямі начальники (керівники). Найдетальніше їх статус передбачено в актах військового законодавства.

Ключові слова: корупція, пряме підпорядкування, безпосереднє підпорядкування, відносно постійне підпорядкування, непряма правова залежність, спільне проживання.

Освещено понимание основных терминов Закона Украины «О предотвращении коррупции». Дано толкование таким правовым категориям, как «прямое подчинение», «непосредственное подчинение», «относительно постоянное подчинение», «косвенная правовая зависимость», «совместное проживание». Определение содержания понятия «прямое подчинение» имеет значение для правильного применения ст. 27 Закона об ограничении совместной работы близких лиц. Это понятие следует отличать от смежных понятий. В некоторых законах определены правила: начальником (руководителем) является лицо, которое имеет всю полноту распорядительной власти в отношении подчиненных, полномочия вмешиваться в законную деятельность подчиненных, единолично принимать решения, отдавать (издавать) приказы и распоряжения, обеспечивать их выполнение и отменять их, применять поощрения и налагать дисциплинарные взыскания или ходатайствовать об этом перед старшим прямым начальником (руководителем), устранять подчиненного от исполнения служебных обязанностей в случае совершения грубого нарушения им служебной дисциплины, контролировать состояние служебной дисциплины среди подчиненных и принимать меры по предупреждению совершения дисциплинарных правонарушений. При этом все начальники (руководители), как правило, являются прямыми, хотя существуют и исключения; любой начальник (руководитель), которому работник (служащий, военнослужащий и др.) подчинен по службе (рабо-

те) хотя бы временно, если об этом объявлено приказом, считается прямым начальником (руководителем); прямые начальники (руководители) делятся на непосредственных начальников (управляющих) и начальников (руководителей) высшего уровня; ближайший по должности к подчиненному прямой начальник (руководитель) является непосредственным начальником (руководителем). Все непосредственные начальники (руководители) являются прямыми, но не все прямые – непосредственными. Кроме того, существуют и косвенные начальники (руководители). Самый детальный их статус предусмотрен в актах военного законодательства.

Ключевые слова: коррупция, прямое подчинение, непосредственное подчинение, относительно постоянное подчинение, косвенная правовая зависимость, совместное проживание.

Постановка проблеми. Єдність правозастосовної практики при застосуванні антикорупційного законодавства є надзвичайно важливою з точки зору дотримання принципів рівності всіх перед законом і судом та справедливості. На жаль, часто діяльність із запобігання корупції здійснюється не у повній відповідності до закону – як через неправильне розуміння або свідоме спотворення змісту закону окремими суб'єктами його застосування, так і через недоліки самого закону.

Для забезпечення найбільш точного розуміння змісту основних антикорупційних ідей науковцями підготовлено роз'яснення (тлумачення), розгляд яких і є метою цієї статті.

Доцільність таких доктринальних роз'яснень, особливо в частині визначених законом обмежень і заборон для осіб, уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування, і прирівняних до них осіб, обумовлюється двома основними причинами.

Виклад основного матеріалу. В абзаці першому ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції» [2] (далі – Закон) вказано, що наведені нижче терміни вживаються у відповідному значенні саме в цьому Законі. Тобто в інших законах вони можуть мати інше значення. Утім, якщо в тому чи іншому законі згадані терміни вживаються без визначення їхньої змісту, то вони мають той зміст, яким їх наділяє ст. 1 саме цього Закону, який є базовим у сфері запобігання корупції: згідно з його п. 3 роз. XIII «Прикінцеві положення», до приведення у відповідність із цим Законом усі нормативно-правові акти (у т. ч. закони) застосовуються у частині, що не суперечить йому [2].

Визначення змісту поняття «*пряме підпорядкування*» має значення для правильного застосування ст. 27 Закону щодо обмеження спільної роботи близьких осіб. Це поняття слід відрізнити від суміжних понять [2].

У деяких законах визначено правила: начальником (керівником) є особа, яка має всю повноту розпорядчої влади стосовно підлеглих, повноваження втручатися в законну діяльність підлеглих, одноособово приймати рішення, віддавати (видавати) накази та розпорядження, забезпечувати їх виконання та скасовувати їх, застосовувати заохочення і накладати дисциплінарні стягнення або порушувати клопотання про це перед старшим прямим начальником (керівником), усувати підлеглому від виконання службових обов'язків у разі вчинення грубого порушення ним службової дисципліни, контролювати стан службової дисципліни серед підлеглих та вживати заходів із запобігання вчиненню дисциплінарних правопорушень [1, с. 13]. При цьому всі начальники (керівники), як правило, є прямими, хоча існують і винятки; будь-який начальник (керівник), якому працівник (службовець, військовослужбовець та ін.) підпорядкований по службі (роботі) хоча б тимчасово, якщо про це оголошено наказом, вважається *прямим* начальником (керівником); *прямі* начальники (керівники) поділяються на *безпосередніх* начальників (керівників) та начальників (керівників) вищого рівня; найближчий за посадою до підлеглому прямий начальник (керівник) є *безпосереднім* начальником (керівником). Наприклад, п.п. 9–11, 19, 28, 30, 32, 61 Дисциплінарного статуту Служби цивільного захисту, затв. Законом від 5 березня 2009 р. [3], п.п. 28–34 Статуту внутрішньої служби Збройних Сил України і пункти 7, 32, 47 Дисциплінарного статуту Збройних Сил України, затв. Законом від 24 березня 1999 р. [4], ст. 2 Закону «Про державну службу» передбачено, що безпосередній керівник – це найближчий керівник, якому прямо підпорядкований державний службовець [5] тощо.

Усі безпосередні начальники (керівники) є прямими, але не всі прямі – безпосередніми.

Крім того, існують і *непрямі* начальники (керівники). Найдетальніше їхній статус вписано в актах військового законодавства. Зокрема йдеться про так званих начальників

за військовим званням і начальників при тимчасовому спільному виконанні службових обов'язків. Ними є, наприклад, молодші офіцери – для солдатів і матросів будь-якої військової частини, а старші офіцери за військовим званням підполковник, капітан 2-го рангу, майор, капітан 3-го рангу – для прапорщиків і мічманів, сержантів і старшин, солдатів і матросів будь-якої військової частини [1, с. 11]. У разі спільного виконання службових обов'язків військовослужбовцями, що за законом не підпорядковані один одному, і якщо їх службові відносини не визначені командиром (начальником), начальником є старший з них за посадою, а за рівних посад – старший за військовим званням (п.п. 32 і 34 Статуту внутрішньої служби Збройних Сил України) [7].

Відповідно до абзацу третього ст. 1 Закону «пряме підпорядкування» [2] означає відносини *прямої* організаційної або правової залежності підлеглої особи від її керівника. Далі наводяться конкретні ситуації, в яких може виявитися така залежність: через вирішення (участь у вирішенні – наприклад, шляхом внесення подання або погодження проекту наказу) питань прийняття на роботу, звільнення з роботи, застосування заохочень, дисциплінарних стягнень, надання вказівок, доручень, контролю за їх виконанням. Із застосуванням словосполучення «в тому числі» перелік цих ситуацій визначено законом як невичерпний. Іншими критеріями залежності можуть бути: можливість визначення обсягу службових повноважень особи, усунення її від виконання певного завдання чи виконання службових обов'язків взагалі, контролю за станом службової дисципліни серед підлеглих тощо.

З іншого боку, той факт, що одна посадова особа дає вказівки, доручення іншій та контролює їх виконання, ще не означає наявності саме прямого підпорядкування.

Так, прокурор відповідно до КПК має слідчого в оперативному (тимчасово, в межах певного провадження), тобто в непрямому підпорядкуванні. Утім зазначене не означає, що одна з цих осіб не повинна взяти відвід згідно зі ст. 80 КПК, якщо вони є близькими родичами, членами сім'ї тощо [6].

Водночас керівник органу досудового розслідування є прямим начальником відповідного слідчого.

Владу давати йому вказівки і доручення, контролювати їх виконання або, навпаки, не втручатися у виконання працівником його безпосередніх службових обов'язків, а лише вирішувати питання про звільнення з роботи, застосування заохочень і дисциплінарних стягнень – усе це залежить, насамперед, від складності структури того чи іншого органу, установи, організації [1, с. 14].

Державний службовець, котрий обіймає посаду консультанта певного сектора, який входить до складу відділу, управління, департаменту певної установи, перебуває у відносинах прямого підпорядкування не лише із завідувачем сектора, а й з начальником відділу, керівником управління, департаменту та установи [1, с. 15].

Пряма правова (але не організаційна) залежність наявна й у випадках відносин подвійного підпорядкування.

Наприклад, голова місцевої державної адміністрації погоджує призначення на посаду та звільнення з посади керівників не підпорядкованих підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління органів виконавчої влади вищого рівня (п. 6 ст. 39 Закону «Про місцеві державні адміністрації») [8]; начальник територіального управління ДСА за поданням голови місцевого суду призначає на посаду керівника апарату місцевого суду, його заступника та звільняє їх з посади, за поданням голови місцевого суду застосовує до них заохочення або накладає дисциплінарні стягнення; присвоює керівнику апарату місцевого суду, його заступнику ранги державного службовця (ч. 4 ст. 154 Закону «Про судоустрій і статус суддів») [9].

З цього випливає, що близькі особи не мають права працювати, наприклад, одна – на посаді керівника апарату місцевого суду, інша – на посаді начальника територіального управління ДСА.

Безпосереднім керівником не може бути визнана особа, яка лише бере участь у вирішенні питань прийняття на роботу, звільнення з роботи, але не уповноважена надавати вказівки, доручення, контролювати їх виконання тощо. Адже безпосередній керівник – це

завжди особа, яка керує роботою підлеглого, а останній перебуває не тільки у правовій, а й в організаційній залежності від неї.

Прямим підпорядкуванням, як це впливає з мети, яку ставив законодавець при визначенні цього поняття (ст. 27 Закону) [2], є *відносно постійне* підпорядкування. Йдеться про призначення особи на посаду постійно або тимчасове призначення на період, який перевищує місячний строк. Відповідно до ст. 23 КЗП, трудовий договір може бути: 1) безстроковим, що укладається на невизначений строк; 2) на визначений строк, встановлений за погодженням сторін; 3) таким, що укладається на час виконання певної роботи [10].

Останнє впливає з ч. 2 ст. 27 Закону, згідно з якою в разі виникнення і добровільного не усунення обставин, що порушують обмеження щодо спільної роботи близьких осіб, у 30 чи 31-денний строк з моменту їх виникнення певні особи підлягають переведенню або звільненню. Відомо, що на практиці особи часто перебувають на посаді виконуючого обов'язки керівника певного органу, установи тощо протягом кількох місяців і навіть більше року. Це не повинно звільняти їх та їхніх підлеглих від обов'язку виконувати обмеження, встановлені у ст. 27 Закону [2].

До речі, у ч. 1 ст. 9 Закону «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. визначено, що державний службовець під час виконання посадових обов'язків діє у межах повноважень, визначених законом, і підпорядковується своєму безпосередньому керівнику *або особі, яка виконує його обов'язки* [5].

Підпорядкування, яке може несподівано чи заплановано виникнути при тимчасовому виконанні обов'язків відсутнього керівника (під час його відрадження, захворювання, перебування у відпустці тощо), хоча і є прямим, не створює підстав для обмеження спільної роботи близьких осіб (винятком може бути лише ситуація серйозного захворювання, яке триває понад один місяць).

Аналогічний підхід повинен мати місце і в разі тимчасового переведення працівника на іншу роботу, не обумовлену трудовим договором: таке переведення за законом не може тривати більше місяця (ст. 33 КЗП) [10].

У ст.ст. 23, 24, 29–35, 38, 42, 44, 49, 53 Закону застосовано поняття «підпорядкування», «підлеглий», «керівник». Тому поняття «пряме підпорядкування» слід відрізнити від поняття «*підпорядкування*»: пряме підпорядкування передбачає відносини прямої залежності підлеглої особи від її керівника, тоді як підпорядкування – відносини як прямої, так і непрямої залежності (організаційної чи правової).

Непряма *правова залежність* має місце, зокрема, у ситуації підпорядкування при обійманні посади за спеціальним повноваженням. Йдеться про оперативне підпорядкування, тобто підпорядкування тільки з конкретних питань.

Крім наведеного вище прикладу щодо підпорядкування слідчого прокурору, є й інші приклади. Так, працівники правоохоронних органів, військовослужбовці та інші особи, які залучаються до антитерористичної операції, на час її проведення підпорядковуються керівнику оперативного штабу (ст. 13 Закону «Про боротьбу з тероризмом») [11]; в разі спільного виконання конкретних службових обов'язків військовослужбовцями, що не підпорядковані один одному, якщо їх службові відносини не визначені командиром (начальником), начальником є старший із них за посадою, а за рівних посад – старший за військовим званням (ст. 34 Статуту внутрішньої служби Збройних Сил України) [8].

Непряма *організаційна залежність* – це залежність працівника від заступників керівника органу, установи, організації, заступників керівників департаменту, управління, відділу, сектора, в яких він працює, від керівників інших департаментів, управлінь, відділів, секторів: зазначені особи не вирішують питання щодо прийняття працівника на роботу, звільнення його з роботи, не застосовують до нього заохочення і дисциплінарні стягнення, не надають йому вказівки, доручення, не контролюють їх виконання. Водночас ці особи можуть мати певний вплив на вирішення зазначених питань через їхню участь у конкурсних комісіях, у службових розслідуваннях, погодження ними певних документів, організацію контролю виконання, інші службові можливості, але це не робить їх прямими керівниками (наприклад, не є прямим керівником для працівника юридичного управління керівник управління документообігу і контролю або для працівника господарського відділу – керівник відділу кадрів) [1, с. 17].

Обмеження, передбачені ст. 27 Закону [2], не поширюються на випадки непрямого підпорядкування, але ситуації *непрямого* підпорядкування означають необхідність дотримання інших обмежень і заборон, зокрема визначених у ст. 23 («...забороняється вимагати, просити, одержувати подарунки... якщо особа, яка дарує, перебуває в підпорядкованні такої особи») і ч. 2 ст. 28 («Особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, не можуть... спонукати... підлеглих до прийняття рішень, вчинення дій або бездіяльності всупереч закону на користь своїх приватних інтересів або приватних інтересів третіх осіб»).

Підлеглою є особа, яка підпорядкована іншим певним особам, перебуває в залежності від них, а *керівником* (начальником), відповідно, – особа, яка уповноважена здійснювати організаційно-розпорядчі обов'язки і має той чи інший обсяг влади стосовно визначених осіб, який надає їй повноваження, тобто правову та / або організаційну можливість прямо або непрямо втручатися в законну діяльність підлеглих, віддавати їм накази та розпорядження, застосовувати до них заохочення і накладати на них дисциплінарні стягнення або порушувати клопотання про це перед старшим прямим керівником (начальником), вирішувати питання прийняття їх на роботу чи призначення на посаду та звільнення з роботи чи з посади або брати участь у вирішенні цих питань тощо.

Представники влади (скажімо, поліцейські, прокурори, працівники державних служб чи інспекцій, які не є керівниками (начальниками), на відміну від керівників (начальників), здійснюють владу щодо *невизначеного* кола осіб.

Водночас КС не визнав неконституційним застосування цього ж словосполучення у ст. 14 згаданого Закону [2], де йшлося про те, що не є конфіденційною та не може становити комерційну або банківську таємницю інформація про правочини, пов'язані з одержанням подарунків особами, уповноваженими на виконання функцій держави, *або близькими їм особами*, а також про працевлаштування, виконання робіт, надання послуг за цивільно-правовими угодами *близьким особам*.

Поняття «близькі особи», як воно визначено в Законі «Про запобігання корупції» [2], розкривається через установлення ознак двох альтернативно передбачених груп таких осіб:

1) за будь-яких обставин близькими особами є визначені категорії близьких родичів, а саме: чоловік, дружина, батько, мати, вітчим, мачуха, син, дочка, пасинок, падчерка, рідний брат, рідна сестра, дід, баба, прадід, прабаба, внук, внучка, правнук, правнучка, зять, невістка, тесть, теща, свекор, свекруха, усиновлювач чи усиновлений, опікун чи піклувальник, особа, яка перебуває під опікою або піклуванням суб'єкта, зазначеного у ст. 3 Закону [2].

У цьому переліку не вказані дядько (тітка), племінник (племінниця), які згідно зі ст. 1145 ЦК мають другий ступінь спорідненості – на відміну від прадіда та прабабки, які у цьому переліку вказані, хоча мають третій ступінь спорідненості з відповідною особою [12]. Також у ньому не вказані наречений (наречена), які, як правило, є дуже близькими особами навіть і тоді, коли ще не проживають спільно;

2) інші особи мають бути визнані близькими особами за умови сукупності таких трьох обов'язкових ознак: а) спільне проживання; б) пов'язаність спільним побутом і в) наявність взаємних прав та обов'язків із суб'єктом, зазначеним у ст. 3 Закону [2].

З цього правила Закон робить виняток лише для осіб, взаємні права та обов'язки яких із суб'єктом не мають характеру сімейних (адже спільно з господарями можуть проживати і бути пов'язаними з ними спільним побутом гувернантка, няня, покоївка, кухар, охоронник, охоронець тощо). Це прямо впливає зі ст. 3 Сімейного кодексу України [13], де визначено: сім'ю складають особи, які спільно проживають, пов'язані спільним побутом, мають взаємні права та обов'язки; сім'я створюється на підставі шлюбу, кровного споріднення, усиновлення, а також на інших підставах, не заборонених законом і таких, що не суперечать моральним засадам суспільства; подружжя вважається сім'єю і тоді, коли дружина та чоловік у зв'язку з навчанням, роботою, лікуванням, необхідністю догляду за батьками, дітьми та з інших поважних причин не проживають спільно.

Інші родичі, крім прямо перелічених в абзаці четвертому ст. 1 Закону [2] (зокрема, рідні брати й сестри другого з подружжя, тітка, дядько, двоюрідний брат і сестра), як кривні, так і родичі за шлюбним (свати, свояки) чи духовним (куми) союзом, можуть бути віднесені до близьких осіб за наявності таких самих трьох ознак.

Відсутність хоча б однієї з цих ознак свідчить про те, що особа не є близькою особою для вказаного суб'єкта і, відповідно, на неї не поширюються положення Закону щодо заборони на одержання подарунків і обмеження спільної роботи.

Водночас Закон акцентує, що близькими особами є й ті, які спільно проживають, але не перебувають у шлюбі. Тут враховано, що хоча проживання однією сім'єю жінки та чоловіка без шлюбу не є підставою для виникнення в них прав та обов'язків подружжя (ч. 2 ст. 21 СК) [13], але є підставою для виникнення деяких інших обов'язків.

Складними на практиці можуть бути питання про застосування ст.ст. 23 (обмеження щодо одержання подарунків) і 27 (обмеження щодо спільної роботи близьких осіб) до осіб, які спільно проживають, маючи інтимні стосунки, але не перебувають у шлюбі. Адже формальне визначення поняття «спільне проживання» і його ознак відсутнє, і Закон не містить іншого механізму їх встановлення, крім судового [1, с. 17].

Зрозуміло, що під особами, які проживають спільно, розуміються не ті, що просто мають відкриті чи приховані інтимні стосунки, а ті, які більш-менш тривалий час ділять між собою «дах, стіл і ложе». Іншими словами, не слід забувати про те, що «спільне проживання» має бути поєднане зі «спільним побутом» і «взаємними правами та обов'язками».

Загалом вирішувати зазначені питання треба, оцінюючи в сукупності різні дані. Для визначення факту «спільного проживання» слід оцінити, зокрема: наявність чи відсутність законних шлюбних відносин цих осіб з іншими особами; характер відносин між особами; наявність у кожної з них власного чи орендованого житла; тривалість і безперервність чи періодичність спільного проживання; проведення заручин і відкритість стосунків для оточуючих.

Для з'ясування наявності ознаки «спільного побуту» треба визначитися з питаннями про: характер і ступінь спільного побуту; участь в утриманні спільного житла (скажімо, чи здійснюється дольова оплата за оренду житла і комунальні послуги), у виконанні домашніх робіт, у комунікації з надавачами комунальних послуг тощо.

Для встановлення наявності «взаємних прав та обов'язків» важливим є з'ясування питань щодо наявності: шлюбних відносин між ними в минулому; майна, набутого ними за час спільного проживання (ст. 74 СК), або договору про поділ майна, що є в спільній частковій власності (ст. 367 ЦК); спільних або всиновлених (ч. 5 ст. 211 СК) чи прийнятих на виховання (ст. 252 СК) дітей, у т. ч. з визнанням батьківства чи материнства за рішенням суду (ст.ст. 128, 131 СК) [13] тощо.

З'ясування окремих таких питань може розглядатися як втручання в особисте і сімейне життя особи, що може мати місце лише за згодою самої особи або в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини (поза сумнівом, протидія корупції здійснюється саме в таких інтересах) і виключно у випадках, визначених законом (ст. 32 Конституції України) [14].

Наприклад, один державний службовець має законне право отримати подарунок будь-якої вартості від особи, з якою він понад рік перебуває у фактичних шлюбних відносинах, проживає разом в одній квартирі, веде спільне господарство тощо; інший – має право отримати подарунок вартістю не більше одного прожиткового мінімуму, адже він два три місяці проживає з особою, поділяючи з нею лише постіль і деякі витрати на харчування та відпочинок.

Те саме стосується питань спільної роботи з наявністю прямого підпорядкування: інтимні стосунки підлеглого з керівником самі по собі не вимагають обов'язкового їх припинення в 15-денний строк, переведення однієї з цих осіб на іншу посаду або звільнення в місячний строк.

Стосунки «спільного проживання» не слід плутати зі схожими стосунками.

Скажімо, предметом договору найму житла можуть бути не лише окрема квартира чи будинок, а і їхня частина (ст.ст. 810–826 ЦК) [12], але при цьому наймодавець і наймач, що проживають у суміжних приміщеннях, – зовсім чужі одна для одної особи. Або договір найму житла можуть укласти з наймодавцем і надалі тривалий час спільно проживати дві подружки, але і їхні взаємні права та обов'язки не

виходять за межі спільного утримання житла та побутових видатків; урешті кожна з них має свій бюджет і не має інших прав та обов'язків.

Через відсутність іншого житла спільно проживати, бути пов'язаними спільним побутом та мати взаємні права та обов'язки (зокрема щодо спільних дітей і майна) може також колишнє подружжя. Але якщо вони не ділять між собою «стіл і ложе» (тобто не їдять і не сплять разом), а їхній спільний побут є обмеженим і вимушеним, то їхні відносини не є саме спільним проживанням. Такі особи можуть потрапити у відносини прямого підпорядкування і мають право перебувати в них (але при цьому не виключено, що в окремих випадках стосовно них можуть бути вжиті передбачені Законом заходи щодо недопущення та врегулювання конфлікту інтересів).

Проте отримання коштовного подарунка одним із такого подружжя від іншого – хоча вони нібито, «про людське око», «навіки побили горщики», якраз може бути свідченням збереження між ними відносин, характерних для спільного проживання.

Права та обов'язки можуть виникнути між особами, які не проживають спільно і не мають спільного побуту, а тому вони не є близькими особами в розумінні цього Закону. Зокрема такими особами є наречені – особи, які подали заяву про реєстрацію шлюбу (ст. 28 СК) [13]. У ст. 29 СК прямо йдеться про їхні права та обов'язки, а в ст. 31 – про подарунок у зв'язку з майбутнім шлюбом [13]. Такий подарунок не може бути заборонений антикорупційним законодавством.

Висновки. Отже, дано тлумачення таким правовим категоріям, як «пряме підпорядкування», «безпосереднє підпорядкування», «відносно постійне підпорядкування», «непряма правова залежність», «спільне проживання». Встановлено необхідність висвітлення тлумачення Закону України «Про запобігання корупції».

Список використаної літератури

1. Науково-практичний коментар до Закону України «Про запобігання корупції» / за ред. М.І. Хавронюка. К.: Ваіте, 2018. 472 с.
2. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2014. № 49. Ст. 2056. Ст. 3186.
3. Дисциплінарний статут Служби цивільного захисту: Закон України від 05.03.2009. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2009. № 29. Ст. 398.
4. Дисциплінарний статут Збройних Сил України: Закон України від 24.03.1999. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1999. № 22-23. Ст. 197.
5. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2016. № 4. Ст. 43.
6. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 № 4651-VI. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2013. № 9–13. Ст. 88.
7. Статут внутрішньої служби Збройних Сил України: Закон України від 24.03.1999 № 548-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 22. Ст. 194.
8. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1999. № 20–21. Ст. 190.
9. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2016. № 31. Ст. 545.
10. Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 № 322-VIII. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1971. Додаток до № 50.
11. Про боротьбу з тероризмом: Закон України від 20.03.2003 № 638-IV. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2003. № 25. Ст. 180.
12. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 № 435-IV. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2003. № 40–44. Ст. 356.
13. Сімейний кодекс України від 10.01.2002 № 2947-III. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2002. № 21–22. Ст. 135.
14. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1996. № 30. Ст. 141.

UNDERSTANDING THE MAIN TERMS OF THE LAW OF UKRAINE "ON PREVENTION OF CORRUPTION"

Yevhen O. Leheza, Doctor of Legal Sciences, Full Professor, Department of State Administrative and Customs Law, University of Customs and Finance (Ukraine)

E-mail: yevhenleheza@gmail.com

DOI: 10.32342/2709-6408-2020-1-1-14

Key words: *corruption, direct subordination, direct subordination, relatively permanent subordination, indirect legal dependence, cohabitation.*

The scientific article is devoted to the understanding of the main terms of the Law of Ukraine „on prevention of corruption“. The interpretation of such legal categories as „direct subordination“, „direct subordination“, „relatively permanent subordination“, „indirect legal dependence“, „cohabitation“ is given. Determining the content of the concept of “direct subordination” is important for the correct application of article 27 of the Law on restricting the joint work of close persons. This concept should be distinguished from related concepts. Some laws define rules: the chief (Manager) is a person who has full administrative authority over subordinates, the power to interfere in the lawful activities of subordinates, to make decisions individually, to give (issue) orders and orders, to ensure their implementation and cancel them, to apply incentives and impose disciplinary penalties or to request this before a senior direct boss (Manager), to remove a subordinate from the performance of official duties in the event of a gross violation of official discipline, monitor the state of service discipline among subordinates and take measures to prevent the Commission of disciplinary offenses. All the heads (leaders) usually are direct, although there are exceptions, of below; any head (head), which the employee (officer, soldier, etc) is subordinate to the service (work) at least temporarily, if it is declared by the order, is considered a direct superior (head); direct heads (heads) are divided into immediate superiors (managers) and supervisors (managers) at the highest level; the direct chief (Manager) closest in position to the subordinate is the direct chief (Manager). All direct supervisors are direct, but not all direct supervisors are direct. In addition, there are indirect bosses (managers). The most detailed of their status is written out in the acts of military legislation.

References

1. Khavroniuk, M.I. (2018). *Naukovo-praktychnyi komentar do Zakonu Ukrainy „Pro zapobigannja korupcii”* [Scientific and practical commentary to the Law of Ukraine „On Prevention of Corruption”]. Kyiv, Vaite, 472 p.
2. The Verkhovna Rada of Ukraine (2014), The law of Ukraine „On Prevention of Corruption”. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, no. 49, art. 3186.
3. The Verkhovna Rada of Ukraine (2009), The law of Ukraine „Disciplinary statute of the Civil Protection”. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, no. 29, art. 398.
4. The Verkhovna Rada of Ukraine (1999), The law of Ukraine „Disciplinary statute of the Armed Forces of Ukraine”. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, no. 22-23, art. 197.
5. The Verkhovna Rada of Ukraine (2015), The law of Ukraine „About public service”. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, no. 4, art. 43.
6. Criminal Procedure Code of Ukraine (2012). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, no. 9-13, art. 88.
7. The Verkhovna Rada of Ukraine (1999), The law of Ukraine „Charter of the Internal Service of the Armed Forces of Ukraine”. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, no. 22, art. 194.
8. The Verkhovna Rada of Ukraine (1999), The law of Ukraine „About local state administrations”. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, no. 20-21, art. 190.
9. The Verkhovna Rada of Ukraine (2016), The law of Ukraine „On the judiciary and the status of judges”. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, no. 31, art. 545.
10. The Verkhovna Rada of Ukraine (1971), The Labor Code of Ukraine. *Vidomosti Verkhovnoi Rady URSR*. Addition to no. 50.
11. The Verkhovna Rada of Ukraine (2003), The law of Ukraine „On the fight against”. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, no. 25, art. 180.
12. The Verkhovna Rada of Ukraine (2003), The Civil Code of Ukraine. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, no. 40-44, art. 356.
13. The Verkhovna Rada of Ukraine (2002), The Family Code of Ukraine. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, no. 21-22, art. 135.
14. The Verkhovna Rada of Ukraine (1996), The Constitution of Ukraine. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, no. 30, art. 141.

Одержано 20.04.2020.

УДК 342.9

DOI: 10.32342/2709-6408-2020-1-1-15

Н.А. ГАЛАБУРДА,
*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри права Університету імені Альфреда Нобеля (м. Дніпро)*

СУТНІСТЬ ПОНЯТТЯ «АДМІНІСТРАТИВНА ЮСТИЦІЯ» ЯК ЕЛЕМЕНТА ПРАВОВОЇ ДЕРЖАВИ

Статтю присвячено питанням теоретичного обґрунтування та надання правознавчої інтерпретації поняттю «адміністративна юстиція», визначено її сутність та особливості. З'ясовано причини, що визначають існування інституту адміністративної юстиції та необхідність його подальшого розвитку. Адміністративна юстиція є обов'язковим елементом системи зовнішнього контролю щодо законності дій органів публічної влади та їх посадових осіб у частині прийнятих ними актів або вчинених ними дій (бездіяльності), які порушують передбачені законом права фізичних чи юридичних осіб, що забезпечуються системою судових органів у передбаченому адміністративно-процесуальному порядку. З одного боку, вона захищає суб'єктивні права громадян, а з іншого – за допомогою судової практики забезпечує законність діяльності органів державної влади і, таким чином, сприяє зміцненню правопорядку в державі.

