

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
ТАВРІЙСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ІМЕНІ В.І. ВЕРНАДСЬКОГО**

*Журнал заснований у 1918 році*

**ВЧЕНІ ЗАПИСКИ  
ТАВРІЙСЬКОГО НАЦІОНАЛЬНОГО УНІВЕРСИТЕТУ  
ІМЕНІ В.І. ВЕРНАДСЬКОГО**

**Серія: Юридичні науки**

**Том 29 (68) № 5 2018**

**Київ  
2018**

**Головний редактор:**

**Ляшко Олександр Олександрович** – кандидат юридичних наук, директор Навчально-наукового гуманітарного інституту Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського

**Члени редакційної колегії:**

**Берназюк Ян Олександрович** – доктор юридичних наук, професор кафедри конституційного та міжнародного права Навчально-наукового гуманітарного інституту Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського, суддя Верховного суду України;

**Бусол Олена Юріївна** – доктор юридичних наук, завідувач кафедри спеціально-правових дисциплін Навчально-наукового гуманітарного інституту Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського;

**Дорохіна Юлія Анатоліївна** – доктор юридичних наук, професор, професор кафедри кримінально-правових дисциплін Навчально-наукового гуманітарного інституту Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського;

**Макаруха Зоряна Мар'янівна** – доктор юридичних наук, доцент кафедри конституційного та міжнародного права Навчально-наукового гуманітарного інституту Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського;

**Камінська Наталія Василівна** – доктор юридичних наук, професор, професор кафедри конституційного та міжнародного права Навчально-наукового гуманітарного інституту Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського;

**Лощихін Олександр Миколайович** – доктор юридичних наук, професор, професор кафедри конституційного та міжнародного права Навчально-наукового гуманітарного інституту Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського, заслужений економіст України, дійсний член Академії наук вищої школи України;

**Недюха Микола Петрович** – доктор філософських наук, доктор юридичних наук, професор, професор кафедри конституційного та міжнародного права Навчально-наукового гуманітарного інституту Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського, заслужений діяч науки і техніки України, дійсний член Академії наук вищої школи України;

**Скакун Юлія Володимирівна** – кандидат юридичних наук, доцент, перший проректор Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського;

**Федоренко Владислав Леонідович** – доктор хабілітований наук правничих, доктор юридичних наук, професор, директор Науково-дослідного центру судової експертизи з питань інтелектуальної власності Міністерства юстиції України.

**Рекомендовано до друку та поширення через мережу Internet  
Вченою радою Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського  
(протокол № 3 від 08.11.2018 року).**

Науковий журнал «Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Юридичні науки» зареєстровано Міністерством юстиції України (Свідоцтво про державну реєстрацію друкованого ЗМІ серія КВ № 15713-4184Р від 28.09.2009 року)

Журнал включено до Переліку наукових фахових видань України з юридичних наук відповідно до Наказу Міністерства освіти і науки України від 28.12.2017 № 1714 (додаток 7)

Сторінка журналу: [www.juris.vernadskyjournals.in.ua](http://www.juris.vernadskyjournals.in.ua)

## ЗМІСТ

### ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА; ІСТОРІЯ ПОЛІТИЧНИХ І ПРАВОВИХ УЧЕНЬ

**Бутирін Є.О.**

ФЕНОМЕН МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ  
В УКРАЇНСЬКІЙ ПОЛІТИКО-ПРАВОВІЙ ДУМЦІ XIX СТ..... 1

**Лішик О.П.**

ДО ПИТАННЯ ВИЗНАЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ  
У СФЕРІ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ..... 8

**Макаренко Л.О.**

ОСМИСЛЕННЯ ПРАВОВОЇ СВІДОМОСТІ У СУЧАСНІЙ ЮРИДИЧНІЙ НАУЦІ..... 13

**Сковронський Д.М.**

ФОРМУВАННЯ РИТОРИЧНИХ ШКІЛ В АФІНАХ..... 19

**Тицька Я.О.**

ЮРИДИЧНЕ ЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ «АКАДЕМІЧНА ДОБРОЧЕСНІСТЬ»..... 24

### КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

**Ляшко О.О.**

ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ТА ЗАХИСТУ ЕКОНОМІЧНИХ, СОЦІАЛЬНИХ  
І КУЛЬТУРНИХ ПРАВ ЛЮДИНИ НА ТИМЧАСОВО ОКУПОВАНИХ ТЕРИТОРІЯХ ..... 29

### АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

**Авраменко Я.П.**

НАГЛЯД ТА КОНТРОЛЬ ЯК СКЛАДНИКИ ФУНКЦІЇ  
ФОРМУВАННЯ ІНФРАСТРУКТУРИ ІПОТЕЧНОГО РИНКУ ..... 35

**Белей Є.Н.**

КОНТРОЛЬ І НАГЛЯД У СФЕРІ ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ЗДОРОВ'Я..... 41

**Ковалко Н.М.**

СУЧАСНА СИСТЕМА САМОРЕГУЛЮВАННЯ НА РИНКУ ЦІННИХ ПАПЕРІВ США..... 49

**Коров'як О.Я.**

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЯКОСТІ ПОСЛУГ У МЕДИЧНІЙ ГАЛУЗІ УКРАЇНИ..... 54

**Петренко П.Д.**

ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ СУБ'ЄКТІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЯК КРИТЕРІЙ  
РОЗМЕЖУВАННЯ ПОЛІТИЧНИХ І АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСАД..... 60

**Тарнавська І.Я.**

АНАЛІЗ НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА  
ТА ПОЛІТИК У СФЕРІ ЗАХИСТУ ПРАВ  
МЕДИЧНИХ ПРАЦІВНИКІВ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ РЕФОРМ..... 65

**Терзі О.О.**

АНАЛІЗ МЕДИЧНОГО ЗАКОНОДАВСТВА  
ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ КОЛА СУБ'ЄКТІВ УПРАВЛІННЯ ..... 69

**Топчій О.В.**

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ В КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ  
ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ НЕПОВНОЛІТНІХ..... 74

<b>Чорна В.Г.</b> ЩОДО ПИТАННЯ ІНСТИТУЦІЙНОЇ ВИЗНАЧЕНОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ОБМЕЖЕНЬ.....	<b>80</b>
<b>КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ; КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО</b>	
<b>Британська О.В.</b> ФАКТОРНА ОБУМОВЛЕНІСТЬ ЗЛОЧИННОЇ ПОВЕДІНКИ НЕПОВНОЛІТНІХ.....	<b>86</b>
<b>Busol O.Yu.</b> SYSTEM OF SPECIALIZED PUBLIC ANTI-CORRUPTION INSTITUTIONS IN UKRAINE: PROBLEM OF CLASSIFICATION.....	<b>91</b>
<b>Ніколенко Р.О.</b> НАДАННЯ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ ЯК СИСТЕМОУТВОРЮЮЧИЙ ЕЛЕМЕНТ КОНСТРУКЦІЇ СТ. 365-2 КРИМІНАЛЬНОГО КОДЕКСУ УКРАЇНИ.....	<b>97</b>
<b>Тарасенко Ю.М.</b> ЗАХОДИ ЗАПОБІГАННЯ ЗЛОЧИНАМ, ЩО ВЧИНЯЮТЬСЯ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИМИ ОСОБАМИ В УКРАЇНІ.....	<b>102</b>
<b>Харитонов С.О.</b> ВІЙСЬКОВІ ЗЛОЧИНИ В СИСТЕМІ КРИМІНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ.....	<b>107</b>
<b>ФІЛОСОФІЯ ПРАВА</b>	
<b>Бровко Н.І.</b> ПИТАННЯ ФОРМУВАННЯ ПРАВОСВІДОМОСТІ ОКРЕМИХ ВЕРСТВ НАСЕЛЕННЯ В СУЧАСНОМУ УКРАЇНСЬКОМУ СУСПІЛЬСТВІ (НА ПРИКЛАДІ ЖИТЕЛІВ СІЛЬСЬКОЇ МІСЦЕВОСТІ) .....	<b>112</b>
<b>Несправа М.В.</b> ІДЕАЛІСТИЧНО-КРИТИЧНИЙ ВИМІР ДЕЛІБЕРАТИВНОЇ МОДЕЛІ ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА.....	<b>116</b>
<b>Смазнова І.С.</b> ДІАЛЕКТИКА КАТЕГОРІЙ «АГРЕСІЯ» І «ТОЛЕРАНТНІСТЬ» В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ.....	<b>123</b>
<b>Відомості про авторів.....</b>	<b>130</b>

## CONTENTS

### **THEORY AND HISTORY OF STATE AND LAW; THE HISTORY OF POLITICAL AND LEGAL STUDIES**

**Butyrin Ye.O.**

THE PHENOMENON OF LOCAL SELF-GOVERNMENT  
IN UKRAINIAN POLITICAL-LEGAL THOUGHT OF THE XIX CENTURY .....1

**Lishik O.P.**

TO THE QUESTION OF DEFINITION OF PUBLIC ADMINISTRATION  
IN THE SPHERE OF SOCIAL PROTECTION OF INTERNAL TRANSFERS .....8

**Makarenko L.O.**

UNDERSTANDING OF LEGAL CONSCIOUSNESS IN THE MODERN LEGAL SCIENCE .....13

**Skovronskyy D.M.**

FORMATION OF RHETORICAL SCHOOLS IN ATHENS .....19

**Tytska Ya.O.**

THE LEGAL MEANING OF THE CONCEPT OF ACADEMIC INTEGRITY.....24

### **CONSTITUTIONAL LAW; MUNICIPAL LAW**

**Iliashko O.O.**

PROBLEMS OF ENFORCEMENT AND PROTECTION  
OF ECONOMIC, SOCIAL, AND CULTURAL RIGHTS  
ON TEMPORARILY OCCUPIED TERRITORIES.....29

### **ADMINISTRATIVE LAW AND PROCESS; FINANCE LAW; INFORMATION LAW**

**Avramenko Ya.P.**

SURVEILLANCE AND CONTROL AS CONSTITUENT FUNCTIONS  
OF MORTGAGE MARKET INFRASTRUCTURE ESTABLISHMENT .....35

**Belei Ye.N.**

CONTROL AND SUPERVISION IN THE FIELD OF PUBLIC HEALTH .....41

**Kovalko N.M.**

MODERN SYSTEM OF SELF-REGULATION IN THE US SECURITIES MARKET .....49

**Korovyak O.Ya.**

PROVIDING QUALITY OF SERVICES IN THE MEDICAL INDUSTRY OF UKRAINE .....54

**Petrenko P.D.**

THE RESPONSIBILITY OF SUBJECTS OF PUBLIC ADMINISTRATION  
AS A CRITERION OF DELIMITATION OF POLITICAL  
AND ADMINISTRATIVE POSITIONS .....60

**Tarnavska I.Ya.**

ANALYSIS OF NATIONAL LEGISLATION AND POLICIES  
IN THE FIELD OF PROTECTION OF THE RIGHTS  
OF MEDICAL WORKERS AT THE PRESENT STAGE OF REFORMS .....65

**Terzi O.O.**

THE ANALYSIS OF MEDICAL LEGISLATION ON THE DEFINITION  
OF THE ROLE OF MANAGEMENT SUBJECTS .....69

**Topchii O.V.**

PUBLIC MANAGEMENT IN THE CONTEXT  
OF ENSURING INFORMATION SAFETY OF MINORS .....74

<b>Chorna V.G.</b> CONCERNING THE INSTITUTIONAL DEFINITION OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL CONSTRAINTS .....	80
<b>CRIMINAL LAW AND CRIMINOLOGY; CRIMINAL ENFORCEMENT LAW</b>	
<b>Brytanska O.V.</b> FACTOR CONDITIONALITY OF MINOR CRIMINAL BEHAVIOUR .....	86
<b>Busol O.Yu.</b> SYSTEM OF SPECIALIZED PUBLIC ANTI-CORRUPTION INSTITUTIONS IN UKRAINE: PROBLEM OF CLASSIFICATION .....	91
<b>Nikolenko R.O.</b> PROVISION OF PUBLIC SERVICES AS CONSTITUTING ELEMENT OF THE CONSTRUCTION OF ARTICLE 365-2 OF THE CRIMINAL CODE OF UKRAINE.....	97
<b>Tarasenko Yu.M.</b> PREVENTION OF CRIMES COMMITTED BY INTERNALLY DISPLACED PERSONS IN UKRAINE .....	102
<b>Kharytonov S.O.</b> MILITARY CRIMES IN THE SYSTEM OF CRIMINAL LEGISLATION OF UKRAINE .....	107
<b>PHILOSOPHY OF LAW</b>	
<b>Brovko N.I.</b> THE QUESTIONS OF THE FORMATION OF THE LEGAL AWARENESS OF CERTAIN SEGMENTS OF THE POPULATION IN MODERN UKRAINIAN SOCIETY (IN CASE OF RESIDENTS OF AGRICULTURAL LOCATION) .....	112
<b>Nesprava M.V.</b> THE RULE OF LAW'S DELIBERATIVE MODEL: IDEALISTIC CRITICAL DIMENSION .....	114
<b>Smaznova I.S.</b> THE DIALECTICS OF CATEGORIES "AGGRESSION" AND "TOLERANCE" IN CONDITIONS OF THE GLOBALIZATION .....	123
<b>Information about authors</b> .....	130

## ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА; ІСТОРІЯ ПОЛІТИЧНИХ І ПРАВОВИХ УЧЕНЬ

УДК 342.553(477)

**Бутирін Є.О.**

Донецький державний університет управління

### ФЕНОМЕН МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНСЬКІЙ ПОЛІТИКО-ПРАВОВІЙ ДУМЦІ ХІХ СТ.

*У статті розглянуто проблеми поняття місцевого самоврядування в українській політико-правовій думці ХІХ ст. Визначено, що українська політико-правова думка щодо сприйняття феномена місцевого самоврядування була невіддільна від непересічних особистостей які її творили. М.П. Драгоманов створив політичну філософію соціального й національного єднання на ґрунті федералізму, сутність якої крилася в громаді як в організованому самодержавному співтоваристві з низу до верху (недоторканість основних прав і місцевого самоврядування, що забезпечені державним самоврядуванням на ґрунті народного суверенітету). Установлено, що громадський концепт став домінуючим в українській політико-правовій думці ХІХ ст., на відміну від російської, де були представлені всі концепти міського самоврядування. Пояснити це можливо наявністю національної ідеї, загроза якій, на думку українських мислителів, походила від держави.*

**Ключові слова:** *міське самоврядування, державне управління, народ, земська реформа, децентралізація державної влади, громадська парадигма, український парламент.*

**Постановка проблеми.** Українське суспільство впродовж віків іноземного панування, перебуваючи під різними державними утвореннями, все ж зберігало єдність не завдяки владі, а всупереч їй, а також накопичило певний громадський потенціал самоврядування. Трансформація громадянського суспільства вимагає глибокого вивчення конституційно-правових аспектів організації і реалізації місцевого самоврядування в Україні, час і практика ставить нові доктринальні та конкретно-юридичні завдання. Використовуючи історичний досвід демократії в Україні, одночасно розбудовується і правова держава, і громадянське суспільство, зокрема міське самоврядування з власними соціокультурними та історичними традиціями, культурою та менталітетом українців.

Зазначимо, що у ХІХ ст. українська політико-правова думка щодо сприйняття феномена місцевого самоврядування була невіддільна від непересічних особистостей, які її творили. І це стосується не лише вчених-правознавців або викладачів вишів, які предметно займалися тими

чи іншими науковими студіями, писали дисертації та монографії. Не менший внесок у науку робили діячі, які присвятили себе служінню ідеї набуття Україною незалежності. Ці роздуми щодо самоврядування чинились у контексті осмислення проблеми набуття Україною незалежності, ідеї національного, політичного, економічного та соціального визволення українського народу. І майже всі, хто долучався до вирішення цієї проблематики, були одностайні – першим кроком на цьому шляху вони вважали боротьбу із самодержавством за перехід до конституціоналізму.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Розпочати слід з одного з керівників національного руху другої половини ХІХ ст., правознавця-науковця, юриста-практика, громадського діяча, зокрема гласного Київської думи, О.Ф. Кістяківського [1], якому притаманне реалістичне сприйняття й оцінка українського питання в обох імперіях. Щодо Російської, то перший крок до політичної свободи він бачив у створенні конституційної монархії, запропонувавши теорію прогресивного конституціоналізму. Головна ідея

полягала в тому, що лише в конституційній державі діють демократичні засади – місцеве та державне самоврядування, право зборів та об'єднань, реалізація яких можлива лише завдяки загальному виборчому процесу, праву відкликання посадових осіб, судової підзвітності чиновників, законності в діяльності органів влади [2].

Справу батька продовжив його старший син – Б.О. Кістяківський, який навчався у Швейцарії, Англії та Німеччині де познайомився з Г. Елінеком, М. Вебером та пройнявся ідеями. Він поділяв думку щодо необхідності співпраці між українцями російської та австрійської імперій. Як правник, Б.О. Кістяківський надавав перевагу правам свободи індивіду та захисту з боку демократичних політичних інститутів. Він уважав, що національні проблеми ніколи не візьмуть верх над універсальними людськими цінностями. Щодо боротьби за національні права, то вона є складником загальної боротьби проти самодержавства. Як і батько, Б.О. Кістяківський вважав, що лише конституційна державна форма може бути гарантією індивідуальних прав усіх громадян імперії [3].

Показовим є праворозуміння такої категорії, як «народ», яке запропонував Б.О. Кістяківський, стверджуючи, що народ є таким же невід'ємним елементом держави, як і влада. Більше того, в правовій державі народ є найважливішим елементом та дуже складною й багатоманітною системою, в правосвідомості якої знаходить своє вираження державна влада. Із правової точки зору народ – це правовий союз, а держава – це правовий союз народу, який набуває свого завершення в органах влади. Народ відіграє подвійну роль. Він формує вищі органи державної влади, тому є суб'єктом влади, проте народ зобов'язаний підпорядковуватись приписам публічної влади, а тому є об'єктом влади. Піддається критиці як теорія народного суверенітету Ж-Ж. Руссо, де народ є суб'єктом влади, так і консервативна теорія права Е. Берка, яка сприймає народ лише як підданих. Більшість сучасних конституційних держав засновані на компромісі між ідеєю народного суверенітету та традиційною формою влади, створеною ще абсолютною монархією. Завдяки цьому компромісу в сучасних конституційних монархіях народ (хоча і не повністю) є носієм чи суб'єктом влади [4, с. 131–132].

Отже, реалізація в конституційній державі принципу народного суверенітету потребує від народу стати безпосереднім та активним учасником політичного процесу через народне представництво усіх рівнів. Завдяки народному пред-

ставництву і правам людини та громадянина, які гарантують самодіяльність як окремої особи, так і суспільних груп, вся організація правової держави має суспільний чи народний характер [4, с. 333].

Вираженням професійного юридичного ставлення до права, держави та політичної організації суспільства є правові погляди М.П. Драгоманова [5, с. 10]. Квінтесенцією політико-правових переконань видатного українця стала його програма, викладена в праці «Вільна Спілка», яка вперше була оприлюднена в Женеві та набула певного міжнародного резонансу. Одна з французьких ліберальних газет зауважувала, що М.П. Драгоманов написав свою працю під впливом федеративного ладу північної Америки, студія обґрунтована точним і всебічним знанням обставин у Росії. Федералізм для України вірогідний як шлях відродження державності, якщо демократизм стане умовою будь-якого політичного і соціального устрою [6, с. 393–394]. Сучасниця М.П. Драгоманова С. Русова зазначала, що задля забезпечення демократизму автор висував кілька умов – найширший розвиток місцевого самоуправління і повну автономію найдрібніших населених пунктів. І це навіть за тих умов, що тогочасна Франція була прикладом централізму, який паралізував найкращі форми місцевого управління в середині держави. Тільки широко поставлене самоврядування найдрібніших областей дійсно забезпечує всій масі населення користування правами людини і громадянина [6 с. 395].

Оцінюючи потенційні можливості Російської та Австро-Угорської імперій щодо соборності українських земель в єдину державу, М.П. Драгоманов надавав перевагу Росії. Він сподівався на створення децентралізованої федерації з обласним самоврядним устроєм. На думку П.Б. Струве, М.П. Драгоманов був перший, хто дав усій російській демократії широку і зрозумілу політичну програму, перший, хто різко і чітко пояснив російському суспільству суть і значення конституційного порядку, особливо прав особи, початків самоврядування [7, с. 10].