Інтеграція України з європейською правовою середою потребує більш серйозної перебудови правової системи на рівні принципів та стандартів, яка має формуватися на загальноєвропейському рівні. Реформатори державного управління прагнуть застосувати міжнародні стандарти, теоретичні елементи, доктрини і позитивні світові практики. В Україні розроблено адміністративні й судові реформи, створено адміністративні суди в українських системах, розроблено систему управління законодавчим органом судової системи, яка реалізується з використанням міжнародних стандартів адміністративних послуг. Ця діяльність здійснюється з метою використання її для інтеграції України з європейським правовим простором, а також для забезпечення правової держави в цілому. Наявність різних органів, що захищають права і свободи громадян, створює механізм, без якого неможливе функціонування верховенства закону. Судовий механізм захисту прав людини, який дозволяє усунути свавілля з боку влади, забезпечує втілення в життя принципу відповідальності влади за свою діяльність перед обличчям громадян, називається «адміністративна юстиція». Адміністративне правосуддя є одним з компонентів сучасного адміністративного права, невід'ємним інститутом верховенства права, призначеним для захисту суб'єктивних прав і законних інтересів державного управління, а також для вирішення адміністративно-правових спорів. Воно є одним з головних елементів законності адміністративної діяльності держави. Адміністративне правосуддя є передумовою існування адміністративного права, а саме адміністративне право неможливо уявити без судових спорів з адміністративного права. Розвиток повноцінного державного інституту – адміністративної юстиції є одним з найважливіших кроків в адміністративній і судовій реформі, яка сьогодні відбувається в нашій країні.

Ключові слова: адміністративна юстиція, правові системи, спір, адміністративно-судова реформа, судочинство.

Статья посвящена вопросам теоретического обоснования правовой интерпретации понятия «административная юстиция», определены ее сущность и особенности. Выявлены причины, определяющие существование института административной юстиции и необходимость его дальнейшего развития. Административная юстиция является обязательным элементом системы внешнего контроля законности действий органов публичной власти и их должностных лиц в части принятых ими актов или совершенных ими действий (бездействия), нарушающих предусмотренные законом права физических или юридических лиц, которые обеспечиваются системой судебных органов в предусмотренном административно-процессуальном порядке.

Інтеграція України с європейської правової середою потребує більш серйозної перестройки правової системи на рівні принципів та стандартів, котра повинна формуватися на загальноєвропейському рівні. Реформатори державного управління прагнуть застосувати міжнародні стандарти, теоретичні елементи, доктрини та позитивні світові практики. В Україні були розроблені административні та судові реформи, створені административні суди в українських системах, розроблена система управління законодавчим органом судової системи, котра здійснюється с використанням міжнародних стандартів административних послуг. Дана діяльність здійснюється с целью використання її для інтеграції України с європейським правовим простором, а також для забезпечення правового державства в цілому. Наявність різних органів, захищаючих права та свободи громадян, створює механізм, без якого неможливо функціонування верховенства закону. Судовий механізм захисту прав людини, котрий дозволяє усунути произвол со стороны властей, забезпечує претворення в життя принципу відповідальності властей за свою діяльність перед громадянами, називається «административна юстиція». Административне правосуддя є одним из компонентів сучасного административного права, неотъемлемым інститутом верховенства права, призначеним для захисту суб'єктивних прав та законних інтересів державного управління, а також для рішення административно-правових спорів. Воно є одним из головних елементів законності административної діяльності держави. Административне правосуддя є передумовою існування административного права, а само административне право неможливо представити без судових спорів по административному праву. Розвиток повноцінного державного інституту – административної юстиції є одним из найбільш важливих кроків в административній та судовій реформах, котрі сьогодні проходять в нашій країні.

Ключові слова: административна юстиція, правові системи, спор, административно-судова реформа, судопроизводство.

Постановка проблеми. Інтеграція України з європейським правовим простором потребує повномасштабного реформування правової системи на основі принципів та стандартів, що сформувався на загальноєвропейському рівні. Проводячи реформи в державному управлінні, необхідно враховувати міжнародні стандарти, теоретичні положення, доктрини та позитивний практичний світовий досвід. Розпочата в Україні административно-судова реформа, створення системи административних судів, розробка нормативної бази регулювання административного судочинства відбуваються з урахуванням міжнародних стандартів административної юстиції. Адже їх дотримання є передумовою для інтеграції України з європейським правовим простором, а також для набуття ознак правової держави.

Наявність різноманітних органів, що захищають права і свободи громадян, створює механізм, без якого неможливе функціонування правової держави. Судовий механізм захисту прав людини, який дозволяє усунути свавілля з боку влади, забезпечує втілення у життя принципу відповідальності влади за свою діяльність перед громадянами, має назву «административна юстиція».

Административна юстиція – одна із складових частин сучасного административного права, невід'ємний інститут правової держави, призначений для захисту суб'єктивних прав та законних інтересів у сфері публічного управління, а також вирішення административно-правових спорів [1]. Вона виступає як одна з важливих гарантій законності административної діяльності. Административна юстиція служить передумовою існування административного права, а саме административне право неможливо уявити без административного судочинства. Створення повноцінного інституту административної юстиції – досить важливий крок в умовах административної та судової реформи, яка продовжується в нашій країні.

Причин, що визначають існування інституту административної юстиції та необхідність його подальшого розвитку, немало. В умовах зростання нормативної маси законодавства, суттєво зростає необхідність удосконалення системи административного судочинства і ширше – системи вирішення конфліктів та спорів між приватними особами (громадянами та організаціями), з одного боку, та органами державної влади і управління – з іншого, а також між різноманітними державними органами.

Стан дослідження. Незважаючи на те, що окремі аспекти інституту административної юстиції у своїх працях досліджували такі вчені, як В.Б. Авер'янов, А.В. Ашхалалі, Д.Н. Бахрах, М.І. Козюбра, І.Б. Коліушко, Р.О. Куйбіда, Л.А. Луць, Ю.С. Педько, В.В. Сажина, Н.Г. Салище-

ва, А.О. Селіванов, Ю.М. Старилов, Т.І. Фулей, Н.Ю. Хаманева, А.В. Хворостянкіна, Д.М. Чечот та ін., наразі полеміка щодо поняття та сутності терміна «адміністративна юстиція» в юридичній науці продовжується.

Метою статті є теоретичне обґрунтування та надання правознавчої інтерпретації поняттю «адміністративна юстиція», визначення її сутності та особливостей.

Виклад основного матеріалу. Варто зазначити, що ставлення до адміністративної юстиції, яка є однією з форм здійснення юрисдикційного контролю за діяльністю органів адміністративного управління, є доволі неоднозначним. Адже основи інституту адміністративної юстиції в основному залежать від типу правових систем, які історично склалися в країні. Тому єдності при вирішенні цієї проблеми як у напрямі теорії адміністративного права, так і в напрямі адміністративно-правового законодавства немає.

Головною перемогою вітчизняної теоретичної думки кінця XIX – початку XX ст., на наш погляд, стала єдність думок в питанні про сутність матеріально-правової природи інституту адміністративної юстиції. Адміністративна юстиція – це публічно-правовий інститут, створений для вирішення публічно-правових спорів щодо законності правових актів органів публічного управління та відновлення суб'єктивних публічних прав громадян і організацій, а також правопорядку в державі. Окреслено також специфічну сферу дії адміністративної юстиції – публічне право у всіх його проявах: державних, адміністративних, фінансових правових відносинах, відносинах у галузі місцевого самоврядування. Крім того, встановлено, що предметом публічно-правового спору є незаконний акт публічного управління, а обов'язковим його учасником – орган або посадова особа, наділені публічно-владними повноваженнями [2]. Однак однаковість думок вчених-юристів у питанні про публічно-правову природу адміністративної юстиції не послужила підґрунтям для вироблення єдиного, загальноприйнятого в науці державного управління та адміністративного права поняття адміністративної юстиції.

Словосполучення «адміністративна юстиція» об'єднує в собі декілька понять: «адміністрація», «адміністративний» та «юстиція». Термін «адміністрація» (від латинського «administratio») означає «управління», «завідування», «адміністративний» (від латинського «administrativus») – «виконавчий», «стосується виконання» [3]. Таким чином, буквальный переклад з латинської поняття «адміністративна юстиція» може звучати як «правосуддя, що стосується управління».

Неоднозначність перекладу терміна «адміністративна юстиція» породжує різні варіанти його тлумачення: з одного боку, під терміном «адміністративна юстиція» розуміють правосуддя в адміністративних справах, у справах управління; з іншого – його використовують для позначення системи адміністративно-судових установ чи спеціальних адміністративних судів; іноді «адміністративна юстиція» розглядається як процесуальний порядок розгляду спорів у сфері управління, тобто адміністративне судочинство.

Три підходи до тлумачення цього терміна відповідають трьом аспектам, які використовують адміністративісти при розкритті сутності правового інституту адміністративної юстиції: матеріальному, пов'язаному з природою спору; організаційному, зумовленому наявністю спеціальних органів по розгляду спорів; формальному, що відповідає процесуальному порядку розгляду спорів. Матеріальний аспект допомагає розкрити одночасно низку найважливіших елементів інституту адміністративної юстиції: сферу дії адміністративної юстиції; її завдання і об'єкт; суб'єктний склад і основу публічно-правового спору; межі повноважень органів адміністративної юстиції; цілі та значення цього інституту.

Так, матеріальний аспект адміністративної юстиції визнавали основним М.Д. Загряцков, І.Т. Тарасов, А.В. Елістратов. У сучасній вітчизняній літературі з адміністративного права і цивільного процесу ця точка зору відображена в працях Н.Р. Салищевої, Л.А. Ніколаєвої, Д.М. Чечота, Д.Н. Бахраха, А.Т. Боннер та ін.

Сфера дії адміністративної юстиції – суспільні відносини, що складаються у сфері публічного управління. При цьому поняття «публічне управління» розглядається в широкому сенсі як різновид соціального управління, як цілеспрямований та організуючий вплив органів держави та інших його інститутів на всі сфери державного і суспільного життя відповідно до цілей державної політики.

На сьогодні немає єдиного підходу до визначення поняття адміністративної юстиції. У літературі існує три основні тенденції щодо розуміння адміністративної юстиції: 1) особли-

вий порядок вирішення адміністративно-правових спорів судами та іншими уповноваженими на те державними органами; 2) самостійна галузь правосуддя, метою якої є вирішення судами спорів між громадянами і органами управління (адміністрацією) або між самими органами управління (тобто адміністративне судочинство); 3) не тільки особливий вид судочинства, а й система спеціалізованих судів або спеціальних судових підрозділів, які здійснюють адміністративне судочинство.

Варто зазначити, що спільним для таких визначень є те, що адміністративна юстиція розглядається як особливий порядок вирішення адміністративних спорів. Різниця полягає в суб'єктах, які уповноважені вирішувати ці спори. Згідно з першим підходом до поняття адміністративної юстиції, включається розгляд публічно-правових спорів не лише судами, а й іншими державними органами. Очевидно, етимологічно при цьому виходять з розуміння латинського терміна «юстиція» як справедливості. Інакше кажучи, справедливість при вирішенні спорів у сфері управління може забезпечуватися не лише судами, а й адміністративними органами при розгляді скарг громадян у сфері адміністративної діяльності. Другий підхід вужчий – до поняття адміністративної юстиції відносять лише судовий порядок вирішення публічно-правових спорів, тобто адміністративна юстиція є діяльністю виключно судовою. Тут точкою відліку є розуміння юстиції як правосуддя, яке, згідно із сучасною правовою доктриною, здійснюється тільки судами. Третій підхід полягає у тому, що адміністративною юстицією може називатися не будь-яке вирішення публічно-правових спорів, а лише те, що здійснюється спеціально утвореними для цього судовими органами – чи то окремими судами, чи то спеціалізованими структурними підрозділами загальних судів.

Відсутні також і єдині погляди правознавців щодо сутності поняття «адміністративна юстиція». Так, Д.Н. Бахрах пропонує розглядати адміністративну юстицію в широкому та вузькому значенні. Зокрема у широкому значенні вона являє собою правосуддя, яке здійснює свою діяльність на підставі звернень громадян з приводу законності дій органів управління та посадових осіб (до цієї категорії належать також громадські справи за позовами громадян до виконавчої влади про відновлення на посадах, стягнення збитків, спричинених незаконними діями державних органів і т. д.). У вузькому значенні (останнім часом більшість правознавців підтримують саме цю точку зору) під адміністративною юстицією розуміють розгляд судами (чи квазісудовими органами) скарг громадян на акти посадових осіб (службовців) та органів управління [4]. В.В. Бойцова розглядає поняття інституту адміністративної юстиції у взаємозв'язку з існуванням у структурі, системі різних органів державної влади спеціально створених адміністративних судів, які відділені від судів загальної юрисдикції: кримінальної та цивільної [5]. Ю.М. Стариков розглядає адміністративну юстицію у структурі адміністративного права, аналізує його як правовий інститут, реалізація якого здійснюється через адміністративно-процесуальні та суспільно-процесуальні відносини. На його думку, адміністративна юстиція – це правосуддя у сфері адміністративної (виконавчої) влади і у сфері органів місцевого самоуправління, тобто це адміністративна гілка правосуддя. У свою чергу, інститут адміністративної юстиції характеризується наявністю спеціальних адміністративних судів (квазісудових органів), відокремлених від загальних судів суспільної та кримінальної юрисдикції, а також особливих процедур розгляду скарг на неправомірні адміністративні акти та дії чи бездіяльність [6].

Ми дотримуємося з цього приводу погляду Н.Ю. Хаманевої, яка стверджує, що така ситуація є наслідком багатоманіття конкретних різновидів адміністративної юстиції, поява яких викликана комплексом історичних, соціально-економічних та політичних причин у кожній окремій країні [7].

Доволі класичне наукове визначення поняття адміністративної юстиції подано, на наш погляд, Д.М. Чечотом, на думку якого – це «порядок розгляду та вирішення в судово-процесуальній формі спорів, які виникають у сфері адміністративного управління між громадянами чи юридичними особами, з однієї сторони, та адміністративними органами – з іншої, здійснюваний юрисдикційними органами, які спеціально створені для вирішення правових спорів» [8]. Здається, у цьому трактуванні наявне протиріччя: для вирішення спорів встановлюється судова процесуальна форма, а справи розглядаються юрисдикційними органами, тобто не лише судами, але й іншими несудовими інстанціями. Однак зазначене протиріччя не є суттєвим, якщо ми будемо трактувати поняття адміністративної юстиції у широкому значенні, з обов'язковим урахуванням при цьому наявності в різних країнах її декількох моделей.

Досить цікавим є розуміння адміністративної юстиції як правового засобу та одночасно засобу вирішення юридичних колізій. Адже традиційно під юридичними колізіями розуміють розбіжності чи протиріччя між деякими нормативно-правовими актами, які регламентують одні і ті ж або суміжні суспільні відносини, а також протиріччя, які виникають у процесі правозастосування та здійснення уповноваженими державними органами і посадовими особами закріплених за ними повноважень. Ймовірно, що юридичні колізії перешкоджають здійсненню громадянами належних їм прав, свобод, законних інтересів; порушують юридичний режим дії правових актів управління; заважають досягненню ефективності адміністративної нормотворчості. Тому адміністративна юстиція, використовуючи наявний у ній правозабезпечувальний та правовідновлювальний юридичний потенціал, може сприяти вирішенню юридичних колізій.

Висновки. Враховуючи вищевикладене, ми дійшли висновку, що під адміністративною юстицією слід розуміти систему спеціально створених судових чи квазісудових органів з вирішення та розгляду адміністративних спорів за спеціально встановленою процедурою щодо незаконності актів, дій чи бездіяльності органів державного управління, які порушують суб'єктивні права фізичних чи законні інтереси юридичних осіб у сфері державного управління. Запропоноване визначення має загальний характер, оскільки має на меті окреслити всі системи адміністративної юстиції, які мають багато суттєвих відмінностей.

Коли ж адміністративна юстиція подолає шлях до свого становлення, це надасть змогу державі забезпечити правову, конституційну безпеку громадянам, суспільству і державі, оскільки спори з органами влади вирішуватимуть з позицій верховенства права, що усуває соціальну базу для виникнення конфліктів, протистоянь та непокори людей владі. Визначено, що: призначення адміністративної юстиції має полягати у здійсненні лише правового контролю, а не контролю за управлінською діяльністю; завдання адміністративної юстиції – забезпечення і захист гарантованих Конституцією України та законами прав і законних інтересів людини і громадянина, прав і законних інтересів юридичних осіб та інтересів держави і суспільства; предметом адміністративної юрисдикції є всі публічно-правові спори, у яких хоча б однією із сторін є суб'єкт владних повноважень, крім спорів, для яких законом встановлено інший порядок судового вирішення; обов'язковим учасником публічно-правового спору є суб'єкт владних повноважень; основними функціями адміністративної юстиції є: основні (правозахисна і правоохоронна); допоміжні (юрисдикційна, контрольна, правопоновлювальна, превенційна, виховна); факультативні (консультативна, правотворча); спеціфічні (управлінського спрямування). Обґрунтовано, що існування незалежної адміністративної юстиції є не лише вимогою часу для кожної держави, що керується принципами законності, верховенства права, але й нагальною необхідністю. Від того, які зміни будуть внесені до Конституції України, у тому числі щодо правосуддя, прийняті відповідні закони та підзаконні акти, залежить подальший розвиток нашої держави.

Список використаної літератури

1. Зеленцов А.Б. Учебно-методический комплекс и методические рекомендации по изучению курса «Административная юстиция». М.: Изд. РУДН, 2011. С. 2.
2. Демський Е.Ф. Адміністративне процесуальне право України. URL: <http://studies.in.ua/admnstrativne-procesualne-pravo-ukrainu>.
3. Юридична енциклопедія: в 6 т. / за заг. ред. Ю.С. Шемшученко та ін. К.: Укр. енцикл., 2003. 736 с.
4. Бахрах Д.Н. Адміністративне судочинство и адміністративна юстиція. *Сучасне право*. 2005. № 5. С. 39.
5. Бойцова В.В. Адміністративна юстиція в Білорусії: дискусії про зміст. *Держава і право*. 2009. № 5. С. 43–46.
6. Старілов Ю.Н. Адміністративна юстиція. Проблеми теорії. В: Вид. В-го держ. ун-ту, 1998. 185 с.
7. Саліщева Н.Г., Хаманева Н.Ю. Адміністративна юстиція, адміністративне судочинство. *Держава та право*. 2002. № 1. С. 5–11.
8. Чечот Д.М. Адміністративна юстиція: теоретичні проблеми. Л.: вид-во Л-го ун-ту, 1973. 133 с.

THE ESSENCE OF THE CONCEPT OF «ADMINISTRATIVE JUSTICE» AS AN ELEMENT OF THE STATE OF LAW

Nadiya A. Halaburda, PhD in Legal Sciences, Associate Professor, Department of Law, Alfred Nobel University (Ukraine)

E-mail: future19@ukr.net

DOI: 10.32342/2709-6408-2020-1-1-15

Key words: *administrative justice, the legal system, dispute, administrative judicial reform, the proceedings.*

Theoretically justified and this lawyerscience interpretation of the concept of „administrative justice“, defines its essence and features. Connection elucidated the factors that determine the existence of the institution of administrative justice and the need for its further development. The integration of Ukraine into the European legal protest requires a greater restructuring of the legal system at the level of principles and standards, which should be formed at the pan-European level. Public administration reformers are seeking to create international standards, theoretical elements, doctrines, and positive world practices. Administrative and judicial reforms have been developed in Ukraine, creation of administrative courts in the Ukrainian systems, and a system of administration of the legislative body of judicial legislation has been developed, which are performed using international standard administrative services. After all, they continue to use it to integrate Ukraine into the European legal space, as well as to designate the legal state. The presence of various bodies protecting the rights and freedoms citizens, creates a mechanism without which it is impossible to function rule of law. The judicial mechanism for the protection of human rights, which allows to eliminate arbitrariness on the part of the authorities, provides carrying out in life the principle of responsibility of the authorities for their activity before the person is called „administrative justice.“

Administrative justice is one of the components of modern administrative law, an integral institution of the rule of law, is intended to protect the subjective rights and legitimate interests of public administration, as well as administrative-legal disputes. It serves as one of the important safe guards legality of administrative activity. Administrative justice is a prerequisite for the existence of administrative law, namely administrative law cannot be imagined without administrative law legal proceedings. Establishment of a full-fledged administrative institute Justice is a very important step in the administrative and judicial environment of the ongoing reform in our country. Ukraine, as a state, which is in the active phase of the European integration processes, carries out reforms in virtually all sectors of state activity. Do not bypass this process and the adaptation of the legislation regulating administrative justice, which is now essentially at the stage of its formation, and therefore requires special attention from scientists in order to develop concepts and approaches for increase of efficiency of its functioning.

Administrative justice is an indispensable element of external control of legality of actions of public authorities and their officials in parts of acts adopted by them or committed actions (inaction) that violate legal rights of natural or legal persons, provided that the system of judicial organs in accordance with administrative procedure. The introduction of administrative justice in Ukraine is dictated by the objective need to address the problems of reforming the administrative law of Ukraine, change its subject matter and updating of the institutional system, the development of new legal and administrative theoretical constructs. After all, the improvement of means of protection of the rights and freedoms of citizens of Ukraine is not only an integral part of the overall process of formation of legal state, but also an important condition to ensure the protection of subjective rights of citizens in the sphere of Executive power and local self-government. In terms of objective conditionality of growth regulatory masses legislation significantly and progressively increases the necessity of improving the administrative justice system and wider system to resolve conflicts and disputes between private parties (citizens and organizations), on the one hand, and bodies of state power and administration, on the other, and between the various state bodies.

Reference

1. Zelencov, A.B. (2011). *Uchebno-metodicheskiy kompleks i metodicheskiye rekomendatsii po izucheniyu kursa "Administrativnaya yustitsiya"* [Educational and methodical complex and methodical recommendations for studying the course "Administrative Justice"]. Moscow, RUDN, p. 2.
2. Dems'kij, E.F. (2008). *Administrativne procesualne pravo Ukrainy* [Administrative process law of Ukraine]. Available at: <http://studies.in.ua/admnstrativne-procesualne-pravo-ukrainu> (Accessed 18 April 2020).
3. Shemshuchenko, S. (2003). *Yurydychna entsyklopediia* [Legal encyclopedia]. Kyiv, Ukr. Encyclopedia, 736 p.

4. Bahrah, D.N. (2005). *Administratyvne sudochynstvo y administratyvna yustytsiia*. [Administrative justice and administrative justice]. *Suchasne pravo* [Modern law], no. 5, p. 39.
5. Wojcova, B.B. (2009). *Administratyvna yustytsiia v Bilorusii: dyskusii pro zmist* [Administrative Justice in Belarus: Discussions on Content]. *Derzhava i pravo* [State and law], no. 5, pp. 43-46.
6. Starilov, Ju.N. (1998). *Administratyvna yustytsiia. Problemy teorii* [Administrative justice. Problems of theory]. Vinnytsia, Vinnytsia State University Publishing House, 185 p.
7. Salishheva, N.G., Hamaneva, N.Ju. (2002). *Administratyvna yustytsiia, administratyvne sudochynstvo* [Administrative justice, administrative proceedings]. *Derzhava ta pravo* [State and law], no. 1, pp. 5-11.
8. Chechot, D.M. (1973). *Administratyvna yustytsiia: teoretychni problemy* [Administrative justice: theoretical problems]. Lviv, University Press, 133 p.

Одержано 17.04.2020.

УДК 342.841

DOI: 10.32342/2709-6408-2020-1-1-16

В.В. БАШКАТОВА,
кандидат юридичних наук, м. Київ

ПРАВОВА ПОЛІТИКА ДЕРЖАВИ У СФЕРІ ЗАПОБІГАННЯ І ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ

Протягом періоду незалежності нашої держави питання запобігання і протидії корупції постійно обговорюються, до цього процесу залучаються науковці, фахівці, представники правоохоронних органів. Гостро системні явища корупції в Україні стали проявлятися на початку дев'яностих років минулого століття, що спонукало державу вживати певних заходів у цьому напрямі шляхом прийняття відповідних нормативно-правових актів. Першим таким правовим документом, спрямованим на подолання корупції в Україні, слід вважати Постанову Верховної Ради України «Про невідкладні заходи щодо боротьби з організованою злочинністю і корупцією» від 7 травня 1993 р., якою передбачалося підготувати і внести на розгляд Верховної Ради України низку проектів законів, спрямованих на протидію корупції і організованій злочинності. Незважаючи на те, що цей документ був політико-правовим, він заклав підвалини подальшої правової політики держави у сфері боротьби з корупцією. Особливо гостро питання боротьби з корупцією постало в останні роки, коли неправомірні дії і зловживання владою та службовим становищем стали загрозою правам людини і громадянина, верховенству права й демократії, правопорядку та соціальній справедливості, перешкодою стабільному економічному розвитку суспільства, а також причиною зниження інвестиційної привабливості України для інвесторів, завадою для розвитку бізнесу, чинником руйнування довіри до судової та правоохоронної систем. Про це свідчить обговорення зазначеної проблематики на шпальтах різноманітних засобів масової інформації представниками різних професій, державними посадовцями. Негативне ставлення суспільства до корупції стало однією з багатьох складових, яка спонукає державу вживати відповідних правових заходів щодо запобігання і протидії корупції. Водночас прийняття значної кількості законодавчих актів та створення відповідних структур у сфері запобігання і протидії корупції в державі поки свідчить, що на сьогодні ефективна державна політика України у сфері запобігання корупції ще не вироблена, що потребує подальших наукових пошуків.

Ключові слова: спеціальні закони, організаційні засади, нормативні акти, удосконалення.

На протяжении периода независимости нашего государства вопросы предотвращения и противодействия коррупции постоянно обсуждаются, к этому процессу привлекаются ученые, специалисты, представители правоохранительных органов. Остро системные явления коррупции в Украине стали проявляться в начале девяностых годов прошлого века, что побудило государство принимать определенные меры в этом направлении путем принятия соответствующих нормативно-правовых актов. Первым таким правовым документом, направленным на преодоление коррупции в Украине, следует считать Постановление Верховной Рады Украины «О неотложных мерах по борьбе с организованной преступностью и коррупцией» от 7 мая 1993 г., которым предусматривалось подготовить и внести на рассмотрение Верховной Рады Украины ряд проектов законов, направленных на противодействие коррупции и организованной преступности. Несмотря на то, что этот документ был политико-правовым, он заложил основы дальнейшей правовой политики государства в сфере борьбы с коррупцией. Особенно остро вопрос борьбы с коррупцией проявился в последние годы, когда неправомерные действия и злоупотребление властью и служебным положением стали угрозой правам человека и гражданина, верховенству права и демократии, правопорядку и социальной справедливости, препятствием для стабильного экономического развития общества, а также причиной снижения инвестиционной привлекательности Украины для инвесторов, помехой для развития бизнеса, фактором разрушения доверия к судебной и правоохранительной систем. Об этом свидетельствует обсуждение данной проблематики на страницах разнообразных средств массовой

информации представителями различных профессий, государственными чиновниками. Негативное отношение общества к коррупции стало одной из многих составляющих, которая побуждает государство принимать соответствующие правовые меры по предотвращению и противодействию коррупции. В то же время принятие значительного количества законодательных актов и создание соответствующих структур в сфере предотвращения и противодействия коррупции в государстве пока свидетельствует, что на сегодняшний день эффективная государственная политика Украины в сфере предотвращения коррупции еще не выработана, что требует дальнейших научных поисков.

Ключевые слова: специальные законы, организационные основы, нормативные акты, усовершенствования.

Постановка проблеми. Роль держави в регулюванні суспільних відносин є незаперечною, від її ефективної політики залежить стан належного правового забезпечення, що потребує системного підходу. Проблемні питання економічної нестійкості, бойові дії на сході нашої держави, значна кількість проявів корупційних правопорушень та все більші прояви правового нігілізму в суспільстві щодо запобігання і протидії корупції – вирішення існуючих проблем організаційного, правового та політичного характеру потребує дослідження засад правової політики держави з необхідністю розробки науково-теоретичних положень і практичних рекомендацій.

Стан дослідження. Розгляду теоретичних і практичних питань, пов'язаних з політикою держави у сфері запобігання і протидії корупції та вдосконаленням вітчизняного антикорупційного законодавства, зокрема адміністративного, присвячено праці вчених у галузі адміністративного права, серед яких варто відзначити таких: Д.В. Гудков, В.І. Іванюк, О.В. Клок, О.Є. Панфілов, О.П. Світличний, Д.О. Сіренко, І.М. Сопілко та ін.

Метою статті є аналіз існуючих проблем особливостей національної антикорупційної правової політики держави та розробка науково-теоретичних положень і практичних рекомендацій удосконалення політики держави у сфері боротьби з корупцією.

Виклад основного матеріалу. Запобігання і протидія корупції в першу чергу залежать від ефективної політики держави, що відображається в діяльності органів та їх посадових осіб, уповноважених забезпечити реалізацію національної антикорупційної правової політики держави у сфері запобігання і протидії корупції.

Під державною антикорупційною політикою Д.Г. Заброта розуміє передбачений законами та підзаконними нормативно-правовими актами комплекс правових, економічних, освітніх, виховних, організаційних та інших заходів, що формуються і реалізуються органами державної влади, місцевого самоврядування та громадськістю з метою виявлення, припинення фактів корупції, усунення детермінант, що її опосередковують, відновлення порушених прав і законних інтересів фізичних, юридичних осіб та держави [1, с. 103].