У своєму щоденнику О.Ф. Кістяківський, висловлюючись щодо брошури М.П. Драгоманова «Турки зовнішні і турки внутрішні», зазначав, що авторові необхідна політична свобода, всенародне земське представництво з контролем над діями виконавчої влади, з недоторканістю свободи особи, слова, зібрань, товариств [2, с. 305]. Федеральну систему М.П. Драгоманов уявляв собі як асоціацію общин, союз общин, який мав охопити український народ. Вільними можуть бути не-

ликі общини, асоціації, спілки общин, які б через делегатів вирішували свої проблеми. Зразковим є досвід Швейцарії та традиції козацької спільноти, яка тривалий час розвивалась як демократичне самоврядне воєнізоване й общинне суспільство.

Федералізм, за М.П. Драгомановим, є теорією пригнічених, недержавних народів проти панування державницької нації, тому як слов'яни й українці ми є друзями федеральної системи, тобто не стільки федералізму коронних країв, скільки федералізму народностей і широкого самоуправу земського і громадського [8, с. 218]. Самоврядність є тією базою державного устрою, що створює і перевіряє суспільство на демократизм. Майже всі питання політичного життя держави в наш час зводяться до питання про самоврядування, яке розкладається на два підрозділи: самоврядування загальнодержавне і самоврядування місцеве [9, с. 1].

Окрім федералізму, М.П. Драгоманов розглядав права людини як такі, що визначають межі діяльності державної влади. Він уважав, що непорушними є не тільки права осіб, а й природних груп (громад, товариств, національностей). Наголошувалось на тому, що справді вільними можуть бути тільки маленькі держави, тобто громади, товариства. Справді вільною спілкою може бути тільки спілка товариств [10, с. 295]. М.П. Драгоманов з острахом ставився до доктрини народного суверенітету, бо остання передбачає врахування волі більшості та створення централізованих колективних органів. Проте така централізована воля більшості часто є нетерпимою до прав меншості, тому саме система місцевого самоврядування є тою альтернативою, яка враховує інтереси та потреби всього народу. І це самоврядування має бути представлене сходами або ж вибраними зборами, перед якими повинні бути відповідальні всі службові особи, крім суддів, становище яких повинно бути визначено особливо [11, с. 11].

Отже, М.П. Драгоманов створив політичну філософію соціального й національного єднання на ґрунті федералізму, сутність якої крилася в громаді як в організованому самокерованому співтоваристві з низу до верху (недоторканість основних прав і місцевого самоврядування, що забезпечені державним самоврядуванням на ґрунті народного суверенітету).

У своїй творчості І.Я. Франко наполегливо доводив ідею справедливого суспільного устрою, який ґрунтується на якнайширшому самоуправлінні общин і країв, складених із вільних людей і поєднаних між собою вільною федерацією, що

ґрунтується на солідарності інтересів. Будучи ще й громадським діячем, він прагнув створити дієву систему місцевого управління, в основі якої повинна бути громада, яка б могла здійснювати представництво інтересів населення та вирішувати регіональні питання, будучи наділеною самими широкими повноваженнями. Бо коли громада зле впорядкована, як пише І.Я. Франко, бідна, темна і сама в собі розлазиться, то є очевидним, що й увесь побудований на ній порядок повітовий, крайовий і державний не може бути тривалий [12, с. 175–181].

Ще однією запорукою дієвості функціонування регіональної громади видатний українець уважав співпрацю регіонів між собою. Щоб кожна громада у своїх громадських справах мала повну самоуправу, могла б уходити у зв'язки та спілки [13, с. 161].

Цікавим є й підхід, за яким І.Я. Франко пропонував формувати громади. Потрібно збирати до купи людей одної думки, в'язатися у громади, спілки й товариства, по-перше, для того, щоб собі взаємно помагати у проясненні своїх думок, а по-друге, для того, щоби єднати свої сили для переведення в життя своїх жадань [13, с. 151–165]. Отже, спільна ідея повинна об'єднати людей, щоб представляти спільні інтереси.

Висвітлюючи розуміння та сприйняття феномена місцевого самоврядування українською правничою думкою, неможливо обійти увагою діяльність та творчу спадщину видатного письменника, правника, громадського діяча, засновника Наукового товариства ім. Шевченка О.Я. Кониського [14]. Не поділяючи багато в чому поглядів М.П. Драгоманова [15, с. 33–34] та І.Я. Франка [15, с. 70, 115], маючи до них навіть особисті претензії, в питанні щодо місцевого самоврядування ці підходи збігалися.

На думку О.Я. Кониського, міські та земські установи є прообразом громадського самоврядування. Він звертав увагу суспільства на те, що у пресі нищівної критики зазнали принципи самоврядування, на які спиралось Положення 1870 р. Зазначалось, що доки не відбудеться докорінних змін у міському положенні, дума буде становою, міські справи будуть у руках капіталістів, а міське господарство буде вестися тільки в інтересах невеликого прошарку населення; інтереси ж більшості, як класу бідняків, завжди будуть зневажатися по суті, а формально будуть обходитись «нестачею фінансів» [16, с. 775].

Земське та міське управління виникало і розвивалось не лише під впливом законів, а й на цілком

несхожому ґрунті. Представники земства виростили та виховувались на землі, а міський чиновник виховувався на папері і чорнильниці в атмосфері канцелярщини і за своєю природою є служивою людиною, підлеглою, людиною формалізму життя, а не його змісту. На відміну від них, дворянство, ще задовго до запровадження земських установ, було класом, що станово об'єднував освічених людей і мав самоврядування. Саме дворянство привнесло до земських установ традицію самоврядування та звичку до громадськості. Цих рис бракувало через неосвіченість чиновникам, як міщанам та купцям [17, с. 238].

О.Я. Кониський підкреслював, що треба цінувати чистоту подарованих Росії реформ, метою яких є піднесення громадської свідомості і громадської діяльності, а тому не можна байдуже ставитись до того, що підриває авторитет закону про самоуправління, а тим більше до фактів, які негативно впливають на суспільну мораль. Ці студії активізували громадську думку, наочно демонстрували позитивні та негативні зміни в суспільстві та містили слушні пропозиції щодо вдосконалення організації та діяльності органів місцевого самоврядування [18, с. 10].

Творчий доробок ще одного видатного українського політичного діяча, юриста за фахом, гласного Чернігівського земства, одного із засновників «Союзу Визволення» та конституційно-демократичної партії, депутата Державної Думи І.І. Петрункевича, містить модель місцевого самоврядування. Його державно-правові погляди спирались на природничу теорію права, яка почала своє наукове відродження в ХІХ ст. і на додаток до теорії природного права минулих століть, яка стояла на наявності у людини природжених прав та пріоритету, почала вести мову про постійну зміну змісту цих прав.

Основні складники зазначеної моделі викладені в запропонованих автором законопроектах: «Основному державному законі Російської імперії. Проекті руської конституції», «Про реформування виборів у земські та міські установи», «Про скасування земських начальників», «Загальних положеннях земської реформи» [19].

У поглядах І.І. Петрункевича, як і його українських однодумців, була присутня національна проблема, але він пропонував вирішувати її у комплексі з територіально-політичними питаннями.

Система місцевого самоврядування складалась із земських одиниць різного рівня: сільських, дільничних, повітових та губернських, а також земств місць. Земські установи набували максимум повноважень, які закріплювались статутно, без делегування від

органів державної влади, лише здійснення функцій відповідно до закону контролювалось державою. Формування органів відбувалось шляхом загального, таємного, прямого голосування [19, с. 45–76].

Саме принципи організації місцевого самоврядування стали тим вагомим внеском, який зробив І.І. Петрункевич у теорію місцевого самоврядування, і найбільш значущим серед них є принцип «субсидіарності», нині закріплений у міжнародних документах і прийнятий низкою цивілізованих країн світу, який у часи життєдіяльності І.І. Петрункевича розумівся як принцип розділення повноважень між різними рівнями влади у державі (центральною і місцевими) та виконання органами держави лише тих функцій, здійснення яких не під силу органам місцевого самоврядування [20, с.16].

На межі двох століть найвидатнішим представником «українського сепаратизму» опоненти називали професора М.С. Грушевського, а прихильники – провідником українського національного руху в Росії. Його великі наукові й суспільні заслуги, його надзвичайний організаційний талант створили йому великий авторитет і глибоку пошану [21, с. 28].

Політична діяльність М.С. Грушевського починається в Галичині, де він бере активну участь у створенні Української національно-демократичної партії. Партія ставила собі за мету створення в межах Австро-Угорщини, з територій заселених русинами, окремої провінції з широкою автономією в законодавстві й адміністрації та окремим національним сеймом.

Із переїздом до Російської імперії у 1905 р., М.С. Грушевський присвячує себе суспільно-політичній перебудові вже Російської імперії. У своїх статтях цього періоду, надрукованих у його журналі «Літературно-науковий вісник», він скаржився що українська маса все ще є безформним і пасивним етнографічним елементом, у який ще треба вднути дихання національного життя, зв'язати суспільні класи і територіальні частини української землі свідомістю національної єдності і створити національну основу для розвитку культурної та суспільної еволюції [22; 23; 24]. «Того ж, що становить для нас задачу дня, якої не обійти, ані обминути не можна в поступовім руху нашої суспільності – розв'язання національної проблеми, того ніхто за нас не зробить. Тільки ми можемо і мусимо сповнити її: вдихнути в безформний і пасивний етнографічний елемент українських мас дух національного життя, зв'язати почутем національної єдності суспільні версти

й кляси та різні територіальні частини української землі» [24, с. 145–154].

Професор визнавав федеративні форми найбільш довершеним способом поєднання державного союзу з інтересами вільного розвитку національного і суспільного життя, але водночас він наполягав на здійсненні принципу національної автономії як однієї з основ нового державного устрою. Згідно з цим, територія, де переважає українське населення, повинна бути виділена з нинішніх адміністративних підрозділів поряд із перетворенням органів місцевого самоврядування на широких демократичних засадах, а також вона повинна отримати і самовизначення, керуватися народним представництвом у вигляді українського сейму, який вибирається загальним, рівним, прямим і таємним голосуванням. Розкриваючи завдання і функції органів самоврядування, М.С. Грушевський пише, що для українського сейму і пов'язаних із ним органів управління і контролю потрібні широкі повноваження в місцевому законодавстві в розподіленні місцевими фінансами і обласним земельним фондом у місцевому самоврядуванні, в організації освіти і духовної, ділової, суспільної безпеки і коштів економічного розвитку [25, с. 16].

Конституційно-правовим студіям М.С. Грушевського судилося стати не лише суто теоретичними роздумами, а й мати можливість реалізуватися на практиці. Із проголошенням у листопаді 1917 р. III Універсалу постала потреба у власному конституційному законі, який розроблявся за безпосередньої участі М.С. Грушевського. У ст. 5 Статуту Української Народної Республіки зазначалося, що, не порушуючи єдиної своєї влади, УНР надає своїм землям, волостям і громадам права широкого самоврядування, дотримуючись принципу децентралізації.

Статут установлював систему місцевого самоврядування, що створюється з громад, волостей та земель, у яких місцева влада належала безпосередньо радам і управам. І лише ті справи, що залишалися поза межами діяльності установ місцевої самоуправи, передавалися на повагу вищій виконавчій владі – Раді народних міністрів [26, с. 73–76].

Ще один український мислитель та правник С.С. Дністрянський, формуючи власне бачення конституціоналізму, висловлював погляди дуже схожі з думками М.П. Драгоманова та його вченням про громадський рух щодо місцевого самоврядування в контексті суверенітету народу [27]. Видатний українець зазначав, що в конституції сам народ становить своє право, свою державу. Він може хотіти лише такого права і державного

ладу, який відповідає його народній владі, що протягом літ проявляється в його суспільному житті, в його народній історії, його народній традиції [28, с. 235]. Полемізуючи із Ж.-Ж. Руссо, С.С. Дністрянський зазначає, що колективна воля, про яку йдеться в останнього, межує з принципом централізації влади та може бути реалізована лише через місцеве самоврядування й розвиток територіальної громади. Тому про справжній суверенітет може йтися за умов децентралізації [29, с. 28]. Цьому сприяє й розвиток громадського руху, інститути якого (громадські та професійні товариства в умовах новітньої держави) поступово переймають на себе окремі її функції. Ці товариства й корпорації почали в межах власної автономії сповнювати дуже важливі завдання державної спільноти та, перебравши організаційні форми, подібні до держави, відіграють вирішальну роль у судбі суспільства.

**Висновки.** Аналіз української політико-правової думки говорить про абсолютне домінування громадської парадигми у сприйнятті феномена місцевого самоврядування О.Ф. Кістяківського та його сина Б.О. Кістяківського, М.П. Драгоманова, І.Я. Франка, О.Я. Кониського, І.І. Петрункевича, М.С. Грушевського та С.С. Дністрянського. За наявності певних відмінностей та власного розуміння меж присутності держави в цих концептах були й такі принципи організації місцевого самоврядування, де погляди збігались. Наприклад, децентралізація державної влади; рівність людей перед законом; гарантії особистих прав і свобод людини; самоорганізація населення. Міське самоврядування сприймалося як прадавнє право громадян, що належить територіальній спільноті через її природу, а не є дарованим державою чи ще кимось. І цей досвід надав підстави сьогодні окремим дослідникам продовжити тяглість традиції, наполягаючи на тому, що держава за допомогою правових заходів лише впорядковує, зовнішньо оформлює самоврядну активність територіальних громад, не встановлюючи її. Тим самим місцеве самоврядування проголошується явищем громадського, а не державного життя [30, с. 21–22]. Міське самоврядування є інститутом громадянського суспільства. Право ж на нього не дарується членам територіальної громади державою, а лише юридично закріплюється нею як об'єктивна закономірність [31, с. 24].

Громадський концепт став домінуючим в українській політико-правовій думці XIX ст., на відміну від російської, де були представлені всі концепти міського самоврядування. Пояснити це можливо наявністю національної ідеї, загроза якій, на думку українських мислителів, походила від держави.

Список літератури:

1. Усенко І.Б. Кістяківський Олександр Федорович // Енциклопедія історії України: Т. 4: Ка-Ком / Редкол.: В.А. Смолій (голова) та ін. НАН України. Інститут історії України. Київ: В-во «Наукова думка». 2007. 528 с.: іл. URL: [http://www.history.org.ua/?termin=Kistyakivsky\\_O](http://www.history.org.ua/?termin=Kistyakivsky_O).
2. Див.: Кістяківський, Олександр Федорович. Щоденник (1874–1885) : у 2 т.; НАН України, Ін-т укр. археографії. Київ : Наукова думка, 1994. (Правнича спадщина). Т. 1. 644 с.; Т. 2. 582 с.
3. Кистяковский Б.А. Как осуществить единое народное представительство. Русская мысль. 1907. № 3, 4, 6.
4. Кистяковский Б.А. Философия и социология права. Санкт-Петербург: РГХИ. 1999. 800 с.
5. Сокурено В.Г. Демократические учения о государстве и праве на Украине во второй половине XIX века (М. Драгоманов, С. Подолинский, О. Терлецкий). Львов. 1966. С. 10.
6. Михайло Драгоманов: документи і матеріали. 1841–1994 рр. / НАН України, Ін-т археографії та джерелознавства ім. М.С. Грушевського; упоряд. Г. Болотова; Редкол.: І. Бутич та ін. Львів. 2001. 710 с.
7. Струве П. От редакции «Освобождения» // Собрание политических сочинений М.П. Драгоманова. С биографическим очерком и портретом автора. Paris: Издание редакции «Освобождения». 1905. Т. I. С. 10.
8. Драгоманов М.П. Австро-руські спомини (1867–1877). Літературно-публіцистичні праці. У 2-х томах. Київ: Наукова думка. 1970. Т. 2. С. 218.
9. Драгоманов М. П. Восемнадцать лет войны чиновничества с земством = Dix huit ans de lutte de la Bureaucratie avec les zemstvos: отдельный оттиск из «Вольного Слова». Genève, 1883. 103 с.
10. Драгоманов М.П. Вибране («мій задум зложити очерк історії цивілізації на Україні») / Упоряд. та авт. іст.-біогр. нарису Р. С. Міщук; Приміт. Р.С. Міщука, В.С. Шандри. Київ: Либідь, 1991. 688 с.
11. «Вільна спілка» – «Вольний союз». Спроба української політосоціальної програми: Збір та пояснення Михайла Драгоманова // Драгоманівський збірник «Вільна спілка» та сучасний український конституціоналізм / за ред. Т.Г. Андрусика. Львів: Світ. 1996. С. 7–73.
12. Франко І.Я. Що таке громада і чим вона повинна бути? // Зібрання творів: у 50 т. / Іван Франко; Редкол.: Є.П. Кирилюк (голова) та ін. Київ: Наук. думка. 1985. Т. 44. Кн. 2: Економічні праці (1888–1907). С. 175–181.
13. Франко І.Я. Чого хоче Галицька робітнича громада? // Зібрання творів: у 50 т. / Редкол.: Є.П. Кирилюк (голова) та ін. Київ: Наук. думка. 1986. Т. 45: Філософські праці.
14. Усенко І.Б. КОНИСЬКИЙ Олександр Якович // Енциклопедія історії України: Т. 5: Кон - Кю / Редкол.: В.А. Смолій (голова) та ін. НАН України. Інститут історії України. Київ: В-во «Наукова думка». 2008. 568 с.: іл.
15. Листи Олександра Кониського до Іллі Шрага: наукове видання / упорядкування, передмова, примітки Т.П. Демченко, О.О. Мисюри. Чернівці : Просвіта. 2011. С. 33–34.
16. Кониський О.Я. Корреспонденция из Киева. Вестник Европы. 1882. Кн. 8. С. 771–778.
17. Переходовец О. Город и земство (письма к редактору «Земского обзора»). Письмо первое. Земский обзор. 1883. № 17. 4 ноября. С. 238.
18. Переходовец О. Город и земство (письма к редактору «Земского обзора»). Письмо второе. Земский обзор. 1884. № 1. 2 марта. С. 7–10.
19. Основной государственный закон Российской империи. Проект русской конституции, выработанный группой членов «Союза освобождения». Paris: Societe nouvelle de librairie et d'edition. 1905. С. 45–76.
20. Мазур Г.П. Державно-правові погляди І. І. Петрункевича. Автореф. дис. на здобуття наук. ступ. к. ю. н. за спец. 12.00.01- теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень. Харківський Нац. універ. внутрішніх справ. Харків. 2006. С. 16.
21. Винар Л. Автобіографія М. Грушевського з 1900 по 1920 роки, як джерела до вивчення його життя і творчості. Нью-Йорк–Торонто–Мюнхен. 1974. С. 28.
22. Див.: Грушевський М. З біжучої хвилі: Перша річниця російської конституції. Літературно-науковий вісник. 1906. Річник IX. Т. XXXIII. С. 143–152;
23. Грушевський М. Справи українських катедр і наші науки. Літературно-науковий вісник. 1907. Річник X. Т. XXXVI. С. 43–57;
24. Грушевський М. На українські теми: При кінці року. Літературно-науковий вісник. 1907. Річник X. Т. XXXVI. С. 145–154.
25. Грушевський М. С. Наші вимоги. Український вісник. 1906. № 5. С. 16.
26. Конституційні акти України. 1917–1920. Невідомі конституції України. Київ: Філософ. і соціол. думка. 1992. 272 с. С. 73, 76.
27. Див.: Стецюк П. Станіслав Дністрянський як конституціоналіст / Львівський держ. ун-т ім. Івана Франка; Фонд сприяння розвитку укр. правової думки та пропаганди державницьких традицій «Право для України». Львів, Жовква: Місіонер. 1999. 232 с.; Дністрянський С.С. Загальна наука права і політики. Прага: Наклад Українського Університету в Празі. 1923. Т. 1. 393 с.

28. Дністрянський С.С. Нові проекти українських конституцій. Воля. Відень. Т. 6. Ч. 5. 1920. С. 180–241.
29. Дністрянський С.С. Нова держава. Львів: Вид. «Українського скитальця». 1923. 30 с.
30. Батанов О.В. Деякі теоретичні проблеми співвідношення місцевого самоврядування та державної влади. Часопис Київського університету права. 2002. № 2. С. 21–30.
31. Борденюк В. Деякі аспекти співвідношення місцевого самоврядування, держави і громадянського суспільства в Україні. Право України. 2001. № 12. С. 24–27.