При цьому запобігання корупції в умовах суспільно-політичних трансформацій розуміється як складний адміністративно-правовий процес, що формалізується нормами права, реалізується через норми права й створює соціальне середовище унеможливлення корупційних дій у сфері публічного управління. Першочергового значення набуває необхідність на законодавчому рівні закріпити цілісний механізм протидії корупції та створити систему діяльності органів публічного управління, які будуть безпосередньо реалізовувати антикорупційні заходи [2, с. 95], а саму корупцію розглядатимуть як соціально небезпечне явище, змістом якого є система негативних поглядів, настанов і діянь службових осіб інститутів влади та управління, державних і недержавних підприємств, організацій і установ, політичних партій та громадських організацій, спрямованих на задоволення особистих, групових або корпоративних інтересів шляхом використання свого службового становища, всупереч інтересам суспільства та держави [3, с. 16].

Як зазначалося в Законі України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки» від 14.10.2014 р. № 1699-VII, розв'язання проблеми корупції є одним з пріоритетів для українського суспільства на сьогоднішньому етапі розвитку держави. За даними досліджень, наведених в Антикорупційній стратегії, саме корупція є однією з причин, що призвела до масових протестів в Україні наприкінці 2013 – на початку 2014 рр. Згідно з результатами дослідження 36% українців були готові вийти на вулицю, протестуючи проти корупції. За результатами проведеного дослі-

дження громадської думки, корупція вже входила до переліку найбільших проблем населення і викликала особливе занепокоєння у 47% громадян. Українці вважають свою державу однією з найбільш корумпованих у світі.

Однак виконання завдань щодо реалізації засад державної Антикорупційної стратегії не було завершено в повному обсязі. За результатами аналізу виконання зазначеної Антикорупційної стратегії та Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 роки, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 29.04.2015 р. № 265, виконано лише дві третини передбачених заходів. Частина заходів виконані не в повному обсязі. Причинами невиконання заходів, визначених засадами державної антикорупційної політики в Україні, є тривале становлення нових антикорупційних інститутів, недоліки законодавства з питань запобігання корупції і його застосування, відсутність належного механізму моніторингу та оцінки виконання зазначеної Антикорупційної стратегії та високий рівень толерантності суспільства до корупції, недостатній рівень прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

На думку вчених цілями антикорупційної політики в Україні має стати зниження рівня корупції та забезпечення захисту прав і законних інтересів громадян, суспільства і держави від загроз, пов'язаних з корупцією, за допомогою виконання таких завдань: запобігання корупційним правопорушенням; створення правового механізму, який перешкоджає підкупу осіб, що мають публічний статус; забезпечення відповідальності за корупційні правопорушення в усіх випадках, прямо передбачених нормативними правовими актами; відшкодування шкоди, заподіяної корупційними правопорушеннями; моніторинг корупційних факторів та ефективності заходів антикорупційної політики; формування антикорупційної суспільної свідомості; сприяння реалізації прав громадян і організацій на доступ до інформації про факти корупції і корупціогенні фактори, а також на їх вільне висвітлення в засобах масової інформації; створення стимулів до заміщення державних посад, посад державної і муніципальної служб непідкупними особами [4, с. 242].

На думку Л.А. Зубкової, основною метою державної політики в галузі протидії корупції є створення ефективної системи запобігання і протидії корупції, виявлення та подолання її соціальних передумов і наслідків, викриття корупційних діянь, обов'язкової відповідальності винних. Успішна протидія корупції можлива за умови наявності належного антикорупційного законодавства, ефективного його застосування відповідними органами державної влади та координованості, поінформованості громадськості про здійснення заходів із запобігання та протидії корупції, взаємодії інститутів громадянського суспільства з органами державної влади у сфері формування та реалізації державної антикорупційної політики, підтримки антикорупційних заходів громадянським суспільством [5, с. 34].

Саме на основі ієрархічної системи цілей має формуватися стратегія протидії корупції, яка є важливим структурним елементом антикорупційної політики. За відсутності стратегічних концептуальних ідей і цілей, принципів і пріоритетів, довгострокових загальнодержавних програм, базованих на глибокому науковому підґрунті, не може бути ніякої антикорупційної політики, а є лише її видимість. У межах стратегічних напрямів антикорупційної політики розвивається антикорупційна тактика, яка передбачає розробку конкретних завдань і способів їх виконання [6, с. 180].

Отже, ключовим призначенням антикорупційної державної політики є зменшення корупційних явищ та проявів шляхом формування та реалізації комплексу спеціальних правових, організаційних, правоохоронних заходів. Проте сама категорія «політика» передбачає ширший підхід до процесу визначення системи заходів, необхідних для зменшення корупції [7, с. 31].

Водночас, незважаючи на те, що Антикорупційна стратегія не була належно виконана, не були повною мірою реалізовані її цілі, Антикорупційна стратегія визначала пріоритети та окреслювала загальне бачення державної політики у сфері запобігання і протидії корупції, була подальшим орієнтиром антикорупційної політики держави. Починаючи з кінця 2017 р. – терміну закінчення Антикорупційної стратегії, у нашій державі фактично відсутня політична антикорупційна воля щодо подолання корупції. За відсутності нової Антикорупційної стратегії, відповідно, і уповноважені антикорупційні органи діють незлагоджено,

а їх посадові особи, замість того щоб активно вести боротьбу з корупцією, все частіше стають учасниками конфліктів, в яких задіяні різні політичні сили, що послаблює і без того не досить активну антикорупційну діяльність, у той же час «корупційні прояви формуються в соціально неоднорідному просторі, який охоплює політичну, економічну і соціальну сфери сучасного суспільства» [8, с. 17].

Потрібно зазначити, що Закон України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р. № 1700-VII, визначає правові та організаційні засади функціонування системи запобігання корупції в Україні, зміст та порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів, правила щодо усунення наслідків корупційних правопорушень.

До визначальних правових ознак, які відрізняють цей орган від інших органів виконавчої влади, слід віднести: його спеціальний статус; спеціальний порядок формування складу; обмежений термін займання посади члена Національного агентства; способи прийняття владних рішень; специфічні методи роботи [9, с. 17].

Згідно зі ст. 11 Закону України «Про запобігання корупції», до повноважень Національного агентства, зокрема, належать: проведення аналізу: стану запобігання та протидії корупції в Україні, діяльності державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування у сфері запобігання та протидії корупції; збір статистичних даних, результатів досліджень та іншої інформації стосовно ситуації щодо корупції; розробка проектів Антикорупційної стратегії та державної програми з її виконання, здійснення моніторингу, координації та оцінки ефективності виконання Антикорупційної стратегії; підготовка та подання в установленому законом порядку до Кабінету Міністрів України проекту національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики; формування та реалізація антикорупційної політики, розробка проектів нормативно-правових актів з цих питань.

Вказане свідчить, що законодавець саме на Національне агентство поклав обов'язок розробити проект Антикорупційної стратегії та державної програми з її виконання. Крім того, відповідно до Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014 р. № 794-VII, діяльність Кабінету Міністрів України спрямовується на забезпечення інтересів Українського народу шляхом виконання Конституції та законів України, актів Президента України, а також Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Верховною Радою України, вирішення питань державного управління у сфері економіки та фінансів, соціальної політики, праці та зайнятості, охорони здоров'я, освіти, науки, культури, спорту, туризму, охорони навколишнього природного середовища, екологічної безпеки, природокористування, правової політики, законності, забезпечення прав і свобод людини та громадянина, запобігання і протидії корупції, розв'язання інших завдань внутрішньої і зовнішньої політики, цивільного захисту, національної безпеки та обороноздатності.

Одним із способів реалізації такого обов'язку держави є розробка та виконання державних цільових програм боротьби зі злочинністю та корупцією. Як ми вже зазначали, відповідальним за розробку антикорупційної стратегії в Україні є Національне агентство із запобігання корупції, яке зволікало з розробкою і своєчасним поданням Проекту Закону про Антикорупційну стратегію Кабінету Міністрів України. Оскільки Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України наділені певними повноваженнями у сфері протидії корупції, утворюють і законодавчо визначають компетенцію і структуру суб'єктів публічного управління у сфері запобігання корупції [10, с. 231], вони мали б спонукати посадових осіб Національного агентства та до своєчасної розробки і подання на розгляд Кабінету Міністрів України Проекту Закону про Антикорупційну стратегію на 2018–2020 роки.

Розроблений Проект Закону про Антикорупційну стратегію на 2018–2020 роки та Державну програму з виконання Антикорупційної стратегії на 2018–2020 роки № 8324 від 26.04.2018 р. із запізненням було подано Кабінетом Міністрів України до Верховної Ради України.

Розглянувши вказаний Проект, Головне науково-консультативне управління Верховної Ради України, зокрема, дійшло висновків, що проект передбачає величезну кількість заходів, суть яких полягає у запровадженні певних обмежень, посиленні існуючих або запровадженні нових юридичних санкцій, вирішенні тих чи інших організаційних питань. При цьому проект не містить жодної згадки про заходи, які можна було б розглядати як запровадження стимулів та створення належних умов для добросовісної поведінки потенційних суб'єктів корупцій-

них діянь. Тому проект в цілому можна охарактеризувати як такий, що не має комплексного характеру і по суті є карально-обмежувальним. З огляду на таку незбалансованість виникає сумнів у можливості ефективної реалізації положень проекту і досягнення тих цілей, які в ньому декларуються. Проект передбачає прийняття великої кількості нових «антикорупційних» законів, що викликає певний подив з огляду на те, що протягом останніх років парламентом, зокрема і з ініціативи Уряду, уже прийнято чимало законів, які позиціонувались як антикорупційні. У той же час проект містить дуже мало приписів про проведення тих чи інших конкретних організаційних, адміністративних заходів, які б спрямовувалися на усунення тих чи інших умов або причин існування корупційних чинників. Отже, державі замість реальної діяльності з протидії корупції фактично пропонується обмежитися зміною законодавства [11].

У подальшому влада України намагалася презентувати Антикорупційну стратегію. Так, на той час заступник керівника Офісу нового Президента України В. Зеленського Р. Рябошапка у липні 2019 р. презентував проект Закону «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2019–2023 роки, який розробило не Національне агентство, як це передбачено нормами Закону України «Про запобігання корупції», а Центр політико-правових реформ. Не вдаючись до аналізу неправомірності усунення Національного агентства від розробки Антикорупційної стратегії, зазначимо, що і до цього часу Антикорупційна стратегія державної антикорупційної політики в Україні відсутня. Сподівання на те, що антикорупційну стратегію ухвалить вже нова Верховна Рада України, що буде служити базовою складовою успішної протидії корупційним проявам, так до цього часу і не виправдалося.

Висновки. Таким чином, можна констатувати, що на сьогодні в Україні фактично відсутня ефективна стратегія запобігання і протидії корупції, яка б враховувала гостроту існуючої проблеми в державі. У зв'язку із зазначеним слід підкреслити, що основні функції державної антикорупційної політики характеризують її як соціальне призначення і практичну цінність, яка може проявлятися в різноманітних функціях: ідеологічній, інформаційній, організаційній, виховній, попереджувальній, запобіжній, каральній, що потребує прийняття основного програмного документа в антикорупційній сфері, який би визначив першочергові заходи із запобігання і протидії корупції в Україні.

Список використаної літератури

1. Заброта Д.Г. Поняття державної антикорупційної політики. *Право і безпека*. 2012. № 2 (44). С. 98–104.
2. Новак А.М. Формування основ національної антикорупційної стратегії в умовах суспільно-політичних трансформацій в Україні. URL: file:///C:/Lenovo/Downloads/arlpur_2016_1-2_13.pdf
3. Невмержицький Є.В. Корупція як соціально-політичний феномен: автореф. дис. ... д-ра політ. наук. К., 2009. 34 с.
4. Михненко А.М., Марчук Р.П., Мудров А.М. Запобігання та протидія корупції: навч. посіб. / за ред. проф. А.М. Михненка. К.: НАДУ, 2010. 360 с.
5. Зубкова Л.А. Сучасний стан і проблеми запобігання корупції в Україні. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2017. № 3 (104). С. 32–35.
6. Кушнар'єв І.В. Стратегія протидії корупції як складова антикорупційної політики. *Право і безпека*. 2012. № 5 (47). С. 177–181.
7. Гречанюк Р. Національна Антикорупційна стратегія в системі запобігання корупції в Україні. *Актуальні проблеми правознавства*. 2019. № 3 (19). С. 29–35.
8. Соснін О. Про необхідність використання світового досвіду в боротьбі з корупцією у вітчизняній практиці. *Віче*. 2014. № 1. С. 14–19.
9. Башкатова В.В., Світличний О.П. Національне агентство з питань запобігання корупції: адміністративно-правовий статус. *Науково-практичний журнал. Право. Людина. Довкілля*. 2019. № 3. С. 103–110.
10. Світличний О., Кадегроб А. Суб'єкти публічного управління у сфері запобігання порушенням, пов'язаним з корупцією. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 2. С. 230–234.
11. Проект Закону про Антикорупційну стратегію на 2018–2020 роки № 8324 від 26.04.2018 року: Висновок Головного науково-консультативного управління Верховної Ради України від 11.05.2018 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63942

LEGAL POLICY OF THE STATE IN THE FIELD OF PREVENTION AND ANTI-CORRUPTION IN UKRAINE

Viktoria V. Bashkatova, PhD in Legal Sciences

E-mail: jurist1@bigmir.net

DOI: 10.32342/2709-6408-2020-1-1-16

Key words: *special laws, organizational principles, normative acts, improvements.*

During the activity of our state, the issues of preventing and combating corruption were constantly discussed in the state, scientists, experts and representatives of law enforcement agencies were involved in this process. The acute systemic phenomena of corruption in our country began to manifest themselves in the early nineties of the last century, which prompted the state to take certain actions in this direction, by adopting appropriate legal acts. The first such legal document aimed at combating corruption in Ukraine should be considered the resolution of the Verkhovna Rada of Ukraine «On urgent measures to combat organized crime and corruption» of May 7, 1993, which was supposed to prepare and submit to the Verkhovna Rada of Ukraine a number of draft laws, aimed at combating corruption and organized crime. Despite the fact that this document was political and legal, it laid the foundations for the further legal policy of the state in the fight against corruption. Particularly acute anti-corruption issues have intensified in recent years, which has become a threat to human and citizen rights, the rule of law and democracy, law and order and social justice, has hindered the sustainable economic development of society, and reduces the investment attractiveness of Ukraine for investors, ruins investors confidence in the judiciary and law enforcement. This is evidenced by the discussion of this issue on the front pages of various mass media by representatives of different professions and public officials, since the negative attitude of society to corruption has become one of the many constituents that compels the state to take various legal measures to prevent and prevent corruption. At the same time, the adoption of a large number of legislative acts and the establishment of appropriate structures in the field of preventing and combating corruption in the country, while showing that today effective state policy of Ukraine in the field of corruption has not yet been developed, which requires further scientific research.

References

1. Zabroda, D.G. (2012). *Poniattia derzhavnoi antykoruptsiinoi polityky* [The concept of state anti-corruption policy]. *Pravo i bezpeka* [Law and security], no. 2 (44), pp. 98-104.
2. Novak, A.M. (2016). *Formuvannia osnov natsionalnoi antykoruptsiinoi stratehii v umovakh suspilno-politychnykh transformatsii v Ukraini* [Formation of the foundations of the national anti-corruption strategy in the conditions of socio-political transformations in Ukraine] Available at: file:///C:/Lenovo/Downloads/aplup_2016_1-2_13.pdf.
3. Nevmerzhytskyi, Ye.V. (2009). *Koruptsiia yak sotsialno-politychnyi fenomen* [Corruption as a socio-political phenomenon]. Kyiv, 34 p.
4. Mykhnenko, A.M., Marchuk, R.P., Mudrov, A.M. (2010). *Zapobihannia ta protydiia koruptsii* [Preventing and combating corruption]. Kyiv, NADU, 360 p.
5. Zubkova, L.A. (2017). *Suchasnyi stan i problemy zapobihannia koruptsii v Ukraini* [Current state and problems of corruption prevention in Ukraine]. *Naukovyi visnyk Natsionalnoi akademii vnutrishnikh sprav* [Scientific Bulletin of the National Academy of Internal Affairs], no. 3 (104), pp. 32-35.
6. Kushnarov, I.V. (2012). *Stratehiia protydiia koruptsii yak skladova antykoruptsiinoi polityky* [Anti-corruption strategy as a component of anti-corruption policy]. *Pravo i bezpeka* [Law and security], no. 5 (47), pp. 177-181.
7. Hrechaniuk, R. (2019). *Natsionalna Antykoruptsiina stratehiia v systemi zapobihannia koruptsii v Ukraini* [National Anti-Corruption Strategy in the System of Prevention of Corruption in Ukraine]. *Aktualni problemy pravoznavstva* [Actual problems of jurisprudence], no. 3 (19), pp. 29-35.
8. Sosnin, O. (2014). *Pro neobkhidnist vykorystannia svitovoho dosvidu v borotbi z koruptsiieiu u vitchyzniansii praktytsi* [On the need to use world experience in the fight against corruption in domestic practice]. *Viche*, no. 1, pp. 14-19.
9. Bashkatova, V.V., Svitlychnyi, O.P. (2019). *Natsionalne ahentstvo z pytan zapobihannia koruptsii: administratyvno-pravovyi status* [National Agency for the Prevention of Corruption: Administrative and Legal Status]. *Naukovo-praktychnyi zhurnal. Pravo. Liudyna. Dovkillia* [Scientific and Practical Journal. Right. Man. Environment], no. 3, pp. 103-110.
10. Svitlychnyi, O., Kadehrob, A. (2020). *Subiekty publichnogo upravlinnia u sferi zapobihannia porusheniam, poviazanym z koruptsiieiu* [Public administration entities in the field of prevention of corruption-related violations]. *Pidpriemnytstvo, hospodarstvo i pravo* [Entrepreneurship, economy and law], no. 2, pp. 230-234.
11. *Proekt Zakonu pro Antykoruptsiinu stratehiu na 2018–2020 roky* (2018). [Draft Law on Anti-Corruption Strategy for 2018-2020]. *Vysnovok Holovnoho naukovo-konsultatyvnoho upravlinnia Verkhovnoi Rady Ukrainy* [Conclusion of the Main Scientific Advisory Department of the Verkhovna Rada of Ukraine], available at: http://w1.c1.work.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1

Одержано 23.04.2020.

УДК 342.9

DOI: 10.32342/2709-6408-2020-1-1-17

А.Г. МАЙДАНЕВИЧ,
кандидат юридичних наук,
суддя Північного апеляційного господарського суду (м. Київ)

СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА НЕЗАКОННЕ ВИКОРИСТАННЯ ОБ'ЄКТІВ ПРАВ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ

У статті проаналізовано основні підходи до питань адміністративної відповідальності юридичних осіб, що існують в адміністративно-правовій доктрині, здійснено аналіз чинного законодавства України, нормами якого передбачено відповідальність юридичних осіб у сфері незаконного використання об'єктів права інтелектуальної власності. Питання адміністративної відповідальності юридичних осіб завжди мали актуальність і практичну значущість, особливо це стосується дослідження проблемних питань, пов'язаних із суб'єктами адміністративної відповідальності за незаконне використання об'єктів права інтелектуальної власності. Юридична відповідальність у сфері охорони інтелектуальної власності регулюється значною кількістю актів вітчизняного і міжнародного законодавства, серед яких, крім норм спеціального законодавства, провідну роль відіграє адміністративне законодавство. Проте до недоліків спеціальних законів у сфері охорони інтелектуальної власності, за виключенням Законів України «Про охорону прав на сорти рослин» та «Про авторське право і суміжні права», норми яких встановлюють відповідальність юридичних осіб. На відміну від зазначених спеціальних законодавчих актів інші спеціалізовані закони лише включають позначення, що захист особистих немайнових і майнових прав суб'єктів права з інтелектуальної власності здійснюється в порядку, встановленому адміністративним, цивільним і кримінальним законодавством. На сьогодні чинний Кодекс України про адміністративні правопорушення встановлює адміністративну відповідальність лише фізичних осіб. Проте рядом законів фактично встановлено відповідальність і юридичних осіб, яка за своєю природою не може вважатися нічим іншим, як адміністративною відповідальністю, про це свідчить значна кількість законодавчих актів, у тому числі й у сфері охорони права інтелектуальної власності, приписи яких встановлюють відповідальність юридичних осіб в повному обсязі, тобто містить норми прямої дії. При цьому порядок провадження в цих справах, оскарження рішень, постанов, органів, уповноважених накладати стягнення, різний. На підставі доктринальних думок, аналізу норм чинного законодавства зроблено висновок про подальший науковий пошук з подальшою необхідністю нормативної фіксації зазначеного інституту в чинному адміністративно-деліктному законодавстві України.

Ключові слова: особи, закони, кодекс, вина, порушення, санкції.

В статье проанализированы основные подходы к вопросам административной ответственности юридических лиц, существующие в административно-правовой доктрине, осуществлен анализ действующего законодательства Украины, нормами которого предусмотрена ответственность юридических лиц в сфере незаконного использования объектов права интеллектуальной собственности. Вопрос административной ответственности юридических лиц всегда имел актуальность и практическую значимость, особенно это касается исследования проблемных вопросов, связанных с субъектами административной ответственности за незаконное использование объектов права интеллектуальной собственности. Юридическая ответственность в сфере охраны интеллектуальной собственности регулируется значительным количеством актов отечественного и международного законодательства, среди которых, помимо норм специального законодательства, ведущую роль играет административное законодательство. Однако к недостаткам специальных законов в сфере охраны интеллектуальной собственности, за исключением Законов Украины «Об охране прав на сорта растений» и «Об авторском праве и смежных правах», нормы которых устанавливают ответ-

ственность юридических лиц. В отличие от указанных специальных законодательных актов другие специализированные законы только включают обозначения, что защита личных неимущественных и имущественных прав субъектов права интеллектуальной собственности осуществляется в порядке, установленном административным, гражданским и уголовным законодательством. На сегодня действующий Кодекс Украины об административных правонарушениях устанавливает административную ответственность только физических лиц. Однако рядом законов фактически установлена ответственность и юридических лиц, которая по своей природе не может считаться ничем иным, как административной ответственностью, об этом свидетельствует значительное количество законодательных актов, в том числе и в сфере охраны права интеллектуальной собственности, предписания которых устанавливают ответственность юридических лиц в полном объеме, то есть содержат нормы прямого действия. При этом порядок производства по этим делам, обжалование решений, постановлений, органов, уполномоченных налагать взыскания, разное. На основании доктринальных мнений, анализа норм действующего законодательства сделан вывод о дальнейшем научном поиске с последующей необходимостью нормативной фиксации указанного института в действующем административно-деликтном законодательстве Украины.

Ключевые слова: лица, законы, кодекс, вина, нарушения, санкции.

Постановка проблеми. Відповідно до КУпАП суб'єктами адміністративної відповідальності є осудні фізичні особи, яким на момент вчинення адміністративного правопорушення виповнилося шістнадцять років. Це так званий загальний суб'єкт адміністративного правопорушення. Спеціальним суб'єктом адміністративного правопорушення є особа, яка може бути визнана суб'єктом конкретного адміністративного правопорушення, а відтак притягнута до адміністративної відповідальності за наявності у неї, крім ознак загального суб'єкта, певних додаткових ознак. Однак, крім зазначених суб'єктів на законодавчому рівні встановлено адміністративну відповідальність і юридичних осіб.

Стан дослідження. Теоретичні питання, пов'язані із адміністративною відповідальністю юридичних осіб, стали предметом наукових досліджень багатьох вчених, зокрема, В. Авер'янова, Ю. Битяка, Є. Додіна, І. Галагана, І. Голосніченка, Л. Коваля, Т. Коломоєць, А. Комзюка, О. Кузьменко, Д. Лук'янця, О. Світличного, А. Селіванова, Ю. Шемшученка та ін.

Метою статті є розкриття особливостей адміністративної відповідальності юридичних осіб за незаконне використання об'єктів прав інтелектуальної власності.

Виклад основного матеріалу. Розмаїття відносин публічного управління зумовлює і значну кількість різновидів суб'єктів, які є учасниками адміністративно-правових відносин взагалі та відносин адміністративної відповідальності зокрема. У науці адміністративного права виділяють загальний і спеціальний суб'єкти адміністративного правопорушення. Тобто чинний КУпАП встановлює адміністративну відповідальність лише фізичних осіб. Проте рядом законів фактично встановлено відповідальність і юридичних осіб, яка за своєю природою не може вважатися нічим іншим, як адміністративною відповідальністю. Не вдаючись за розкриття змісту законів, якими встановлено адміністративну відповідальність юридичних осіб, потрібно зазначити, що КУпАП до цього часу не встановлює таку відповідальність, тоді як відповідальність юридичних осіб уже передбачена нормами КК України. Що стосується визнання суб'єктами адміністративної відповідальності юридичних осіб, то з цього приводу в науці існують різні думки.

Як зазначає О. Зима, відсутність передбачення в кодифікованому акті серед суб'єктів відповідальності юридичної особи викликає спірні тлумачення окремих положень чинного законодавства, ускладнює його застосування на практиці, а також робить непростим проведення чіткої межі між адміністративною відповідальністю юридичних осіб та іншими видами відповідальності і державного примусу. Іноді можна зустрітись з твердженням, що відповідальність юридичних осіб за порушення, скоєні у сфері державного управління, не є адміністративною, оскільки не може застосовуватись відповідно до приписів Кодексу України про адміністративні правопорушення [1, с. 4].

Ю. Битяк, Є. Додін, І. Голосніченко, С. Гончарук та ін. також є прихильниками твердження, що юридичні особи є суб'єктами адміністративних проступків. Зокрема, Гончарук відносить до суб'єктів адміністративної відповідальності фізичних і юридичних осіб, що володіють ознакою деліктоздатності та вчинили певне протиправне діяння [2, с. 40]. Е. Дем-

ський, Л. Коваль, В. Ковальський висловлюють протилежні думки. Так, Е. Демський твердив, що такий підхід є передчасним і необґрунтованим [3, с. 29]. Він також зазначав, що «визнання юридичних осіб суб'єктами адміністративної відповідальності є передчасним, необґрунтованим, і включення до проекту нового Кодексу України про адміністративні проступки є недоцільним», а штрафи за правопорушення у сфері підприємницької діяльності та господарювання, які накладаються відповідно до чинного законодавства на юридичних осіб, є «окремим (особливим) видом юридичної відповідальності – економічною відповідальністю» [4, с. 168–176]. О. Світличний також приходиться до висновку про передчасність та недоцільність визнання суб'єктами адміністративної та кримінальної відповідальності юридичних осіб за порушення прав інтелектуальної власності [5, с. 211–212].

Незважаючи на те, що Ю. Битяк є прихильником визнання юридичної особи суб'єктом адміністративної відповідальності, він звертає увагу, що прийняття ГК України, главу 28 якого повністю присвячено загальним питанням адміністративної відповідальності юридичних осіб, можна назвати не лише законом, який офіційно визнав адміністративну відповідальність юридичних осіб, а і першим кодифікованим актом, який містить загальні положення щодо такої відповідальності. Вчений звертає увагу, що його положення стосуються не всіх її випадків, але значної частини з них. Вони регулюють відповідальність юридичних осіб за порушення у сфері обмеження монополізму, захисту конкуренції, захисту прав споживачів, зовнішньоекономічної діяльності, реклами тощо [6, с. 195].

Будучи прихильником визнання юридичної особи суб'єктом адміністративної відповідальності, І. Голосніченко зазначає, що частина санкцій за ГК України являє собою заходи адміністративної відповідальності, що можуть застосовуватися і до юридичних осіб [7, с. 488].

Водночас господарсько-правовій відповідальності властиві особливі ознаки. Юридична природа такої відповідальності полягає у негативній оцінці поведінки правопорушника з боку держави і в прямій вимозі або санкції закону застосувати до нього заходи майнового впливу у вигляді відшкодування збитків, сплати неустойки, штрафу, пені або інші несприятливі для правопорушника правові наслідки. Загальним принципом такої відповідальності є державна забезпеченість щодо застосування передбачених договором чи законом майнових та інших господарських санкцій. Держава гарантує застосування їх завдяки системі спеціальних і загальних правозахисних державних органів, функцією яких є саме застосування господарських санкцій [8, с. 279].

Сьогодні існує різноманітність законодавчих підстав відповідальності юридичних осіб за незаконне використання об'єктів права інтелектуальної власності, яка значною мірою впливає на стан охорони суб'єктивних прав суб'єктів права інтелектуальної власності шляхом застосування різноманітних заходів. Заходи відповідальності щодо юридичних осіб за порушення законодавства у сфері охорони інтелектуальної власності можна поділити на: 1) заходи майнового характеру; 2) заходи, пов'язані з обмеженням дієздатності юридичних осіб; 3) заходи організаційного характеру.

Взявши за основу запропоновані вищезазначені заходи відповідальності юридичних осіб та враховуючи норми спеціальних законів, норми яких передбачають відповідальність юридичних осіб за порушення законодавства у сфері охорони інтелектуальної власності, розглянемо це на прикладі ст. 55 Закону України «Про охорону прав на сорти рослин» від 21.04. 1993 р. № 3116-III, яким встановлено, що суд може постановити рішення про накладення на порушника штрафу у розмірі 10 % суми, присудженої судом на користь позивача. Сума штрафів у такому випадку спрямовується до Державного бюджету України. Згідно з частиною 3 ст. 55 Закону «Про охорону прав на сорти рослин», суд має право вилучити з комерційного обігу чи конфіскувати незаконно одержаний відповідачем будь-який матеріал сорту та продукту, отриманого безпосередньо з нього, а також вилучити чи конфіскувати матеріали, обладнання, які були значною мірою використані для незаконного виробництва матеріалу сорту. Також підлягають вилученню до вирішення питання у судовому порядку диски для лазерних систем зчитування виготовлені, імпортовані або ті, що експортуються, а також обладнання та сировина, імпортовані з порушенням вимог, передбачених частиною 5 ст. 8 Закону «Про особливості державного регулювання діяльності суб'єктів господарювання, пов'язані з виробництвом, експортом, імпортом дисків для лазерних систем зчитування» від 17.01. 2002 р. № 2953-III.

Ще одним різновидом заходів відповідальності майнового характеру, що застосовуються до юридичних осіб, є вилучення прибутку (або) інших незаконно отриманих сум. Так, згідно з частиною 6 ст. 8 вищезазначеного Закону, прибуток, отриманий в результаті діяльності з порушенням вимог цього Закону, стягується у судовому порядку та зараховується до Державного бюджету України.

До заходів відповідальності, що застосовуються за вчинення правопорушень юридичними особами, слід віднести заходи, пов'язані із обмеженням дієздатності юридичних осіб. До таких заходів належать: анулювання ліцензії на здійснення певного виду діяльності, наданої юридичній особі; обмеження або тимчасова заборона здійснення певних видів діяльності. Законом України «Про ліцензування видів господарської діяльності» від 02.03.2015 р. № 222-VIII встановлено, що ліцензуванню підлягає діяльність суб'єктів господарювання, пов'язана із здійсненням ЗЕД. У разі здійснення операцій, пов'язаних із об'єктами інтелектуальної власності, відповідний суб'єкт господарювання (юридична особа) для здійснення такої діяльності має отримати ліцензію. У разі порушення суб'єктом господарювання ліцензійних умов така діяльність може бути призупинена шляхом анулювання ліцензії.

Крім анулювання дії ліцензії, обмеження, або тимчасова заборона здійснення певних видів діяльності може проявлятися і в інших формах. Так, згідно зі ст. 9 Закону України «Про особливості державного регулювання діяльності суб'єктів господарювання, пов'язаної з виробництвом, експортом, імпортом дисків для лазерних систем зчитування» до суб'єктів господарської діяльності можуть бути застосовані спеціальні заходи щодо припинення порушень під час виробництва, експорту/імпорту дисків для лазерних систем зчитування, матриць. З метою припинення порушень вимог щодо виробництва дисків для лазерних систем зчитування, матриць додатково можуть застосовуватися такі спеціальні заходи: обмеження або тимчасова заборона діяльності суб'єктів господарювання; опечатування та/або вилучення дисків для лазерних систем зчитування, матриць, вироблених з порушенням встановлених вимог, а також обладнання та сировини для їх виробництва, що не відповідають вимогам зазначеного Закону. Крім того, згідно зі ст. 16 Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність» за порушення цього або пов'язаних з ним законів України до суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності може бути застосовано спеціальні санкції, зокрема у вигляді застосування до суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності індивідуального режиму ліцензування або тимчасового зупинення зовнішньоекономічної діяльності. Індивідуальний режим ліцензування діє до моменту усунення порушень законодавства України або застосування практичних заходів, що гарантують виконання цього Закону та/або пов'язаних з ним законів України та скасовується центральним органом виконавчої влади з питань економічної політики.

Тимчасове зупинення зовнішньоекономічної діяльності діє до моменту усунення порушень законодавства України або застосування практичних заходів, що гарантують виконання цього Закону та/або пов'язаних з ним законів України, але не більше трьох місяців з дати винесення відповідного рішення центральним органом виконавчої влади з питань економічної політики. Подовження дії тимчасового зупинення зовнішньоекономічної діяльності здійснюється виключно за рішенням суду.

До заходів відповідальності, що застосовуються до юридичних осіб і мають організаційний характер, слід віднести: примусову реорганізацію юридичної особи; ліквідацію юридичної особи. На це вказують норми Господарського кодексу України від 16.01.2003 р. № 436-IV, окрім того норми цього кодексу передбачають: застосування адміністративно-господарських санкцій до суб'єктів господарювання (ст. 238); накладання штрафів за порушення антимонопольно-конкурентного законодавства (ст. 251); вилучення товарів з порушення прав інтелектуальної власності (ст. 254).

Зазначене свідчить, що на сьогодні існує значна кількість законодавчих актів нормами яких встановлена відповідальність юридичних осіб у повному обсязі за порушення законодавства у сфері охорони інтелектуальної власності. Незважаючи на те, що законодавець у цих та інших законодавчих актах за порушення законодавства вживає термін «штраф», «фінансова санкція», є підстави стверджувати, що у подібних випадках така відповідальність є адміністративною.

Висновки. На підставі проаналізованих основних підходів до питання адміністративної відповідальності юридичних осіб, чинних законодавчих актів, норми яких встановлю-

ють відповідальність юридичних осіб, з'ясовано особливості інституту адміністративної відповідальності юридичних осіб у сфері незаконного використання об'єктів права інтелектуальної власності.

Враховуючи, що до юридичної особи за порушення законодавства у досліджуваній сфері можуть застосовуватися різноманітні адміністративні санкції, накладання штрафів тощо, які на сьогодні є достатніми для притягнення до відповідальності юридичних осіб за порушення законодавства у сфері незаконного використання об'єктів права інтелектуальної власності, питання визнання юридичних осіб суб'єктами адміністративної відповідальності потребує подальших наукових розвідок з необхідністю нормативної фіксації зазначеного інституту в чинному адміністративно-деліктному законодавстві України.

Список використаної літератури

1. Зима О.А. Адміністративна відповідальність юридичних осіб: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2001. 19 с.
2. Гончарук С.Т. Адміністративна відповідальність за законодавством України: навчальний посібник. К., 1995. 368 с.
3. Демський Е.Ф. Співвідношення адміністративної і господарської відповідальності. *Юридична Україна*. 2005. № 9. С. 24–29.
4. Демський Е.Ф., Ковальський В.С., Демський С.Е. До питання про відповідальність юридичних осіб. *Вісник господарського судочинства*. 2002. № 4. С. 168–176.
5. Світличний О.П. До питання юридичної відповідальності юридичних осіб за порушення об'єктів права інтелектуальної власності. *Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України*. 2014. Вип. 197. Ч. 2. С. 196–202.
6. Адміністративне право України: підручник / Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук; за ред. Ю.П. Битяка. К.: Юрінком Інтер, 2005. 544 с.
7. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина/ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова) та ін. К.: Юридична думка, 2007. 592 с.
8. Щербина В.С. Господарське право: Підручник. 2-ге вид. К.: Юрінком Інтер, 2005. 592 с.

SUBJECTS OF ADMINISTRATIVE LIABILITY FOR THE ILLEGAL USE OF THE INTELLECTUAL PROPERTY RIGHTS

Anatoliy G. Maidanovich, PhD in Legal Sciences, Northern Commercial Court of Appeal (Ukraine)

E-mail: jurist1@bigmir.net

DOI: 10.32342/2709-6408-2020-1-1-17

Key words: *persons, laws, code, wines, violations, sanctions.*

The article analyzes the main approaches to the issues of administrative liability of legal entities existing in the administrative-legal doctrine, analyzes the current legislation of Ukraine by the rules of which provides for the liability of legal entities in the sphere of illegal use of objects of intellectual property rights. Issues of legal liability of legal entities have always been relevant and of practical importance, especially as regards the investigation of problematic issues related to the subjects of administrative responsibility for the illegal use of intellectual property objects.

Legal responsibility in the field of intellectual property protection is governed by a large number of domestic and international legislation, among which, in addition to the rules of special legislation, administrative law plays a leading role. However, there are drawbacks to special laws in the field of intellectual property protection, with the exception of the Laws of Ukraine «On Protection of Plant Variety Rights» and «Copyright and Related Rights», the rules of which establish the liability of legal entities. Unlike these specific legislative acts, other specialized laws only include the indication that the protection of the personal non-property and property rights of the subjects of intellectual property rights is exercised in the manner prescribed by administrative, civil and criminal law.

At present, the current Code of Administrative Offenses establishes administrative responsibility only for individuals. However, a number of laws have effectively established liability and legal entities, which by their nature cannot be considered as administrative responsibility, as evidenced by a large number

of legislative acts, including in the field of protection of intellectual property rights, the prescriptions of which establish liability. legal entities in full, ie contains norms of direct effect. In this case, the procedure for proceeding in these cases, appealing against decisions, decrees, and authorities authorized to impose penalties, is different.

On the basis of doctrinal opinions, analysis of the norms of the current legislation, it was concluded that further scientific search with the further necessity of normative fixation of the said institute in the current administrative-tort legislation of Ukraine.

References

1. Zyma, O.A. (2001). *Administratyvna vidpovidalnist yurydychnykh osib. Avtoref. dys. ... kand. yuryd. nauk.* [Administrative liability of legal entities. Author's ref. dis. ... Cand. jurid. Science]. Kharkiv, 19 p.
2. Honcharuk, S.T. (1995). *Administratyvna vidpovidalnist za zakonodavstvom Ukrainy* [Administrative liability under the legislation of Ukraine]. Kyiv, 368 p.
3. Demskyi, E.F. (2005). *Spivvidnoshennia administratyvnoi i hospodarskoi vidpovidalnosti* [The ratio of administrative and economic responsibility]. *Yurydychna Ukraina* [Legal Ukraine], no.9, pp. 24-29.
4. Demskyi, E.F., Kovalskyi, V.S., Demskyi, S.E. (2002). *Do pytannia pro vidpovidalnist yurydychnykh osib* [On the issue of liability of legal entities]. *Visnyk hospodarskoho sudochynstva* [Bulletin of commercial litigation], no. 4, pp. 168-176.
5. Svitlychnyi, O.P. (2014). *Do pytannia yurydychnoi vidpovidalnosti yurydychnykh osib za porushennia ob'ektiv prava intelektualnoi vlasnosti* [On the issue of legal liability of legal entities for infringement of intellectual property rights]. *Naukovyi visnyk Natsionalnoho universytetu bioresursiv i pryrodokorystuvannia Ukrainy* [Scientific Bulletin of the National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine], issue 197, ch. 2, pp. 196-202.
6. Bytiak, Yu.P., Harashchuk, V.M. (2005). *Administratyvne pravo Ukrainy* [Administrative law of Ukraine]. Kyiv, Yurinkom Inter, 544 p.
7. Averianov, V.B. (2007). *Administratyvne pravo Ukrainy* [Administrative law of Ukraine]. Kyiv, Publishing House „Legal Thought”, 592 p.
8. Shcherbyna, V.S. (2005). *Hospodarske pravo* [Commercial law]. Kyiv, Yurinkom Inter, 592 p.

Одержано 20.04.2020.

УДК 341(477)

DOI: 10.32342/2709-6408-2020-1-1-18

О.М. ОКОПНИК,

*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри галузевого права та правоохоронної діяльності
Центральноукраїнського державного педагогічного університету
імені Володимира Винниченка (м. Кропивницький)*

Ю.В. ГАВРИЛЮК,

*студентка четвертого курсу факультету історії та права
Центральноукраїнського державного педагогічного університету
імені Володимира Винниченка (м. Кропивницький)*

МІЖНАРОДНА ПРАВОТВОРЧІСТЬ В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ ТА ВДОСКОНАЛЕННЯ ДЛЯ УКРАЇНИ

Правотворчість має вагоме значення для кожної країни, яка спрямовує свою діяльність на досягнення правової держави. Саме для цього державні органи наділяють повноваженнями щодо правоутворення. Правотворчість регулює суспільні відносини, які складаються між людьми. Міжнародна правотворчість – це засоби регулювання відносин між державами. Так, за допомогою прийняття Статуту Організації Об'єднаних Націй і Статуту Міжнародного Суду з 1945 р. почався активний розвиток міжнародних норм на основі принципів, що надають правовим нормам юридичної обов'язковості, а в подальшому став результатом правотворчості. У міжнародному праві правом правотворчості наділені держави, міжнародні та міжурядові організації. Вони приймають нормативно-правовий акт у вигляді договору. Таким чином, суб'єкти міжнародного права уповноважені мати законодавчу ініціативу, що сприяє утворенню правотворчого процесу в міжнародному праві, де суб'єкти можуть створювати правову норму на основі згоди між державами або міжнародними організаціями. Такі згоди між суб'єктами міжнародного права закріплюють правила поведінки або встановлюють обов'язкові для виконання правові норми. Тому утворення та реалізація правових норм має складний механізм, від якого залежить існування правових відносин, які складаються на міжнародній арені. Сьогодні глобалізаційні процеси впливають на міжнародну правотворчість утворюючи умови для інтеграції та уніфікації правових норм у міжнародному праві, проте у зв'язку з цим з'являється ряд проблем для держав, які не мають достатнього правового рівня регулювання та реалізації нормативно-правових актів. Для України важливим є розроблення такого правотворчого процесу, який враховував би правову свідомість та культуру українського права і мав би поетапне впровадження. Отже, міжнародна правотворчість має особливе місце для врегулювання міжнародних відносин, які складаються між державами та іншими суб'єктами міжнародного права.

Ключові слова: правоутворення, міжнародна правотворчість, суб'єкти правотворчості, глобалізаційна політика, принципи міжнародного права, інститути ЄС, міжнародні організації.

Правотворчество имеет весомое значение для каждой страны, которая направляет свою деятельность на достижение правового государства. Именно для этого государственные органы наделяются полномочиями по правообразованию. Правотворчество регулирует общественные отношения, которые складываются между людьми. Международное правотворчество – средство регулирования отношений между государствами. Так, посредством принятия Устава Организации Объединенных Наций и Устава Международного Суда с 1945 г. началось активное развитие международных норм на основе принципов, что придало правовым нормам юридическую обязательность, а в дальнейшем стало результатом правотворчества. В международном праве правом правотворчества наделены государства, международные и межправительственные организации. Они принимают нормативно-

правовий акт в виде договора. Таким образом, субъекты международного права уполномочены иметь законодательную инициативу, что способствует образованию правотворческого процесса в международном праве, где субъекты могут создавать правовую норму на основе согласия между государствами или международными организациями. Такие согласия между субъектами международного права закрепляют правила поведения или устанавливают обязательные для исполнения правовые нормы. Поэтому создание и реализация правовых норм имеет сложный механизм, от которого зависит существование правовых отношений, которые складываются на международной арене. Сегодня глобализационные процессы влияют на международное правотворчество, образуя условия для интеграции и унификации правовых норм в международном праве, однако в связи с этим появляется ряд проблем для государств, которые не имеют достаточного правового уровня регулирования и реализации нормативно-правовых актов. Для Украины важна разработка такого правотворческого процесса, который учитывал бы правовое сознание и культуру украинского права и имел бы поэтапное внедрение. Таким образом, международное правотворчество занимает особое место для урегулирования международных отношений, которые складываются между государствами и другими субъектами международного права.

Ключевые слова: правообразование, международное правотворчество, субъекты правотворчества, глобализационная политика, принципы международного права, институты ЕС, международные организации.

Постановка проблеми. Сучасні події у світі змушують державні органи приймати відповідні рішення, які потребують ретельного та професійного вивчення нормативно-правового акту. Для здійснення ефективної роботи правотворчого процесу важливим елементом є правотворчість, яка забезпечує вираження державних та суспільних інтересів. Саме від її результату залежить реалізація закріплених в нормативно-правових актах правових норм, що регулюють певні суспільні відносини. Сьогодні вагомим значення має міжнародна правотворчість, яка формує сукупність правових норм, що регулюють міжнародні відносини. Держави, міжнародні та міжурядові організації беруть активну участь у створенні норм міжнародного права. Глобалізаційні процеси мають значний вплив на створення та прийняття нормативно-правових актів, а це, у свою чергу, сприяє активному правотворчому процесу між державами.

Стан дослідження. Поняття міжнародної правотворчості приділили увагу багато як вітчизняних, так і зарубіжних вчених, зокрема, цю проблему з різних аспектів досліджували: Я. Берназюк, С. Гусаров, Ю. Лепех, О. Нігреєва, О. Чаплюк, С. Чубар, О. Роговенко, Т. Курусь, П. Гримасюк та ін. Разом із тим існує ціла низка питань, які і надалі досить гостро обговорюються в наукових джерелах.

Метою статті є визначення поняття міжнародної правотворчості та її ролі в правотворчих процесах в Україні.

Виклад основного матеріалу. Надання суб'єктам міжнародного права уповноваження мати законодавчу ініціативу сприяло утворенню правотворчого процесу в міжнародному праві, де суб'єкти можуть створювати правову норму на основі згоди між державами або міжнародними організаціями. Такі згоди між суб'єктами міжнародного права закріплюють правила поведінки або встановлюють обов'язкові для виконання правові норми. Тому утворення та реалізація правових норм має складний механізм, від якого залежить існування правових відносин, що складаються на міжнародній арені. Науковець С. Гусаров визначає правотворчість, як організаційно оформлену процедурну діяльність державних органів зі створення правових норм чи визнання правовими вже сформованих, таких, що діють у суспільстві правил поведінки. Ураховуючи державний характер правотворчої діяльності, варто розрізняти такі поняття, як «правотворчість» і більш широке та багатоаспектне поняття «правоутворення» (формування права). Процес правоутворення, як відомо, являє собою цілісний механізм, що об'єднує в собі всі форми і засоби виникнення, розвитку й зміни права. Правильне розуміння та інтерпретація на теоретичному рівні проблеми правоутворення сприяє формуванню загальних засад правотворчості, на основі яких створюються відповідні правові норми, що призводить до кінцевого результату правотворчої діяльності. Говорячи про правотворчість і правоутворення, варто відзначити, що розуміння їх сутності висвітлюється в різних літературних джерелах по-різному, залежно від того, які наукові погляди поділяє автор [3, с. 55].

Основною для розвитку міжнародних норм є принципи, які були затвердженні у Статуті Організації Об'єднаних Націй і Статуті Міжнародного Суду від 26 червня 1945 р. [9] та Декларації про принципи міжнародного права, що стосуються дружніх відносин та співробітництва між державами відповідно до Статуту Організації Об'єднаних Націй [4] від 24 жовтня 1970 р. Саме на цих принципах будуються правові норми, які є результатом правотворчості. Міжнародна правотворчість має особливе місце для врегулювання міжнародних відносин, які складаються між державами та іншими суб'єктами міжнародного права.

На думку О. Чаплук, міжнародна правотворчість – це творча, ініціативна діяльність суб'єктів міжнародного права, спрямована на формування норм міжнародного права шляхом узгодження інтересів (позицій) зацікавлених сторін, результатом якої є прийняття міжнародного документу, що містить міжнародно-правові норми [11, с. 24]. Інша дослідниця міжнародного права О. Нігреєва визначає, що міжнародна правотворчість як будь-який правотворчий юридичний процес полягає у розробленні, зміні та відміні норм міжнародного права і має здійснюватися виключно уповноваженими суб'єктами із застосуванням певних правил та прийомів юридичної техніки [6, с. 164–166].

Дослідниця О. Оверчук акцентує, що держави, створюючи міжнародні організації, розробляючи їх статuti, наділяючи їх тим чи іншим обсягом прав і обов'язків, у свою чергу, походять від цілей і завдань майбутніх організацій, тієї ролі, яку вони їм відводять у міжнародному житті. Так, наділяючи ООН найбільш широким обсягом міжнародної правосуб'єктності порівняно з іншими міжнародними організаціями, держави-засновники поклали на неї велике коло складних і відповідальних завдань і цілей у справі підтримання миру і міжнародної безпеки, політичного, економічного, культурного співробітництва та в багатьох інших галузях міжнародних відносин [7].

О. Бровко звертає увагу на те, що процес міжнародної правотворчості як діяльності, що спрямована на створення норм міжнародного права відповідними суб'єктами, має свої особливості та зазнає значних змін протягом останніх років. Такі зміни є свідченням того, що право як явище соціальної дійсності, має реагувати на виклики сьогодення, оскільки право, а особливо міжнародне право, має динамічний характер, що дозволяє йому залишатись актуальним та належним чином регулювати суспільні відносини. Окрім тих звичаєвих норм, що стосуються усіх суб'єктів міжнародного права, існують звичаєві норми, що застосовуються у певному географічному регіоні [2, с. 134].

Європейський союз (далі – ЄС) є однією із наддержавних організацій, які сприяють функціонуванню відносин між державами та іншими суб'єктами. Саме в ЄС суб'єктами законодавчого процесу є Рада ЄС, Комісія ЄС та Європарламент. Так, прийняття нормативних актів інститутами ЄС наочно доводить прояв наднаціональних рис у діяльності як інститутів ЄС, так і Європейського Союзу в цілому. Найбільш послідовно і чітко наднаціональні тенденції виявляються в питаннях побудови й функціонування єдиного ринку, економічного і валютного союзу, де ступінь делегування суверенних прав від держав-членів до Європейського Союзу є найвищим, а основним методом співпраці є комунітарний метод. Існує прямий зв'язок між правовою природою Європейського Союзу та тими процедурами прийняття рішень правового характеру, які властиві його інститутам. Найбільш чітко наднаціональні тенденції виявляються під час здійснення законодавчої функції у тих процедурах, де роль Європейського Парламенту є найбільш помітною (процедура співробітництва, процедура спільного прийняття рішень та процедура санкціонування) [12, с. 89].

М. Савенко наголошує на тому, що місце міжнародного права в національній правовій системі залежить також від членства держави в міжнародних та міждержавних об'єднаннях, правового статусу членства, а також принципів здійснення ними своєї діяльності та принципів міжнародного договору. За загальної обов'язковості рішень таких об'єднань, значний пріоритет, незважаючи на положення національних конституцій щодо їх верховенства і навіть верховенство над національними основними законами, мають рішення органів Європейського Співтовариства [8, с. 15].

Я. Берназюк підкреслює, що правовою основою участі міжнародних організацій та установ у правотворчому процесі в Україні є Конституція України, що визнає міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, частиною національного законодавства, а також відповідні міжнародні договори. Приєд-

нання України до чинного або укладення нового договору з міжнародним суб'єктом є підставою для виникнення певних міжнародних зобов'язань, виконання яких часто потребує від держави розроблення та прийняття національних законодавчих актів, проведення реформ тощо. Тому участь міжнародних організацій у правотворчому процесі передусім спрямована на забезпечення виконання Україною міжнародних зобов'язань. Міжнародні організації, як правило, долучаються до участі у правотворчому процесі на стадії розроблення та опрацювання законопроекту шляхом здійснення експертизи, проведення консультацій на підтримку відповідних реформ, а також беруть участь у здійсненні контролю за реалізацією прийнятого законодавства [1, с.29].

Вчений О. Левченков указує на вплив норм міжнародного права, міжнародних інститутів, органів та організацій (міжнародної правової політики) на формування, функціонування, ефективність національного права, тобто ефективне регулювання суспільних відносин у державах перехідного типу. Вважаємо, що такі процеси реально існують і розвиваються по висхідній лінії та є в цих умовах об'єктивно закономірними. Це виявляється в такому: формуванні, визначенні змісту й шляхів розвитку правової політики в Україні та ціннісних орієнтирів українського права; пріоритетах і темпах його розвитку; здійсненні експертизи проектів найважливіших нормативно-правових актів, що приймаються в державі; фінансуванні та лобіюванні нормативно-правових актів, які виражають і пропагують західні світоглядні, економічні, політичні, правові та духовні цінності, часто без урахування національно-історичних традицій і підвалин суверенних держав; усіякому прямому чи прихованому перешкоджанні, у тому числі і в юридичних формах відстоювання національних інтересів з боку держав перехідного типу [5, с. 88]. Глобалізаційні процеси включають в себе інтеграцію та уніфікацію нормативно-правових актів. З одного боку, це є позитивним, адже законодавча база України реформується за європейськими зразками. Але проявляється негативна сторона, а саме: втрата адвентичного правотворчого процесу в Україні.

Науковець О. Тарнопольська пропонує такі напрями вдосконалення сучасної законотворчості, які сприятимуть запобіганню появи прогалів та своєчасному їх усуненню: у першу чергу, необхідно змінити існуючу практику законотворчості на стадії підготовки проекту закону, для прикладу – розроблення проекту групою вчених-юристів та практиків. Також доцільне було б створення ефективного соціально-правового прогнозування, яке б докладно вивчало суспільні потреби, громадську думку щодо необхідності зміни чи перетворення правового регулювання; по-третє, для досягнення чіткості, однозначності та лаконічності юридичної мови доцільно було б створити єдиний термінологічний словник законодавства; по-четверте, для вдосконалення правотворчого процесу слід було б прийняти закони «Про закони і законодавчу діяльність» (у якому врахувати міжнародні принципи правотворчої діяльності) та «Про нормативно-правові акти»; по-п'яте, дієвим способом запобігання прогалам також було б розроблення єдиної державної програми законотворчості, щось на зразок стратегії розвитку, у якій кожному із суб'єктів визначено компетенцію згідно із правовим статусом та місцем в державному апараті; по-шосте, необхідним є своєчасне прийняття нових і внесення змін до чинних нормативно-правових актів; по-сьоме, налагоджений автоматизований облік чинних нормативно-правових актів також сприятиме швидкому виявленню, а згодом і усуненню прогалів [10, с. 13].

Висновки. На нашу думку, міжнародна правотворчість – це форма правотворчого процесу, яка здійснює утворення системи правових норм, що регулюють суспільні відносини, та санкціонується державою і закріплюється у вигляді нормативно-правового акта.

Глобалізаційні процеси впливають на міжнародну правотворчість, створюючи умови для інтеграції та уніфікації правових норм у міжнародному праві, проте, у зв'язку з цим з'являється ряд проблем для держав, які не мають достатнього правового рівня регулювання та реалізації нормативно-правових актів. Для України важливим є розроблення такого правотворчого процесу, який враховував би правову свідомість та культуру українського права і мав би поетапне впровадження.

Список використаної літератури

1. Берназюк Я.О. Міжнародні організації та установи як учасники правотворчого процесу в Україні. *ScienceRise. Juridical Science*. 2017. № 2. С. 26–30.
2. Бровко О. Міжнародний звичай у контексті міжнародного правотворчого процесу. Співвідношення між загальним та локальним звичаєм. *Актуальні проблеми міжнародних відносин*. 2011. Вип. 98(1). С. 134–136.
3. Гусаров С.М. Поняття та сутність правотворчості в Україні. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2015. № 3. С. 38–46.
4. Декларація про принципи міжнародного права, що стосуються дружніх відносин та співробітництва між державами відповідно до Статуту Організації Об'єднаних Націй від 24.10.1970 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_569 (дата звернення: 16.03.2020).
5. Левченков О.І. Вплив процесів глобалізації та євроінтеграції на ефективність регулювання суспільних відносин в Україні. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2014. № 2. С. 83–90.
6. Нігреєва О. Правотворчість у контексті джерел міжнародного права. *Юридичний вісник*. 2014. № 5. С. 157–162.
7. Оверчук О.М. Актуальне питання до проблеми механізму міжнародної правотворчості. URL: http://scholar.googleusercontent.com/scholar?q=cache:y_uiGaBPjocJ:scholar.google.com/&hl=uk&as_sdt=0,5 (дата звернення: 19.03.2020).
8. Савенко М.Д. Міжнародне право в національній правовій системі за Основним Законом України. *Наукові записки НаУКМА. Юридичні науки*. 2016. Т. 181. С. 11–17.
9. Статут Організації Об'єднаних Націй і Статут Міжнародного Суду від 26.06.1945 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_010 (дата звернення: 16.03.2020).
10. Тарнопольська О.М. Удосконалення правотворчого процесу як засіб запобігання прогалин у законодавстві. *Вісник Академії адвокатури України*. 2009. № 2. С. 11–14.
11. Чаплук О.І. Методологічні засади взаємодії національної та міжнародної правотворчості. *Юридична Україна*. 2011. № 4. С. 21–26.
12. Якименко Х.С., Сало В.І. Правотворча діяльність інститутів Європейського Союзу. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2014. Вип. 27. С. 77–91.

INTERNATIONAL LEGISLATION IN THE GLOBALIZATION AND IMPROVEMENT FOR UKRAINE

Olena M. Okopnik, PhD in Legal Sciences, Associate Professor, Department of Branch Law and Law Enforcement Activities, Volodymyr Vynnychenko Central Ukrainian State Pedagogical University (Ukraine)

Yulia V. Gavrilyuk, fourth-year student, Faculty of History and Law, Volodymyr Vynnychenko Central Ukrainian State Pedagogical University (Ukraine)

E-mail: olenaokopnik@gmail.com

DOI: 10.32342/2709-6408-2020-1-1-18

Key words: *lawmaking, international lawmaking, lawmakers, globalization policy, principles of international law, EU institutions, international organizations.*

Lawmaking is of great importance for every state that directs its activities towards the achievement of the rule of law. This is precisely why public authorities are empowered with law-making. Lawmaking regulates the social relations that develop between people. International lawmaking is a means of regulating relations between states. Thus, with the adoption of the Charter of the United Nations and the Statute of the International Court of Justice, since 1945, the active development of international norms has begun on the basis of principles that give legal rules legal binding, and subsequently becomes the result of lawmaking. In international law, law-making is vested in states, international and intergovernmental organizations. They adopt a legal act in the form of a contract. Thus, subjects of international law are empowered to have a legislative initiative that promotes the creation of a law-making process in international law, where subjects can create a rule of law on the basis of agreement between states or international organizations. Such consents between the subjects of international law establish a rule of conduct or establish binding rules of law. Therefore, the formation and implementation of legal rules has a complex mechanism, which

depends on the existence of legal relations that are formed in the international arena. Today, globalization processes have an impact on international lawmaking, creating the conditions for the integration and unification of legal rules in international law, but there are a number of problems in this regard for states that do not have a sufficient legal level of regulation and implementation of regulations. It is important for Ukraine to develop a law-making process that takes into account the legal consciousness and culture of Ukrainian law and has a step-by-step implementation. Therefore, international lawmaking has a special place to regulate international relations between states and other entities of international law.