### **ФЕНОМЕН МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В УКРАИНСКОЙ ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЙ МЫСЛИ XIX В.**

*В статье рассмотрены проблемы понятия местного самоуправления в украинской политико-правовой мысли XIX в. Определено, что украинская политико-правовая мысль относительно восприятия феномена местного самоуправления была неотделима непосредственно от тех авторов, которые и создавали данный феномен. М.П. Драгоманов создал политическую философию социального и национального единения на почве федерализма, суть которой заключалась в общине как в организованном самоуправляемому мне снизу доверху (неприкосновенность основных прав и местного самоуправления, обеспеченные государственным самоуправлением на почве народного суверенитета). Проанализировано, что общинный концепт стал доминирующим в украинском политико-правовой мысли XIX в., в отличие от российской, где были представлены все концепты городского самоуправления. Объяснить это возможно наличием национальной идеи, угроза которой, по мнению украинских мыслителей, происходила от государства.*

**Ключевые слова:** местное самоуправление, государственное управление, народ, земская реформа, децентрализация государственной власти, общинная парадигма, украинский парламент.

### **THE PHENOMENON OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN UKRAINIAN POLITICAL-LEGAL THOUGHT OF THE XIX CENTURY**

*The article studies the issues of the local self-government concept in the Ukrainian political-legal thought of the XIX century. It is determined that the Ukrainian political and legal opinion on the local self-government phenomenon perception was inseparable from the outstanding individuals who created it. M. Dragomanov developed the political philosophy of social and national unity on the basis of federalism, the essence of which lay in the community, as in an organized self-governing community from the bottom to top, i.e. the inviolability of basic rights and local self-government, which were secured by state self-government on the basis of national sovereignty. It was established that the communist concept became the dominant element in the Ukrainian political and legal thought of the nineteenth century, unlike in Russia; all the concepts of urban self-government were presented. It can be explained by the presence of a national idea, the threat to which, according to Ukrainian thinkers, came from the state.*

**Key words:** local self-government, state administration, people, zemstvo reform, decentralization of state power, community paradigm, Ukrainian parliament.

**Лішик О.П.**

Луганська обласна державна адміністрація

## ДО ПИТАННЯ ВИЗНАЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ

*У статті уточнено визначення державного управління у сфері соціального захисту внутрішньо переміщених осіб. З'ясовано, що ця тематика виявляється досить цікавою для сучасної науки публічного управління, для соціального забезпечення громадян зокрема. Поглиблений аналіз, всебічне правове та історичне вивчення цього питання, фактів масових вимушених переміщень на території України в різні часи, законодавче регулювання, реакція та діяльність держави щодо соціального забезпечення переміщених осіб – усе це сприятиме визначенню способів та шляхів правового регулювання щодо внутрішньо переміщених осіб в Україні сьогодні. Проаналізовано основні підходи науковців до трактування поняття «внутрішньо переміщені особи». Запропоновано власне визначення «внутрішньо переміщена особа».*

**Ключові слова:** внутрішньо переміщені особи, державне управління, дефініції, соціальний захист.

**Постановка проблеми.** Міграцію населення слід вважати одною з найважливіших проблем людства. Цей процес є складним соціально-політичним та соціально-культурним феноменом, який тісно пов'язаний з економічними, політичними, демографічними, географічними та етнічними сторонами сучасного суспільного життя. Слід розрізняти декілька типів міграції, з яких виокремлюється такий тип міграції, як внутрішня, тобто переміщення населення в межах кордонів однієї країни. Однак міграція цього типу є не менш значущою для соціально-економічного розвитку країни, ніж міждержавна.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питанням державного управління у сфері соціального захисту внутрішньо переміщених осіб займалися такі провідні науковці, як Я. Грабова, Г. Гудвін-Гілл, О. Динько, Г. Капліна, М. Малиха, О. Новікова, Т. Старинська, Г. Тимчик, Н. Тищенко та інші. Проте сьогодні потребує уточнення визначення державного управління у сфері соціального захисту внутрішньо переміщених осіб, що слугувало мотивом вибору теми цієї наукової статті.

**Постановка завдання.** Метою статті є визначення державного управління у сфері соціального захисту внутрішньо переміщених осіб.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Переселення не завжди зумовлене насильством, конфліктами та переслідуваннями, а іноді відбувається в результаті техногенної або природної

катастрофи. Існує багато випадків, коли населення виселялося внаслідок повеней, землетрусів та голоду, а також техногенних катастроф (ядерних чи хімічних). Вони також є внутрішніми особами і часто потребують гуманітарної допомоги, а в деяких випадках – захисту [17].

Видатний науковець У. Петерсен виділяє такі критерії міграції, як екологічний поштовх, державна політика у сфері міграції, соціальний імпульс. Відповідно до вказаних параметрів, він запропонував п'ять різновидів міграції: примітивна (визначається нездатністю людини протистояти природним силам); вимушена (коли мігранти не мають можливості вибору в прийнятті рішення про власний переїзд); добровільна (коли така можливість вибору зберігається); вільна (бажання людини мігрувати є вирішальним моментом); масова [14, с. 110]. Вивчаючи проблему вимушеної міграції населення, В. Айрапетов, І. Балі та Г. Вітковська [2, с. 53–69] запропонували розділити мігрантів на чотири групи: 1) біженці; 2) реальні вимушені мігранти; 3) вимушені мігранти страху; 4) переселенці.

Сьогодні внаслідок збройної агресії з боку Російської Федерації та тимчасової окупації нею нашої території (Автономна Республіка Крим, окремі райони Луганської та Донецької областей) для України дуже актуальним постає питання масових вимушених внутрішніх переміщень. Такі явища не мали глибокого дослідження та

вивчення. Неоднозначність та складність таких процесів зумовлюють потребу в дослідженні та вивченні явища вимушеного переміщення населення України, аспектів правового регулювання подібних фактів як у теперішній час, так і в різні історичні епохи розвитку української держави.

Схід України – це традиційний промисловий регіон, де трудовий потенціал був задіяний у галузях важкої промисловості, а завдяки концентрації промислового виробництва його властивостями та якісними характеристиками були такі, як працелюбність, згуртованість, солідарність. Концентрація промислового виробництва, яке значною мірою наповнювало бюджет країни завдяки експорту продукції металургійної та хімічної промисловості, зумовила інтенсивний розвиток науки й освіти, підприємництва, банківської справи, сприяло розвитку сфери послуг, культурних закладів тощо [9].

Серед інших громадянських станів особистості внутрішньо переміщені особи є найбільш вразливою категорією. Ці особи втратили свої соціальні зв'язки, майно та були змушені покинути місце постійного проживання, не перетинаючи кордону держави свого громадянства чи постійного проживання [3].

Військовий конфлікт на Сході України став причиною зміни місця проживання понад півтора мільйона осіб. Україна потерпає від бойових дій та руйнування економіки східних областей. Громадяни вимушені масово покидати місця проживання та облаштовуватися в інших регіонах. За повідомленням ООН, більше півтора мільйона осіб були переміщені у межах України, а 593 622 особи – до сусідніх країн [11]. Це вплинуло значною мірою на ринок праці в країні та на ситуацію із зайнятістю та рівнем безробіття. Як відомо, серед основних нагальних потреб, які є базовими для людини, центральне місце займає конституційне право на працю і можливість заробляти собі на життя своєю працею [7, с. 43]. Одним із наслідків масового переміщення населення є втрата переміщеними особами робочих місць, тому питання реалізації законного права на працю та пошук нової роботи стають позачерговими завданнями (як засіб життєзабезпечення себе та своєї родини). Таким чином, питання правової регламентації трудових прав та відносин внутрішньо переміщених осіб як суб'єктів права з позицій диференційованого підходу набуває актуальності та стає першочерговим для наукових досліджень і правової творчості в галузі сучасного трудового права.

Воєнний конфлікт став причиною руйнування ресурсного потенціалу промисловості у зв'язку із закриттям або руйнацією промислових об'єктів, а також через від'їзд працюючих із зони конфлікту, які згідно з чинною правовою базою України набули статусу внутрішньо переміщених осіб [9].

Ця тематика виявляється досить цікавою для сучасної правової науки, для науки права соціального забезпечення громадян зокрема. Поглиблений аналіз, всебічне правове та історичне вивчення цього питання, фактів масових вимушених переміщень на території України в різні часи, законодавче регулювання, реакція та діяльність держави щодо соціального забезпечення переміщених осіб – усе це сприятиме визначенню способів та шляхів правового регулювання щодо внутрішньо переміщених осіб в Україні сьогодні.

За умов ведення війни на території країни, кризового стану економіки Україна постала перед низкою викликів та загроз, які необхідно вирішувати оперативно та злагоджено. Внутрішньо переміщені особи – категорія населення, яка вперше з'явилась за час існування незалежної України [8].

Із метою більш глибокого розуміння досліджуваного явища у табл. 1 розглянемо основні підходи науковців до трактування поняття «внутрішньо переміщені особи».

Отже, Агентство Організації Об'єднаних Націй (далі – ООН) у справах біженців вважає, що внутрішньо переміщеними особами називають людей, які змушені покинути свої місця проживання і тікати до інших регіонів своєї країни, внаслідок загрози насильства чи переслідувань через масові порушення громадського ладу, воєнні дії чи іноземну інтервенцію та окупацію [1, с. 1].

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» є громадянин України, іноземець або особа без громадянства, яка перебуває на території України на законних підставах та має право на постійне проживання в Україні, яку змусили залишити або покинути своє місце проживання у результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру [10].

Г. Гудвін-Гілл визначає внутрішньо переміщених осіб як осіб, котрі змушені раптово тікати зі своїх будинків у великих кількостях у результаті збройного конфлікту, внутрішньої ворожнечі, систематичних порушень прав людини або стихійних лих і перебувають на території власної країни [4].

## Основні підходи науковців до трактування поняття «внутрішньо переміщені особи»

ПІБ автора	Рік	Сутність поняття
Г. Гудвін-Гілл	1997	Внутрішньо переміщені особи – особи, котрі змушені раптово тікати зі своїх будинків у великих кількостях у результаті збройного конфлікту, внутрішньої ворожнечі, систематичних порушень прав людини або стихійних лих і перебувають на території власної країни; Внутрішньо переміщені особи – це особи, які підпадають під визначення «вимушені переселенці», але які, покинувши місце свого постійного проживання, залишаються у країні своєї громадянської належності й можуть користуватися її захистом.
М. Ніколайчук	2005	Внутрішньо переміщені особи – це специфічна цільова група реалізації міграційної політики, якій притаманні різноманітні ознаки, детерміновані особливими потребами, особистісними характеристиками та впливами зовнішнього середовища
Т. Титаренко	2011	Внутрішньо переміщені особи – суб'єкт міграції, яка залишила постійне місце проживання та шукає притулку на території власної держави.
Н. Прокушева	2011	Внутрішньо переміщені особи – категорія вимушеної міграції, використовувана поряд із поняттями «біженці» і «переміщені особи».
Агентство ООН у справах біженців	2014	Внутрішньо переміщені особи – це люди, які змушені покинути свої місця проживання і тікати до інших регіонів своєї країни, внаслідок загрози насильства чи переслідувань через масові порушення громадського ладу, воєнні дії чи іноземну інтервенцію та окупацію.
Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб»	2014	Внутрішньо переміщена особа – громадянин України, іноземець або особа без громадянства, яка перебуває на території України на законних підставах та має право на постійне проживання в Україні, яку змусили залишити або покинути своє місце проживання у результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру
Г. Тимчик	2014	Внутрішньо переміщені особи – це особи, змушені раптово тікати зі своїх будинків у великих кількостях у результаті збройного конфлікту, внутрішньої ворожнечі, систематичних порушень прав людини або стихійних лих і знаходяться на території власної країни»
Н. Тищенко	2014	Внутрішньо переміщені особи – це люди або групи людей, які були змушені залишити свої домівки або місця проживання для того, щоб уникнути наслідків озброєного конфлікту, ситуацій насильства, порушень прав людини або стихійних лих, чи техногенних катастроф, і які не перетнули визначений на міжнародному рівні державний кордон країни.
Г. Капліна	2016	Внутрішньо переміщені особи – це особи, які підпадають під визначення «вимушені переселенці», але які, покинувши місце свого постійного проживання, залишаються в країні своєї громадянської належності та можуть користуватися її захистом

Ототожуючи поняття «внутрішньо переміщена особа» та «переселенець», автор зазначає, що фактично внутрішньо переміщені особи – це особи, які підпадають під визначення «вимушені переселенці», але які, покинувши місце свого постійного проживання, залишаються у країні своєї громадянської належності й можуть користуватися її захистом [4, с. 314–315].

Водночас М. Ніколайчук зазначає, що внутрішньо переміщені особи – це специфічна цільова група реалізації міграційної політики, якій притаманні різноманітні ознаки, детерміновані особливими потребами, особистісними характеристиками та впливами зовнішнього середовища [18, с. 109].

Т. Титаренко вважає, що внутрішньо переміщена особа виступає суб'єктом міграції, яка залишила постійне місце проживання та шукає при-

тулку на території власної держави. Успішність уходження до нової спільноти залежить від обраних адаптаційних стратегій, які призводять до різних типів адаптації, а також до різних наслідків. Передумовами успішної адаптації дослідниками визначається необхідність усвідомити авторство власного життя, можливості змінити його та взяти повну відповідальність за своє життя [13, с. 147].

Як зазначає Н. Прокушева, внутрішньо переміщені особи – категорія вимушеної міграції, використовувана поряд із поняттями «біженці» і «переміщені особи». У міжнародному праві жертви вимушеної міграції визначаються як біженці та переміщені особи [12].

Дослідник Г. Тимчик запропонував таке визначення: це особи, змушені раптово тікати зі своїх будинків у великих кількостях у результаті зброй-

ного конфлікту, внутрішньої ворожнечі, систематичних порушень прав людини або стихійних лих і знаходяться на території власної країни» [15].

Як зазначає Н. Тищенко, внутрішньо переміщені особи – це люди або групи людей, які були змушені залишити свої домівки або місця проживання для того, щоб уникнути наслідків озброєного конфлікту, ситуацій насильства, порушень прав людини, стихійних лих чи техногенних катастроф, які не перетнули визначений на міжнародному рівні державний кордон країни [16]. Тоді як Г. Капліна вважає, що внутрішньо переміщені особи – це особи, які підпадають під визначення вимушені переселенці, але які, покинувши місце свого постійного проживання, залишаються в країні своєї громадянської належності та можуть користуватися її захистом [6].

Таким чином, проаналізувавши основні підходи науковців до визначення досліджуваного поняття, можемо запропонувати власне визначення. Так, на наш погляд, під поняттям «внутрішньо переміщена особа» слід розуміти громадян України, іноземців або осіб без громадянства, які мають право знаходитися або проживати на території України згідно з чинним законодавством,

які на добровільних чи примусових засадах залишили місце постійного проживання через складні політичні, соціальні, економічні або екологічні обставини у відповідному регіоні, області, країні. Як зазначає О. Динько, таке переміщення особи може бути різним за тривалістю, регулярністю та спрямованістю, без зміни місця проживання, із тимчасовою або постійною зміною проживання. При цьому не має значення, чи є таке пересування «внутрішнім» або ж «зовнішнім» [5, с. 163–164].

**Висновки.** Отже, сьогодні ми маємо констатувати той факт, що відбулися досить суттєві зміни в політичній, економічній, територіальній, соціальній та правовій сферах, які пов'язані з конфліктом, що триває між Російською Федерацією та Україною. Термін «внутрішньо переміщена особа» пройшов тривалий шлях від його започаткування до відокремлення та виділення як окремої категорії теоретичних та практичних досліджень. Проблеми внутрішньо переміщених осіб та пов'язані з ними питання ще довго залишатиметься предметом наукових досліджень, бо процеси, що стосуються цього феномена, мають сьогодні досить значне як теоретичне, так і практичне значення.

#### Список літератури:

1. Вигнанці у власній країні: про що варто пам'ятати, висвітлюючи у ЗМІ проблеми внутрішньо переміщених осіб URL: [http://diversipedia.org.ua/sites/default/files/butketvich\\_idp\\_media\\_guidance\\_ukr\\_nov\\_2014.pdf](http://diversipedia.org.ua/sites/default/files/butketvich_idp_media_guidance_ukr_nov_2014.pdf)
2. Витковская Г. Вынужденные переселенцы из ближнего зарубежья: проблемы интеграции в российский социум. II Миграционные процессы после распада СССР. Вып. 5. М.: 1994. С. 53–69.
3. Грабова Я. Конституційно-правовий статус внутрішньо переміщених осіб в Україні. Митна справа. 2015. № 2 (2.2). С. 47–51.
4. Гудвін-Гілл Г. Статус біженця в міжнародному праві. Москва, 1997. 648 с
5. Динько О. Правова природа та зміст категорії «свобода пересування». Держава і право: зб. наук. пр. Юрид. і політ. науки. Вип. 15 / Гн-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. Київ, 2002. С. 162–166.
6. Капліна Г. Трудові права та зайнятість внутрішньо переміщених осіб в Україні. Актуальні проблеми права: теорія і практика. 2016. № 32. С. 59–69.
7. Конституція України, прийнята 28 червня 1996 року зі змінами, внесеними згідно із законами № 2222-IV від 08.12.2004, № 2952-VI від 01.02.2011, № 586-VII від 19.09.2013, № 742-VII від 21.02.2014 URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show>
8. Малиха М. До проблеми сутності поняття «внутрішньо переміщені особи»: державна політика та регіональна практика. Грані. 2015. № 8. С. 6–11.
9. Новікова О., Шамілева Л. Мобілізація соціальних ресурсів внутрішньо переміщених осіб із промислових регіонів України на забезпечення розвитку територіальних громад. Економіка промисловості. 2016. № 4. С. 70–79.
10. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України від 20.10.2014 № 1706-VII; ред. від 20.04.2017 / Відом. Верхов. Ради України. 2015. № 1. Ст. 1. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1706-18>.
11. ПРООН в Україні URL: <http://www.ua.undp.org/>.
12. Прокушева Н. Определение статуса и понятий беженца и вынужденного переселенца. Вестник Бурятского государственного университета. 2011. № 5.
13. Профілактика порушень адаптації молоді до повсякденних стресів і кризових життєвих ситуацій: навч. посіб. / Нац. Акад. ед. наук України, Ін-т ед. та політ. психології; за наук. ед. Т. Титаренко. Київ: Міленіум, 2011. 272 с.

14. Старинська Т. Проблеми операціоналізації понять у контексті дослідження міграції населення. Освіта регіону: політологія, психологія, комунікації. 2010. № 3. С. 108–116.
15. Тимчик Г. Проблеми правового забезпечення захисту внутрішньо переміщених осіб в Україні. Правове регулювання економіки: зб. наук. пр. /М-во освіти і науки України, ДВНЗ «Київ. нац. екон. ун-т ім. Вади́ма Гетьмана», Юридичний ф-т; редкол.: В.Ф. Опришко (головн. ред.) [та ін.]. Київ: КНЕУ, 2014. Вип. 14. С. 161–172.
16. Тищенко Н., Піроцький Б. Внутрішньо переміщені особи в Україні як проблема сьогодення. Молодий вчений. 2014. № 10 (13) (2). С. 124–126.
17. Berry J. Immigration, acculturation, and adaptation / J. Berry. // Applied Psychology. 1997. № 46. P. 5–34.
18. Nikolajchuk M. (2005). «The constituent elements of the mechanism of regulation of migration processes of the rural population», *Rehional'na ekonomika*, vol. 3, no. 37, pp. 105–112.