References

1. Bernaziuk, Ya.O. (2017). *Mizhnarodni orhanizatsii ta ustanovy yak uchastyky pravotvorchoho protsesu v Ukraini* [International organizations and institutions as participants in the law-making process in Ukraine]. *ScienceRise* [Juridical Science], no. 2, pp. 26-30.
2. Brovko, O. (2011). *Mizhnarodnyi zvychai u konteksti mizhnarodnoho pravotvorchoho protsesu. Spivvidnoshennia mizh zahalnym ta lokalnym zvychaiem* [International custom in the context of the international law-making process. The relationship between general and local custom]. *Aktualni problemy mizhnarodnykh vidnosyn* [Current issues of International relations], issue 98(1), pp. 134-136.
3. Husarov, S.M. (2015). *Poniattia ta sutnist pravotvorchosti v Ukraini* [The concept and essence of lawmaking in Ukraine]. *Naukovyi visnyk Dnipropetrovskoho derzhavnoho universytetu vnutrishnikh sprav* [Scientific Bulletin of Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs], no. 3, pp. 38-46.
4. International document (1970), Declaration on the "Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Cooperation between States in Accordance with the Charter of the United Nations", available at: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_569 (Accessed 16 March 2020).
5. Levchenkov, O.I. (2014). *Vplyv protsesiv hlobalizatsii ta yevrointehratsii na efektyvnist rehuliuвання suspilnykh vidnosyn v Ukraini* [The impact of globalization and European integration on the effectiveness of regulation of public relations in Ukraine]. *Biuletyn Ministerstva yustytzii Ukrainy* [Bulletin of the Ministry of Justice of Ukraine], no. 2, pp. 83-90.
6. Nihreieva, O. (2014). *Pravotvorchist u konteksti dzherel mizhnarodnoho prava* [Lawmaking in the context of sources of international law]. *Yurydychnyi visnyk* [Legal Bulletin], no. 5, pp. 157-162.
7. Overchuk, O.M. *Aktualne pytannia do problemy mekhanizmu mizhnarodnoi pravotvorchosti* [A topical issue to the problem of the mechanism of international lawmaking], available at: http://scholar.googleusercontent.com/scholar?q=cache:y_uiGaBPjocJ:scholar.google.com/&hl (Accessed 16 March 2020).
8. Savenko, M.D. (2016). *Mizhnarodne pravo v natsionalnii pravovii systemi za Osnovnym Zakonom Ukrainy* [International law in the national legal system according to the Basic Law of Ukraine]. *Naukovi zapysky NaUKMA. Yurydychni nauky* [Scientific notes of NaUKMA. Legal sciences], vol.181, pp. 11-17.
9. International document (1945), "Charter of the United Nations and Statute of the International Court of Justice", available at: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_010 (Accessed 16 March 2020).
10. Tarnopolska, O.M. (2009). *Udoskonalennia pravotvorchoho protsesu yak zasib zapobihannia prohalyn u zakonodavstvi* [Improving the law-making process as a means of preventing gaps in legislation]. *Visnyk Akademii advokatury Ukrainy* [Bulletin of the Academy of Advocacy of Ukraine], no. 2, pp.11-14.
11. Chapliuk, O.I. (2011). *Metodolohichni zasady vzaiemodii natsionalnoi ta mizhnarodnoi pravotvorchosti* [Methodological bases of interaction of national and international law-making]. *Yurydychna Ukraina* [Legal Ukraine], no. 4, pp. 21-26.
12. Iakymenko, K.S., Salo, V.I. (2014). *Pravotvorcha diialnist instytutiv Yevropeiskoho Soiuzu* [Legislative activity of the institutions of the European Union]. *Derzhavne budivnytstvo ta mistseve samovriaduvannia* [State building and local self-government], issue 27, pp. 77-91.

Одержано 23.04.2020.

УДК 347.97:347.4

DOI: 10.32342/2709-6408-2020-1-1-19

Т.П. МАКАРОВА,

викладач кафедри права Університету імені Альфреда Нобеля (м. Дніпро)

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ЗАСТОСУВАННЯ СТРОКІВ ЗВЕРНЕННЯ ДО АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ У СПОРАХ, ЩО ВИНИКАЮТЬ ІЗ ПЕНСІЙНИХ ПРАВОВІДНОСИН

У статті розглянуто питання застосування строків звернення до адміністративного суду у спорах, що виникають із пенсійних правовідносин, правильності їх визначення. З'ясовано, що право на доступ до правосуддя не є абсолютним і обмежене встановленим строком звернення до суду. Положення КАС України не містять граничні межі, у яких адміністративні суди можуть приймати рішення про поновлення строку звернення до суду, а також не містять конкретні підстави та критерії, за якими суд має оцінити поважність причин пропуску відповідного строку. Визначення критеріїв, за якими можна вважати причини пропуску строку поважними, а підстави для його поновлення виправданими, покладається на суд, який за своїм власним суб'єктивним переконанням має прийняти рішення. Сутність права на пенсійне забезпечення як складової конституційного права на соціальний захист не може бути порушена, а законодавче регулювання у цій сфері має відповідати принципам соціальної держави. Проаналізовано критерії для поновлення адміністративним судом пропущеного з поважних причин строку на звернення до суду, права на доступ до правосуддя з урахуванням принципу правової визначеності у процесі прийняття судом рішення про поновлення пропущеного з поважних причин строку на звернення до суду та надано їх оцінку. Висвітлено один із визначальних критеріїв для прийняття адміністративним судом рішення про поновлення чи не поновлення строку – досягнення справедливого балансу між загальними інтересами суспільства та вимогами захисту основоположних прав окремої особи. Теоретично обґрунтовано, що запропоновані підходи для визначення критеріїв для поновлення пропущеного з поважних причин строку на звернення до суду не є висерпними, оскільки правосуддя є «живим механізмом», який перебуває в постійному розвитку, збагаченні, наповненні новими змістовими та сутнісними характеристиками.

Ключові слова: доступ до правосуддя, принцип правової визначеності, поновлення пропущеного з поважних причин строку на звернення до суду, Європейський суд з прав людини, Конституційний Суд України.

В статье рассмотрен вопрос применения сроков обращения в административный суд по спорам, возникающим из пенсионных правоотношений, правильности их определения. Выяснено, что право на доступ к правосудию не является абсолютным и ограничено установленным сроком обращения в суд. Положения КАС Украины не содержат предельные границы, в которых административные суды могут принимать решения о восстановлении срока обращения в суд, а также не содержит конкретных оснований и критериев, по которым суд должен оценить уважительность причин пропуска соответствующего срока. Определение критериев, по которым можно считать причины пропуска срока уважительными, а основания для его восстановления оправданными, возлагается на суд, который по своим собственным субъективным убеждениям должен принять решение. Сущность права на пенсионное обеспечение как составляющей конституционного права на социальную защиту не может быть нарушена, а законодательное регулирование в этой сфере должно отвечать принципам социального государства.

Проанализированы критерии для обновления административным судом пропущеного по уважительным причинам срока на обращение в суд, права на доступ к правосудию с учетом принципа правовой определенности в процессе принятия судом решения о восстановлении пропущеного по уважительным причинам срока на обращение в суд и дана их оценка. Освещен один из определяющих критериев для принятия административным судом решения о возобновлении или не возоб-

новленим строком – досягнення справедливого балансу між общими інтересами общества і вимогами захисту основних прав окремого особи. Теоретично обґрунтовано, що запропоновані підходи для визначення критеріїв для відновлення пропущеного по поважальним причинам строку на звернення в суд не є виснажливими, оскільки правосуддя є «живим механізмом», який знаходиться в постійному розвитку, збагаченні, заповненні новими змістовними і суттєвими характеристиками.

Ключеві слова: доступ до правосуддя, принцип правової визначеності, відновлення пропущеного по поважальним причинам строку на звернення в суд, Європейський суд по правах людини, Конституційний Суд України.

Постановка проблеми. Актуальність дослідження питання застосування строків звернення до адміністративного суду у справах, що виникають із пенсійних правовідносин, не викликає сумніву, адже має ключове методологічне значення. Від з'ясування цього питання, залежатиме підхід до вирішення адміністративним судом такої категорії спорів, як захист прав людини, яка звернулася до суду за захистом свого порушеного права на призначення пенсії з боку держави в особі органів Пенсійного фонду України.

Викладення основного матеріалу. Право на справедливий суд гарантується кожному статтею 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі — Конвенція) [5], з цією нормою кореспондують положення статті 55 Конституції України [6], яка встановлює право кожного на судовий захист своїх прав та інтересів, що включає також право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб.

Рішенням Конституційного Суду України № 17-рп/2011 від 13 грудня 2011 року визначено, що держава може відновленням відповідних процесуальних строків обмежувати строк звернення до суду, що не впливає на зміст та обсяг конституційного права на судовий захист і доступ до правосуддя [12].

Положеннями частини 2 статті 122 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) встановлено, що для звернення до адміністративного суду за захистом прав, свобод та інтересів особи встановлюється шестимісячний строк, який, якщо не встановлено інше, обчислюється з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів [7].

Отже, право на доступ до правосуддя не є абсолютним і обмежене встановленим строком звернення до суду. Положення КАС України не містять граничні межі, у яких адміністративні суди можуть приймати рішення про поновлення строку звернення до суду, а також не містять конкретних підстав та критеріїв, за якими суд має оцінити поважність причин пропуску відповідного строку. Отже, визначення критеріїв, за якими можна вважати причини пропуску строку поважними, а підстави для його поновлення виправданими, покладається на суд, який за своїм власним суб'єктивним переконанням має прийняти рішення.

Відповідно до частин першої та третьої статті 6 КАС України, суд при вирішенні справи керується принципом верховенства права, відповідно до якого, зокрема, людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави.

Стаття 46 Конституції України встановлює, що громадяни України мають право на соціальний захист, що включає право на їх забезпечення, зокрема, у старості та в інших випадках, передбачених законом; це право гарантується загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням за рахунок страхових внесків фізичних та юридичних осіб, бюджетних та інших джерел соціального забезпечення; пенсії, інші види соціальних виплат та допомоги, що є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом.

Європейська соціальна хартія (переглянута) від 3 травня 1996 року, ратифікована Законом України від 14 вересня 2006 року №137-V, яка набрала чинності з 1 лютого 2007 року (далі – Хартія) [8], визначає, що кожна особа похилого віку має право на соціальний захист (пункт 23 частини I).

Згідно із зобов'язаннями, які взято відповідно до статей 4, 6 та 14 Угоди про Асоціацію між Україною та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, яка ратифікована згідно із Законом України №1678-VII від 16 вересня 2014 року [9], Україна прагне зміцнення поваги до демократичних принципів, верховенства права та доброго врядування; забезпечує стабільність і дієвість демократичних інституцій; гарантує права людини і основоположні свободи, а також дбає про зміцнення судової влади та підвищення її ефективності.

Згідно з позицією Конституційного Суду України, яка висловлена у рішенні від 4 червня 2019 року №2-р/2019 (пункти 3.1 та 3.2 мотивувальної частини) до основних обов'язків держави належить забезпечення реалізація громадянами соціальних, культурних та економічних прав; гарантування державою конституційного права на соціальний захист є однією з необхідних умов існування особи і суспільства; рівень соціального забезпечення в державі має відповідати потребам громадян, що сприятиме соціальній стабільності, забезпечуватиме соціальну справедливість та довіру до держави; гарантування державою цих прав, у тому числі права на пенсійне забезпечення як складової конституційного права на соціальний захист, має здійснюватися на основі Конституції України та у спосіб, що відповідає їй [13].

Основними завданнями соціальної держави є сприяння самостійності і відповідальності кожної особи за свої дії, надання соціальної допомоги тим громадянам, які з незалежних від них обставин не можуть забезпечити достатній рівень життя для себе і своєї сім'ї (пункт 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 25 січня 2012 року №3-рп/2012 [10]).

Сутність права на пенсійне забезпечення як складової конституційного права на соціальний захист не може бути порушена, а законодавче регулювання у цій сфері має відповідати принципам соціальної держави. Конституційний Суд України наголошував на необхідності дотримання зазначених принципів, зокрема, у Рішенні від 26 грудня 2011 року №20-рп/2011 [11].

Юридична природа соціальних виплат, у тому числі пенсій, розглядається Європейським судом з прав людини не лише з позицій права власності [4], але й пов'язує з ними принцип захисту «законних очікувань» (reasonable expectations) [2] та принцип правової визначеності (legal certainty) [3], що є невід'ємними елементами принципу правової держави та верховенства права [1]. Дотримуючись цих принципів, розвивається і національне законодавство.

Згідно із частиною першою та другою статті 123 КАС України у разі подання особою позову після закінчення строків, установлених законом, без заяви про поновлення пропущеного строку звернення до адміністративного суду, або якщо підстави, зазначені нею у заяві, визнані судом неповажними, позов залишається без руху. При цьому протягом десяти днів з дня вручення ухвали особа має право звернутися до суду із заявою про поновлення строку звернення до адміністративного суду або зазначити інші підстави для поновлення строку.

Якщо заяву не подано особою в зазначений строк або зазначені нею підстави для поновлення строку звернення до адміністративного суду будуть визнані неповажними, суд повертає позовну заяву.

Відлік строків для звернення з метою реалізації права на соціальний захист розпочинається з моменту отримання відповідним суб'єктом владних повноважень заяви особи, до якої додано пакет необхідних документів. У свою чергу, відлік строків для звернення до суду (у випадку незгоди особи з відповідним рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень за результатами розгляду зазначеної заяви) розпочинається з моменту, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про таке порушення своїх прав, крім випадків, якщо інше прямо не передбачено законом.

При застосуванні строків звернення до адміністративного суду у категорії справ, що виникають з пенсійних правовідносин, суд має виходити з того, що встановлені процесуальним законом строки та наслідки у вигляді повернення позовної заяви на підставі їх пропуску не можуть слугувати меті відмови у захисті порушеного права (права на призначення пенсії за віком), легалізації правопорушення, що триває, в першу чергу, з боку держави.

У постанові у справі №1840/3344/18 Верховний Суд сформулював правову позицію щодо такої категорії справ, відповідно до якої зі змісту конституційного права на соціальний захист, зазначені відносини є триваючими, оскільки право на пенсію гарантується державою, є довічним і не може бути обмеженим неправомірними діями або бездіяльністю суб'єкта владних повноважень. Аналогічну правову позицію висловлено Верховним Судом у постанові від 7 лютого 2019 року у справі №295/6531/17.

Верховний Суд в Постанові від 21 лютого 2018 року у справі №346/3696/17 підкреслив, що поважними причинами пропуску строку звернення до суду можуть бути визнані ті обставини, які є об'єктивно непереборними, не залежать від волевиявлення особи та пов'язані з дійсними істотними перешкодами і труднощами для своєчасного вчинення відповідних дій та підтверджені належними доказами.

Таким чином, керуючись положеннями Конвенції та Конституції України, практикою, яку сформулювали Конституційний Суд України та Верховний Суд, з метою забезпечення оптимального співвідношення права на доступ до правосуддя у процесі прийняття адміністративним судом рішення про поновлення пропущеного з поважних причин строку на звернення до адміністративного суду в справах, що виникають із пенсійних правовідносин, мають враховуватися такі критерії: особливі обставини кожної конкретної справи у системному зв'язку з причинами пропуску строку на звернення до суду, які викладено у клопотанні особи, що звернулася за захистом; наявність причин непереборного та об'єктивного характеру пропуску строку на звернення до суду; характер права, для захисту якого надійшло звернення до суду, та його значення для сторін; період, який минув з моменту пропуску строку, правові наслідки його поновлення або непоновлення; наявність публічного (суспільного та, меншою мірою, державного) інтересу в справі; фундаментальність значення справи для судової та правозастосовної практики.

Наведені підходи для визначення критеріїв для поновлення пропущеного з поважних причин строку на звернення до суду не є вичерпними, оскільки правосуддя є «живим механізмом», який перебуває в постійному розвитку, збагаченні, наповненні новими змістовими та сутнісними характеристиками, а тому є завжди актуальними для наукових досліджень.

Висновки. Підсумовуючи викладене, є підстави стверджувати, що поновлення судом пропущеного з поважних причин строку на звернення до адміністративного суду у спорах, що виникають із пенсійних відносин, має забезпечити перш за все реалізацію гарантованого Конвенцією права особи на справедливий суд. При цьому суд, приймаючи рішення за результатами розгляду клопотання про поновлення пропущеного з поважних причин строку на звернення до адміністративного суду, перш за все має дотримуватися справедливого балансу між інтересами конкретної особи, яка звернулася до суду за захистом свого порушеного права на призначення пенсії з боку держави в особі органів Пенсійного фонду України та загальними інтересами суспільства.

Список використаної літератури

1. Богачева Л.Л. Принцип правової визначеності в європейському і національному праві (змістовна характеристика). *Теорія і практика правознавства*. 2013. Вип. 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/tipp_2013_2_74 (дата звернення 17.03.2020).
2. Магрело М. Концепт «законних очікувань» і принцип юридичної визначеності: причинно-наслідковий чи симбіотичний зв'язок? *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2013. № 3. С. 127–135.
3. Матвеева Ю.І. Принцип правової визначеності як один із аспектів верховенства права. *Порівняльне правознавство: сучасний стан і перспективи розвитку: збірник статей*. К., 2010. С. 153.
4. Стрельцова О.В. Загальні принципи права як джерело права Європейського Союзу. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2012. № 3. С. 265–269.
5. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 1950 року. URL: https://www.echr.coe.int/Document/Convention_UKR.pdf (дата звернення 17.03.2020).
6. Конституція України № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254> (дата звернення 17.03.2020).

7. Кодекс адміністративного судочинства України № 2747-IV (у редакції від 20.03.2020). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747> (дата звернення 17.03.2020).

8. Європейська соціальна хартія (переглянута) від 3 травня 1996 року, ратифікована Законом України від 14 вересня 2006 року № 137-V. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_062 (дата звернення 17.03.2020).

9. Угода про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (ратифікована згідно із Законом України від 16 вересня 2014 року № 1678-VII). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011 (дата звернення 17.03.2020).

10. Рішення Конституційного Суду України від 25 січня 2012 року № 3-рп/2012. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-12> (дата звернення 17.03.2020).

11. Рішення Конституційного Суду України від 26 грудня 2011 року № 20-рп/2011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v020p710-11> (дата звернення 17.03.2020).

12. Рішення Конституційного Суду України від 13 грудня 2011 року № 17-рп/2011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v017p710-11> (дата звернення 17.03.2020).

13. Рішення Конституційного Суду України від 4 червня 2019 року №2-р/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/va02p710-19> (дата звернення 17.03.2020).

CURRENT PROBLEMS OF THE APPLICATION OF TERMS OF APPEALING TO THE ADMINISTRATIVE COURT IN DISPUTES RELATING TO PENSION LEGAL RELATIONS

Tetiana P. Makarova, Lecturer, Department of Law, Alfred Nobel University (Ukraine)

E-mail: t.makarova@duan.edu.ua

DOI: 10.32342/2709-6408-2020-1-1-19

Key words: *access to justice, the principle of legal certainty, reinstatement for good reasons of term for appeal to the court, the European court of human rights, the constitutional Court of Ukraine.*

In the article the question of application of terms of appeal to the administrative court for disputes arising out of pension relations, the correctness of their definition. Clarified that the right to access to justice is not absolute and is limited to the fixed term of court. The provisions of the code of Ukraine does not contain the limiting boundaries within which the administrative courts can decide to renew the term of court, and does not contain specific grounds and criteria on which a court should evaluate the respectfulness of the reasons for missing the appropriate deadline. The definition of the criteria which can be considered as reasons for missed period to be valid, and the reasons for its restoration justified rests with the court, which according to its own subjective beliefs needs to make a decision. The essence of the right to pension provision as a component of the constitutional right to social protection cannot be initiated, and the legislative regulation in this area must comply with the principles of the welfare state. Analyzed and evaluated the criteria for updating the administrative court missed for legitimate reasons the period for appeal to the court, the right to access to justice taking into account the principle of legal certainty in the process of adopting the court decision of reinstatement for good reasons of term for the appeal to the court. Lit one of the defining criteria for adoption by the administrative court of the decision to renew or not to renew the term – achieve a fair balance between the General interest and the requirements of the protection of fundamental rights of the individual. It is theoretically proved that the proposed approaches for determining the criteria for reinstatement for good reasons of term for appeal to court are not exhaustive, because justice is a “living mechanism”, which is in constant development, enrichment, content new content and the essential characteristics.

References

1. Bohacheva, L.L. (2013). *Pryntsyv pravovoi vyznachenosti v yevropeiskomu i natsionalnomu pravi (zmistovna kharakterystyka)* [The principle of legal certainty in European and national law (substantive characteristics)]. *Teoriia i praktyka pravoznavstva* [Theory and practice of jurisprudence], no. 2. Available at: http://nbuv.gov.ua/UJRN/tipp_2013_2_74 (Accessed 17 March 2020).

2. Mahrelo, M. (2013). *Kontsept “zakonnykh ochikuvan” i pryntsyv yurydychnoi vyznachenosti: prychnynno-naslidkovyi chy symbiotychnyi zviyazok?* [The concept of “legitimate expectations” and the principle of legal certainty: causal or symbiotic relationship?]. *Naukovi zapysky Instytutu zakonodavstva Verkhovnoi*

Rady Ukrainy [Scientific notes of the Institute of Legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine], no. 3, pp. 127-135.

3. Matvieieva, Yu.I. (2010). *Pryntsyp pravovoi vyznachenosti yak odyn iz aspektiv verkhovenstva prava* [The principle of legal certainty as one of the aspects of the rule of law]. *Porivnialne pravoznavstvo: suchasnyi stan i perspektyvy rozvytku* [Comparative jurisprudence: current status and prospects for development]. Kyiv, 153 p.

4. Streltsova, O.V. (2012). *Zahalni pryntsypy prava yak dzherelo prava Yevropeiskoho Soiuzu* [General principles of law as a source of European Union law]. *Naukovi zapysky Instytutu zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy* [Scientific notes of the Institute of Legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine], no. 3, pp. 265-269.

5. International document (1950), "Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms". Available at: https://www.echr.coe.int/Document/Convention_UKR.pdf (Accessed 17 March 2020).

6. The Verkhovna Rada of Ukraine (1996), The Constitution of Ukraine, *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, no. 30 (Accessed 14 March 2020).

7. The Verkhovna Rada of Ukraine (2005), **The Code of Administrative Procedure of Ukraine**. Available at: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747> (Accessed 17 March 2020).

8. International document (1996), "European Social Charter (revised)". Available at: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_062 (Accessed 17 March 2020).

9. International document (2014), "Association Agreement between Ukraine, of the one part, and the European Union, the European Atomic Energy Community and their Member States, of the other part". Available at: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011 (Accessed 17 March 2020).

10. Decision of the Constitutional Court of Ukraine (25 January 2012), no. 3-rp/2012. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-12> (Accessed 17 March 2020).

11. Decision of the Constitutional Court of Ukraine (26 December 2011), no. 20-rp/2011. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v020p710-11> (Accessed 17 March 2020).

12. Decision of the Constitutional Court of Ukraine (13 December 2011), no. 17-rp/2011. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v017p710-11> (Accessed 17 March 2020).

13. Decision of the Constitutional Court of Ukraine (4 June 2019), no. 2-r/2019. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/va02p710-19> (Accessed 17 March 2020).

Одержано 14.04.2020.

УДК 342.9

DOI: 10.32342/2709-6408-2020-1-1-20

А.О. КОРНІЙЧЕНКО,
*аспірант, асистент кафедри
державно-правових дисциплін та адміністративного права
Центральноукраїнського державного педагогічного університету
імені Володимира Винниченка (м. Кропивницький)*

ДО ПИТАННЯ ВИЗНАЧЕННЯ ДЕФІНІЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ЗАПОБІГАННЯ БУЛІНГУ В УКРАЇНІ

Статтю присвячено визначенню дефініції адміністративно-правового механізму запобігання булінгу в Україні. Визначено, що за своїм змістом категорії «механізм адміністративно-правового регулювання» та «адміністративно-правовий механізм» є тотожними, однак, з огляду на специфіку сфери, у межах якої здійснюється це дослідження, звернено увагу на те, що найбільш доцільним і оптимальним є використання терміна «адміністративно-правовий механізм». Зазначено, що на сьогоднішній день відсутнє єдине уніфіковане бачення цієї категорії; кожен із дослідників індивідуалізує згадане поняття, наповнюючи його власним специфічним змістом. Вказано, що адміністративно-правовий механізм можна розглядати у широкому та вузькому розумінні. У свою чергу, в широкому значенні під адміністративно-правовим механізмом варто розуміти явище, за допомогою якого здійснюється регулювання суспільних відносин нормами адміністративного права. Вузьке значення розкриває, окрім зазначеного, ще сутність та мету такого регулювання. На основі проведеного дослідження зроблено висновки про те, що під адміністративно-правовим механізмом запобігання булінгу в Україні варто розуміти комплексне явище, яке одночасно є певним процесом та сукупністю правових способів і засобів, що регламентовані адміністративно-правовими нормами, за допомогою яких компетентні суб'єкти уповноважені здійснювати адміністративно-правове регулювання відносин, пов'язаних із вчиненням дій, що спрямовані на профілактику, запобігання та протидію булінгу в Україні. З'ясовано, що до ознак адміністративно-правового механізму запобігання булінгу в Україні належать комплексність; динамічність; системність; цілісність; законодавча регламентованість; компетентність уповноважених суб'єктів; наявність мети та цілей. Розкрито зміст кожної з них. Сформовано подальші перспективи наукових досліджень в окресленому напрямі.

Ключові слова: адміністративно-правовий механізм, механізм адміністративно-правового регулювання, механізм правового регулювання, дефініція, правова категорія, булінг, профілактика, запобігання та протидія булінгу.

Статья посвящена определению дефиниции административно-правового механизма предотвращения буллинга в Украине. Определено, что по своему содержанию категории «механизм административно-правового регулирования» и «административно-правовой механизм» являются тождественными, однако, учитывая специфику сферы, в пределах которой осуществляется данное исследование, обращено внимание на то, что наиболее целесообразным и оптимальным является использование термина «административно-правовой механизм». Отмечено, что на сегодняшний день отсутствует единое унифицированное видение данной категории; каждый из исследователей индивидуализирует упомянутое понятие, наполняя его собственным специфическим содержанием. Указано, что административно-правовой механизм можно рассматривать в широком и узком смысле. В свою очередь, в широком смысле под административно-правовым механизмом следует понимать явление, с помощью которого осуществляется регулирование общественных отношений нормами административного права. Узкое значение раскрывает, кроме указанного, еще сущность и цель такого регулирования. На основе проведенного исследования сделан вывод о том, что

под административно-правовым механизмом предотвращения буллинга в Украине следует понимать комплексное явление, которое одновременно является определенным процессом и совокупностью правовых способов и средств, регламентируемых административно-правовыми нормами, с помощью которых компетентные субъекты уполномочены осуществлять административно-правовое регулирование отношений, связанных с совершением действий, направленных на профилактику, предотвращение и противодействие буллингу в Украине. Выяснено, что к признакам административно-правового механизма предотвращения буллинга в Украине относятся комплексность; динамичность; системность; целостность; законодательное регулирование; компетентность уполномоченных субъектов; наличие целей. Раскрыто содержание каждой из них. Сформированы дальнейшие перспективы научных исследований в данном направлении.

Ключевые слова: административно-правовой механизм, механизм административно-правового регулирования, механизм правового регулирования, дефиниция, правовая категория, буллинг, профилактика, предотвращение и противодействие буллингу.

Постановка проблеми. На сьогоднішній день в освітньому середовищі активно впроваджуються численні інновації, які стосуються як безпосередньо навчального процесу та отримання здобувачами освіти необхідних знань, умінь та навичок, так і міжособистісних зв'язків між учасниками освітнього середовища. Як показує досвід, означені зв'язки можуть мати різного роду характер, в тому числі й негативний, який проявляється у вчиненні соціально негативних діянь, які призводять до небажаних наслідків. У цьому випадку йдеться про булінг як доволі нову дефінітивну категорію, що, на жаль, давно знайома своїм сутнісно-змістовним змістом ще задовго до формування її в уніфіковане поняття – «булінг». У свою чергу, невід'ємною складовою комплексного дослідження адміністративно-правового механізму запобігання булінгу в Україні являється аналіз дефінітивної складової цього механізму. У зв'язку з цим і обумовлена актуальність нашого дослідження.

Стан дослідження. Доцільно зазначити, що проблематику адміністративно-правового механізму займалися такі провідні вчені-правники, як С. Алексєєв, О. Бандурка, Ю. Битяк, О. Беспалова, В. Галунько, З. Гладун, І. Голосніченко, В. Горшенєв, Є. Додіна, Р. Калюжний, Л. Князька, Л. Коваль, С. Ківалов, В. Колпаков, Н. Крестовська, Л. Матвєєва, О. Остапенко, В. Селіванов, С. Стеценко, О. Скакун, Х. Ярмакі та ін. У свою чергу, серед науковців, які займалися питаннями булінгу варто виділити таких, як Т. Алексєєнко, А. Губко, Е. Воронцова, О. Кормило, О. Новікова, Н. Прібиткова, К. Плутицька, С. Поляруш та ін. Проте на сьогоднішній день відсутні наукові розробки, присвячені комплексному аналізу адміністративно-правового механізму запобігання булінгу в Україні.

Метою статті є аналіз поглядів науковців на категорію «адміністративно-правовий механізм» та формування авторського бачення дефініції «адміністративно-правовий механізм запобігання булінгу в Україні».