## **К ВОПРОСУ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ ВНУТРЕННЕ ПЕРЕМЕЩЕННЫХ ЛИЦ**

*В данной статье уточнено определение государственного управления в сфере социальной защиты внутренне перемещенных лиц. Выяснено, что данная тематика оказывается достаточно интересной для современной науки публичного управления, для социального обеспечения граждан в частности. Углубленный анализ, всестороннее правовое и историческое изучение данного вопроса, фактов массовых вынужденных перемещений на территории Украины в разные времена, их законодательное регулирование, реакция и деятельность государства по социальному обеспечению перемещенных лиц, все это будет способствовать определению способов и путей правового регулирования относительно внутренне перемещенных лиц в Украина на сегодняшнее время. Проанализированы основные подходы ученых к трактовке понятия «внутренне перемещенные лица». Предложено собственное определение «внутренне перемещенное лицо».*

**Ключевые слова:** внутренне перемещенные лица, государственное управление, дефиниции, социальная защита.

## **TO THE QUESTION OF DEFINITION OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE SPHERE OF SOCIAL PROTECTION OF INTERNAL TRANSFERS**

*This article clarifies the definition of public administration in the sphere of social protection of internally displaced persons. It is revealed that this subject is very interesting for modern science of public administration, for social security of citizens in particular. An in-depth analysis, a comprehensive legal and historical study of this issue, the facts of mass forced displacements on the territory of Ukraine at different times, their legislative regulation, the reaction and activity of the state on the social security of displaced persons, all this will contribute to determining the ways and means of legal regulation of internally displaced persons in Ukraine for today. The main approaches of scientists to the interpretation of the concept of “internally displaced persons” are analyzed. Proposed self definition “internally displaced person”.*

**Key words:** internally displaced persons, state administration, definitions, social protection.

**Макаренко Л.О.**Інститут держави і права імені В.М. Корецького  
Національної академії наук України**ОСМИСЛЕННЯ ПРАВОВОЇ СВІДОМОСТІ  
У СУЧАСНІЙ ЮРИДИЧНІЙ НАУЦІ**

*У статті здійснено аналіз правосвідомості, що трактується у надто широкому значенні, оскільки включає в себе і суспільний, і індивідуальний, і груповий рівні суб'єктів, а також теоретичний і практичний аспекти індивідуальної поведінки. Зазначено, що правосвідомість впливає на інші форми суспільної свідомості та, у свою чергу, зазнає дії таких духовних факторів, як світогляд, пануючий стиль мислення, традиції тощо. Правосвідомість зазнає істотного впливу на неї інших форм суспільної свідомості, особливо політичної свідомості. Водночас значна частина елементів правосвідомості так чи інакше входять у правову культуру, в систему правових цінностей конкретного суспільства.*

*Зроблено висновок, що правосвідомість необхідно розглядати як прикладний за її змістом, практичний складник права, тому що вона має безпосереднє відношення до створення і функціонування права в суспільстві в процесі особливої правової діяльності суб'єктів, реалізується у правовому процесі й характеризує цю діяльність з її суб'єктивного боку.*

**Ключові слова:** право, праворозуміння, свідомість, правосвідомість, суб'єкт.

**Постановка проблеми.** У наукових джерелах зазначається, що правосвідомість (як форма суспільної свідомості) виникла і розвивалась упродовж усієї історії людства. Під впливом історичних подій доктрина правосвідомості зазнала численних змін.

І. Ільїн зазначає, що «людина не може обходитися без правової свідомості <...>. Правова свідомість – це ніби легені, якими кожен із нас вдихає і видихає атмосферу взаємного спілкування» [1, с. 253].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** У різні періоди окремі питання теорії правосвідомості знайшли своє відображення у наукових роботах вітчизняних та зарубіжних учених, зокрема: С. Алексєєва, Л. Герасіної, О. Данильяна, В. Демічевої, І. Ільїна, О. Іоффе, Ю. Калиновського, Б. Кістяківського, І. Луцького, В. Нерсесянца, П. Новгородцева, Ю. Оборотова, Н. Оніщенко, І. Панчук, Л. Петражицького, О. Петришина, А. Полякова, П. Рабіновича, П. Стучки, В. Тимошенко, М. Шаргородського та ін.

**Постановка завдання.** Розгляд багатьох питань правосвідомості отримує різне значення у зв'язку зі складністю самого явища та залежно від певного типу праворозуміння. Тому її дослідження необхідно здійснювати в згаданому контексті, що призведе до обґрунтованого розуміння правосвідомості.

**Виклад основного матеріалу дослідження.**

Значний внесок у розвиток теорії правосвідомості зробив І. Ільїн, у розумінні якого передумова нормального, здорового права закладена в самій людині, в її правосвідомості. Учений уважав, що коріння правосвідомості криється у повазі людини до самої себе, відчутті власної духовної гідності (закон духовної гідності), здатності до самоконтролю і самоуправління при самостійному встановленні меж допустимої поведінки (закон автономії) та взаємній повазі й довірі сторін, що є підставою для приватних і публічних правовідносин (закон взаємного визнання). Правосвідомість, на думку І. Ільїна, – це сукупність переконань щодо права, держави, всієї організації суспільного життя; головне джерело природного права, а також універсальний зв'язок між правом і мораллю, між природним і позитивним правом. Духовно здорова й правильна правосвідомість – це те, чого потребує держава і право для свого процвітання [2, с. 93].

У двотомному виданні С. Алексєєва «Загальна теорія права» [3, с. 200–201] учений називав правосвідомість «особливим елементом правової дійсності». Головна риса, притаманна правосвідомості й така, що ставить її в особливе положення серед усіх явищ правової дійсності, на думку автора, полягає в тому, що правосвідомість – «чиста», хоча й специфічна форма суспільної сві-

домості. Правосвідомість знаходиться в одному ряду і прямій взаємодії з іншими формами суспільної свідомості – моральною, політичною, філософською та іншими і має всі якості й характеристики, властиві суспільній свідомості взагалі.

На відміну від висловлених у літературі думок, які отожднюють або істотно зближують правосвідомість і право, автор наголошував, що між цими явищами правової дійсності існують відмінності (що не перешкоджають взаємодії і навіть взаємопроникненню). Якщо право – інституційне утворення, виражене в системі загальнообов'язкових, формально-визначених норм, то правосвідомість вичерпується тим, що в праві виступає лише вихідним моментом його субстанції – уявленнями про право, судженнями про необхідність юридичної структури взаємовідносин людей, установленнями на той чи інший юридичний режим у житті суспільства, а також ще явищами соціально-психологічного порядку, що стосуються правової сфери (емоціями, настроями та ін.). Проте навіть з інтелектуального боку свого змісту право – якісно своєрідне явище: воно складається з системних нормативних узагальнень.

Правосвідомість, на думку О. Петришина, – це сукупність почуттів, емоцій, настанов, ідей, концепцій, теорій, за допомогою яких відображається правова дійсність, формуються ставлення до права та юридичної практики, ціннісна орієнтація щодо правової поведінки, бачення перспектив і напрямів розвитку правової системи [4, с. 147].

В. Тимошенко трактує правосвідомість у контексті регулятивів і цінностей, «на основі яких будується існуючий у державі правопорядок». Правосвідомість (як форму суспільної свідомості, яка відображає ставлення суб'єктів правовідносин до чинного права та інших правових явищ) авторка зводить до уявлень людей про те, яким повинен бути правопорядок і як слід ставитися до правової системи. Правосвідомість – це сукупність правових уявлень, поглядів, оцінок, концепцій, теорій, доктрин, що виражають суб'єктивне ставлення окремо взятих осіб, груп або суспільства в цілому до правової системи залежно від визнання або заперечення цінності права, тобто його справедливості, сили та ефективності. У теорії права розрізняють окремі види правової свідомості, які розмежовують за суб'єктами, що є їх носіями, зокрема індивідуальна, групова і суспільна правосвідомість [5, с. 41].

Із таким трактуванням деякою мірою збігається характеристика поняття правосвідомості В. Червонюком. У главі навчального посібника,

присвяченій правосвідомості та правовій культурі, він формулює поняття правосвідомості, відзначаючи при цьому, що правосвідомість, як і право, є складником правового життя суспільства та найважливішою категорією юридичної науки.

Лексично вказане слово складається з понять свідомості та права. Свідомість є відбиттям об'єктивної дійсності в психіці людини у вигляді певних уявлень, знань, оцінок цієї дійсності. Тому правосвідомість – вид, форма суспільної або індивідуальної свідомості. Специфіка її полягає в об'єкті відбиття, ним є право і правові явища, правова дійсність у цілому. Існування, дія права генетично визначають появу правосвідомості, а існування права зобов'язано існуванню правосвідомості. При цьому право, правові явища відбиваються у свідомості людини у специфічних поняттях.

У реальному житті окремий індивід, групи людей можуть приймати або не приймати право, бути солідарними з його вимогами або поступати всупереч ним. Таке відношення до права у людей визначається правосвідомістю. Правосвідомість відбиває той факт, що право об'єктивоване не тільки в нормах, законодавчих актах і поведінці його адресатів, але воно «живе» у свідомості людей, відображається в психіці у вигляді певних уявлень, знань, правових настроїв, думок, установок, відношення чи позиції щодо права. Пропущене через свідомість і психіку людини право отримує особистісний смисл і значення [6, с. 123–124].

Якщо узагальнити представлені трактування поняття правосвідомості, то в них ми бачимо один і той самий підхід: це поняття визначається через загальне поняття «суспільна свідомість», тобто правосвідомість розглядається як одна з «форм суспільної свідомості».

У цьому є, з нашої точки зору, відхилення від вимог логіки визначення поняття, на яке вказує той факт, що «суспільна свідомість» і «правова свідомість» – різні визначення одного й того ж загального поняття «свідомість», тільки в різних аспектах: у першому випадку в аспекті суб'єкта (суспільство), а у другому – в аспекті однієї зі сфер життя суспільства (правової) як суб'єкта. Через це і виникає накладання обсягу одного поняття на інше.

На наш погляд, необхідно більш ретельно позначити методологічний підхід до вивчення категорії «правосвідомість». Для формулювання поняття правосвідомості відправною повинна бути категорія «свідомість» із виділенням тих специфічних ознак, які вказують на її правовий характер, на відміну від політичної, релігійної тощо свідомості.

Тлумачний словник української мови містить таке трактування цього слова: свідомість 1) *філ., псих.* Здатність людини відображати дійсність у мисленні; 2) сприйняття навколишнього світу, властиве людині; розум; 3) ясне усвідомлення чого-небудь [7, с. 789].

Для визначення поняття правосвідомості, виходячи з поняття свідомості взагалі, доцільно розглянути те, як трактується в літературі близьке до нього поняття «політична свідомість». Як зазначено в одному з політичних словників, політична свідомість – усвідомлення сфери політики соціальними суб'єктами (індивідами, групами, класами, спільнотами). Політична свідомість виступає сукупністю відповідних знань і оцінок. Політична свідомість завжди має класовий характер, оскільки є специфічною формою вираження політичних інтересів класу, зумовлених тим місцем, яке цей клас посідає в системі суспільного виробництва.

За ступенем відбиття сутності та закономірностей сфери політики в структурі політичної свідомості вбачають два діалектично взаємопов'язаних рівні (теоретичний і емпіричний).

Теоретичний рівень політичної свідомості відзначається орієнтацією на розкриття законів, що управляють політичним життям суспільства; цей рівень характерний для діяльності ідеологів – виразників інтересів тих чи інших класів, що пов'язана з виробленням концепцій, ідей, понять і втілюється у спеціальних дослідженнях, деклараціях, програмах тощо.

Емпіричний рівень політичної свідомості складається на ґрунті практичного повсякденного досвіду людей і фіксує безпосередні прояви політичної життєдіяльності суспільства; вони відбиваються у спостереженнях, навичках і уявленнях, які виникають у самих суб'єктів як учасників політичного процесу.

Політична свідомість справляє значний вплив на інші форми суспільної свідомості: економічні, правові, моральні, естетичні погляди. Політична свідомість зазнає дії таких духовних факторів, як світогляд, пануючий стиль мислення, традиції тощо. Багато елементів політичної свідомості входять у політичну культуру і в її складі сприяють реалізації політико-виховних завдань, що вирішуються конкретним класом, суспільством, державою [8, с. 352].

Таким чином, свідомість, на нашу думку, необхідно розглядати як властивість або спосіб відбиття й відображення у психічній діяльності людини об'єктивної дійсності та духовного освоєння останньої в суспільній формі.

На основі цієї дефініції свідомості ми можемо підійти до формулювання поняття «правосвідомість», визначивши її відмінність. Специфіку правової свідомості зумовлює характер об'єктивної дійсності, яку пов'язують з існуванням та функціонуванням у суспільстві права.

Аналогічно політичній свідомості, правова свідомість – це усвідомлення сфери права соціальними суб'єктами, котре виступає як відповідні відчуття, знання та оцінки явищ і процесів вказаної сфери.

У структурі правосвідомості так само за ступенем відображення сутності та закономірностей сфери права можна виділити два взаємопов'язаних рівні: теоретичний і емпіричний.

Теоретичний рівень правосвідомості зорієнтований на пізнання законів розвитку та функціонування правової сфери. Це рівень діяльності ідеологів і вчених-правознавців, змістом якої є розроблення ідей, доктрин, концепцій та понять і яка втілюється у наукових і інших дослідженнях, деклараціях, програмах тощо. Емпіричний рівень правосвідомості формується з практичного повсякденного досвіду людей і фіксує безпосередні прояви правового життя суспільства та відбиває їх в уявленнях і навичках, що виникають безпосередньо у самих суб'єктів правового процесу.

Правосвідомість впливає на інші форми суспільної свідомості та зазнає дії таких духовних факторів, як світогляд, пануючий стиль мислення, традиції тощо. Правосвідомість зазнає істотного впливу на неї інших форм суспільної свідомості, особливо політичної свідомості. Водночас значна частина елементів правосвідомості так чи інакше входять у правову культуру, в систему правових цінностей конкретного суспільства.

У зв'язку з виділенням емпіричного і теоретичного рівнів у структурі правосвідомості доцільно звернути увагу на зауваження П. Рабіновича щодо поняття «праворозуміння». «Ставлення людей до права, його осмислення й оцінка визначаються не тільки і навіть не стільки науковими міркуваннями, скільки ціннісними установками та уявленнями. Адже ще з часів античності відомо, що право є не лише наукою, а й мистецтвом, воно ґрунтується не тільки на знанні, а й на певних цінностях – справедливості, свободі, рівності тощо. Цінності – це сфера світогляду, який є способом не вивчення і пояснення феномена буття, зокрема права, а його духовного освоєння, інтерпретації. На відміну від наукового знання, яке не має залежати від ідеалів і поглядів суб'єкта пізнання, світоглядне світосприйняття є тією своєрідною

духовною призмою, через яку пропускається і переживається навколишній світ» [9, с. 39]. Праворозуміння – це інтерпретація того, що відбиває поняття, назване словом «право» [9, с. 17].

За джерелами формування та глибиною відображення правової дійсності у загальнотеоретичній правовій літературі традиційно виокремлюються три такі рівні правової свідомості: буденний (повсякденний, побутовий), професійний (практичний) і науковий (теоретичний).

Буденний (буденно емпіричний) рівень – це образ права, який відображається в буденній суспільній правосвідомості та характеризує ставлення суспільства до права, його правобачення і правовідчуття. Він формується переважно під впливом почуттєво-наочного сприйняття права, як правило, не завершується виробленням більш-менш чіткого поняття про нього і притаманний здебільшого людям, які не мають спеціальних юридичних знань, проте у своєму житті як самі стикаються з правом, так і спостерігають за правовими діями (актами) інших людей. Носіями професійного рівня праворозуміння є особи, котрі професійно займаються юридичною практикою. Від цих рівнів відрізняється науково-теоретичний рівень праворозуміння, на якому відбувається пізнання найсуттєвіших сторін, якостей, зв'язків права у формі теорій, тобто певної системи понять, категорій і законів науки [9, с. 43–47].

Якщо праворозуміння – це інтерпретація того, що відбиває поняття права, то правосвідомість не означає вказаної інтерпретації, а є безпосереднім переживанням права, його відчуттям, сприйняттям та освоєнням у практичній діяльності на буденному і професійному рівнях. Правосвідомість не можна відділити від самого права, оскільки без неї право було б «сліпим», «неживим» правом, позбавленим руху і розвитку застиглим об'єктом.

Із нашої точки зору правосвідомість і праворозуміння є двома окремими і водночас взаємопов'язаними явищами, оскільки вони належать до різних сфер (правосвідомість належить до сфери правового життя, а праворозуміння – до наукової сфери правознавства (поряд із суспільствознавством, природознавством тощо)), але при цьому вони стосуються одного об'єкта – права. У першій сфері право виступає специфічним процесом нормативного регулювання суспільних відносин, а у другій – об'єктом наукового пізнання. Праворозуміння є не практичною, а суто теоретичною правосвідомістю, тобто науковим усвідомленням права.

О. Ющик правосвідомість трактує як «усвідомлене буття дійсного права», а праворозуміння – як «наукову правосвідомість». «Наукова правосвідомість, – указує автор, – як вища форма правової свідомості суттєво відрізняється від практичної правосвідомості, оскільки вона безпосередньо не «включена» в правовий процес, не є його іманентним складником, тому не може розглядатися в контексті владних відносин, фігурувати як «владна» або «підвладна» правосвідомість [10, с. 535].

На користь цієї позиції свідчать також міркування В. Жеребкіна щодо особливості понять права в контексті логіки. Поняття права, як указує автор, є такими ж логічними формами, як і поняття будь-якої науки. Але у понять права є і дещо «своє», зумовлене юридичною природою, яке не суперечить логічним закономірностям, не скасовує їх, узгоджується з логічним, є конкретною формою вираження і закріплення логічного. Коли ж логічному надається юридична форма, то це веде до специфіки самих логічних форм у галузі права.

Визначальною рисою юридичних понять (маються на увазі поняття самого права, а не поняття правової науки) є те, що вони зводяться в закон, набувають форму юридичного закону. Процедура ця не логічного характеру, однак вона є суттєвою для понять права, оскільки безпосередньо позначається як на структурі цих понять, так і на формуванні та виробленні. Зведення понять права в юридичний закон – це форма буття лише для понять права. У жодній іншій науці цього не відбувається. Логіко-гносеологічний процес формування понять не доповнюється якоюсь позалогічною, соціальною процедурою.

Юридичні поняття з моменту зведення в закон визнаються такими, що сформовані, виробленими остаточно. Відтепер терміни мають вживатися тільки в тому значенні, якого надав їм законодавець; окрім законодавчого визначення в жодному іншому значенні жодний термін використовувати не можна. Поняття функціонують у мисленні, у практиці судового пізнання з тим саме змістом, який встановлено законодавцем. Зведене в закон поняття має силу юридичного закону. Воно стає для суб'єктів пізнання, які застосовують це поняття, єдиним і обов'язковим. Це означає, що під час дослідження окремих соціально-правових явищ слідство й суд можуть давати оцінку цим явищам тільки на основі визначеного законом поняття.

Натомість учений ніякими соціальними нормами в процесі оперування поняттями взагалі не обмежений.

Зміст понять, зведених у закон, стає жорстким і застиглим. Указана особливість юридичних понять надзвичайно важлива для права, забезпечуючи його стабільність і однозначність. Поняття права різкіше проводять відмінність між предметами дійсності. Функція розрізнення тут виступає на перший план. При цьому стабільність понять не означає незмінності, але вони незмінні доти, поки не змінено відповідний закон. Зміни в юридичні поняття вносить тільки законодавець. Органи, які застосовують ці поняття, такого права не мають, суб'єкти пізнання (слідство, суд) користуються виробленими законодавцем поняттями [11, с. 139–146].

Специфікою юридичних явищ французький учений Ж. Карбоньє називає їх зв'язком із державою. У складній державній організації, як зазначає автор, право визначає компетенцію, тобто владні повноваження, зокрема правотворчу компетенцію. Коли державний орган діє відповідно до тієї ж влади, якою він наділений правом, його акт вважається законним і тим самим має особливу силу в очах тих, кому адресований. Отже, юридична влада виступає творцем психологічної влади. Однак владі, правлячим органам протистоять підвладні, керовані, тому владним явищам відповідають правові явища на рівні останніх, які виникають знизу, знаходяться під владою. Їм властива певна суб'єктивність, адже вони виступають формою поведінки, реакцією, станом свідомості. Це зовсім не означає, що ці явища не можуть бути предметом об'єктивного вивчення, адже об'єктивна наука про суб'єктивні явища цілком можлива.

До цих суб'єктивних явищ належить найперше те, що виступає як пряма відповідь на владні явища. Відповідь на наказ, норму права, судові рішення – це послухність або покора (чи неслухняність і непокора). До тієї ж категорії повинні бути віднесені явища, що стосуються не так сфери активної поведінки, як психологічної сфери: знання (або незнання) права; образ права і юстиції (це дещо найбільш символічне, породжене уявою); *правосвідомість*, яка відрізняється від попередніх явищ тим, що супроводжується оціночними судженнями і виступає відчуттям того,

яким повинне бути право (те, що в певному сенсі порівнюється з моральною свідомістю); *праворозуміння*, тобто здатність неюриста поставити себе на місце законодавця і судді та зрозуміти перебіг думок (щодо правосвідомості воно є тим самим, чим розум щодо інтуїції. У низці первинних явищ цієї категорії – суб'єктивне право.

Постає питання, яку долю в генезі цих явищ займає те, що йде зсередини, а яку те, що набуто ззовні. О право є соціальним за походженням, то не можна зводити все чи майже все в ньому до внутрішніх особистісних моментів. Перераховані явища значною мірою є результатом правового виховання [12, с. 146–148].

**Висновки.** Якщо взяти до уваги поділ правосвідомості на три рівні, які називає П. Рабінович, то правовою свідомістю, на нашу думку, треба вважати буденну правосвідомість громадян (індивідуальну й колективну) та професійну правосвідомість юристів, які мають справу з правовими явищами практично і безпосередньо та юридичними поняттями на емпіричному рівні, а також на такому теоретичному рівні (правових концепцій, доктрин тощо), який не є науково-теоретичним, тобто не має справу з виробленням і розвитком наукових понять правових явищ.

На відміну від цього, право розумінню (як науковому усвідомленню права) відповідає науково-теоретичний рівень, наукове правове мислення, що оперує науковими поняттями, зокрема в частині значення юридичних понять, які наука досліджує в процесі пізнання права як зовнішнього об'єкта пізнання. Для наукового пізнання об'єктом виявляється і саме поняття правосвідомості як сторони права, теоретичні та емпіричні характеристики цієї категорії.

Таким чином, правосвідомість, на нашу думку, необхідно розглядати як прикладний за змістом, практичний складник самого права, оскільки вона має безпосереднє відношення до створення і функціонування права в суспільстві в процесі особливої правової діяльності суб'єктів, реалізується у правовому процесі й характеризує цю діяльність із суб'єктивного боку.

### Список літератури:

1. Ильин И. Сочинения: В 2-х т. Москва: Московский философский фонд: Медиум, 1993. Т. 1: Философия права; Нравственная философия. 1993. 510 с.
2. Ильин И. О сущности правосознания. Москва: Рагорть, 1993. 225 с.
3. Алексеев С. Общая теория права: В 2-х т. Т. I. Москва: Юрид. лит-ра, 1981. 360 с.
4. Загальна теорія держави і права: Підручник / О. Петришин, С. Погребняк, В. Смородинський та ін.; За ред. О. Петришина. Харків: Право, 2014. 368 с.
5. Тимошенко В. Визначальні фактори правової свідомості. Право України. 2008. № 6. С. 41–46.

6. Червонюк В. Теория государства и права: Учебное пособие. Москва: ИНФРА-М, 2003. 256 с.
7. Сучасний тлумачний словник української мови: 65 000 слів / За заг. ред. д-ра філол. наук, проф. В. В. Дубічинського. Харків: ВД «ШКОЛА», 2006. 1008 с.
8. Краткий политический словарь / Абаренков В., Аверкин А., Агешин Ю. и др.; Сост. и общ. ред. Л. О니кова, Н. Шишлина. 4-е изд., доп. Москва: Политиздат, 1987. 509 с.
9. Рабінович П. Філософія права: Навч. посіб. Львів: Галицький друкар, 2014. Ч. 1-2: Філософія права як наука. Гносеологія права. 232 с.
10. Ющик А. Диалектика права. Киев: Ред. журн. «Право України»; Ін Юре, 2013. Кн. 1: Общее учение о праве (Критический анализ общеправовых понятий). Ч. II. 2013. 768 с.
11. Жеребкин В. Логический анализ понятий права. Киев: Издательское объединение «Вища школа», 1976. 150 с.
12. Карбонье Ж. Юридическая социология / Пер. с фр.; пер. и вступ. ст. В. А. Туманова. Москва: Прогресс, 1986. 352 с.

### ОСМЫСЛЕНИЕ ПРАВОВОГО СОЗНАНИЯ В СОВРЕМЕННОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ НАУКЕ

*В статье осуществлен анализ правосознания, что трактуется в очень широком значении, поскольку включает в себя и общественный, и индивидуальный, и групповой уровни субъектов, а также теоретический и практический аспекты индивидуального поведения. Указано, что правосознание влияет на другие формы общественного сознания и подвергается воздействию таких духовных факторов, как мировоззрение, господствующий стиль мышления, традиции и т.д. Правосознание претерпевает существенное влияние на нее других форм общественного сознания, особенно политического сознания. В то же время значительная часть элементов правосознания так или иначе входят в правовую культуру, в систему правовых ценностей конкретного общества.*

*Сделан вывод, что правосознание необходимо рассматривать как прикладную по ее содержанию, практическую составляющую права, потому что она имеет непосредственное отношение к созданию и функционированию права в обществе в процессе особой правовой деятельности субъектов, реализуется в правовом процессе и характеризует эту деятельность с ее субъективной стороны.*

**Ключевые слова:** право, правовопонимание, сознание, правосознание, субъект.

### UNDERSTANDING OF LEGAL CONSCIOUSNESS IN THE MODERN LEGAL SCIENCE

*The article presents the analysis of legal consciousness that is interpreted in a very broad sense, because it includes both social and individual, and group level, subjects, and theoretical and practical aspects of individual behavior. Provided that the sense of justice affects other forms of social consciousness and, in turn, is exposed to various spiritual factors, such as ideology, the dominant style of thinking, traditions and the like. The sense of justice is undergoing a significant influence on other forms of social consciousness, especially political consciousness. At the same time, a significant part of the elements of the lawfulness or otherwise included in the legal culture, the system of legal values of a particular society.*

*The conclusion is that the sense of justice it is necessary to consider as applied in its content, practical component rights due to the fact that it is directly related to the creation and functioning of law in society in the process of the special legal activities of entities is implemented in the legal process and characterizes this activity, with its subjective side.*

**Key words:** law, legal understanding, consciousness, awareness, subject.

Сковронський Д.М.

Національний університет «Львівська політехніка»

## ФОРМУВАННЯ РИТОРИЧНИХ ШКІЛ В АФІНАХ

*У статті йдеться про те, що впродовж віків ораторське мистецтво античного світу існувало як фундаментальна основа для розвитку європейської риторичної культури загалом та судової риторики зокрема. Проаналізовано процес формування постійних риторичних шкіл у Афінах. Описано те, як інституційна конкуренція сприяє підвищенню якості та ефективності навчання, професіоналізації риторичної практики. Звернено увагу на значення риторичної спадщини Сократа, Горгія, Платона, Аристотеля.*

**Ключові слова:** античне ораторське мистецтво, риторичні школи, софіст, навчання, пізнання, доброчесність.

**Постановка проблеми.** Вивчення теоретичної та практичної спадщини риторики – необхідний складник системи підготовки судового оратора. Першими визнаними теоретиками і вчителями красномовства були софісти, які увійшли в історію не лише як засновники школи риторики, автори численних риторичних трактатів і технік, але і як практичні судові оратори. У цьому контексті важливо розглянути творчу спадщину Сократа, Платона й Аристотеля, оскільки у них погляди не завжди збігалися, а інколи ішли зовсім у супереч з теоретичними судженнями софістів.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Становлення і розвиток риторики загалом досліджували Д. Александров, С. Абрамович, Т. Браун, В. Гаращук, Б. Гурне, С. Гурвич, М. Корнієнко, В. Малиновський, Л. Мацько, Н. Нижник, О. Олійник, Н. Плахотнюк, П. Рабинович, С. Саханенко, О. Сушинський, А. Селіванов, Ю. Бондар, Н. Колотілова, О. Гончарова, Г. Сагач, З. Куньч, В. Молдован, А. Васюріна, О. Маложон, Г. Бондаренко, О. Сацюк, Т. Кузнецова та інші. Античні риторики і вплив античного світу на розвиток ораторського мистецтва досліджували А. Тахо-Годі, В. Борухович, С. Аверинцев, М. Гаспаров, Ф. Зелінський, А. Лосев, А. Козаржевський, Г. Олійник та інші. Зокрема найновіші дослідження здійснили О. Гончарова (Антична риторика як феномен європейської культури); В. Докаш (Риторика як культура спілкування); А. Васюріна (Мистецтво красномовства в працях Платона і Аристотеля); І. Гузенко (Основи риторики); О. Сацюк (Вплив античної риторичної науки на сучасні політичні промови); Г. Бондаренко (Формування рито-

ричної культури особистості у школах Давньої Греції і Давнього Риму) та інші.

**Постановка завдання.** Вивчення впливу наукової та культурної спадщини визначних філософів Стародавнього Риму і Давньої Греції на сучасне ораторське мистецтво та сучасну судову риторику неможливе без дослідження того, що складає основи моральності, мудрості та істини в ораторській майстерності Сократа, Горгія, Платона, Аристотеля. У цьому сенсі важливо також охарактеризувати внесок цих персон у формування та розвиток риторичних шкіл у Афінах.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** У середовищі освічених людей та простих громадян античності (у Давній Греції і Стародавньому Римі) публічна мова була найбільш поширеним жанром.

Античні ритори виступали із сенаторських трибун, на засіданнях, форумах, судових процесах. Відомими риториками були Коракас, Тізія Аристотель, Квінтіліан, Ісократ, Есхіл, Філократ, Лісій, Горгій, Антифон, Демосфен. Помилково вважати, що усі вони доходили згоди у переконаннях, твердженнях, розумінні методик впливу на аудиторію, творенні мовних фігур, використанні засобів, за допомогою яких оратор, за висловом Горгія, «веде за собою душу слухача». Між ними точилися безжальні й гострі суперечки, у результаті яких відшліфовувалася магічна сила красномовства. Одні надавали перевагу судовій і політичній риторичності, інші – урочистому красномовству.

Сократ (як класик античної філософії) відіграв визначну роль у розвитку античного ораторського мистецтва. Справжнім риторичним мистецтвом

Сократ вважав лише те мистецтво, котре піклується про душевний стан громадян, стає на захист моральних благ та спрямоване до вищого.

Головним критиком риторики софістів став кращий учень Сократа Платон. Платон зазначав, що розуміння роду промови, визначення цілого, причинно-наслідкові зв'язки та властивості мовлення є складниками успіху та визнання оратора. Платон переконує, що кожен ритор повинен розпізнавати різні типи людської душі. Той оратор, який не буде зважати на характер своїх слухачів, на поведінку, не зможе оволодіти мистецтвом красномовства.

Завершальним етапом у розвитку античного красномовства є творча діяльність Аристотеля. На відміну від Платона, який більшу частину своєї риторичної діяльності присвячував викриттю та засудженню праць софістів, Аристотель лише деколи згадує про їх існування. Для Аристотеля софістика – це лише певний етап розвитку красномовства. Він навіть здійснив дослідження риторики софістів із метою пошуку в майстерності джерел прекрасного, що може дарувати слухачам духовну насолоду та блаженство. Аристотель уважав корисним ораторське мистецтво вже тому, що воно здатне довести істину в ім'я справедливості.

Для характеристики різноманітних практик, пов'язаних із ручною діяльністю, аж до початку V ст. до н.е. використовувалися два поняття – «техне» і «софіст». За умов усієї багатозначності терміни «техне» і «софіст» у своїх вихідних сенсах пов'язані: «техне» – це ремесло (те, чим зайнятий тесля, ткач, хлібороб); софіст – це майстер, який не тільки володіє ремеслом сам, але і може цьому ремеслу навчити, передати своєму учневі, придбані під час тривалої роботи навички [1, с. 475]. Педагогічна практика так само розумілася як «ручна робота». Існували вчителі, яких називали педіотрібами, кифаристами і граматистами. Вони і давали дитині відповідно фізичну, музичну і граматичну освіту, навчали її всіх необхідних для життя ремесел.

Можливо сьогодні це здасться дивним, але інтелектуальних практик та творчої духовної діяльності, а це була діяльність поета (аж до середини V ст. до н.е.), учителі не навчали. Взірцями для промов служили, як правило, елегії Солона. Тому справжньою подією можна вважати появу в середині V ст. до н.е. на давньогрецькій культурній сцені майстра-інтелектуала, який здатен навчати мистецтву слова. Це означало, що інтелектуальна діяльність стає цариною ремесла або, як належить у цьому разі перекладати зна-

чення лексеми «техне», – цариною мистецтва. Із цього моменту легітимною стає тренування або навчання не тільки тіла, а й розуму.

Про революційний вплив цієї події і її вагоме значення свідчить доведення того факту, що успішна діяльність розуму не є наслідком особливого божественного дару, але може бути лише результатом навчання. Історія зберегла імена «революціонерів» – це сицилійські ритори Корак і Тісій. Після повалення тиранії Тразибула в Сіракузах (466 р. до н.е.) вони взяли активну участь в організації роботи демократичних інститутів – народних зборів і судів. Виступаючи перед громадянами з промовами і переконуючи в прийнятті правильних ефективних рішень, вони на своєму прикладі показали, наскільки потужною може бути сила слова, перетвореного в політичний інструмент.

У подальшому вказівки «техне», що містять риторичні аргументи, мовні норми і правила, набувають статусу необхідної навчальної літератури. Їх авторами вважають практично усіх відомих нам риторів (Горгія, Фрасимаха, Ісократ, Антифонта та інших). Про широку практику створення і поширення таких інструкцій, що навчали ремеслу, свідчать слова Платона: «Усе те, чого з приводу всіх мистецтв, а також і кожного з них окремо має навчати сам майстер, оприлюднено в письмовому вигляді для кожного бажаючого цьому навчитися» [2, с. 261].

У другій половині V ст. до н.е. з'явилися перші підручники з риторики, уже згадані вище «техне». Це засвідчило процес інституціалізації ораторського мистецтва. Імовірно, зразки промов, зібрані разом, і склали перший посібник із риторики. Згідно з думкою дослідників цієї проблеми, що бере початок від Платона і Аристотеля, автором першого посібника був учень Корака Тісій (його учнями вважають Лісія та Ісократ). Його посібник містив не лише зразки судових промов, але й опис правил побудови. Особлива увага в них була звернена на опис способів подання фактів. Зокрема було показано, що помилковий, але правдоподібний аргумент може бути переконливішим за істинний.

Варто наголосити, що поява посібників стала важливим етапом у розвитку риторичного мистецтва. Ця подія мала два наслідки, що визначили подальший її розвиток. По-перше, відбулося підвищення загального рівня культури як учителів, так і учнів. По-друге, робота з посібниками формувала нову інтелектуальну практику, зокрема роботу з письмовим словом, що відіграло важливу роль у створенні культури індивідуального читання. Про-

мови не тільки слухали, але й читали, водночас вчилися читати «з олівцем у руці», роблячи позначки і виписки (саме такого читання будуть вчити в школах Ісократ та Аристотеля).

Історія успіху риторів слугувала підтвердженням того факту, що кожен, хто навчився володіти цим новим інструментом, може бути успішним. Для громадян Афін таким кумиром, зразком для наслідування, став оратор Горгій Леонтійській, який за своє довге життя неодноразово полонив слухачів своїми промовами [3, с. 67]. Приклад Горгії показує, що «людина, яка вміє правильно сказати те, що треба», стає справжнім господарем своєї долі, бо «слово – великий володар. Воно творить божественні діла, адже може і страх припинити, і горе вгамувати, і звеселити, і співчуття помножити» [4]. Як сформулював В. Йегер у своїй знаменитій «Пайдейї»: «... в демократичній державі народних зборів і свободи слова дар красномовства вперше стає дійсно необхідним – він, власне, стає керманічем, веслом у руках державної людини», яку класична епоха просто називає ритором [5, с. 340].

Проживши довге й успішне життя політика-експерта, дипломата, заможного політичного оратора, Горгій стає вчителем для цілого покоління політичних діячів і риторів.

З ім'ям Горгії пов'язана ще одна новація, яка відіграла важливу роль у становленні «вищої освіти», – поява «епідейктичної промови». До нас дійшли дві епідейктичні промови Горгії, зокрема «Похвала Олені» і «Захист Паламеда».

Теми цих промов не мали стосунку до практичного життя: предметом міркувань могли бути міфологічні та літературні сюжети, розповіді про героїв (Ахілла, Геракла), розповіді про відомих людей (Гомера, Аристида), розповіді про міста тощо.

У цьому контексті варто згадати і творчість Сократа. Сократ упродовж усього свого життя вчив громадян доброчесності, до якої зараховував такі моральні якості, як витриманість, хоробрість, шляхетність, справедливість, благочестя. Сократ уважав, що визначником має бути внутрішній голос. Доброчесність і благо стали його основною філософською й етичною доктриною, вони були основоположними ідеями буття людини. Засобами для пошуку доброчесності й блага він уважав навчання та пізнання світу. Він називав щасливими людей, які є чесними і гідними, а людей неосвічених і несправедливих – нещасними. Усні бесіди були головним жанром Сократа, він ніколи нічого не писав, усю його мудрість згодом увіковічнять його учні і послідовники. Здебільшого

його головні думки знаходимо в записках Платона у працях «Протагор», «Горгій». Сократ був переконаний у тому, що істинне красномовство мусить піклуватися про душу громадян, промова гідного та мудрого оратора повсякчас повинна орієнтуватися на вище благо для людей.

Розробкою полеміки та еристики, суперечки в процесі пошуку істини Сократ розширив риторику. У ті часи поняття «діалектика» розумілося як бесіда, впродовж якої вчителі, філософи, мудреці, софісти (завдяки віртуозній грі слів, та красномовству) отримували славу та одержували грошову винагороду, прославляли державу, але Сократ перебував у вічному пошуку мудрості та істини. Він не вважав себе вченим чи мудрецем, чим принципово відрізнявся від софістів. На відміну від софістів, він не брав грошей за навчання. Сократ був переконаний, що істинний філософ – це той, хто шукає шляхів до мудрості. Себе він вважав саме таким філософом. А його учень Платон взагалі був головним противником софістики.

До початку IV ст. до н.е. заняття із софістичним ритором набувають характеру соціальної норми для активного громадянина Афін. Затребувані вміння і навички не могли бути отримані під час прослуховування декількох промов, якими б талановитими ораторами вони не виголошувалися. Оволодіння ними ставало можливим під час досить тривалих і систематичних занять, професійно організованого навчання, що передбачало чітке розуміння мети, засобів і змісту навчання. Однак учасники освітнього процесу (як учні, так і вчителі), були зацікавлені в отриманні швидкого результату: оплата праці вчителя була тим вищою, чим швидше вкладені в навчання гроші приносили прибуток.

Очевидно, що в цих умовах найбільш затребуваним стає навчання судового красномовства і вміння вести суперечки, насамперед судові. Складнішим, довшим і дорожчим було навчання політичного красномовства, яке вважалося неможливим без оволодіння широким спектром питань полісного життя.

Свідчення, які дійшли до нас, показують, що здебільшого навчання зводилося до обговорення і потім заучування пропонованих учителем зразків промов із виразною декламацією. Опис такого заняття ми знаходимо в платонівському «Федрі». Платон відображає реальну практику індивідуальних занять: учитель читає свою промову, розбирає з учнем її побудову, зміст і дає йому для заучування. Про такі заняття пише й Аристотель у своєму трактаті «Про софістичні спростування».

Насправді такі заняття були фактично продовженням початкового навчання в граматичній школі, якісно від нього не відрізняючись. Основою було дресирування, схоже до дресирування домашніх тварин. Таке навчання прийомів судового красномовства за наявності різноманітних посібників не вимагало тривалого навчання і давало швидкий ефект за мінімальних затратах зусиль як із боку вчителя, так і з боку учня. Легкість і швидкість навчання приваблювали учнів і батьків, оскільки батьки були готові таке навчання оплачувати в надії на успішну майбутню кар'єру синів. Саме поширення такого типу навчання ставало підставою гострої конкурентної боротьби вчителів за учнів.

Інший тип навчання риторичного мистецтва був потрібний у разі, якщо учень вирішував здобути професійну освіту. Це давало можливість самому навчати красномовства або складати різноманітні промови на замовлення, насамперед судові. У цьому разі навчання було тривалим, вимагало від учня працьовитості і неабияких здібностей.

Треба було навчитися працювати з мовним матеріалом: вибирати стилістичні прийоми для досягнення бажаного результату, свідомо користуватися прийомами словесної виразності, вміти найслабший доказ зробити найсильнішим, використовуючи аргумент «правдоподібності». Ці уміння і навички склали основу професії логографа. Працюючи над тією чи іншою судовою промовою, логограф повинен був вміти використовувати фонетику мови як засіб посилення логічної чіткості висловлювань та емоційної яскравості.

Хоча професія логографа була найбільш прибутковою і затребуваною серед афінян середнього достатку, вона мала низький соціальний статус. Найбільш честолюбні софісти-ритори займалися нею тільки заради вирішення своїх матеріальних проблем. Наприклад, Демосфен, здобувши матеріальний достаток, залишив професію логографа і став політичним оратором; Ісократ створив власну школу і перестав писати промови на замовлення тощо.

На жаль, до нас дійшли мізерні свідчення про функціонування шкіл. Імовірно, можна говорити про школи Полікрата, Алкідаманта, можливо, Фідострата. Успішна кар'єра в Афінах складалася далеко не у всіх, занадто жорсткою була конкуренція. Невдачі в Афінах могли бути цілком компенсовані успіхом в іншому полісі. Здобувши афінський досвід, такий учитель нерідко відкривав школу у своєму рідному місті.