Виклад основного матеріалу. Перш за все варто зазначити, що аналіз наукової літератури показав, що категорія «адміністративно-правовий механізм» розкривається крізь призму механізму адміністративно-правового регулювання. Зупинимось на цьому детальніше.

Зокрема, С. Стеценко під механізмом адміністративно-правового регулювання розуміє сукупність правових засобів, за допомогою яких здійснюється правове регулювання суспільних відносин у сфері адміністративного права [1, с. 320]. Це визначення є досить загальним та оглядовим, адже, по-перше, не визначає характерні ознаки цього терміна, як це характерно для більшості наукових визначень та понять; по-друге, у самій дефініції, а також у безпосередньому тлумаченні її змісту простежується дублювання слів, зокрема, автором визначено, що «... адміністративно-правове регулювання здійснює правове регулювання...». З огляду на зазначене, можна стверджувати, що науковець розглядає цю категорію у широкому розумінні. При такій постановці питання згадане визначення набуває фундаментального значення, адже дає змогу сформулювати найбільш загальні уявлення про адміністративно-правовий механізм.

Детальніше розглядає вказану категорію В. Галунько. Так, автор зазначає, що механізм адміністративно-правового регулювання – це засоби функціонування єдиної системи адміністративно-правового регулювання з метою забезпечення прав, свобод і публічних законних інтересів фізичних та юридичних осіб, функціонування громадянського суспіль-

ства і держави [2, с. 87]. О. Скакун пропонує під механізмом правового регулювання розуміти узятую в єдності систему правових засобів, способів і форм, за допомогою яких нормативність права переводиться в упорядкованість суспільних відносин, задовольняються інтереси суб'єктів права, встановлюється і забезпечується правопорядок [3, с. 656]. У той же час І. Голосніченко вказує, що механізм адміністративно-правового регулювання суспільних відносин є сукупністю адміністративно-правових засобів, за допомогою яких справляється вплив на відносини, що виникають у процесі здійснення виконавчої влади [4, с. 20–21].

У свою чергу, О. Остапенко механізм адміністративно-правового регулювання визначає як систему наділених владними повноваженнями суб'єктів (органи державної влади і управління) щодо застосування правових засобів з метою правового впливу на суспільні відносини в інтересах фізичних і юридичних осіб [5, с. 148].

Необхідно зупинитись на тому, що таке розуміння адміністративно-правового механізму впливає з людиноцентризму як антропологічної засади державної політики. Зазначені позиції заслуговують на увагу, адже передбачають відносно оригінальну концепцію розуміння адміністративно-правового механізму як поняття, сформованого в межах соціальної ідеологічної моделі, в контексті якої людина, її життя і здоров'я виступають найвищою соціальною цінністю. Насамперед це обумовлено тим, що за радянських часів механізм адміністративно-правового регулювання визначався як сукупність певних заходів, спрямованих виключно на забезпечення правопорядку і громадської безпеки. Зі становленням демократизму відбулися зміни у самій концепції адміністративного права загалом та адміністративно-правового механізму зокрема. Тобто на сьогоднішній день вектор розвитку адміністративного права першочергово спрямований на забезпечення прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина та можливість їх реалізації.

Протилежної позиції дотримується Н. Бедрак, вказуючи, що механізм адміністративно-правового регулювання лежить в основі управлінських відносин між керуючою та керованою сторонами (при цьому воля керованих у певних межах підпорядкована єдиній керуючій волі суб'єкта виконавчої влади) [6, с. 58]. Тобто згідно з цим підходом адміністративно-правовий механізм регулює такі адміністративні відносини, які виключають можливість рівності їх учасників.

Л. Князька у своєму дисертаційному дослідженні на тему «Адміністративно-правове регулювання в галузі соціального захисту населення» під механізмом адміністративно-правового регулювання соціальної діяльності розуміє спосіб організації та функціонування державних органів щодо висування обґрунтованих цілей, створення та розвитку регулюючої системи, спрямованої на досягнення цілей у соціальній діяльності державних органів [7, с. 9]. На нашу думку, зазначене поняття є частковим та не відображає повною мірою широкомасштабність категорії адміністративно-правового механізму. Дійсно, аналізуючи це визначення можна зробити висновок, що зміст механізму адміністративно-правового регулювання зводиться виключно до організації та діяльності державних органів. Таке трактування адміністративно-правового механізму є фрагментарним і неповним з декількох причин: по-перше, адміністративно-правовий механізм в контексті публічного адміністрування передбачає діяльність не лише органів державної влади, а всієї сукупності органів публічної влади (до яких, окрім органів державної влади, належать також органи місцевого самоврядування та інші суб'єкти публічного права); по-друге, механізм адміністративно-правового регулювання, в першу чергу, складається із сукупності засобів як юридичного інструментарію, необхідного для виконання певних соціальних завдань; по-третє, зазначений механізм обов'язково має бути спрямований на досягнення конкретної мети (зокрема, такою метою, в першу чергу, має бути забезпечення прав та свобод людини й громадянина, а також задоволення публічних інтересів фізичних та юридичних осіб, забезпечення правопорядку і громадської безпеки).

Тобто, враховуючи зазначені погляди науковців на поняття адміністративно-правового механізму, доцільно звернути увагу, що на сьогоднішній день відсутнє єдине уніфіковане бачення цієї категорії. Кожен із дослідників індивідуалізує зазначене поняття, наповнюючи його власним специфічним змістом.

Так, учені, переслідуючи свої наукові інтереси, мету і завдання дослідження, намагаються насамперед створити власну «модель» механізму правового регулювання, яка б від-

повідала їхнім потребам. Переважно це призводить до помилкових уявлень про сутність, зміст та призначення механізму адміністративно-правового регулювання. Застосування його має передбачати дотримання та реалізацію законних інтересів суб'єктів правових відносин, що регулюються нормами права. До законних інтересів передусім слід віднести захист, реалізацію та забезпечення матеріальних і процесуальних прав учасників адміністративно-правових відносин [5, с. 145]. У зв'язку з цим виникає необхідність звернутись до трактування більш широкого поняття правового механізму і з урахуванням дедуктивного підходу визначити ключові змістові елементи адміністративно-правового механізму.

Тому що механізм адміністративно-правового регулювання є складовим механізмом правового регулювання загалом, то доцільно звернути увагу на наукове тлумачення останнього. Так, у теорії держави і права під цим механізмом розуміють сукупність правових засобів, що використовуються в процесі правового регулювання суспільних відносин, які в комплексі становлять правотворчу, правореалізаційну процедури та процедуру притягнення до юридичної відповідальності [8, с. 283]. Тобто, трансферуючи зазначене визначення на адміністративно-правовий механізм запобігання булінгу, можна зробити висновок, що ключовими елементами останнього є:

1) правотворча діяльність уповноважених суб'єктів, а також результати такої діяльності, до яких належать норми права, які знаходять свій зовнішній вияв у формалізованих джерелах адміністративного права;

2) правореалізаційна діяльність, у межах якої виникають адміністративно-правові відносини з метою забезпечення прав та свобод учасників освітнього процесу;

3) діяльність стосовно притягнення винних за вчинення булінгу осіб до адміністративної відповідальності.

Таким чином, досліджуючи наукові погляди на зазначену категорію, можна вести мову про те, що за своїм змістом категорії «механізм адміністративно-правового регулювання» та «адміністративно-правовий механізм» є тотожними. Однак з огляду на специфіку сфери, в межах якої здійснюється наше дослідження, найбільш доцільним і оптимальним вбачається використання терміна «адміністративно-правовий механізм». Це обумовлено низкою причин:

– по-перше, незважаючи на синонімічність цих категорій, остання з етимологічної точки зору більш коректно ідентифікує окреслені механізми;

– по-друге, адміністративно-правовий механізм робить акцент на тому, що цей механізм функціонує у сфері публічного адміністрування і регулюється нормами адміністративного права;

– по-третє, в конструкції «механізм адміністративно-правового регулювання» термін «регулювання» безпосередньо визначає спосіб функціонування зазначеного механізму (той, що створений для регулювання діяльності або відносин), у свою чергу, в самому змісті категорії «адміністративно-правовий механізм» вже закладено те, що він здійснює регулювання, а тому не потребує деталізації та уточнення.

З урахуванням викладеного, вважаємо за доцільне у подальшому нашому дослідженні вживати термін «адміністративно-правовий механізм».

Означене дозволяє вести мову про виокремлення певних ознак цього механізму. Перш за все варто відзначити, що у попередніх наукових дослідженнях ми визначили, що до ознак адміністративно-правового механізму запобігання булінгу в Україні належать: комплексність; динамічність; системність; цілісність; законодавча регламентованість; компетентність уповноважених суб'єктів; наявність мети та цілей. Вважаємо за доцільне розглянути кожну в названих ознак.

1. Комплексність як ознака адміністративно-правового механізму запобігання булінгу в Україні означає масштабність цього механізму, наявність значної кількості структурних елементів, які є взаємопов'язаними та залежними. У свою чергу, комплексне дослідження адміністративно-правового механізму запобігання булінгу в Україні передбачає аналіз та розгляд кожного структурного елемента як відособлено, так і в сукупності з урахуванням всіх їх особливостей та недоліків з метою подальшого формування шляхів удосконалення як теоретичного, так і практичного спрямування.

2. Динамічність передбачає здійснення певних процесів за допомогою наявного інструментарію адміністративно-правового механізму, спрямованого на досягнення соціально значущої мети в окремій сфері суспільного життя, в контексті нашого дослідження – у сфері запобігання булінгу або ж в освітньому середовищі загалом.

3. Системність вказує на наявність певної системи в адміністративно-правовому механізмі, що, як наслідок, обумовлює формування вертикальних та горизонтальних зв'язків між існуючими системними елементами в процесі «дії» цього механізму.

4. Цілісність означає єдність та гармонічне поєднання наявних системних елементів. На нашу думку, зазначена однака є похідною від комплексності та системності, яка більш чітко дозволяє простежити внутрішнє поєднання елементів адміністративно-правового механізму, в тому числі й у досліджуваній нами сфері.

5. Законодавча регламентованість передбачає, що весь адміністративно-правовий механізм має бути чітко регламентований за законодавчому рівні.

6. Компетентність уповноважених суб'єктів вказує на те, що реалізація адміністративно-правового механізму запобігання булінгу в Україні покладена лише на чітко визначених суб'єктів, які наділені відповідним обсягом повноважень (прав та обов'язків).

7. Наявність мети та цілей визначає, що реалізація цього механізму має бути цілеспрямованою, тобто передбачати виконання чітко поставленої мети та завдань і, як наслідок, формування відповідних результатів (досягнуто або не досягнуто мети тощо).

Висновки. Розглянувши наукові погляди на правову категорію «адміністративно-правовий механізм», а саме – «механізм адміністративно-правового регулювання», адже науковці зіставляють означені поняття як синоніми, ми отримали такі результати. По-перше, визначили, що серед вчених-правників немає уніфікованого бачення терміна «адміністративно-правовий механізм». По-друге, ототожнення адміністративно-правового механізму з механізмом адміністративно-правового регулювання не є доцільним із ряду визначених нами причин. По-третє, адміністративно-правовий механізм як комплексну правову категорію доцільно розглядати у широкому та вузькому розумінні. По-четверте, під адміністративно-правовим механізмом запобігання булінгу в Україні варто розуміти комплексне явище, яке одночасно є певним процесом та сукупністю правових способів і засобів, що регламентовані адміністративно-правовими нормами, за допомогою яких компетентні суб'єкти уповноважені здійснювати адміністративно-правове регулювання відносин, пов'язаних із вчиненням дій, що спрямовані на профілактику, запобігання та протидію булінгу в Україні.

У свою чергу, перспективними напрямками у цій тематиці є розгляд структурних елементів адміністративно-правового механізму запобігання булінгу в Україні з їх детальним аналізом із метою виокремлення конкретних пропозицій та рекомендацій щодо удосконалення цього адміністративно-правового механізму.

Список використаної літератури

1. Стеценко С. Адміністративне право України: навчальний посібник. К.: Атіка, 2007. 624 с.
2. Адміністративне право України в сучасних умовах (виклики початку XXI століття): монографія / за заг. ред. В.В. Галунька. Херсон: Херсонська міська друкарня, 2010. С. 87–97.
3. Скакун О. Теорія держави і права: підруч. Харків: Консум, 2008. 656 с.
4. Голосніченко І.П. Адміністративне право України: основні поняття: навч. посіб. К.: ГАН, 2005. 231 с.
5. Остапенко О. Наукові уявлення про механізм адміністративно-правового регулювання. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ (серія юридична)*. 2010. № 2. С 142–149.
6. Бедрок Н. Зміст та особливості механізму адміністративно-правового регулювання туристичної галузі. *Адміністративне право*. 2009. № 5. С. 56–59.
7. Князька Л. Адміністративно-правове регулювання в галузі соціального захисту населення: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2010. 22 с.
8. Теория права и государства: учебник / под ред. А.С. Васильева. Харьков: Одиссей, 2006. 480 с.

TO THE DEFINITION OF THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL MECHANISM FOR THE PREVENTION OF BULLYING IN UKRAINE

Anastasia O. Korniiichenko, Postgraduate student, Assistant of the Department of State and Legal Disciplines and Administrative Law, Volodymyr Vynnychenko Central Ukrainian State Pedagogical University (Ukraine)

E-mail: nastia.richy13@gmail.com

DOI: 10.32342/2709-6408-2020-1-1-20

Key words: administrative and legal mechanism, mechanism of administrative and legal regulation, mechanism of legal regulation, definition, legal category, bullying, prevention and counteraction of bullying.

The article is devoted to defining the definition of an administrative and legal mechanism for preventing bullying in Ukraine. It is determined that the content of the category «mechanism of administrative and legal regulation» and «administrative and legal mechanism» are identical, however, given the specifics of the scope in which this study is conducted, attention is drawn to the fact that the most appropriate and optimal is use of the term «administrative and legal mechanism». Specified to date there is no unified vision for this category; each of the researchers individualized the concept, filling it with its own specific content. It is stated that the administrative and legal mechanism can be considered in a broad and narrow sense. In turn, in the broad sense of the administrative and legal mechanism is to understand the phenomenon by which the regulation of social relations by the rules of administrative law. The narrow meaning reveals, besides the above, the essence and purpose of such regulation. Based on the conducted research, it is concluded that under the administrative and legal mechanism of preventing bullying in Ukraine should be understood a complex phenomenon, which is at the same time a certain process and a set of legal methods and means regulated by the administrative and legal norms by which competent entities are empowered to carry out administrative and legal regulation of relations related to the implementation of actions aimed at preventing and counteracting bullying in Ukraine. It is found out that the features of the administrative and legal mechanism for preventing bullying in Ukraine include complexity; dynamism; systematic; integrity; legislative regularity; competence of authorized entities; goals and objectives. The contents of each are disclosed. Formed the further perspectives of scientific research in the outlined direction.

References

1. Stetsenko, S. (2007). *Administrativne pravo Ukrainy* [Administrative law of Ukraine]. Kyiv, Atika, 624 p.
2. Halunka, V.V. (2010). *Administrativne pravo Ukrainy vsuchasnykh umovakh (vyklyky pochatku XXI stolittia). Monohrafiia*. [Administrative law of Ukraine in modern conditions (challenges of the beginning of the XXI century). Monograph]. Kherson, Kherson printing house, pp. 87-97.
3. Skakun, O. (2008). *Teoriia derzhavy i prava* [Theory of state and law]. Kharkiv, Konsum, 656 p.
4. Holosnichenko, I.P. (2005). *Administrativne pravo Ukrainy: osnovni poniattia* [Administrative law of Ukraine: basic concepts]. Kyiv, GAN, 231 p.
5. Ostapenko, O. (2010). *Naukovi uiavlennia pro mekhanizm administrativno-pravovoho rehulivannia* [Scientific ideas about the mechanism of administrative and legal regulation]. *Naukovyi visnyk Lvivskoho derzhavnoho universytetu vnutrishnikh sprav (seriia yurydychna)* [Scientific Bulletin of Lviv State University of Internal Affairs (legal series)], no. 2, pp. 142-149.
6. Bedrak, N. (2009). *Zmist ta osoblyvosti mekhanizmu administrativno-pravovoho rehulivannia turystychnoi haluzi*. *Administrativne pravo* [Content and features of the mechanism of administrative and legal regulation of the tourism industry. Administrative Law], no. 5, pp. 56-59.
7. Kniiazka, L. (2010). *Administrativno-pravove rehulivannia vhaluzi sotsialnoho zakhystu naseleennia: avtoref. dys. ... kand.iuryd. nauk* [Administrative and legal regulation in the field of social protection: author's ref. dis. ... candidate of Law Science]. Kyiv, 22 p.
8. Vasyleva, A.S. (2006). *Teoriia prava y hosudarstva* [Theory of law and the state]. Kharkiv, Odyssey LLC, 480 p.

Одержано 20.04.2020.

СУДОУСТРІЙ. ПРОКУРАТУРА ТА АДВОКАТУРА

УДК 347.97

DOI: 10.32342/2709-6408-2020-1-1-21

О.В. АНТОНЮК,

кандидат юридичних наук,

викладач кафедри права Університету імені Альфреда Нобеля (м. Дніпро)

ПРОЦЕСУАЛЬНІ ОСОБЛИВОСТІ, ПРОБЛЕМАТИКА І НЕГАТИВНІ ТЕНДЕНЦІЇ ЗРОСТАННЯ ПОРУШЕННЯ ПРОФЕСІЙНИХ ПРАВ АДВОКАТІВ ТА ГАРАНТІЙ ЇХ ДІЯЛЬНОСТІ

У статті детально висвітлено проблематику та негативні тенденції зростання кількості обшуків в адвокатів і в адвокатських об'єднаннях; процесуальні особливості неврегульованості процедури захисту адвокатської таємниці; комплексна законодавча невизначеність за відсутності прямих процесуальних норм захисту адвокатської діяльності; прогалини в запобіганні забезпечення професійних прав та гарантій адвокатської діяльності. Також наведено приклади порушення професійних прав та гарантій адвокатської діяльності та адвокатської таємниці. Застосовано метод наукового дослідження, спостереження, аналізу, узагальнення. Визначено тенденції зростання зазначених порушень та виокремлено рекомендації і способи їх врегулювання в умовах сучасного розвитку права та держави в Україні. Конституційне право на професійну правову допомогу має розглядатися як один із ключових елементів механізму здійснення права особи на судовий захист (ст. 55 Конституції України) та здійснення повного обсягу конституційних прав і свобод громадян. Відповідно до ст. 64 Конституції України конституційне право кожного на професійну правову допомогу не може бути обмежене. Ніхто – ні громадяни, ні держава – не має права перешкоджати наданню правової допомоги. Однак слід зазначити, що ці та інші гарантії адвокатської діяльності спрямовані на надання клієнтам ефективної юридичної (правової) допомоги та є системою гарантій, гарантованих державою від будь-якого зовнішнього впливу. Відсутність оперативного судового контролю за питанням тиску на адвоката, нехтування органами досудового розслідування заборони ідентифікувати адвокатів із клієнтами, відсутність механізму швидкого конкретного правового реагування, відсутність схильності держави реагувати на кожен випадок такого порушення безпосередньо пов'язаний з відповідальністю та поблагливістю у вигляді покарання за вчинення цих злочинів.

Ключові слова: адвокат, адвокатська таємниця, право, захист, закон, законотворчість.

В статье подробно освещены проблематика и негативные тенденции роста количества обшуків у адвокатов и в адвокатских объединениях; процессуальные особенности неурегулированности процедуры защиты адвокатской тайны; комплексная законодательная неопределенность при отсутствии прямых процессуальных норм защиты адвокатской деятельности; пробелы в предотвращении обеспечения профессиональных прав и гарантий адвокатской деятельности. Также в работе приведены примеры нарушения профессиональных прав и гарантий адвокатской деятельности и адвокатской тайны. Применен метод научного исследования, наблюдения, анализа, обобщения. Определены тенденции роста указанных нарушений и выделены рекомендации и способы их урегулирования в условиях современного развития права и государства в Украине. Конституционное право на профессиональную правовую помощь должно рассматриваться как один из ключевых элементов механизма осуществления права человека на судебную защиту (ст. 55 Конституции Украины) и осуществление полного объема конституционных прав и свобод граждан. В соответствии со ст. 64 Конституции Украины конституционное право каждого на профессиональную правовую помощь не может быть ограничено. Никто – ни гражданин, ни государство – не имеет права препятствовать оказанию правовой помощи. Однако следует отметить, что эти и другие гарантии адвокатской

деятельности направлены на предоставление клиентам эффективной юридической (правовой) помощи и являются системой гарантий, гарантированных государством от любого внешнего воздействия. Отсутствие оперативного судебного контроля за вопросом давления на адвоката, пренебрежение органами досудебного расследования запрета идентифицировать адвокатов с клиентами, отсутствие механизма быстрого конкретного правового реагирования, отсутствие склонности государства реагировать на каждый случай такого нарушения непосредственно связан с ответственностью и снисходительностью в виде наказания за совершение этих преступлений.

Ключевые слова: адвокат, адвокатская тайна, право, защита, закон, законотворчество.

Постановка проблеми. Конституційне право на професійну правову допомогу необхідно розглядати як один із ключових елементів у механізмі реалізації права особи на судовий захист (стаття 55 Конституції України) [1] та реалізації всього обсягу конституційних прав і свобод громадян.

Зростання тиску на адвокатуру загрожує погіршенням стану дотримання прав людини в Україні. Обидві тенденції мають бути оцінені, а висновки – через інструменти для змін у державній політиці в цій сфері – дієво-процесуально врегульовані та імplementовані в законодавство України.

За змістом ст. 64 Конституції України [1] конституційне право кожного на професійну правничу допомогу не може бути обмежене. Ніхто – ні громадяни, ні держава – не має права перешкоджати отриманню правової допомоги.

Неприпустимість ототожнення адвоката з клієнтом є однією з найгостріших проблематичних тенденцій, зростання яких потребує наукового дослідження, аналізу, правового обґрунтування з метою подальшої законотворчої ініціативи та процесуальної реалізації висновків науковців та практиків у цій сфері для встановлення чітких законодавчих запобіжників і конкретних видів відповідальності посадових осіб.

Способів впливу на адвоката через інструмент ототожнення адвоката з клієнтом є декілька, і стурбованість викликає саме проблематика зростання кількості таких випадків через «вживлення» в повсякденну процесуальну роботу певних схем позапроцесуального тиску та усунення адвоката із справи; психологічного, фізичного, матеріального впливу на адвоката в ході обшуків його робочого місця та місця його мешкання; психологічне примушування клієнта відмовитися від адвоката; відведення адвоката із справи шляхом створення штучних умов для відводу адвоката в процесуальний спосіб.

Сучасний стан цієї проблеми є загрозливим через зростання кількості подібних випадків. Професійні права та гарантії адвокатської діяльності попри конституційну, процесуальну та профільну законодавчу базу – під виглядом невідкладних процесуальних дій – порушуються із завуальованою метою: або намагання порушити адвокатську таємницю, або – порушити процесуальні гарантії професійної діяльності адвоката, або психологічно змусити адвоката усунутись від ведення справи клієнта.

Неврегульованість процесуальних та правових механізмів, які б могли бути чіткими правовими маркерами і беззаперечними процесуальними способами захисту адвоката в кримінальній справі є реальною і не вирішеною проблемою, яка гостро потребує визначеного способу захисту і судового контролю.

Виклад основного матеріалу. Сучасний розвиток права та інститутів державних органів досудового слідства, враховуючи нову хвилю судово-правової реформи, яка може суттєво вплинути на подальшу долю адвокатури в Україні; стрімке поширення випадків тиску на адвокатів з боку держави, особливо правоохоронних органів, проведення безпідставних оперативно-розшукових та слідчих дій щодо адвокатів та членів їхніх сімей; збільшення кількості випадків посягання на життя, здоров'я, особистість безпеку, недоторканність житла та іншого володіння адвокатів; непорушність адвокатської таємниці та інші гарантії адвокатської діяльності; незаконного перешкоджання останній; недостатній обсяг прав адвокатів та гарантій адвокатської діяльності, необхідність їх подальшого розширення.

Цілі адвокатури: забезпечення сталого розвитку інституту адвокатури, сприяння її розвитку та зміцненню авторитету в суспільстві та державі; захист професійних прав та гарантій

адвокатської діяльності; врахування міжнародних стандартів розвитку адвокатської професії та кращого досвіду іноземних країн; недопущення порушень праві свобод людини і громадянина; утвердження в Україні принципів правової держави та громадянського суспільства; донесення та врахування спільної наукової думки та участі адвокатської спільноти в державотворчих процесах, що потребує широкого професійного обговорення і законотворчого реагування.

Наголошуючи на конституційному статусі адвокатури зазначимо, що ніхто не може обмежити конституційне право громадян на професійну правничу допомогу; професійні права. Честь і гідність адвоката гарантуються і охороняються Конституцією України, законом України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» [2] та іншими законами, а життя, здоров'я, честь і гідність адвоката перебувають під охороною держави і посягання на них тягне за собою відповідальність, передбачену законом.

Зокрема, заборона будь-якого втручання і перешкод здійсненню адвокатської діяльності; заборона вимагати від адвокатів та від професійно пов'язаних із ними осіб надання відомостей, що є адвокатською таємницею; заборона допиту адвокатів з питань, що містять адвокатську таємницю; окремий порядок проведення стосовно адвокатів оперативно-розшукових заходів чи слідчих дій, що можуть проводитися виключно з дозволу суду; заборона проведення огляду, розголошення, витребування чи вилучення документів, пов'язаних із здійсненням адвокатської діяльності; спеціальний режим охорони життя, здоров'я, честь і гідність адвокатів та членів їхніх сімей (ст. 397 КК України [4] – втручання в діяльність захисника чи представника особи, ст. 398 КК України – погроза або насильство щодо захисника; ст. 399 КК України – знищення майна захисника чи представника; ст. 400 КК України – посягання на життя захисника чи представника); заборона втручання у приватне спілкування адвокатів з клієнтами; заборона втручання у правову позицію адвоката та багато інших (ст. 23 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність») [2].

Конституційне право на професійну правову допомогу необхідно розглядати як один з ключових елементів у механізмі реалізації права особи на судовий захист (ст. 55 Конституції України) [1] та реалізації всього обсягу конституційних прав і свобод громадян. За змістом ст. 64 Конституції України [1] конституційне право кожного на професійну правничу допомогу не може бути обмежене. Ніхто – ні громадяни, ні держава – не має права перешкоджати отриманню правової допомоги. Але необхідно звернути увагу на те, що зазначені та інші гарантії адвокатської діяльності спрямовані на забезпечення саме клієнтів адвокатів ефективною правовою (правничою) допомогою та є системою гарантованих державою запобіжників будь-якого стороннього впливу.

Звернемося до п. 16 ч. 1 ст. 23 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» [2], яка закріплює один із видів гарантії адвокатської діяльності – заборону ототожнювати адвоката з клієнтом.

Проблематика правової заборони на ототожнення адвокатів з клієнтами встановлена Основними принципами про роль юристів ООН і є міжнародним стандартом гарантій адвокатської діяльності [3].

На жаль, в Україні порушення цієї заборони перетворюється на поширену практику в діяльності судів і правоохоронних органів. Відкриваються провадження, де адвокат ідентифікується як учасник злочинного угруповання разом із своїм клієнтом.

Окремо слід зазначити те, що висвітлення цих тем засобами інформації та активістами формують негативну громадську думку про інститут адвокатури та спроби чинити максимальний тиск на захисників у окремих судових справах.

Ототожнення адвокатів з клієнтами – це не тільки заяви окремих осіб або упереджені висловлювання. Цей певний, вже усталений тип порушень професійних прав адвокатів, який на сучасному етапі розвитку держави набув нової форми – агресивної тактики та форми поведінки, стратегії такої поведінки, часто і замовний характер таких дій, замаху на життя адвоката, намагання психологічного та фізичного впливу з боку окремих радикальних організацій та окремих осіб. Ці дії не тільки є морально загрозливими, вони є дискримінаційними за принципом порушення рівності всіх перед законом і порушення конституційних прав лю-

дини і громадянина. І простого констатування цих фактів, або інформування міжнародних партнерів як про окремі випадки ототожнення адвоката з клієнтом у резонансних справах, так і про усталену тенденцію у практиці судів, правоохоронців та громадських активістів, явно недостатньо.

Відсутність оперативного судового контролю в проблематиці тиску на адвоката, ігнорування органами досудового слідства заборони ототожнювати адвокатів з клієнтами, відсутність механізму швидкої конкретної правової реакції, відсутність тенденції реакції держави на кожен випадок такого порушення прямо пов'язані з відсутністю дієвого механізму притягнення винних осіб до відповідальності і поблажливостю у виді покарання за вчинення зазначених правопорушень.

Результатом неврегульованості цих процесів є ганебний для держави стан захисту професійних прав та гарантій адвокатської діяльності. У статистичних даних цей результат має такий вигляд.