Для розуміння того, як була влаштована школа софіста-ритора, цікаво звернутися до комедії Аристофана «Хмари» (423 р. до н.е.).

Учні отримували можливість жити в школі. Можна припустити, що за влаштування побуту в школі відповідав помічник голови школи, можливо, він же був і господарем будинку. Якщо слідувати за описом Аристофана, то треба сказати, що в школі не було формальної регламентації навчання. Зокрема певного часу початку занять, заданих загальних термінів навчання, вікових обмежень, фіксованої оплати. Процес навчання визначався запитом учня і його здібностями, головною з яких була хороша пам'ять. Індивідуальний підхід не виключав групових занять, спрямованих на вироблення вміння сперечатися, відстоювати висунуту тезу, користуючись всілякими хитрощами. Проте думается, що практика навчання орієнтувалася на потреби кожного з учнів, які прагнули отримати за час навчання максимальну користь у вигляді таких умінь і навичок, які робили б життя учня після навчання успішним і щасливим.

Знаковою подією першої чверті IV ст. до н.е. – періоду інтенсивного розвитку шкіл як самостійних оригінальних інститутів, стало відкриття в Афінах на початку 90-х рр. школи Ісократ (бл. 436–338 рр. до н.е.). На час створення школи Ісократ досяг свого акме, здобув популярність як логограф і вже мав досвід організації школи на Хіосі. У цьому сенсі варто згадати його програмну промову «Проти софістів», приурочену до відкриття школи. Як припустив Д. Бугай, із нею знайомився кожен із численних учнів Ісократ, приступаючи до навчання [6, с. 10].

Мова складалася з двох частин: перша представляла критичний огляд стану риторичної освіти і була спрямована проти вчителів еристики, політичного і судового красномовства; друга мова містила короткий виклад власної концепції риторичної (філософської – в термінології самого Ісократ) освіти, якій мислитель слідував протягом п'ятдесяти років викладання і практично без змін включив в один з останніх своїх творів – промову «Про обмін майном». «Публікація» такої промови на початку 90-х рр. означала, що інституціоналізація риторичної освіти відбулася, почався етап міжшкільної інтелектуальної конкуренції.

Зважаючи на згадані чинники, перед Платоном, який задумав створення філософської школи, постало складне завдання: не тільки інтелектуально бути спроможним до суперництва з риторичним мистецтвом, а й створити нового типу

інституцію, функціонування якої дозволило б легітимізувати практику філософування.

**Висновки.** Навчання у риторичних школах Афин базувалося на методах, у яких основою слугувало декламування напам'ять заучених взірців чужих і власних промов, повторювання, а також створення власних письмових зразків промов за прикладом уже написаних раніше. Водночас варто пам'ятати про такі ознаки риторики, яких не має жодна інша наука, зокрема залежність від особистості промовця, його індивідуальних особливостей. У процесі становлення професійного ратора, формування його особистості відбувається ґрунтовна підготовка, формується смак,

виховується такт тощо. Текстотворча природа риторики базується на законах мислення і мовлення. Під час побудови усного чи писемного тексту вона використовує найефективніші механізми його продукування. Частина того, що акумулювала у собі риторика у часи свого становлення і розквіту, стало надбанням у подальшому інших наук та дисциплін. Однак численні дослідження науковців доводять, що риторика – наука систематична, оскільки піддає систематизації все, що входить у поле її дії. Також вона наука синтетична, оскільки поєднала у собі ті знання і категорії, які згодом продовжили свій розвиток у інших науках.

### Список літератури:

1. Словник української мови: в 11 т. / ред. кол.: І. К. Білодід (голова) та ін.; Ін-т мовознавства ім. О.О. Потебні АН УРСР. Київ: Наук. думка, 1979. Т. 10. С. 103.
2. Платон. Горґій. Соч.: В 3-х т. Т. 1. Москва, 1968. 365 с.
3. Горґій Леонтийский. Софистика. Трактат «О не-сущем, или О природе» в современных интерпретациях. Новосибирск: НГУ, 2014. 249 с.
4. Горґій. Похвала Олені. Промовці Греції./ пер. С. Кондратьєва. Москва: Худож. лит., 1985. 495 с.
5. Йегер В. Пайдейя. Воспитание античного грека. Т. 1. Москва: Греко-лат. каб. Шичалина, 2001. 393 с.
6. Бугай Д. Платонівська теорія риторики і проблема справедливості в «Горґії» і «Менексені». Історико-філософський альманах. Вип. 3. Москва: Сучасні зошити, 2010. 496 с.
7. Бондаренко Г. Формування риторичної культури особистості у школах Давньої Греції і Давнього Риму. Історико-педагогічний альманах. Вип. 1. 2007. [http://www.library.udpu.org.ua/library\\_files/istoruk\\_ped\\_almanax/2007/2007\\_1\\_3.pdf](http://www.library.udpu.org.ua/library_files/istoruk_ped_almanax/2007/2007_1_3.pdf). (дата звернення 15.09.2018).

### ФОРМИРОВАНИЕ РИТОРИЧЕСКИХ ШКОЛ В АФИНАХ

*В статтє говорится о том, что на протяжении веков ораторское искусство античного мира было фундаментальной основой для развития европейской риторической культуры в целом и судебной риторики в частности. Проанализирован процесс формирования постоянных риторических школ в Афинах. Описано то, как институциональная конкуренция способствует повышению качества и эффективности обучения, профессионализации риторической практики. Обращено внимание на значение риторического наследия Сократа, Горгия, Платона, Аристотеля.*

**Ключевые слова:** древнее ораторское искусство, риторические школы, техне, софист, обучение, познание, добродетельство.

### FORMATION OF RHETORICAL SCHOOLS IN ATHENS

*In the article it is said that during the centuries the oratory of the ancient world existed as a fundamental basis for the development of European rhetorical culture in general and judicial rhetoric in particular. The process of formation of constant rhetorical schools in Athens is analyzed. It describes how institutional competition contributes to the enhancement of the quality and effectiveness of learning, the professionalization of rhetorical practice. Attention is drawn to the values of the rhetorical legacy of Socrates, Gorgia, Plato, Aristotle.*

**Key words:** ancient oratory art, rhetorical schools, tech, sophist learning, cognition, integrity.

**Тицька Я.О.**

Міжнародний гуманітарний університет

## ЮРИДИЧНЕ ЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ «АКАДЕМІЧНА ДОБРОЧЕСНІСТЬ»

*У статті аналізується сутність та юридичне значення поняття «академічна доброчесність». Проведено порівняльний аналіз сутності поняття «доброчесність» у законодавстві, що регулює сферу освіти в Україні, та антикорупційному законодавстві. Встановлено нормативні розбіжності застосування вказаного поняття та перспективи формування його загально визнаної дефініції з метою використання уніфікованого підходу.*

**Ключові слова:** доброчесність державного службовця, стандарти доброчесності, освітні послуги, правове забезпечення академічної доброчесності, запобігання корупції.

**Постановка проблеми та актуальність предмету дослідження.** Вимоги, що ставляться сьогодні самим життям до професійної підготовки осіб, отримувачів освітніх послуг, диктують необхідність посилення методологічних основ освіти в цілому. Динамічний розвиток законодавства, особливо закріплення нових категорій в Законах України «Про освіту», «Про вищу освіту», інших, спонукають до осмислення їх методологічної ролі та юридичного значення як для системи вітчизняної освіти загалом, так для конкретних учасників освітнього процесу. Вимагає узгодження з положеннями інших нормативно-правових актів, що регулюють пов'язані суспільні відносини. Юридичні поняття та дефініції останнім часом набувають все більшої актуалізації у формуванні професійної свідомості вченого. Це пов'язано з імплементацією до вітчизняного законодавства окремих положень законодавства Європейського Союзу, в тому числі у сфері освіти, і в цілому необхідністю відображення комплексності сприйняття основних векторів у забезпеченні підготовки та діяльності здобувачів освіти різних рівнів, науковців відповідно до принципів, які діють у країнах ЄС. Ці проблеми ускладнюються у вітчизняному правовому полі, на чому наголошували та продовжують наголошувати вчені.

Однак закріплення окремих понять у Законах України «Про освіту», «Про вищу освіту» потребує переосмислення, оскільки, наприклад, поняття «академічна доброчесність» – не просто критерій відповідності певній нормі поведінки, а напрям докорінного реформування системи освіти в Україні. Висновки про концептуальний характер вказаного поняття можна зробити вже з аналізу

частини 1 з позначкою 1 статті 1 Закону України «Про освіту», де вказується, що академічна доброчесність – сукупність етичних принципів та визначених цим Законом та іншими законами України правил, якими мають керуватися учасники освітнього процесу під час навчання, викладання та провадження наукової (творчої) діяльності з метою забезпечення довіри до результатів навчання та/або наукових (творчих) досягнень [1]. Причому таке поняття віддзеркалює елемент підготовки конкурентоспроможного людського капіталу та виступає основною складовою частиною засад функціонування системи вищої освіти в Україні – ефективність. Оскільки лише у зв'язку з дотриманням (забезпеченням) «академічної доброчесності» стає можливим досягнення низки завдань Закону України «Про вищу освіту», зокрема інноваційний розвиток країни, самореалізація особистості, забезпечення потреб суспільства, ринку праці та держави у кваліфікованих фахівцях тощо [2].

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Категорія доброчесності є порівняно новою у вітчизняній юридичній науці. Питанням «доброчесності» присвячена низка наукових праць, у тому числі Л. Прудіус, Л. Курочки та інших. Проблематика доброчесності суддів розкрита в працях І. Федорович, Т. Семків, Л. Зуєвої, С. Глущенко та інших. Особливої актуальності набуває предмет дослідження в процесі застосування терміну «доброчесність» в умовах новелізації законодавства у сфері освіти.

**Постановка завдання.** Мета – проаналізувати сутність та юридичне значення поняття «академічна доброчесність».

**Виклад основного матеріалу.** Звертаючись до словниково-довідникової літератури, варто відзначити, що термін «добročесність» (церковнослов'янське: ціломудрія, моральна й тілесна чистота та невинність, цнота, латинською: *castitas*; англійською: *chastity, integrity*) – моральна якість та чеснота, проявляється в тілесній чистоті у всіх її проявах (це розуміння характерне, як правило, більш світським середовищам). Добročесність – це позитивна протилежність статевої нестриманості, блуду, розпусти, особливо в самотньому житті. Добročесності протистоять хтивість (*poximь*, латинською – *luxuria*) [3]. Відповідно, аналізоване поняття покликане позначати комплекс моральних якостей особи. Під таким кутом «добročесність» розглядалася й деякими давньогрецькими філософами. Зокрема, Сократ вкладав у зміст цього поняття свідоме та відповідальне ставлення індивіда до способу свого життя, передусім моральної поведінки. Добročесність означає здатність керуватися своїми переконаннями та протистояти хибним думкам інших людей [4, с. 27]. Нині механізми академічної добročесності та інструменти протидії патології імплементуються до внутрішніх програмних документів щодо дослідницької етики та статутних принципів, впроваджуються в тексти нормативно-правових актів та програмних документів у сфері наукової політики в Європі. Варто зауважити, що, на відміну від США, де добročесність є *academic* та охоплює всі сфери функціонування вищих навчальних закладів та наукових установ, на ґрунті Європи добročесність більше актуалізується саме в аспекті дослідницької діяльності, чим зумовлено вживання терміну «дослідницька добročесність» (*research integrity*) у ключових документах та деклараціях, пов'язаних із розбудовою Європейського дослідницького простору та наукової політики в ЄС, а також програмі фінансування наукових досліджень «Горизонт 2020» зокрема [5, с. 129].

В Україні ж узказане поняття охоплює не лише дослідницький процес (провадження наукової, творчої діяльності), а й поширюється на навчання та викладання (в усіх освітніх закладах) на кшталт Сполучених Штатів.

Як категорія юридичної науки «добročесність» вживається в антикорупційному законодавстві. Так, Центр сприяння інституційному розвитку при Головному Управлінні державної служби України пропонує визначати добročесність як спрямованість дій державного службовця виключно на захист публічного інтересу та його відмову від

задоволення окремих приватних інтересів під час реалізації публічно-владних повноважень [6]. У Законі України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія)» на 2014–2017 роки «добročесність активів посадовців» є частиною рекомендацій Групи держав проти корупції (GRECO) та ЄС, а ефективність запобігання та протидії корупції прямо залежать від приведення у відповідність «стандартам добročесності» осіб, що потрапляють на виборні посади. До того, ж одним із ключових елементів забезпечення добročесності у сфері державної служби (добročесної системи публічної служби) є реформування законодавства. Відповідно, причинами названо: а) невідповідність міжнародним стандартам та найкращим світовим практикам; б) оплата праці (складові частини заробітної праці, прозорість та мотивація оплати праці); в) характер відповідальності тощо [7]. Із метою забезпечення добročесності прийнято Закон України «Про правила етичної поведінки» та низку галузевих Кодексів етичної поведінки, метою яких є, зокрема, відповідно до статті 12 Закону формування позитивної репутації, сприяння зміцненню довіри, утвердження чесності, неупередженість та ефективність. Окремо слід відзначити наявність положення про відповідальність осіб, що порушують правила етичної поведінки. Відповідно до статті 18 аналізованого нормативно-правового акту зазначені особи несуть дисциплінарну, адміністративну, кримінальну та матеріальну відповідальність з урахуванням їхнього правового статусу [8]. Приналежно, що поняття «добročесність» не визначається в межах антикорупційного законодавства в Україні поряд із широким його використанням. Добročесність як категорія антикорупційного правового регулювання не має чіткого змісту та внутрішньої архітекtonіки. Наведений висновок підтверджується положеннями Постанови Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2015 року № 265 «Про затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 роки», де в розділі «Очікувані результати, ефективність Програми» пунктом п'ятим зазначено про створення ефективних механізмів запобігання корупції, конфлікту інтересів, порушенню етичних стандартів поведінки, а також акцентується увага на забезпеченні контролю за дотриманням правил щодо добročесності осіб (державних службовців, службовців органів місцевого самоврядування, інших осіб) [9]. Тож, слі-

дуючи логіці авторів Програми, складовими елементами доброчесності мають стати всі перелічені вище елементи, які дозволять здійснювати ефективний контроль та, відповідно, утворюють зміст поняття «доброчесність». Однак, з урахуванням вказаного, відповідно до Програми (пункту 5 розділу «Очікувані результати, ефективність Програми») значно звужуються суб'єктивний склад суб'єктів, діяльність яких спрямована на контроль за доброчесністю, оскільки таке завдання виконує, відповідно до Закону «Про запобігання корупції» та аналізованого Плану, Національне агентство з питань запобігання корупції. Інші ж суб'єкти, перелік яких приведено та відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» [10] уповноважених здійснювати таку антикорупційну діяльність, «доброчесність державних службовців, інших осіб» контролювати не покликані.

Поняття «академічна доброчесність», що представлено в редакції Закону, складається із двох основних частин: 1) як сукупність етичних принципів; 2) як сукупність визначених у Законі України та інших нормативно-правових актах правил [1]. Звертаючись до змісту поняття «академічна доброчесність» як сукупності етичних принципів, варто вказати на впровадження (прийняття) в закладах вищої освіти (далі – ЗВО) власних Кодексів академічної доброчесності. Така тенденція опосередковується запозиченням «кращих практик» провідних світових закладів вищої освіти та на виконання вимог статті 42 Закону України «Про освіту». Грунтом для впровадження таких заходів є розробка Міжнародним центром академічної доброчесності при Ратлендському інституті етики, Університет Клемсон в Південній Кароліні, програми «Фундаментальні цінності академічної доброчесності», відповідно до якої академічна доброчесність – це відданість академічної спільноти, навіть перед лицем труднощів, шести фундаментальним цінностям: чесності, довірі, справедливості, повазі, відповідальності й мужності [11]. Однак зважаючи на те, що «основні принципи етичної поведінки публічного службовця» закріплені у відповідному Законі України, а відповідні галузеві програми запобігання корупції органів виконавчої влади, інших суб'єктів, розробляються на підставі Рішення Національної агенції запобігання корупції (далі – НАЗК) від 19 січня 2017 року № 31 «Методичні рекомендації щодо підготовки антикорупційних програм» [12] з урахування положень Закону України «Про запобігання корупції» [10], з метою підвищення ефективності в забезпеченні «академічної доброчесності»

варто використати аналогічний підхід – закріпити правила етичної поведінки у відповідному Законі України, наприклад «Про правила академічної етичної поведінки». Причому доцільно розробити «єдині» методичні рекомендації щодо підготовки галузевих кодексів академічної доброчесності, що сприятимуть уніфікації заходів забезпечення академічної етики (академічних етичних принципів відповідних суб'єктів).

Окремо варто звернути увагу на положення щодо формування національної системи доброчесності, яка покликана охопити всі сфери, *зокрема й сферу освіти в Україні (примітка автора)*. Спроба формування Національної системи доброчесності здійснена Transparency International як загальний підхід до оцінки, виявлення корупції в Україні та розробки заходів щодо протидії, запобігання їй. Приналежно, що єдиного стандарту впровадження ефективної антикорупційної системи не існує, і це ускладнює процес формування, передусім, доброчесності публічного службовця і як наслідок впливає на формування системи «академічної доброчесності».

Серед першочергових заходів формування «академічної доброчесності» слід відзначити перші кроки створення системи запобігання та виявлення академічного плагіату в закладах вищої освіти, що відповідає положенням частини 8 статті 16 Закону України «Про вищу освіту». Причому формування згаданої системи здійснюється в межах окремо взятого закладу. Власне, така тенденція не викликає сумнівів щодо її розвитку. Однак у процесі реалізації пункту 1 частини 1 статті 1 Закону України «Про вищу освіту» [2], яким визначається автономія «навчального» закладу, його самостійність, незалежність стосовно розвитку академічної свободи, наукових досліджень тощо, система запобігання та виявлення академічного плагіату стає закритою, тобто такою, що не враховує науковий доробок, здійснений у межах інших ЗВО. Відповідно, автономність функціонування такої системи не можна визнати ефективною в повному обсязі.

Окремим питанням забезпечення академічної доброчесності, яке потребує вирішення, є створення Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти та акредитованих ним незалежних установ оцінювання та забезпечення якості вищої освіти на предмет її відповідності вимогам до системи забезпечення якості вищої освіти, відповідності міжнародним стандартам якості вищої освіти та забезпечення «академічної доброчесності». Окремо варто звернути увагу

на процедури перевірки доброчесності осіб, що отримують та/чи отримали вчені звання (професора, доцента). Так, відповідно до Наказу МОН України № 13 від 14.01.2016 року «Про затвердження Порядку присвоєння вчених звань науковим та науково-педагогічним працівникам» встановлена процедура присвоєння вчених звань, зокрема Розділом II встановлені основні критерії оцінки науково-педагогічної діяльності здобувачів вчених звань, серед яких: здійснення освітньої діяльності на високому рівні; сертифікат про навчання/стажування, участь у міжнародних проєктах, викладання державною мовою чи іншою мовою (ОЕСР) дисциплін на високому рівні, стаж роботи, навчально-методичні та наукові праці, що індексуються відповідними наукометричними базами, сертифікати відповідно до Загальноєвропейської рекомендації тощо [13]. Відповідність діяльності наукового/іншого працівника, визначеного даним Порядком, вказаним критеріям дає підставу для отримання вченого звання (доцента/професора). Вказане підтверджується Розділом VI Положення «Позбавлення вчених звань», зокрема частиною 1 визначено, що позбавлення вчених звань здійснюється відповідно до порядку їх присвоєння та розглядається МОН (приймається рішення щодо визнання атестату особи, що отримала вчене звання, недійсним) на підставі рішення Вченої Ради закладу вищої освіти [13]. Таким чином, можна констатувати нормативно закріплену можливість Вченої Ради ЗВО, що рекомендувало МОН затвердити її рішення щодо присвоєння вченого звання особі на підставі атестаційної справи здобувача та відповідного рішення, переглянути таке (власне) рішення. Однак варто констатувати, що позбавлення особи вченого звання (анулювання свідоцтва) можливе в разі встановлення порушення процедури формування справи та невідповідності особи на момент подання такої справи до МОН критеріям відповідності, визначеним у Порядку. Якщо ж порушення виявлені після затвердження рішення Вченої Ради, ЗВО МОН України варто передбачити процедуру притягнення до академічної відповідаль-

ності осіб ЗВО, відповідальних за формування справи. Вважаємо, що нормативне закріплення такої процедури буде сприяти забезпеченню реалізації 1 та статті 11 статті Закону України «Про вищу освіту», на основі яких визначається автономія закладу вищої освіти з урахуванням високого рівня його «академічної доброчесності». Окремо варто зацентувати увагу на усуненні можливості зловживання нормативно-встановленими вимогами ЗВО з метою «маніпулювання» здобувачами вчених звань, оскільки Законом передбачено особливий вид «академічного примусу», що опосередковується наявністю положень щодо академічної відповідальності. Зважаючи на гостроту питання застосування заходів академічної відповідальності, вирішення його підлягає в межах подальших наукових розробок.

**Висновки.** Підсумовуючи виклад основного матеріалу дослідження, варто наголосити на важливості використання в Законах, інших нормативно-правових актах усталених понять, категорій, дефініцій. Передусім, варто зацентувати увагу на уніфікованому підході до змісту і сутності понять, що використовуються в Законах України «Про вищу освіту», «Про освіту». Це пов'язано з використанням даних термінів в інших нормативно-правових актах, відносно яких вказані є спеціальними. Передусім доцільно було б сформулювати дефініції «академічна доброчесність», «академічна відповідальність» тощо, оскільки, будучи фрагментом теоретичного пізнання вчених, вони віддзеркалювали те явище, що існує в дійсності, розкрили б його по суті, відмежували від суміжних понять та категорій, які є предметом наукового пізнання інших наук. Теоретичне підґрунтя понять, що використовуються в Законах, дозволило б забезпечити логічність та послідовність їх використання правозастосовувачами. Навпаки – коли дефініція відсутня, законодавець може (як це ілюструється в даному дослідженні) слідувати дещо поспішному впровадженню нормотворчих новацій. Дана проблема існує у вигляді «стрімкості» наслідування країн Європейського Союзу, що опосередковується браком часу для ґрунтованого наукового пошуку.

### Список літератури:

1. Про освіту: Закон України. Відомості Верховної Ради (ВВР). 2017. № 38-39. Ст. 380. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19>.
2. Про вищу освіту: Закон України. Відомості Верховної Ради (ВВР). 2014. № 37-38. Ст. 2004. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>.
3. Етимологічний словник української мови: у 7 т. / Редкол. О.С. Мельничук (голов. ред.) та ін. К.: Наук. думка, 1983 Т. 6: / Уклад.: Г.П. Півторак та ін. 2012. 568 с.
4. Лис В. Про Сократа, Данила Галицького, Фернандо Магелана, Ісаака Ньютона, Шарлотту, Емілі, Енн Бронте. К.: Грані-Т, 2008, 134 с.

5. Академічна доброчесність: проблеми дотримання та пріоритети поширення серед молодих вчених: кол. моногр. / за заг. ред. Н.Г. Сорокіної, А.Є. Артюхова, І.О. Дегтярьової. Дніпро: ДРІДУ НАДУ, 2017. 169 с.

6. Україна – європейські принципи державної служби: буклет. К.: ГУДС, Центр сприяння інституційному розвитку державної служби. 2006. 7 с.

7. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія)» на 2014-2017 роки: Закон України. Відомості Верховної Ради (ВВР). 2014. № 46. Ст. 2047 URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1699-18>.

8. Про правила етичної поведінки: Закон України. Відомості Верховної Ради (ВВР). 2013. № 14. Ст. 94. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4722-17>.

9. Про затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2015 року № 265. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/265-2015-%D0%BF>.

10. Про запобігання корупції: Закон України. Відомості Верховної Ради (ВВР). 2014. № 49. Ст. 2056. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.

11. Сацик В. Академічна доброчесність: міфічна концепція чи дієвий інструмент забезпечення якості вищої освіти? URL: <http://education-ua.org/ua/articles/930-akademichna-dobrochesnist-mifichna-kontseptsiya-chi-dievij-instrument-zabezpechennya-yakosti-vishchoji-osviti>.

12. Затверджено Методичні рекомендації щодо підготовки антикорупційних програм органів влади. URL: <https://nazk.gov.ua/news/zatverdzheno-metodychni-rekomendaciyi-shchodo-pidgotovky-antikorupciynyh-program-organiv-vlady>.

13. Про запобігання корупції: Закон України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.

#### **ЮРИДИЧЕСКОЕ ЗНАЧЕНИЕ ПОНЯТИЯ «АКАДЕМИЧЕСКАЯ ДОБРОПОРЯДОЧНОСТЬ»**

*В статье анализируется сущность и юридическое значение понятия «академическая добропорядочность». Проведен сравнительный анализ сущности понятия «добропорядочность» в законодательстве, регулирующем сферу образования в Украине, и антикоррупционном законодательстве. Установлены нормативные разногласия применения указанного понятия и перспективы формирования его общепризнанной дефиниции с целью использования унифицированного подхода.*

**Ключевые слова:** добропорядочность государственного служащего, стандарты добропорядочности, образовательные услуги, правовое обеспечение академической добропорядочности, предотвращение коррупции.

#### **THE LEGAL MEANING OF THE CONCEPT OF ACADEMIC INTEGRITY**

*The article analyzes the essence and legal significance of the concept of “academic integrity”. A comparative analysis of the essence of the concept of “integrity” in the legislation governing the sphere of education in Ukraine and anti-corruption legislation was conducted. The normative differences between the application of the given term and the prospect of forming its definition with the purpose of using the unified approach are established.*

**Key words:** integrity of a civil servant, standards of integrity, educational services, legal support of academic integrity, prevention of corruption.

# КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342.7

**Гляшко О.О.**Таврійський національний університет  
імені В.І. Вернадського

## ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ТА ЗАХИСТУ ЕКОНОМІЧНИХ, СОЦІАЛЬНИХ І КУЛЬТУРНИХ ПРАВ ЛЮДИНИ НА ТИМЧАСОВО ОКУПОВАНИХ ТЕРИТОРІЯХ

*Здійснено аналіз конституційних економічних, соціальних і культурних прав та свобод людини, які порушуються чи обмежуються на тимчасово окупованих територіях України. Визначено необхідність забезпечення якнайшвидшої деокупації та реінтеграції в Україну таких територій, притягнення винних до відповідальності за порушення чи неналежний захист прав і свобод людини на цих територіях, відновлення правопорядку і добробуту населення. Захист порушених економічних, соціальних і культурних прав та свобод людини можливий за допомогою спеціально уповноважених органів публічної влади, їх посадових осіб, правозахисних та інших неурядових організацій, включаючи міжнародні організації тощо.*

**Ключові слова:** конституційні права, свободи, економічні права, соціальні права, культурні права, тимчасово окуповані території, забезпечення прав людини.

**Постановка проблеми.** Позитивним фактом як для конституційного права, так і для правової системи України в цілому є регламентація на рівні Основного Закону держави засад забезпечення і захисту прав і свобод людини і громадянина. Разом із тим реалізація норм Основного Закону, прийняття і реалізація відповідного галузевого законодавства, спрямованого на конкретизацію і деталізацію конституційних норм, демонструють певні проблеми разового чи системного характеру. Вони посилюються особливо в останні роки, з огляду на тимчасову окупацію частини території України.

Неправомірні дії стосовно АР Крим, Донецької і Луганської областей протягом 2014–2018 рр., включаючи агресивні дії з боку Російської Федерації, посягання на територіальну цілісність та непорушність державних кордонів та низку інших чинників, зумовили потребу вивчення і вирішення даної ситуації.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Забезпечення і захист прав і свобод людини та громадянина досліджуються у вітчизняних і зарубіжних працях протягом тривалого часу. Напри-

клад, слід згадати наукові здобутки Н. Камінської, О. Задорожнього, В. Демиденка, Т. Сироїд В. Букача, В. Копейчикова, М. Мацькевича, Л. Наливайко, В. Погорілка, А. Олійника, Н. Оніщенко, П. Рабіновича й ін.

Іноді питання правового статусу людини і громадянина, забезпечення і захисту їх прав розглядаються в контексті режиму державної території, суверенітету держави, територіальної цілісності та непорушності державних кордонів, механізмів захисту прав і свобод людини та громадянина в рамках існуючих міжнародних організацій. Проте такі дослідження мають не системний характер, а вузькоспеціалізований. Це стосується і вивчення захисту прав і свобод людини на тимчасово окупованих територіях України.

**Постановка завдання.** Цілі статті полягають у вивченні захисту конституційних прав та свобод людини, які порушуються чи обмежуються на тимчасово окупованих територіях України. Важливо виділити особливості реалізації економічних, соціальних та культурних прав людини на визначених територіях, а також способи і напрями захисту таких прав із боку спеціально уповнова-

жених органів публічної влади, їх посадових осіб, правозахисних та інших неурядових організацій.

**Виклад основного матеріалу дослідження.**

Не дивлячись на закріплення на рівні Конституції України положень, за якими всі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах, права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними (ст. 21); кожна людина має право на вільний розвиток своєї особистості, якщо при цьому не порушуються права і свободи інших людей, та має обов'язки перед суспільством, в якому забезпечується вільний і всебічний розвиток її особистості (ст. 23), громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом (ст. 24) [1] та ін. – належної реалізації на практиці не завжди доводиться спостерігати.

У ст. 22 Конституції України визначено, що права і свободи людини і громадянина, закріплені цією Конституцією, не є вичерпним. Конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані. Під час прийняття нових законів або внесення змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод». Разом із тим аналіз інших нормативно-правових актів України в даній сфері демонструє дещо інші тенденції, на яких ми зупинимось пізніше.

Загалом дані конституційні норми продовжують позитивні традиції нормативного закріплення та процесу імплементації міжнародно-правових стандартів прав і свобод людини і громадянина. Це стосується положень Загальної декларації прав людини 1948 року, Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Міжнародного пакту про громадянські і політичні права 1966 року, Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права 1966 року, Європейської соціальної хартії 1996 року і т.д.

Наприклад, відповідно до ст. 2 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права, ратифікованого 1973 року, кожна держава, яка бере участь у цьому Пакті, зобов'язується в індивідуальному порядку і в порядку міжнародної допомоги та співробітництва, зокрема в економічній і технічній галузях, вжити в максимальних межах наявних ресурсів заходів для того, щоб забезпечити поступово повне здійснення визнаних у цьому Пакті прав усіма належними способами, включаючи, зокрема, вжиття законодавчих заходів. Держави зобов'язуються гарантувати, що права, проголошені в Пакті, здійснюватимуться без будь-якої дискримінації щодо раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії, політичних чи інших переконань, національного чи соціального похо-

дження, майнового стану, народження чи іншої обставини. Країни, що розвиваються, можуть із належним урахуванням прав людини і свого народного господарства визначати, в якій мірі вони гарантуватимуть визнані в Пакті економічні права особам, які не є їх громадянами [2].

Аналізуючи тематичну доповідь Управління Верховного Комісара ООН із прав людини «Ситуація з правами людини в тимчасово окупованій Автономній Республіці Крим та місті Севастополь (Україна)», підготовлену Місією ООН із прав людини в Україні на виконання відповідної резолюції ГА ООН 71/205, відзначимо, що вона містить факти системних порушень прав людини Російською Федерацією в незаконно окупованому Криму в період з лютого 2014 р. по вересень 2017 р. та засвідчує зухвале ігнорування Росією своїх міжнародно-правових зобов'язань, які випливають із Гаазьких та Женевських конвенцій [3].

Але права людини гарантуються міжнародними договорами та угодами, а також звичаєвим правом, які застосовуються за будь-яких обставин, як у мирний час, так і під час війни. Російська Федерація повинна дотримуватися своїх зобов'язань за міжнародним правом у сфері прав людини в Криму з моменту встановлення «ефективного контролю» над цією територією.

Управління Верховного комісара ООН із прав людини в згаданій тематичній доповіді стверджує, що Україна вважає, що окупація Криму почалася 20 лютого 2014 р., і відмовляється від зобов'язань у сфері прав людини щодо цієї території з моменту втрати нею фактичного контролю над півостровом. 14 травня 2015 р. Верховна Рада України прийняла Заяву про відступ, де вказала, що «повну відповідальність за дотримання прав людини і виконання відповідних міжнародних договорів на анексованій та тимчасово окупованій території України несе Російська Федерація» [3].

Згідно з частинами другою та третьою статті 9 Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» будь-які органи, їх посадові та службові особи на тимчасово окупованій території та їх діяльність вважаються незаконними, якщо ці органи або особи створені, обрані чи призначені в порядку, не передбаченому законом. Будь-які рішення, видані органами та/або особами, передбаченими частиною другою цієї статті, є недійсним і не створюють правових наслідків [5].

І Російська Федерація, і Україна є сторонами Гаазької конвенції 1907 р., четвертої Женевської

конвенції 1949 р. і Додаткового протоколу I 1977 р. до Женевських конвенцій 1949 р. Ця міжнародно-правова база врегулювання питання окупованих територій. Правовий режим окупованої території також регулюється звичаєвим міжнародним правом. Окупаційна держава не набуває суверенітету над окупованою територією, а повинна дотримуватися законодавства, діючого на такій території, якщо воно не становить загрозу безпеці або не перешкоджає застосуванню четвертої Женевської конвенції.

Водночас реальна ситуація, що склалася на тимчасово окупованих територіях України, змушує проаналізувати, які саме права порушуються на цих територіях. Очевидно, що на них територіях країною-агресором порушено насамперед громадянські й політичні права, які нами розглядалися у попередніх публікаціях, а також економічні, соціальні та культурні права людини.

З-поміж економічних, соціальних і культурних прав людини, що порушуються на тимчасово окупованих територіях, відзначимо такі:

1. *Право на освіту.* Після окупації освітня система Криму, створена Українською державою, переведена на стандарти Російської Федерації. Таким чином, змінюючи зміст освіти, окупаційна «влада» намагається створити передумови для формування в нових поколіннях мешканців Криму свідомості та світогляду, притаманних для громадян РФ, ворожого ставлення до України та неросійського населення півострова. Незаконною постановою № 651 самопроголошеної Ради Міністрів Криму 30 грудня 2014 р. було затверджено «державну програму розвитку освіти і науки в Криму на 2015-2017 рр.». Цей документ не передбачав забезпечення доступу до навчання рідною мовою або хоча б реалізацію права вивчення рідної мови [3; 6; 8].

Із метою спрощення механізму здобуття освіти для осіб, які проживають на тимчасово окупованій території України, а також для заохочення осіб, які здобували освіту на тимчасово окупованій території України, до продовження здобуття певного освітнього рівня на материковій частині України прийнято Закон України «Про внесення змін до статті 7 Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України щодо забезпечення права на здобуття освіти». Даний Закон передбачає, що особи, які проживають на тимчасово окупованій території, мають право здобувати вищу (на конкурсних засадах) та професійно-технічну освіту за кошти державного бюджету в порядку та в межах квот, визначених

Міністерством освіти і науки України. Разом із тим зазначеним особам, які завершили здобуття вищої освіти після 20 лютого 2014 р. на тимчасово окупованій території України, надано право на проходження атестації для визнання здобутих кваліфікацій, результатів навчання та періодів навчання у вищих навчальних закладах, розташованих в інших регіонах України.

Крім того, порушується право на освіту рідною мовою. Отже, на тимчасово окупованих територіях порушуються права, визначені ст. 53 Конституції України, де вказано, що кожен має право на освіту [1]. Із метою часткової компенсації порушених прав громадян – мешканців Криму на освіту українська влада поступово створює нові можливості для їх освіти в Україні. Так, значна кількість вузів, що функціонували до 2014 року, відновили свою діяльність на материковій частині України. До таких вузів, що забезпечують реалізацію права людини на освіту, відноситься, зокрема, Таврійський національний університет імені В. І. Вернадського.

2. *Право на охорону здоров'я.* На тимчасово окупованій території Кримського півострова постійно фіксуються випадки стягнення плати в бюджетних установах охорони здоров'я. Медичні заклади відмовляють у наданні медичної допомоги мешканцям Криму в разі відсутності в них поліса обов'язкового медичного страхування, без якого люди не мають законної можливості потрапити на прийом до лікаря, придбати ліки, які не відпускаються без рецепта. Хворих без поліса відмовляються лікувати в лікарнях Кримського півострова, навіть за їхній власний рахунок [4]. На доступність медичної допомоги в Криму вплинув від'їзд лікарів та інших медичних працівників державних медичних установ. Особливо від припинення лікування, викликаного імплементацією законодавства Російської Федерації, постраждали наркозалежні.

Відповідно до ст. 49 Конституції України кожен має право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування [1].

3. *Порушення прав кримськотатарського народу.* Починаючи з березня 2014 р., зокрема через незгоду визнати «референдум» 16 березня, кримські татари стали об'єктом репресій з боку РФ. Попри зростаючий тиск, у вересні 2014 р. кримські татари ухвалили рішення не брати участь у виборах органів окупаційної влади [3]. Окупаційна російська влада робить все можливе для знищення ознак національної ідентичності корінних народів Криму, насамперед кримськотатар-

ського народу, а також українців. Проукраїнська позиція, використання українських та кримськотатарських символів також стали причиною загрози для життя та здоров'я громадян України та громадян Російської Федерації з боку ксенофобськи налаштованих елементів [3].

12 листопада 2015 р. Верховна Рада України прийняла Постанову «Про визнання геноциду кримськотатарського народу». Депортацію визнано геноцидом, а окупацію Кримського півострова і репресії проти кримськотатарського народу – етноцидом. 26 квітня 2016 р. маріонетковий окупаційний так званий «верховний суд» Криму заборонив Меджліс кримськотатарського народу, що був визнаний Верховною Радою України виконавчим органом Курултаю кримськотатарського народу, який, у свою чергу, є вищим представницьким органом кримськотатарського народу. Через цю заборону головний офіс Меджлісу кримськотатарського народу перенесений до Києва. У цілому такі дії окупаційного режиму вважаються проявом грубого нехтування вимогами Статуту ООН, Загальної декларації прав людини, Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, Рамкової конвенції про захист національних меншин, Декларації ООН про права корінних народів, Конвенції про запобігання злочину геноциду та покарання за нього.

*4. Майнові права.* Після окупації Криму влада Російської Федерації перейшла до націоналізації державного, а подекуди й приватного майна. Експропріація здійснювалася з порушенням прав власності і без будь-якої компенсації. Належне регулювання житлових, земельних та майнових питань також є ключовим питанням для кримських татар, які через майже три десятиліття після повернення з вигнання не отримали гарантій володіння житлом та іншими благами [3; 8].

Російська окупація призвела до системних порушень у сфері майнових прав і права власності. Реальні збитки України було оцінено в розмірі 1 трлн. грн. [9], однак ці дані не враховують втрачену вигоду і вартість корисних копалин, а також ресурсів морського шельфу. Відповідно до результатів роботи міжвідомчої робочої групи з питань стягнення збитків, завданих окупацією Криму при Міністерстві юстиції України, сума збитків буде збільшена вдвічі й становитиме 2,4 трлн. грн. Це втрати від державної та приватної власності, малого і середнього бізнесу, культурної спадщини, власності релігійних організацій [10].

Важливим кроком було подання Україною до Європейського суду з прав людини як міжнародної юрисдикційної установи позовних заяв: Україна проти Росії I, II і III, а також застосування відповідних запобіжних заходів відповідно до Правила 39 Регламенту ЄСПЛ. Перша з них безпосередньо стосується порушень прав, гарантованих Конвенцією, у зв'язку з військовою окупацією Російською Федерацією Кримського півострова та збройною агресією Російської Федерації на Донбасі. Крім того, ЄСПЛ погодився розглядати Україну і Росію співвідповідачами за 160 позовами про порушення прав людини в Криму, визнавши таким чином, що Російська Федерація як окупаційна влада здійснює фактичний контроль над Кримським півостровом. Безумовно, розгляд таких позовів є тривалим (індивідуальні – 2-4 роки, міждержавні – 6-7 років), проте очікується, що за підсумками розгляду дії Російської Федерації будуть визнані неправомірними і такими, що порушують положення Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [3].

Відповідно до ст. 41 Конституції України кожен має право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності [1].

*5. Право зберігати свою ідентичність, культуру і традиції.* Влада Російської Федерації в Криму відмовляла групам, які сприймалися нею як ворожі щодо Російської Федерації і статусу Криму як її частини, в праві на різні прояви української і кримськотатарської культури та ідентичності. Застосовувалися тиск, залякування і заборонні адміністративні або судові рішення. Такі дії порушують ст. 15 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права 1966 року, яка гарантує кожній людині право на участь у культурному житті, і ст. 27 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права 1966 року, яка гарантує, що в тих країнах, де існують етнічні, релігійні та мовні меншини, особам, які належать до таких меншин, не може бути відмовлено в праві спільно з іншими членами тієї самої групи користуватися своєю культурою, сповідувати [2; 3].