В Україні в провадженні за період з 2013 р. (дата початку функціонування Єдиного реєстру досудових розслідувань) по теперішній час за статтями 397–400 КК України перебувають 512 кримінальних проваджень, за якими не прийнято жодного рішення, що складає приблизно 44% (рис.1) [5]. Наведемо аналіз:

Таблиця 1

Аналіз порушених кримінальних проваджень за фактами порушення прав адвокатів в Україні в цілому по роках

Рік	Кількість проваджень
2013	310
2014	135
2015	178
2016	234
2017	315
1 квартал 2018 року	48

Таким чином, зростання рівня злочинів, спрямованих на перешкоджання здійсненню адвокатами своїх професійних прав, має такий вираз (рис. 1):

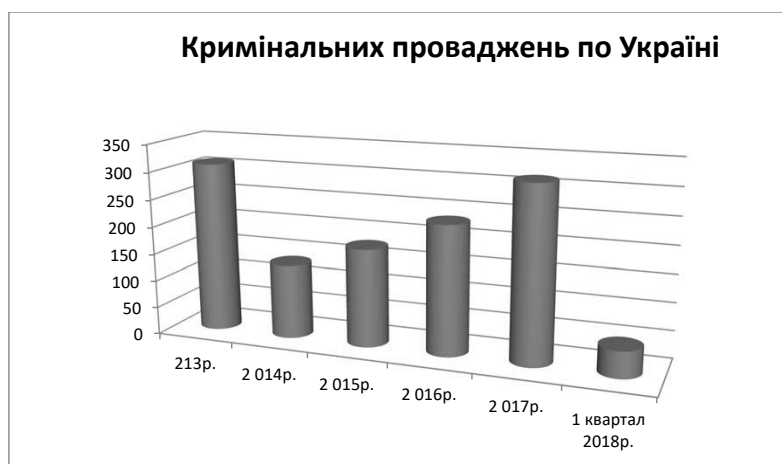


Рис. 1. Зростання рівня злочинів, спрямованих на перешкоджання здійсненню адвокатами своїх професійних прав.

За результатами 2019 р. статистика порушень професійних прав та гарантій адвокатської діяльності лише по Київській області має таку тенденцію зростання (рис. 2):

НАЙБІЛЬШ ПОВТОРЮВАНІ ПОРУШЕННЯ ПРОФЕСІЙНИХ ПРАВ АДВОКАТІВ:

1. Вилучення документів, комп'ютерної техніки та електронних носіїв, на яких міститься інформація, що становить адвокатську таємницю.
2. Проведення слідчих дій в приміщеннях адвокатів без завчасного повідомлення Ради адвокатів Київської області.
3. Проведення обшуків службовими особами правоохоронних органів, які не зазначені в ухвалі суду та не уповноважені на проведення процесуальних дій.

Показники за 2019 рік

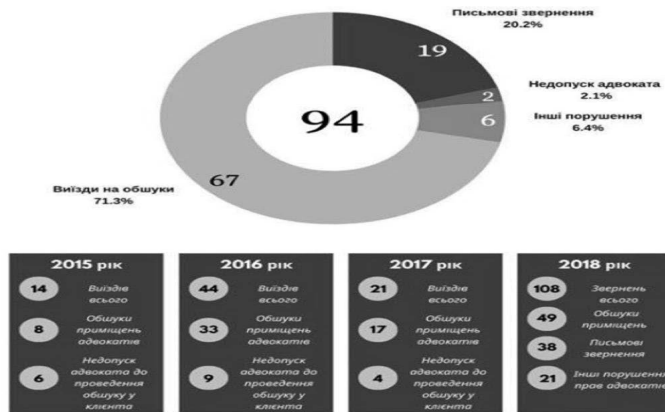


Рис. 2. Статистика порушень професійних прав та гарантій адвокатської діяльності по Київській області.

Рада адвокатів Дніпропетровської області провела свій аналіз та надала звіт про порушення професійних прав та гарантій адвокатської діяльності в Дніпропетровській області за 2019 р. (рис. 3).

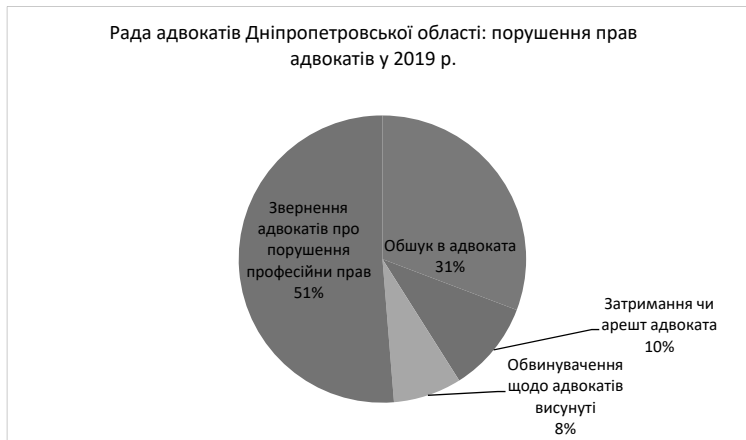


Рис. 3. Порушення прав адвокатів Дніпропетровської області у 2019 році

Переслідування та утиски представників юридичної професії завдають удар по самому серцю конвенційної системи. Тому обшуки в будинках або офісах адвокатів мають підлягати особливо суворому контролю. Цій проблематиці дав правову оцінку ЄСПЛ у рішенні щодо справи «Круглов та інші проти Росії» (заява № 11264/04 і 15 інших заяв) [6].

Таким чином, відсутність гарантії держави в невідворотності покарання за фактом кожного порушення професійних прав адвоката та гарантій адвокатської діяльності; невідзначеність держави та відсутність створеної системи **особливих гарантій прав адвокатів в цілому і професійної таємниці особливо** – в інтересах належного відправлення правосуд-

дя, з огляду на роль адвокатів як посередників між сторонами спору і судами – є негативним явищем в умовах сучасного розвитку права і держави в Україні, яке потребує безвідкладного реагування та виправлення на законодавчому рівні.

Окрему роль в забезпеченні виконання вимог законодавства, що гарантує захист професійних прав і гарантій адвокатської діяльності, відіграє такий вагомий важель, як участь незалежного спостерігача під час проведення окремої категорії слідчих розшукових і процесуальних дій і рішень, яким є представник професійної адвокатської спільноти – член ради адвокатів.

Так, ч. 2 ст. 23 Закону України «Про адвокатуру і адвокатську діяльність» [2] встановлено, що під час проведення обшуку чи огляду житла, іншого володіння адвоката, приміщень, де він здійснює адвокатську діяльність, тимчасового доступу до речей і документів адвоката має бути присутній представник ради адвокатів регіону. Для забезпечення його участі службова особа, яка буде проводити відповідну слідчу дію чи застосовувати захід забезпечення кримінального провадження, завчасно повідомляє про це раду адвокатів регіону за місцем проведення такої процесуальної дії.

Порушення вказаних гарантій полягає в перекручуванні зазначеної процедури при проведенні обшуку і має такий вигляд: спочатку посадові особи досудового слідства/чи процесуальний керівник прибувають на місце проведення обшуку в приміщення робочого місця адвоката і лише після цього відбувається (як правило телефонне) повідомлення ради адвокатів відповідного регіону про необхідність прибути до адвоката на місце обшуку. Проблема неврегульованості терміна «завчасне повідомлення» віддає такий важливий інструмент гарантій адвокатської діяльності, як «завчасність» на особистий розсуд посадової особи, що проводить обшук. Можливо, у невеличкому населеному пункті таке «завчасне» повідомлення дасть можливість прибути представнику ради адвокатів за 15 хвилин, але в такому місті, як Дніпро прибути на обшук менш ніж за півгодини неможливо, у місті Києві це може зайняти і 1 годину. Законодавець не визначив час, який є достатнім; термін «завчасність», чим і надав посадовим особам досудового слідства можливість особистого його тлумачення і маніпулювання ним.

Але за наявності завчасного повідомлення ради адвокатів неприбуття для участі в обшуку його представників не перешкоджає проведенню такого обшуку. І обшук проводиться, попри прописані в Законі [2] гарантії, які мали сприяти недопущенню порушення адвокатської таємниці і гарантій адвокатської діяльності. Адже гарантія перебування незалежного професійного спостерігача від професійної адвокатської спільноти є запобіжником у недопущенні незаконного втручання в професійну діяльність адвоката і захистом від несанкціонованого розкриття адвокатської таємниці щодо інших клієнтів обшукуваного адвоката, стосовно якого судовим рішенням про дозвіл на обшук приміщення не надано право на розкриття адвокатської таємниці. Адже гарантія недоторканності адвокатської таємниці є одним із основоположних інститутів захисту прав та основоположних свобод людини.

Тенденція категоричного недотримання вимог щодо гарантій професійної діяльності адвокатів, чітко визначених п. 12 ч. 1 ст. 23 Закону України «Про адвокатуру і адвокатську діяльність» [2], згідно з яким орган або посадові особи, що затримали адвоката або застосували до нього запобіжний захід, зобов'язані негайно повідомити про це відповідну раду адвокатів регіону.

Необхідно знов звернути увагу на законодавче визначення терміна «негайно», і на відсутність правових наслідків щодо посадових осіб, які, розтлумачивши термін «негайно» в проміжок певного часу, або повідомили відповідну раду адвокатів регіону про затримання адвоката, або через годину, або через дві. Які наслідки цих неправомірних дій для посадової особи? Жодних.

Саме тому, через відсутність загрози невідворотного покарання, механізму швидкого реагування на порушення маємо мінімальний рівень поваги і до Закону, і до статусу адвоката, і до професії, і до інституту адвокатури в цілому.

Такі законодавчі вимоги забезпечення дотримання професійних прав та гарантій адвокатської діяльності, як, наприклад, надання оригіналу та копії ухвали слідчого судді про дозвіл на проведення обшуку навіть при перевірці тексту ухвали на відповідність, наприклад, фактичним даним (правильність адреси, прізвища, строк дії ухвали тощо), не нада-

ють можливості оперативної реакції і припинення порушення відповідних прав ані на стадії винесення ухвали слідчого судді (вона окремо не оскаржується), ані на стадії виконання цієї ухвали (процес і процедура проведення обшуку також окремо не оскаржуються, ст. 235 Кримінального процесуального кодексу) [7].

Наприклад, в ухвалі слідчого судді, якою надається дозвіл на обшук в приміщенні адвокатського об'єднання зазначено, що суд для відшукування документів, які цікавлять слідство і які перепбувають в адвоката А., дозволяє обшукати приміщення в будівлі № 13, де розташовано Адвокатське об'єднання «ХХХ». Таким чином, заздалегідь розуміючи, що адвокатське об'єднання, це юридична особа, створена шляхом об'єднання двох або більше адвокатів (учасників) (ст. 15 ЗУ «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» [2], тобто в обшукуваному приміщенні знаходяться робочі місця 2 і більше адвокатів), і таким формулюванням в ухвалі слідчого судді наперед надається органу досудового слідства можливість і право порушувати адвокатську таємницю інших адвокатів – членів адвокатського об'єднання, які перебувають в цьому приміщенні і які жодним чином не причетні до цього кримінального провадження. Такі вимоги закону, як, наприклад, неприпустимість проведення огляду, витребування та вилучення документів, пов'язаних зі здійсненням адвокатської діяльності, враховуючи, що це є порушенням п. п. 2, 4 ч. 1 ст. 23 профільного закону та ст. 161 КПК України [7], - в таких випадках прямо не виконуються.

Окремо слід відзначити проблему присутності так званих «маски-шоу» – оперативних спецпідрозділів для силової підтримки слідчого, який проводить обшук в робочому приміщенні адвоката. Питання дотримання гарантій адвокатської діяльності у цьому випадку виникають не лише через високу ймовірність безпідставного застосування з їхнього боку фізичної сили і психологічного тиску на адвоката, але і в процесуальній підставі такого тиску, що начебто просто було врегулювати шляхом надання слідчим обшукуваній особі постанови керівника органу досудового розслідування про створення групи слідчих/прокурорів (ч. 2 ст. 38, п. 1 ч. 2 ст. 39, ч. 1 ст. 236 КПК) [7]. Але за відсутності представника ради адвокатів і присутності 15 і більше осіб у масках, які мають можливість вільно та неконтрольовано пересуватися по об'єкту, де розпочався обшук, це практична проблема. Намагання держави, йти шляхом вирішення цих проблем знайшло своє часткове відображення при прийнятті змін до КПК України (наприклад, у частині обов'язкового порядку фіксації обшуку за допомогою аудіо- і відеозапису та інші: зміни, внесені згідно із Законами № 394-VIII від 13.05.2015, № 769-VIII від 10.11.2015, № 2213-VIII від 16.11.2017; в редакції Закону № 2147-VIII від 03.10.2017), але комплексно ці зміни ситуацію докорінно не змінили.

Висновок. Таким чином, незважаючи на той факт, що порушення гарантій адвокатської діяльності тягнуть за собою дисциплінарну та кримінальну відповідальність, зокрема за ст. ст. 162, 364, 365, 367, 397, 398, 399 Кримінального кодексу України, ці норми фактично є «мертвими», вони не працюють, тобто роль запобіжника, яку покладав на них законодавець (гарантія неприпустимості порушень), вони не виконують, бо є неефективним методом захисту. Необхідно, по-перше, розробити нову вдосконалену, науково-обґрунтовану концепцію захисту і неухильного дотримання норм Конституції та законів України щодо прав і гарантій адвокатської діяльності з метою встановлення дієвих механізмів запобігання та недопущення оперативного реагування та судового контролю у випадках посягання на життя, здоров'я адвоката, недоторканність його офісу чи іншого володіння, перешкоджання здійсненню адвокатської діяльності. Беззастережно встановити право адвоката на застосування не заборонених законом технічних засобів без будь-якого дозволу посадових осіб або суду, в тому числі з метою фіксації не тільки обшуку та огляду, а й інших процесуальних дій, у яких адвокат бере участь; законодавчо забезпечити безперешкодний доступ до приміщень судів у робочий час, а також до приміщень судів, органів прокуратури, поліції, правоохоронних органів, установ для попереднього ув'язнення та виконання покарань, органів державної влади у будь-який час, якщо в цих приміщеннях перебуває або утримується клієнт; процесуально зафіксу-

вати обов'язковість участі адвоката у будь-яких слідчих або процесуальних діях, у яких бере участь клієнт або які проводяться відносно клієнта; законодавчо забезпечити право на оскарження в стадії досудового слідства процедури обшуку, тимчасового доступу до речей та документів.

По-друге, розширити обсяг гарантій адвокатської діяльності, законодавчо передбачивши, що затримання адвоката або обрання стосовно нього запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою чи домашнього арешту до ухвалення обвинувального вироку судом не може бути здійснено без згоди відповідної ради адвокатів регіону; будь-які заходи забезпечення кримінального провадження, оперативно-розшукові заходи та слідчі (розшукові) дії, в тому числі негласні, відносно адвоката, застосування до нього запобіжного заходу, затримання або будь-яке обмеження свободи пересування адвоката під час досудового розслідування кримінального правопорушення має здійснюватися виключно у зв'язку із кримінальними правопорушеннями, у вчиненні яких підозрюється адвокат на підставі ухвали слідчого судді відповідного суду, постановленої за клопотанням Генерального прокурора України, його заступників, прокурора області (така ухвала може бути оскаржена); законодавчо визначити, що копія повідомлення адвоката про підозру у вчиненні кримінального правопорушення має одночасно вручатися (направлятися) представнику ради адвокатів регіону; під час затримання адвоката, повідомлення йому про підозру має бути забезпечена обов'язкова присутність члена ради адвокатів регіону, повідомленої завчасно у розумні строки; прямо законодавчо заборонити огляд та вилучення належних адвокату засобів зв'язку, комп'ютерної техніки та накопичувачів інформації, які можуть містити адвокатську таємницю, незалежно від наявності згоди клієнта; законодавчо закріпити визнання представника Ради адвокатів України та регіону учасником кримінального провадження з визначенням у КПК України його процесуального статусу, правом не лише бути завчасно (не менш ніж за три години) повідомленим про слідчу дію та бути присутнім при її проведенні, а й право ставити запитання, подавати свої зауваження та заперечення щодо порядку проведення певних процесуальних дій, що зазначаються у протоколі.

По-третє, посилити кримінальну відповідальність за злочини проти адвокатів, у тому числі за рахунок посилення санкцій ст. 397, 398, 399, 400 КК України, вміщення в диспозицію зазначених статей слова «адвокат» поряд зі словами «захисник» та «представник»; встановити кримінальну відповідальність за проведення щодо адвоката незаконних слідчих дій (обшук, вилучення речей бо документів, допит адвоката як свідка тощо), які здійснено завідомо без достатніх підстав або які призвели до примусового розголошення адвокатської таємниці (можливо за рахунок доповнення диспозиції ст. 397 КК України). Встановити дисциплінарну відповідальність за виявлення неповаги до адвокатської професії та адвокатів.

Список використаної літератури

1. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Про адвокатуру та адвокатську діяльність: Закон України від 05 липня 2012 р. Відомості Верховної Ради України. 2013. № 27. Ст. 282.
3. Основні принципи, що стосуються ролі юристів. Прийнято Восьмим Конгресом ООН щодо передження злочинності та поведження з правопорушниками; Гавана, 27 серпня – 7 вересня 1990 року.
4. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України / Д.С. Азаров та ін.; за заг. ред. О.М. Джужі, А.В. Савченка, В.В. Чернея. К.: Юрінком Інтер, 2017. 1104 с.
5. Мацко В. Гарантії адвокатської діяльності міф чи реальність. URL: <https://unba.org.ua/publications/3464-garantii-advokats-koi-diyal-nosti-mif-chi-real-nist.html>.
6. Практика ЕСПЛ. Український аспект. «ECHR. Ukrainian Aspect». URL: <https://www.echr.com.ua/yespl-nagadav-suddyam-pro-kriteri%D1%97-pravomirnosti-obshukiv-v-advokativ/>
7. Кримінальний процесуальний кодекс України. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2013. № 9-10, № 11-12, № 13. Ст. 88. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>.

PROCEDURAL FEATURES, PROBLEMS AND NEGATIVE TRENDS OF GROWTH VIOLATION OF PROFESSIONAL RIGHTS OF LAWYERS AND GUARANTEES OF THEIR ACTIVITIES

Olena V. Antonuk, PhD in Legal Sciences, Department of Law, Alfred Nobel University (Ukraine)

E-mail: 101sprava@gmail.com

DOI: 10.32342/2709-6408-2020-1-1-21

Key words: *lawyer, lawyer's secret, law, protection, law, law-making.*

Emphasizing the constitutional status of the bar, it is stated that no one can restrict the constitutional right of citizens to professional legal assistance; professional rights, honor and dignity of a lawyer are guaranteed and protected by the Constitution of Ukraine, the Law of Ukraine „On Advocacy and Advocacy“ and other laws, and life, health, honor and dignity of a lawyer are protected by the state and encroach on a liability under the law. In particular: prohibition of any interference and obstacles to the practice of advocacy; Prohibition to require lawyers and professionally related persons to provide information that is a lawyer's secret; prohibition of interrogation of lawyers on issues that contain legal secrecy; a separate procedure for conducting operative-investigative measures or investigative actions against lawyers, which may be carried out only with the permission of the court; prohibition to inspect, disclose, demand or seize documents related to the practice of advocacy; special regime of protection of life, health, honor and dignity of lawyers and members of his family (Article 397 of the Criminal Code of Ukraine - interference in the activities of a lawyer or representative of a person, Article 398 of the Criminal Code of Ukraine – threat or violence against a lawyer; Article 399 of the Criminal Code of Ukraine - destruction of the property of a defender or representative; Article 400 of the Criminal Code of Ukraine - encroachment on the life of a defender or representative); prohibition of interference in private communication of lawyers with clients; prohibition of interference in the legal position of a lawyer and many others (Article 23 of the Law of Ukraine “On Advocacy and Advocacy”). The constitutional right to professional legal assistance should be considered as one of the key elements in the mechanism of exercising a person's right to judicial protection (Article 55 of the Constitution of Ukraine) and exercising the full scope of constitutional rights and freedoms of citizens. According to Art. 64 of the Constitution of Ukraine the constitutional right of everyone to professional legal assistance cannot be limited. No one - neither citizens nor the state - has the right to obstruct legal aid. However, it should be noted that these and other guarantees of advocacy are aimed at providing clients of lawyers with effective legal (legal) assistance and are a system of state-guaranteed safeguards against any outside influence. Lack of operative judicial control over the issue of pressure on a lawyer, disregard by the pre-trial investigation authorities of the ban on identifying lawyers with clients, lack of a mechanism for quick specific legal response, lack of tendency of the state to react to each case of such violation are directly related to responsibility and indulgence in the form of punishment for committing these offenses.

References

1. The Verkhovna Rada of Ukraine (1996), Constitution of Ukraine (1996), Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy, no. 30, 141 p.
2. The Verkhovna Rada of Ukraine (2013), **The law of Ukraine „About advocacy and advocacy“** Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy, no. 27, art. 282.
3. International document (1990), „Basic principles concerning the role of lawyers. Adopted by the Eighth UN Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders“, Havana, available at: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_313#Text (Accessed 17 April 2020).
4. Dzhuzha, O.M., Savchenko, A.V., Cherniei, V.V. (2017). *Naukovo-praktychnyi komentar Kryminalnoho kodeksu Ukrainy* [Scientific and practical commentary on the Criminal Code of Ukraine]. Kyiv, Yurinkom Inter, 1104 p.
5. Matsko, V. (2018) *Harantii advokatskoi diialnosti mif chy realnist* [Guarantees of advocacy myth or reality]. Available at: <https://unba.org.ua/publications/3464-garantii-advokats-koi-diyal-nosti-mif-chi-real-nist.html> (Accessed 17 April 2020).
6. *Praktyka ESPL. Ukrainskyi aspekt* [ECHR. Ukrainian Aspect] Available at: <https://www.echr.com.ua/yespl-nagadav-suddyam-pro-kriter%D1%97-pravomirnosti-obshukiv-v-advokativ/> (Accessed 17 April 2020).
7. The Verkhovna Rada of Ukraine (2013), **The Criminal Procedure Code of Ukraine, Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy**, no. 9-10, no. 11-12, no. 13, art. 88. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17> (Accessed 17 April 2020).

Одержано 20.04.2020.

МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

УДК 341.01(477)

DOI: 10.32342/2709-6408-2020-1-1-22

В.О. ГЛУШКОВ,

*доктор юридичних наук, професор,
академік Європейської академії безпеки та конфліктології, заслужений юрист України,
професор кафедри тактико-спеціальної підготовки
Академії Державної пенітенціарної служби (м. Чернігів)*

КОНФЛІКТОГЕННІ ЗОНИ УКРАЇНИ В УМОВАХ НОВОГО СВІТОВОГО ПОРЯДКУ

У статті з'ясовано, що світовий порядок являє собою планетарну глобальну ієрархічну систему міжнародних зв'язків і відносин між державами або союзами держав, яка одержала міжнародно-правове закріплення і має розподіл політичних ролей на планетарному чи регіональному рівнях. Це есхатологічний, месіанський проект, в основі якого перебуває ідея політико-економічного панування певної окультної верхівки фінансової олігархії, що спирається на ідеологічну і спекулятивно-лихварську революцію, що виникла в результаті цього нового мислення; він має багаторівневу взаємозалежну і взаємообумовлену ієрархічну структуру держав.

Визначено, що однією із головних цілей Нового світового порядку є космополітизація людства. Проблеми побудови сучасного монополярного світового порядку полягають у претензіях США на планетарну гегемонію, які після розвалу Радянського Союзу відчули себе єдиною наддержавою і намагаються встановити свій світовий порядок імперської спрямованості. Теоретично обґрунтовано, що для досягнення своїх стратегічних завдань США формують центри сили в Європі, Азії й Америці, що мають стати опорою для встановлення нового монополярного світового порядку, які утворюються в умовах клубка їх протиріч із США, тому що протиріччя існують між континентами і світовими регіонами з їхніми геополітичними центрами сили (такими є Німеччина в Західній Європі, Росія – у Східній, Японія і Китай в Азії). Одним із зовнішньоекономічних чинників розвитку Східної Європи є ісламський ринок, що формується на чолі з Туреччиною. Акцентовано увагу, що наразі найбільш складною проблемою в геополітичному просторі України є Крим, тому що він знаходиться в конфліктонебезпечній точці – там перехрещуються ісламська, євразійська і європейська геополітичні формації. Обґрунтовано думку, що Україна перебуває в зоні політичних конфліктів, і в основі багатьох з них – саме геополітичні чинники, які дають підстави стверджувати про можливість виникнення і розвитку тероризму в Україні на основі наявних протиріч і чітких інтересів різноманітних геополітичних сил як внутрішнього, так і зовнішнього характеру.

Ключові слова: політичні конфлікти, стратегічні завдання, геополітичний простір, транзитивна монополярність, світовий порядок.

В статье выяснено, что мировой порядок: представляет собой планетарную глобальную иерархическую систему международных связей и отношений между государствами или союзами государств, которая получила международно-правовое закрепление и имеет распределение политических ролей на планетарном или региональном уровнях. Это эсхатологический, мессианский проект, в основе которого находится идея политико-экономического господства определенной оккультной верхушки финансовой олигархии, опирающейся на идеологическую и спекулятивно-ростовщическую революцию, возникшую в результате этого нового мышления; он имеет многоуровневую взаимозависимую и взаимообусловленную иерархическую структуру государств.

Определено, что одной из главных целей Нового мирового порядка является космополитизация человечества. Проблемы построения современного монополярного мирового порядка заключаются в претензиях США на планетарную гегемонию, которые после развала Советского Союза по-

чувствовали себя единственной сверхдержавой и пытаются установить свой мировой порядок имперской направленности. Теоретически обосновано, что для достижения своих стратегических задач США формируют центры силы в Европе, Азии и Америке, которые должны стать опорой для установки нового монополярного мирового порядка и образуются в условиях клубка их противоречий со США, потому что противоречия существуют между континентами и мировыми регионами с их геополитическими центрами силы (такими являются Германия в Западной Европе, Россия – в Восточной, Япония и Китай в Азии). Одним из внешнеэкономических факторов развития Восточной Европы является исламский рынок, формирующийся во главе с Турцией. Акцентируется внимание, что сейчас наиболее сложной проблемой в геополитическом пространстве Украины является Крым, так как он находится в конфликтоопасной точке – там перекрещиваются исламская, евразийская и европейская геополитические формации. Обосновано мнение, что Украина находится в зоне политических конфликтов, и в основе многих из них находятся именно геополитические факторы, которые дают основание утверждать о возможности возникновения и развития терроризма в Украине на основе имеющихся противоречий и четких интересов различных геополитических сил как внутреннего, так и внешнего характера.

Ключевые слова: политические конфликты, стратегические задачи, геополитическое пространство, транзитивная монополярность, мировой порядок.

Постановка проблеми. Активізація євроінтеграційних процесів, прагнення до забезпечення високих європейських стандартів у сфері забезпечення кожною державою національної безпеки викликають певну напруженість внутрішнього та зовнішнього характеру, що може сприяти розвитку конфліктогенних ситуацій. Актуалізація цієї проблематики пов'язана з необхідністю виявлення та локалізації конфліктогенних місць для побудови профілактичної діяльності державних органів. Це має значення і для такої країни Європи, як Україна у зв'язку з особливостями її геополітичного становища.

Предметом дослідження є конфліктогенні зони України в умовах Нового світового порядку. Методологічною основою статті є низка загально-наукових і спеціальних методів пізнання, вибір яких продиктовано особливостями її мети і завдань, об'єкта і предмета. За допомогою історико-політичного методу було встановлено історичні та політико-правові витоки і розвиток вчення про конфліктогенні зони України у сучасних умовах.

Метою дослідження є розвиток вчення про конфліктогенні зони України в умовах Нового світового порядку. Висновок: на основі дослідження сформульовано поняття світового порядку, визначено місце України в системі держав, а також основні конфліктогенні зони.

Виклад основного матеріалу. Світовий порядок являє собою планетарну глобальну ієрархічну систему міжнародних зв'язків і відносин між державами або союзами держав, що одержала міжнародно-правове закріплення і має розподіл політичних ролей на планетарному або (і) регіональному рівнях. Він має багаторівневу взаємозалежну і взаємообумовлену ієрархічну структуру держав, у яких різний ступінь політичного значення – від глобального до регіонального. У цій ієрархії розташовані держави, які знаходяться на найвищому щаблі і мають статус великих, і держави, що знаходяться на більш низькому щаблі ієрархії – регіональні. Новий світовий порядок являє собою есхатологічний, месіанський проект, в основі якого – ідея політико-економічного панування певної окультної верхівки фінансової олігархії, що спирається на ідеологічну і спекулятивно-лихварську революцію, що виникла в результаті цього нового мислення. Основною метою мондіалістів є побудова Нового світового порядку на планетарному рівні. Структура Нового світового порядку, на думку його творців, має базуватися на таких основних принципах: економічному, геополітичному, етнічному, релігійному, ідеологічному, юридичному, державному.

В умовах Нового світового порядку виникла нова геополітична категорія – «Золотий мільярд», суть якого зводиться до глобального умовного поділу людства за гео економічним критерієм на основі виділення двох груп населення землі – забезпеченої – «золотий мільярд» та іншої частини людства – тієї, яка забезпечує. Ця категорія безпосередньо пов'язана з такими геополітичними поняттями, як «заможна Північ» і «бідний Південь». У таких умовах світ підпорядковується єдиній олігархо-мондіалістській, безжально експлуаторській і принизливо-ультимативній монополярній владі. У світі отримує розвиток нова глобальна проблема – поява мільйонів перманентно «зайвих» людей – безробітних, що буде сприяти масовій нелегальній міграції населення з бідного Півдня і бідної Півночі.

Космополітизація людства – це одна з головних цілей Нового світового порядку. Сучасні розрахунки також свідчать, що для підтримання комфорту західного стандарту матеріальних і енергетичних ресурсів планети достатньо тільки для 1 мільярду («золотого мільярду»), тобто однієї восьмої людства, іншим «вхід заборонено» та запропоновано знизити кількість населення різними шляхами, в тому числі і шляхом конфліктів.

Закінчення холодної війни, руйнація біполярного світу, розвал Радянського Союзу, юридично закріплені Біловезькими угодами, визначили структуру сучасної геополітичної ситуації планетарного масштабу. Три слов'янські держави, що створилися (Білорусь, Росія та Україна) обрали три різні шляхи розвитку і політики, побудови геополітичного партнерства. Швидкий розвал євразійської держави, що протягом багатьох років забезпечувала стабільність у Європі і світі, має історичні корені, в основі яких перебувало геополітичне протистояння не просто Східної і Західної Європи (Росії та Заходу), а двох різних цивілізацій. Історичне протистояння Росії та Заходу обумовлюється, насамперед, геополітичними (Суходіл – Море) і цивілізаційними (Слов'янсько-православна – Західна) чинниками. Насамперед основною метою Заходу було знищення Росії як основного геополітичного супротивника, а не ідеологічного ворога.

Проблеми побудови сучасного монополярного світового порядку полягають у претензіях на планетарну гегемонію США, які після розвалу Радянського Союзу відчували себе єдиною наддержавою і намагаються встановити свій світовий порядок імперської спрямованості – «Рах Americana» – «третьою американською імперією з балканським кордоном». США фактично вибудовують лінійну схему нового світового порядку, що має глобальну уніфікацію західних ліберальних цінностей.

Відмінною рисою сучасної транзитивної монополярності є відсутність між центрами чітких конфронтаційних розмежувань. Спрацьовує стара геополітична парадигма співвідношення континентальної і морської моці, в сучасних умовах здійснюється потужне протистояння таласократичних і телурократичних сил, з одного боку, США, а з іншого, – розмитий телурократичний простір без єдиного центру, що перебуває в стадії організації (Китай, Росія).

Сучасна політична наука має у своєму розпорядженні значну кількість прямих і непрямих ознак перебування європейської цивілізації в стадії занепаду, зокрема, війна і збройні конфлікти, розвал Радянського Союзу, розвиток аморальності, бездуховності і девіантних форм поведінки, у тому числі зростання фонових явищ, криміналізація населення і корумпованість державного апарату, транскультурація неєвропейських цивілізацій, поява нових захворювань, неспроможність західноєвропейських держав подолати негативні прояви міграційних процесів тощо. Проблемами також стають злочинна діяльність мафіозних структур, тероризм, наркобізнес, масова нелегальна міграція населення, біженці з різних районів, що створюють сприятливе середовище для всіякого роду конфліктів. Дестабілізують обстановку також неконтрольований технологічний розвиток, надвиробництво, тривале безробіття, забруднення навколишнього середовища, торгові війни, етнічні конфлікти, зростання маргіналізації, дика урбанізація, що посилює ускладнення суспільства, у якому збільшується нерівність у споживанні. Усі ці чинники будуть сприяти втечі від дійсності, наростанню актів протестів, вандалізму.

Для досягнення своїх стратегічних завдань США формують центри сили в Європі, Азії й Америці, що повинні стати опорою для встановлення нового монополярного світового порядку, які утворюються в умовах клубка їхніх протиріч із США, тому що протиріччя існують між континентами і світовими регіонами з їхніми геополітичними центрами сили. Такими є Німеччина в Західній Європі, Росія – у Східній, Японія і Китай в Азії.

Одним із зовнішньоекономічних чинників розвитку Східної Європи є ісламський ринок, що формується на чолі з Туреччиною. Чорноморський геополітичний простір у географічному і політико-системному вигляді являє самостійну систему, що виступає як підсистема європейської (регіональної) системи міжнародних відносин. Росія, Туреччина й Україна в цих рамках беруть участь у формуванні структурних зв'язків, створюючи доцентровосилові відносини в цій системі. Найбільш складною проблемою в геополітичному просторі України є Крим. Стратегічне значення півострова полягає в можливості контролювати країни Близького Сходу, Східної, Південної і Східної Європи, Закавказзя, основні політичні і вій-

ськово-промислові центри України і Росії. На сучасному етапі Крим знаходиться в конфліктонебезпечній точці. Тут перехрещуються ісламська, євразійська і європейська геополітичні формації. У сучасному світопорядку Туреччина – це новий силовий полюс, наддержавна, яка всіма силами бореться за поширення свого впливу в Центральній Азії, не втрачаючи з виду Крим. Індія, Ірак, Іран, Пакистан, Ізраїль, Бразилія, Індонезія починають поступово претендувати на роль регіональних держав, відбувається порушення сформованого світового балансу сил. В умовах зростання економічної могутності Китаю і Японії на Далекому Сході починає зав'язуватися клубок американо-японо-китайських суперечностей.

Розвиток політичних подій останніх років дає підстави припустити, що протікання світової кризи буде важким для будь-якої цивілізації, держави і людства в цілому. Зсув центру світового розвитку в Тихоокеанський регіон буде супроводжуватися збройними конфліктами, економічними кризами, припускається можливість нової світової війни в прогнозованому періоді – середина XXI століття – між східно-тихоокеанським блоком, куди ввійдуть країни Південно-Східної Азії, Латинської Америки і США, і євразійським блоком (Західна і Східна Європа, Росія, арабські країни та Індія).

У зв'язку з нестабільністю перехідного періоду зростає значення військової сили, що має сучасну технологію знищення. Геополітичний зміст полягає в тому, що в міжнародних відносинах рахуються насамперед із силою, а не мораллю. Україна перебуває в зоні політичних конфліктів, і в основі багатьох з них – саме геополітичні чинники, які дають підстави стверджувати про можливість виникнення і розвитку тероризму в Україні на основі наявних протиріч і чітких інтересів різноманітних геополітичних сил як внутрішнього, так і зовнішнього характеру. Геополітичні сили визначають наявність або відсутність, загострення інших конфліктних ситуацій – етнічних, політичних, конфесійних, регіональних, є поштовхом до розвитку процесів регіоналізації і дезінтегрованості території України шляхом дестабілізації обстановки всередині країни. Україна в сучасний період опинилася в центрі «великого трикутника», сторонами якого є Росія – Захід (у тому числі США) – Туреччина.

Особливе конфліктогенне місце в Україні займають такі геополітичні чинники, як Балто-Чорноморська смуга (вісь Європи) і Балкано-Кавказька дуга нестабільності. Балто-Чорноморський пояс, або вісь Європи поділяє Європу на Західну і Східну. Балто-Чорноморська смуга – це проект геополітичного утворення, що може включати об'єднання держав Балтії (Литва, Латвія, Естонія), Польщі, України, Білорусі, Угорщини, Чехії, Словаччини, Румунії, Молдови, основною метою існування якого є ізоляція Росії від Європи і залишення її сам на сам з ісламським світом. Україна – ключова ланка Балто-Чорноморської смуги. Незалежна Україна змінює розстановку сил у Східній Європі, впливає на глобальний баланс сил. Росія без України не зможе зробити жодного кроку щодо повернення частини старих зовнішньополітичних позицій. У цьому плані становить інтерес Декларація Пам'яті і Солідарності Сеймаса Литовської Республіки, Сейму Республіки Польщі та Верховної Ради України. Головна мета США у відносинах із СНД – запобігання російсько-українському протистоянню з приводу подій Другої світової війни. Україна – ключова ланка Балто-Чорноморської смуги. Незалежна Україна змінює розстановку сил у Східній Європі, впливає на глобальний баланс сил. Головна мета США – запобігання російсько-українському зближенню. Крим є складовою частиною такого геополітичного утворення, як Балкано-Кавказька дуга нестабільності, складного геополітичного вузла сучасності, краї якої торкаються Балканського півострова і Північного Кавказу, а вістря вона упирається в Кримський півострів. Існування України в особливій системі геополітичних координат, стратегічність її положення визначає можливість загострення і подальшого розвитку цілого ряду конфліктів. Територіальні, етнополітичні, конфесійні протиріччя можуть трансформуватися у відкриті боротьбу з використанням насильства і терору. Існування трьох геополітичних просторів на території України створює ситуацію «розірваності» держави, що може стати причиною її фрагментації, значного ослаблення або геостратегічного переорієнтування.

Висновок. Таким чином, у статті обґрунтовано проблематику виявлення та локалізації конфліктогенних зон України у світлі Нового світового порядку на основі аналізу сучасних геополітичних вчень – Балто-Чорноморська смуга та Балкано-Кавказька дуга нестабільності.

Список використаної літератури

1. Бедрицкий А.В. Три проекции Крымской идеи. Русский геополитический сборник. 1997. № 2. С. 2–94.
2. Бжезинський З. Україна й Польща в контексті європейської інтеграції. Стратегічна панорама. 1998. № 3-4. С. 26–29.
3. Бжезинський З. Великая шахматная доска. Господство Америки и его геостратегические императивы. М.: Междунар. Отношения, 1999. 256 с.
4. Валецький О.Л., Гончар М.М. Структура геополітичних інтересів України. К.: НІСД, 1995. 94 с.
5. Геополитика югославского конфликта. Элементы. 1992. № 2. С. 20–25.
6. Курьянов Ю.А., Суходольский Е.В. Балкано-Кавказская дуга нестабильности и угрозы национальной безопасности России. Ориентация. 1995. № 5. С. 18–25.
7. Ладиченко В. Балканська війна та Україна. Європа на порозі нового тисячоліття: матеріали Міжнародної конференції (5 травня 1999 р.). Київ, 1999. С. 21–22.
8. Макиндер Х. Географическая ось истории. Элементы. 1996. № 7. С. 26–31.
9. Маначинський О.Я. Сучасні воєнно-політичні відносини України із суміжно-прилеглими державами. К.: НІСД, 1996. 90 с.
10. Небоженко В.С. Соціальна напруженість і конфлікти в українському суспільстві. К.: Абрис, 1994. 64 с.
11. Україна та проблеми безпеки в Чорноморсько-Каспійському регіоні. Стратегічна панорама: щоквартальний науково-практичний журнал Ради Національної безпеки і оборони України. 1999. № 1-2. С. 179.
12. Шмитт К. Планетарная напряженность между Востоком и Западом. Элементы. 1997. № 8.
13. Haushofer K. Kontinentalblocke: Mitteleuropa – Eurasia – Japon in “Ausgewahlte texte zur geopolitik”, Voppard am Rhein, 1979. Pp. 32–36.
14. Mackinder H. Geographical pivot of history in “Geographical Journal”, 1904. (Элементы. Евразийское обозрение. 1996. № 7. С. 26–31.

CONFLICTOGENIC ZONES OF UKRAINE IN THE NEW WORLD ORDER

Valeriy O. Glushkov, Doctor of Legal Sciences, Full Professor, Honored Lawyer of Ukraine, Academician of the European Academy of Security and Conflict Studies, Department of Tactical Special Training, Academy of the State Penitentiary Service (Ukraine)

E-mail: glushkov1947@gmail.com

DOI: 10.32342/2709-6408-2020-1-1-22

Key words: *political conflicts, strategic tasks, geopolitical space, transitive mono-polarity, world order.*

The article reveals that the world order: is a planetary global hierarchical system of international relations and relations between States or unions of States, which has received international legal consolidation and has a distribution of political roles at the planetary or regional levels; it is an eschatological, Messianic project, which is based on the idea of political and economic domination of a certain occult top of the financial oligarchy, based on an ideological and speculative-usurious revolution, which arose as a result of this new thinking; it has a multi-level, interdependent and mutually dependent hierarchical structure of States.

It is determined that one of the main goals of the New world order is the cosmopolitanization of mankind. The problems of building a modern monopolar world order lie in the claims of the United States to planetary hegemony, which after the collapse of the Soviet Union felt like the only superpower and are trying to establish their own world order of Imperial orientation. It is theoretically justified that in order to achieve its strategic goals, the United States forms centers of power in Europe, Asia and America, which should become a support for the establishment of a new monopolar world order, which are formed in a tangle of contradictions with the United States, because contradictions exist between continents and world regions with their geopolitical centers of power (such as Germany in Western Europe, Russia in Eastern Europe, Japan and China in Asia). One of the foreign economic factors in the development of

Eastern Europe is the Islamic market, which is being formed under the leadership of Turkey. The attention that now is the most difficult problem in the geopolitical space of Ukraine is the Crimea, as it is conflicting point, cross, Islamic, and European Eurasian geopolitical formation. It is argued that Ukraine is in a zone of political conflicts, and many of them are based on geopolitical factors that give grounds to assert the possibility of the emergence and development of terrorism in Ukraine on the basis of existing contradictions and clear interests of various geopolitical forces, both internal and external.

References

1. Bedrytskyi, A.V. (1997). *Try proektsyy Krimskoi ydey* [Three projections of the Crimean idea]. *Russkyi heopolytycheskyi sbornyk* [Russian geopolitical collection], no. 2, pp. 2-94.
2. Bzhezynskyi, Z. (1998). *Ukraina y Polshcha v konteksti yevropeiskoi intehratsii* [Ukraine and Poland in the context of European integration]. *Stratehichna panorama* [Strategic panorama], no. 3-4, pp. 26-29.
3. Bzhezynskyi, Z. (1999). *Velykaia shakhmatnaia doska. Hospodstvo Amerykyyehy heostratycheskye ymperatyvi* [Great chessboard. American domination and its geostrategic imperatives]. Moscow, International Relationships, 256 p.
4. Valevskyi, O.L., Honchar, M.M. (1995). *Struktura heopolitychnykh interesiv Ukrainy* [Structure of geopolitical interests of Ukraine]. Kyiv, NISD, 94 p.
5. Makynder, Kh. (1992). *Heopolytyka yuhoslavskoho konflykta* [Geopolitics of the Yugoslav conflict]. Items, no. 2, pp. 20-25.
6. Kurianov, Yu.A., Sukhodolskyi, E.V. (1995). *Balkano-Kavkazskaia duha nestablynosti y uhrozi natsionalnoi bezopasnosti Rossyy* [Balkan-Caucasian arc of instability and threats to Russia's national security]. Orientation, no. 5, pp. 18-25.
7. Ladychenko, V. (1999). *Balkanska viina ta Ukraina. Yevropa na porozi novoho tysyacholittia* [The Balkan War and Ukraine. Europe on the threshold of the new millennium]. *Materialy Mizhnarodnoi konferentsii* [International Conference Makinder]. Kyiv, pp. 21-22.
8. Makynder, Kh. (1996). *Heohrafycheskaia os ystoryy* [Geographical axis of history]. Items, no. 7, pp. 26-31.
9. Manachynskyi, O.Ia. (1996). *Suchasni voienno-politychni vidnosyny Ukrainy iz sumizhno-prylehlymy derzhavamy* [Modern military-political relations of Ukraine with adjacent states]. Kyiv, NISD, 90 p.
10. Nebozhenko, V.S. (1994). *Sotsialna napruzhenist i konflikty v ukrainskomu suspilstvi* [Social tensions and conflicts in Ukrainian society]. Kyiv, Abris, 64 p.
11. *Ukraina ta problemy bezpeky v Chornomorsko-Kaspiiskomu rehioni* [Ukraine and security issues in the Black Sea-Caspian region]. *Stratehichna panorama: shchokvartalnyi naukovo-praktychnyi zhurnal Rady Natsionalnoi bezpeky i oborony Ukrainy* [Strategic Panorama: Quarterly Scientific and Practical Journal of the National Security and Defense Council of Ukraine], 1999, no. 1-2, 179 p.
12. Shmytt, K. (1997). *Planetarnaia napriazhennost mezhdru Vostokom y Zapadom* [Planetary tension between East and West]. *Elementy* [Items], no. 8.
13. Haushofer, K. (1979). Kontinentalblocke: Mitteleuropa – Eurasia – Japon in "Ausgewaehlte texte zur geopolitik", Boppard am Rhein, pp. 32-36.
14. Mackinder, H. (1996). Geographical pivot of history in "Geographical Journal", 1904. (Jelementy. Evrazijskoe obozrenie, no. 7, pp. 26-31.

Одержано 17.04.2020.

Р.В. МИРОНЮК,
*доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри адміністративного права,
процесу та адміністративної діяльності
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*

РЕЦЕНЗІЯ НА РУКОПИС «ПРАВознавство: НАВЧАЛЬНИЙ ПОСІБНИК», ЗА ЗАГАЛЬНОЮ РЕДАКЦІЄЮ ДОКТОРА ЮРИДИЧНИХ НАУК, ПРОФЕСОРА С.В. ПЕТКОВА (Дніпро, Університет імені Альфреда Нобеля, 2020, колектив авторів)

Держава як регулятор суспільних відносин встановлює загальнообов'язкові правила поведінки (норми права) та забезпечує їх дотримання у повсякденному житті. Упорядкування суспільних відносин, або соціальне регулювання здійснюється за допомогою соціальних норм – правил поведінки загального характеру, що регулюють різні сфери суспільних відносин, мають зміст, зумовлений рівнем економічного, соціального і культурного розвитку суспільства, забезпечуються різноманітними засобами соціального впливу.

Правовим нормам належить особливе місце в системі соціальних норм, тому що вони виникають разом із становленням держави; виражають волю домінуючої частини суспільства; безпосередньо регулюють найважливіші економічні, політичні, моральні та інші соціальні відносини. Норми права офіційно встановлюються державною владою, формально втілюються у закони та інші нормативно-правові акти, є загальнообов'язковими для всіх учасників суспільних відносин і охороняються державою від порушень.

Реалізація норм права забезпечується, з одного боку, створенням державою реальних умов і засобів, що сприяють безперешкодному добровільному здійсненню відповідними суб'єктами сформульованих у правовій нормі зразків поведінки, а з іншого, – засобами заохочення, переконання і примусу до бажаної поведінки, а також можливістю застосування санкцій у разі невиконання вимог правової норми.

Інтереси суспільства і держави на сучасному етапі розвитку України потребують посиленої уваги та боротьби зі злочинністю. Застосування кримінальних покарань, адміністративної відповідальності за вчинення правопорушень було традиційним у правозастосовній практиці пострадянських правоохоронних органів у поєднанні з елементами примусу. Реальність же вимагає, щоб боротьба із злочинністю перемістилась у сферу попереджувальних заходів, профілактики правопорушень. У період розбудови демократичного громадянського суспільства, загальна привенція має здійснюватися у межах всієї держави, суб'єктами попередження мають стати не лише громадяни, але й органи державної влади та управління, громадські організації тощо. Основа демократичного розвитку полягає як у взаємних правах та обов'язках особи перед суспільством, так і держави перед суспільством.

Поданий на рецензування Навчальний посібник, підготовлений науково-педагогічними працівниками кафедри права Університету імені Альфреда Нобеля (м. Дніпро) та іншими вченими-правниками, є завершеним та цілісним елементом навчально-методичного забезпечення викладання навчальної дисципліни «Правознавство» та може використовуватися як самостійно, так і в складі навчально-методичного комплексу.

Навчальний посібник має логічну, послідовну структуру, викладений грамотною українською мовою. Нормативний матеріал є актуальним. Виклад матеріалу враховує рівень юридичної підготовки здобувачів вищої освіти.

Навчальний посібник враховує загальноосвітню мету викладання курсу «Правознавство» здобувачам вищої освіти неюридичних спеціальностей. Він підготовлений на належному рівні, відповідає вимогам, що ставляться до такого роду робіт, може використовуватися у навчальному процесі.

Враховуючи викладене, поданий на рецензування Навчальний посібник підготовлений науково-педагогічними працівниками кафедри права Університету імені Альфреда Нобеля та іншими вченими-правниками (м. Дніпро, 2020, колектив авторів), може бути рекомендований до друку та використання у навчальному процесі при викладанні навчальної дисципліни «Правознавство».

Одержано 20.04.2020.

Д.В. ПРИЙМАЧЕНКО,
*доктор юридичних наук, професор,
проректор з наукової роботи Університету митної справи та фінансів*

**РЕЦЕНЗІЯ НА РУКОПИС «ПРАВознавство:
Навчальний посібник», за загальною редакцією
Доктора юридичних наук, професора С.В. ПЕТКОВА
(Дніпро, Університет імені Альфреда Нобеля, 2020, колектив авторів)**

Протягом усієї історії розвитку людської цивілізації держава і право виступали як активна сила, що керує долями людей і спільнот. Складаючи лише частину, хоча і важливу, суспільно-політичної структури будь-якого цивілізованого суспільства, правові інститути настільки зрослися з ним, що в очах багатьох мислителів минулого ототожнювалися із самим суспільством.

Роль теорії держави і права особливо зростає на сучасному етапі державотворення. Правова наука сьогодні виконує соціальне замовлення переоцінки, переосмислення класичних державно-правових механізмів і правовідносин. Під впливом нових фактів, відносин і потреб суспільного життя теорія держави і права надає нового змісту соціальним інститутам, виступає теоретичною основою сучасної правотворчості держави.

На основі вивчення досягнень світового і вітчизняного досвіду з правознавства, його сучасного праворозуміння, вивчення державно-правових явищ та аналізу юридичної літератури у даному розділі розкриваються актуальні проблеми теорії держави і права – концентрується увага на висвітленні теорій походження держави, положень виникнення, сутності, ознак і типів держави, функцій держави та їх видів, механізму і апарату держави, форми держави та її елементів. Чільне місце займає обґрунтування положень щодо громадянського суспільства, правової держави, основних сучасних концепцій держави тощо.

Навчальний посібник «Правознавство» розрахований на здобувачів вищої освіти неюридичних спеціальностей. Тематика Навчального посібника охоплює основні положення курсу «Правознавство» для неюридичних спеціальностей. Зокрема, представлені наступні тематичні блоки: теорія держави і права, конституційне право, цивільне право, сімейне право, господарське право, трудове право, адміністративне право, податкове право, митне право, військове право, вчення про деліктологію, кримінальне право, криміналістика та міжнародне право.

Ознайомлення із змістом Навчального посібника дозволяє зробити висновок, що матеріал підготовлено відповідно до чинного законодавства навчальній меті та адресату цього навчального видання. Навчальний посібник може успішно використовуватися для підготовки здобувачів вищої освіти до навчальних занять, до форм контролю, при самостійній та індивідуальній роботі здобувачів вищої освіти.

Навчальний посібник також може використовуватися науково-педагогічними працівниками при розробці інших елементів навчально-методичного забезпечення.

Рецензований Навчальний посібник підготовлений на належному науковому та навчально-методичному рівні, відповідає вимогам, що ставляться до такого роду робіт, може використовуватися у навчальному процесі.

Таким чином, поданий на рецензування Навчальний посібник підготовлений науково-педагогічними працівниками кафедри права Університету імені Альфреда Нобеля та іншими вченими-правниками (м. Дніпро, 2020, колектив авторів), рекомендується до друку та використання у навчальному процесі при викладанні навчальної дисципліни «Правознавство».

Одержано 21.04.2020.

НАШІ АВТОРИ

Петков Сергій Валерійович – доктор юридичних наук, професор (Університет імені Альфреда Нобеля, м. Дніпро).

Зеленко Інна Павлівна – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри державно-правових дисциплін та адміністративного права Центральноукраїнського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка (м. Кропивницький).

Чернік Світлана Дмитрівна – кандидат історичних наук, доцент, доцент кафедри державно-правових дисциплін та адміністративного права Центральноукраїнського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка (м. Кропивницький).

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

Шкабаро Вероніка Миколаївна – кандидат юридичних наук, доцент, завідувач кафедри права Університету імені Альфреда Нобеля (м. Дніпро).

Заворотченко Тетяна Миколаївна – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри теорії держави і права, конституційного права та державного управління Дніпровського національного університету імені Олеся Гончара.

Мілова Тетяна Миколаївна – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри державно-правових дисциплін та адміністративного права Центральноукраїнського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка (м. Кропивницький).

Палєєва Юлія Сергіївна – старший викладач кафедри права Університету імені Альфреда Нобеля (м. Дніпро).

Делія Юрій Володимирович – доктор юридичних наук, доцент, доцент кафедри загальноправових дисциплін Донецького юридичного інституту МВС України (м. Кривий Ріг).

Князькова Любов Михайлівна – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри загальноправових дисциплін Донецького юридичного інституту МВС України (м. Кривий Ріг).

Червякова Ольга Володимирівна – доктор наук з державного управління, доцент, головний науковий співробітник Інституту законодавства Верховної Ради України (м. Київ).

Поляруш Світлана Іванівна – кандидат історичних наук, доцент, доцент кафедри державно-правових дисциплін та адміністративного права Центральноукраїнського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка (м. Кропивницький).

Цалин Роман Володимирович – кандидат юридичних наук, викладач кафедри права Університету імені Альфреда Нобеля (м. Дніпро).

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

Легеза Євген Олександрович – доктор юридичних наук, професор, професор кафедри адміністративного та митного права Університету митної справи та фінансів (м. Дніпро).

Галабурда Надія Анатоліївна – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри права Університету імені Альфреда Нобеля (м. Дніпро).

Башкатова Вікторія Василівна – кандидат юридичних наук (м. Київ).

Майданевич Анатолій Григорович – кандидат юридичних наук, суддя Північного апеляційного господарського суду (м. Київ).

Окопник Олена Миколаївна – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри галузевого права та правоохоронної діяльності Центральноукраїнського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка (м. Кропивницький).

Гаврилюк Юлія Володимирівна – студентка четвертого курсу факультету історії та права Центральноукраїнського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка (м. Кропивницький).

Макарова Тетяна Петрівна – викладач кафедри права Університету імені Альфреда Нобеля (м. Дніпро).

Корнійченко Анастасія Олександрівна – аспірант, асистент кафедри державно-правових дисциплін та адміністративного права Центральноукраїнського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка (м. Кропивницький).

Антонюк Олена Володимирівна – кандидат юридичних наук, викладач кафедри права Університету імені Альфреда Нобеля (м. Дніпро).

Глушков Валерій Олександрович – доктор юридичних наук, професор, академік Європейської академії безпеки та конфліктології, заслужений юрист України, професор кафедри тактико-спеціальної підготовки Академії Державної пенітенціарної служби (м. Чернігів).

Дані станом на 12.05.2020 р.

OUR AUTHORS

Sergey V. Petkov, Doctor of Legal Sciences, Full Professor (Alfred Nobel University, Dnipro).

Inna P. Zelenko, PhD in Legal Sciences, Associate Professor, Department of State and Legal Disciplines and Administrative Law, Volodymyr Vynnychenko Central Ukrainian State Pedagogical University (Kropyvnytskyi).

Svitlana D. Chernik, PhD in History, Associate Professor, Department of State and Legal Disciplines and Administrative Law, Volodymyr Vynnychenko Central Ukrainian State Pedagogical University (Kropyvnytskyi).

Liliia T. Riabovol, Doctor of Pedagogical Sciences, Full Professor, Department of State and Legal Disciplines and Administrative Law, Volodymyr Vynnychenko Central Ukrainian State Pedagogical University (Kropyvnytskyi).

Veronika N. Shkabarо, PhD in Legal Sciences, Associate Professor, Head of the Department of Law, Alfred Nobel University (Dnipro).

Tetiana N. Zavorotchenko, PhD in Legal Science, Associate Professor, Department of Theory of State and Law, Constitutional Law and Public Administration, Oles Honchar Dnipropetrovsk National University (Dnipro).

Tetiana M. Milova, PhD in Legal Sciences, Associate Professor, Department of State and Legal Disciplines and Administrative Law, Volodymyr Vynnychenko Central Ukrainian State Pedagogical University (Kropyvnytskyi).

Julija S. Palieieva, Senior Lecturer, Department of Law, Alfred Nobel University (Dnipro).

Yuriy V. Delia, Doctor of Legal Sciences, Associate Professor, Department of General Law Disciplines, Donetsk Law Institute of MIA of Ukraine (Kryvyi Rih).

Lubov M. Knyzkova, PhD in Legal Sciences, Associate Professor, Department of General Law Disciplines, Donetsk Law Institute of MIA of Ukraine (Kryvyi Rih).

Olga V. Chervyakova, Doctor of Science in Public Administration, Associate Professor, Chief researcher of Legislation Institute of the Verkhovna Rada of Ukraine (Kyiv).

Svetlana I. Poliarush, PhD in History, Associate Professor, Associate Professor, Department of State and Legal Disciplines and Administrative Law, Volodymyr Vynnychenko Central Ukrainian State Pedagogical University (Kropyvnytskyi).

Roman V. Calyn, PhD in Legal Sciences, Department of Law, Alfred Nobel University (Dnipro).

Volodimir G. Hrytsenko, Doctor of Legal Sciences, Full Professor, Honored Lawyer of Ukraine, Department of Branch Law and Law Enforcement Activities, Volodymyr Vynnychenko Central Ukrainian State Pedagogical University (Kropyvnytskyi).

Yevhen O. Leheza, Doctor of Legal Sciences, Full Professor, Department of State Administrative and Customs Law, University of Customs and Finance (Dnipro).

Nadiya A. Halaburda, PhD in Legal Sciences, Associate Professor, Department of Law, Alfred Nobel University (Dnipro).

Viktorіа V. Bashkatova, PhD in Legal Sciences (Kyiv).

Anatoliy G. Maidanevich, PhD in Legal Sciences, Northern Commercial Court of Appeal (Kyiv).

Olena M. Okopnik, PhD in Legal Sciences, Associate Professor, Department of Branch Law and Law Enforcement Activities, Volodymyr Vynnychenko Central Ukrainian State Pedagogical University (Kropyvnytskyi).

Yulia V. Gavrilyuk, fourth-year student, Faculty of History and Law, Volodymyr Vynnychenko Central Ukrainian State Pedagogical University (Kropyvnytskyi).

Tetiana P. Makarova, Lecturer, Department of Law, Alfred Nobel University (Dnipro).

Anastasia O. Korniiichenko, Postgraduate student, Assistant of the Department of State and Legal Disciplines and Administrative Law, Volodymyr Vynnychenko Central Ukrainian State Pedagogical University (Kropyvnytskyi).

Olena V. Antonuk, PhD in Legal Sciences, Department of Law, Alfred Nobel University (Dnipro).

Valeriy O. Glushkov, Doctor of Legal Sciences, Full Professor, Honored Lawyer of Ukraine, Academician of the European Academy of Security and Conflict Studies, Department of Tactical Special Training, Academy of the State Penitentiary Service (Chernihiv).