Статтею 54 Конституції України громадянам гарантована свобода літературної, художньої, наукової і технічної творчості, захист інтелектуальної власності, їхніх авторських прав, моральних і матеріальних інтересів, що виникають у зв'язку з різними видами інтелектуальної діяльності [1].

*6. Право на достатній життєвий рівень* включає право на доступ до їжі, води та інших предметів першої необхідності, передбачено низкою

договорів у галузі прав людини. Крім того, міжнародне гуманітарне право забороняє піддавати напад або знищувати, вивозити або приводити до непридатності об'єкти, необхідні для виживання цивільного населення, такі, як запаси продуктів харчування, споруди для постачання питної води та запаси останньої, а також іригаційні споруди.

Однак на тимчасово окупованій території порушується право людини, що визначене ст. 48 Конституції України, де вказано, що кожен має право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг, житло [1].

Як бачимо, чимала кількість прав, що гарантована людині за Розділом 2 Конституції України, на тимчасово окупованій території порушується.

Доступним механізмом впливу на процес забезпечення прав і свобод громадян України на теренах окупованого Криму є здійснення постійного політичного та економічного тиску на агресора, формування міжнародної коаліції на підтримку процесу деокупації Криму, створення міжнародних механізмів захисту прав та посередництва між Україною та РФ у гуманітарних питаннях. Це можливо, зокрема, шляхом звернення України до міжнародної спільноти (ОБСЄ, ООН, Ради Європи, Європейського Союзу та ін.) з пропозиціями щодо створення міжнародного переговорного механізму для врегулювання наслідків агресії РФ проти України та її громадян.

Так, у резолюції Європейського Парламенту від 4 лютого 2016 року «Ситуація з правами людини в Криму, зокрема кримських татар» підтримується ідея Президента України щодо впровадження такого міжнародного механізму перего-

ворів у форматі «Женева плюс», систематичного моніторингу дотримання прав людини в Криму незалежними спостерігачами міжнародних організацій, членом яких залишається Росія [8].

**Висновки.** Як бачимо, проблема прав і свобод людини і громадянина на сучасному етапі розвитку світової спільноти є однією з актуальних. Прийнято низку міжнародних нормативно-правових документів, що визнають людину найвищою соціальною цінністю, а належне забезпечення прав і свобод, у тому числі економічних, соціальних і культурних – головним обов'язком демократичної держави. При цьому перед вітчизняними дослідниками, відповідними органами і державними діячами, громадськими активістами постало чимало важливих завдань, які потребують врегулювання з огляду на режим тимчасово окупованих територій України, порушення прав і свобод людини на таких територіях.

На нашу думку, першочерговим завданням залишається забезпечення якнайшвидшої деокупації та реінтеграція в Україну тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, окремих районів Донецької та Луганської областей. Наступним кроком повинно бути притягнення винних до відповідальності за порушення чи неналежний захист прав і свобод людини на цих територіях, відновлення правопорядку і добробуту населення. Необхідною є Державна стратегія реінтеграції в Україну тимчасово окупованих територій, що обов'язково має супроводжуватись поверненням деокупованих Російською Федерацією територій у правове поле України.

#### Список літератури:

1. Конституція України. Відомості Верховної Ради України. 1996, № 30, Ст. 141. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/paran4285#n4285>.
2. Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права 1966 року. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/>.
3. Тематична доповідь Управління Верховного Комісара ООН з прав людини «Ситуація з правами людини у тимчасово окупованій Автономній Республіці Крим та місті Севастополь (Україна)», підготовленої Місією ООН з прав людини в Україні на виконання відповідної резолюції ГА ООН 71/205. URL: [http://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/Crimea2014\\_2017\\_Ukrainian.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/Crimea2014_2017_Ukrainian.pdf).
4. Постанова Верховної Ради України «Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Стратегія реінтеграції в Україну тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та міста Севастополь: проблемні питання, шляхи, методи та способи». Відомості Верховної Ради, 2016, № 44, Ст. 753. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1602-19>; Стратегія інформаційної реінтеграції Криму. URL: <https://mip.gov.ua/content/strategiya-informacinoi-reintegracii-krimu.html>.
5. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України: Закон України. Відомості Верховної Ради, 2014, № 26, ст. 892). URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1207-18>.
6. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України від 20 жовтня 2014 р. № 1706-VII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1706-18/paran183#n183>.
7. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року. URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_004).

8. Забезпечення прав і свобод громадян України в анексованому Криму. Аналітична записка. Відділ розвитку політичної системи. Серія «Політика». URL: <http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/prava-74d1a.pdf>.

9. Крим. Анексована власність / Тищенко Ю., Каздобіна Ю., Дячук М.; За заг. ред. Ю. Тищенко. Київ: ТОВ «Агенство» Україна, 2016. С. 5.

10. Україна збільшить суму збитків за анексію Криму вдвічі. Крим SOS. URL: <http://krymsos.com/news/ukrayina-zbilshit-sumu-zbitkiv-za-aneksiyu-krimu-vdvichi/>.

11. Камінська Н.В. Проблеми захисту прав людини в умовах гібридної війни. Україна в умовах трансформації міжнародної системи безпеки: матер. Міжнар. науково-практ. конфер., 15-16 травня 2018 р., м. Львів, 2018.

12. Лушпійенко Ю. Конституційно-правовий статус біженців та внутрішньо переміщених осіб в Україні. Підприємство, господарство і право. 2017. № 2. С. 188–193.

### **ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ И ЗАЩИТЫ ЭКОНОМИЧЕСКИХ, СОЦИАЛЬНЫХ И КУЛЬТУРНЫХ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА НА ВРЕМЕННО ОККУПИРОВАННЫХ ТЕРРИТОРИЯХ**

*Осуществлен анализ конституционных, экономических, социальных и культурных прав и свобод человека, которые нарушаются или ограничиваются на временно оккупированных территориях Украины. Определена необходимость обеспечения скорейшей деоккупации и реинтеграции в Украину таких территорий, привлечения виновных к ответственности за нарушение или ненадлежащую защиту прав и свобод человека на этих территориях, восстановления правопорядка и благосостояния населения. Защита нарушенных экономических, социальных и культурных прав и свобод человека возможна с помощью специально уполномоченных органов публичной власти, их должностных лиц, правозащитных и других неправительственных организаций, включая международные организации и тому подобное.*

**Ключевые слова:** конституционные права, свободы, экономические права, социальные права, культурные права, временно оккупированные территории, обеспечение прав человека.

### **PROBLEMS OF ENFORCEMENT AND PROTECTION OF ECONOMIC, SOCIAL, AND CULTURAL RIGHTS ON TEMPORARILY OCCUPIED TERRITORIES**

*The analysis of constitutional economic, social and cultural human rights and freedoms that are violated or limited in the temporarily occupied territories of Ukraine is carried out. The necessity of ensuring the prompt de-occupation and reintegration into Ukraine of such territories is determined, bringing the guilty to justice for violation or inadequate protection of human rights and freedoms in these territories, restoration of law and order and welfare of the population. The protection of violated economic, social and cultural human rights and freedoms is possible through specially authorized public authorities, their officials and other non-governmental organizations, including international organizations, etc.*

**Key words:** constitutional rights, freedoms, economic rights, social rights, cultural rights, temporarily occupied territories, ensuring human rights.

## АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.95

**Авраменко Я.П.**

адвокат

### НАГЛЯД ТА КОНТРОЛЬ ЯК СКЛАДНИКИ ФУНКЦІЇ ФОРМУВАННЯ ІНФРАСТРУКТУРИ ІПОТЕЧНОГО РИНКУ

*У статті обґрунтовано те, що до структури функції формування інфраструктури ринку іпотечного кредитування входять такі складники, як нагляд і контроль. Доведено, що контроль – найважливіша частина будь-якої системи управління та невід’ємний елемент управлінської діяльності. Визначено, що контроль супроводжує весь процес управління і взаємодіє з іншими підфункціями (функціями), будучи самостійною функцією (підфункцією) в системі управління певним об’єктом управління. Щодо інших функцій контроль може мати допоміжну, забезпечувальну роль. Контроль у державному управлінні у сфері іпотечного кредитування має фінансово-правове спрямування і проявляється як фінансовий контроль уповноважених суб’єктів управління за діяльністю, пов’язаною з іпотечним кредитуванням.*

**Ключові слова:** інфраструктура іпотечного ринку, функції державного управління, підфункція управління, ринок іпотечного кредитування, контроль, фінансовий контроль.

**Постановка проблеми.** Проблема контролю в державному управлінні завжди привертала увагу як зарубіжних, так і вітчизняних дослідників. Значний вклад у її розв’язання в контексті змісту функції контролю, форм та методів його здійснення, принципів, на яких він ґрунтується у прив’язці до різних видів політичних режимів та форм правління, внесли такі зарубіжні вчені, як Ф. Тейлор, А. Файоль, М. Вебер, П. Блау, П. Бурд’є, З. Бауман, А. Гоулднер, М. Крозьє, Р. Мертон, П. Селзник та ін. Над цією проблемою успішно працювали такі вчені-адміністративісти України, як О. Андрійко, Н. Нижник, І. Бутко, О. Власенкова, Ю. Оболенський, А. Крусян та інші. Доктринальні висновки, викладені у працях указаних учених, не втрачають своєї актуальності для науки адміністративного права і науки управління і сьогодні, є методологічною основою для подальшого вивчення такого феномена, як «функції контролю».

Для кращого розуміння «функції контролю» визначимось із тим, що саме є «функцією державного управління» і який зміст науковці-адміністративісти вкладають у це поняття.

Слово «функція» має латинське походження (function – відправлення, діяльність) та означає «...роль, яку певний соціальний інститут виконує щодо потреб суспільної системи, ... залежність, яка прослідковується між різними соціальними процесами» [19, с. 751]. Окремі енциклопедичні видання функцію визначають як роботу, яку виконує орган, коло діяльності [13, с. 945]. У деяких наукових джерелах категорію «функція» ототожнюють зі словом «роль» [22, с. 219]. Представники науки державного управління обґрунтовують те, що «функції характеризують основний напрям і зміст діяльності суб’єкта» [18, с. 47; 2, с. 262]. На думку українського вченого В. Авер’янова, «...поняття функцій у його загальносоціологічному змісті покликане охопити й відобразити внутрішню природу, найглибший зміст, тобто суть діяльності» [2, с. 17].

У науці управління та доктрині адміністративного права загальноновизнаним є твердження, що функції – це найважливіші складники управлінської діяльності, що походять від загального змісту державного управління і характеризують зміст цієї діяльності [1, с. 25–26; 3, 4, с. 23; 14, с. 34].

Для цілей цього дослідження функція державного управління розуміється як основний напрям управлінської діяльності, спрямований на виконання державних завдань та досягнення мети, які визначені у нормах законодавства.

Якщо говорити про істотні риси функцій державного управління, то найбільш повно вони досліджені в теорії державного управління. Узагальнюючи доктринальні положення щодо зазначеного питання, до найбільш суттєвих ознак функцій державного управління належать такі:

- якісна однорідність діяльності, що охоплюється відповідною функцією;
- є об'єктивно необхідною частиною змісту управлінської діяльності відповідних органів;
- зумовленість природою та сутністю об'єкта управління, що в цьому сенсі носить порівняно похідний характер;
- збіг із визначеними у нормах права напрямками діяльності відповідного органу;
- забезпечують реалізацію цілей та завдань державного управління;
- виражають організуючо-владну сутність державного управління.

Сучасні дослідники серед ознак функцій виокремлюють державно-владний політичний характер, розглядають складником змісту державного управління, засобом реалізації цілей та завдань державного управління та функцій держави в цілому, як таких, що здійснюються за допомогою форм та методів державного управління, мають відносну відокремленість, реалізуються у процесі державно-управлінських відносин [4, с. 8].

Незважаючи на існування різних класифікацій функцій органів державного управління та виокремлення різних видів, майже всі дослідники погоджуються в тому, що до функцій органів державного управління належать такі: прогнозування та планування, організація, керування, регулювання, координація, облік, нагляд та контроль.

**Постановка завдання.** Нагляд і контроль за іпотечним ринком та його учасниками входить до структури функції формування інфраструктури ринку іпотечного кредитування. Усі дослідники єдині в тому, що контроль – найважливіша частина будь-якої системи управління, є невід'ємним елементом управлінської діяльності. Тому в межах цього дослідження розглянемо ці функції (підфункції) більш детально.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Саме слово має французьке походження від «controle», що означає «перевірка». Традиційно контроль у державному управлінні визначається

як перевірка, спостереження з ціллю перевірки для протидії чомусь небажаному, тобто виявлення, попередження та припинення протиправної поведінки з боку будь-кого [8, с. 37; 12; 17, с. 590–616]. Контроль супроводжує весь процес управління і взаємодіє з іншими підфункціями (функціями), будучи самостійною функцією (підфункцією) у системі управління певним об'єктом управління. Щодо інших функцій контроль може виконувати допоміжну, забезпечувальну роль. У будь-якому разі контроль передбачає перевірку виконання управлінського рішення з метою виявлення певних відхилень від очікуваного результату, виявлення причин такого відхилення та усунення. Наслідками контрольної діяльності є прийняття заходів організаційного або примусового характеру. Контроль у державному управлінні здійснюють або спеціально створені для його здійснення, контролюючи органи або органи загального управління, наділені контрольною функцією. Види, методи, принципи здійснення контрольної діяльності, суб'єкти, об'єкти та процедури здійснення контролю у державному управлінні визначаються у нормах права.

Різновидом контролю у державному управлінні є фінансовий контроль. Контроль у державному управлінні у сфері іпотечного кредитування має фінансове-правове спрямування і проявляється як фінансовий контроль уповноважених суб'єктів управління за діяльністю, пов'язану з іпотечним кредитуванням.

У правовій науці відсутнє єдине розуміння фінансового контролю. Більшість учених розглядають фінансовий контроль особливим видом діяльності, який характеризується певними цілями та методами, суб'єктами здійснення [5, с. 43; 11, с. 103; 20, с. 6; 10, с. 6; 7, с. 33; 6, с. 82].

Не вдаючись в існуючу полеміку щодо фінансового контролю для цілей цього дослідження, під фінансовим контролем розуміється діяльність державних органів і недержавних організацій, суб'єктів господарювання чи структурних підрозділів, фізичних осіб, наділених відповідними повноваженнями чи правами, що спрямована на забезпечення законності, фінансової дисципліни, раціональності під час мобілізації, розподілу і використанні централізованих і децентралізованих грошових фондів та пов'язаних із ними матеріальних ресурсів. В основі цього визначення покладений підхід, висловлений Л. Савченко [16, с. 43].

Для розкриття змісту фінансового контролю у сфері державного управління іпотечним креди-

туванням необхідно виокремити суб'єктів цього контролю. Аналіз нормативно-правових актів дозволяє класифікувати цих суб'єктів на: 1) органи державної влади та управління, до яких слід належить Національний Банк України; 2) спеціальні органи, які діють на іпотечному ринку і наділені функціями контролю (Державна іпотечна установа, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг).

Так, однією з функцій Національного банку України є здійснення банківського нагляду – система контролю та активних упорядкованих дій Національного банку України, спрямованих на забезпечення дотримання банками та іншими особами, стосовно яких Національний банк України здійснює наглядову діяльність, законодавства України і встановлених нормативів із метою забезпечення стабільності банківської системи та захисту інтересів вкладників та кредиторів банку (ст. 1 Закону України «Про Національний банк України»). Національний банк України контролює створення платіжних інструментів, систем автоматизації банківської діяльності та засобів захисту банківської інформації; здійснює погодження статутів банків і змін до них, ліцензування банківської діяльності та операцій у передбачених законом випадках, веде Державний реєстр банків, Реєстр аудиторських фірм, які мають право на проведення аудиторських перевірок банків, створює та веде Кредитний реєстр Національного банку України; організовує і здійснює валютний контроль за банками та іншими фінансовими установами, які отримали ліцензію Національного банку на здійснення валютних операцій; здійснює нагляд (оверсайт) платіжних систем та систем розрахунків; здійснює державне регулювання та нагляд у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом. У процесі виконання вказаних дій Правління Національного банку приймає рішення.

У Статуті Державної іпотечної установи безпосередньо відсутня пряма вказівка на здійснення нею функції фінансового контролю. Проте управління іпотечними та іншими активами відповідно до законодавства України (п. 6 Статуту) містить і контроль за використанням. Виконання функцій повинно мати своє організаційне забезпечення. Виходячи з аналізу законодавства України та зарубіжної практики при або у структурі Державної іпотечної установи, доцільно створити Департамент фінансового контролю, на який покласти здійснення функції контролю за заставними операціями із земельними ділянками сільськогоспо-

дарського призначення, а також за управлінням і рефінансуванням сільськогосподарських активів.

Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг відповідно до Положення про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, затвердженому Указом Президента України від 23 листопада 2011 року 1070/2011, у межах своїх повноважень здійснює державне регулювання та нагляд за наданням фінансових послуг і дотриманням законодавства у відповідній сфері; здійснює нагляд на консолідованій основі за небанківськими фінансовими групами, діяльність у яких здійснюється фінансовими установами, нагляд за якими здійснює Нацкомфінпослуг; здійснює державне регулювання та контроль за діяльністю бюро кредитних історій.

Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, наділена певними юрисдикційними повноваженнями, зокрема має право у разі порушення законодавства про фінансові послуги накладати адміністративні стягнення за правопорушення та застосовує відповідно до закону заходи впливу. Комісія має право також надсилати правоохоронним органам матеріали стосовно фактів, які містять ознаки правопорушень, застосування заходів впливу щодо яких не входить до компетенції Нацкомфінпослуг.

Не аналізуючи правову природу Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, оскільки це не предмет розгляду цієї статті, необхідно зауважити, що Комісія визначена як державний колегіальний органом, підпорядкований Президенту України, підзвітний Верховній Раді України. При цьому закон не визначив того, до якої саме гілки влади належить Комісія. Аналіз змісту наданих їй повноважень дозволяє зробити висновок, що вона має статус спеціально уповноваженого органу виконавчої влади. Викладене вимагає внести відповідні зміни до законодавства.

Із розвитком іпотечного ринку співвідношення між функціями буде змінюватися у напрямі підвищення ролі системи інформаційного та нормативного забезпечення суб'єктів ринку, підтримки соціально вразливих верств населення, слабких в економічному розвитку територій, іпотеки земель сільськогосподарського призначення. Значне місце забезпечення безпеки іпотечного кредитування буде займати управління ризиками, які несе кожний з учасників іпотечного ринку, до яких належать політичні; кредитний; ринковий; про-

центний; ліквідності; валютний; довгострокового погашення; операційно-технологічний; репутації; юридичний; банкрутства; територіальної концентрації; кон'юнктури; інформаційний; агентський; системний.

Залежно від ролі, яку виконує кожний учасник іпотечного ринку, формується відповідна система ризиків, якій мають протидіяти заходи, спрямовані на зменшення негативного впливу та забезпечення найменшого відхилення від поставленої мети і очікуваних результатів. Розробка таких заходів та запровадження у практику – предмет дослідження науки управління та адміністративного права. Сьогодні вирішенню цієї проблеми вченими приділялася недостатня увага. Фрагментарне висвітлення цієї проблеми у працях (переважно представників економічної науки [15; 21, с. 122–127; 9) не вирішило проблему управління ризиками на рівні державного управління та його правового забезпечення. Тому доцільно на першому етапі розробити відповідний документ рекомендаційного характеру, в якому навести у систематизованому вигляді перелік ризиків у прив'язці до кожного учасника іпотечного ринку та видів іпотек, механізми мінімізації цих ризиків, альтернативи можливих антикризових стратегій щодо зменшення впливу відповідних ризиків на результати діяльності таких учасників.

Одним із факторів, які сприяють виникненню фінансових ризиків в іпотечному кредитуванні, є нерозвиненість механізмів взаємодії фондового ринку з іпотечним кредитуванням, відносна замкненість останнього. Тут особлива роль належить функції контролю і координації у забезпеченні взаємозв'язку і взаємозумовленості фінансового, зокрема ринку іпотечного кредитування, та фондового ринків. Тому на органи державного управління у сфері фінансів необхідно покласти обов'язок щодо здійснення вказаної функції, а на Державну іпотечну установу та Національний банк України – здійснення контролю за його реалізацією.

Об'єктом державного управління у сфері іпотечного кредитуванні у контексті формування іпотечного ринку є діяльність фінансових посередників. Управлінський вплив держави має бути спрямований на узгодження економічних інтересів окремих соціальних груп населення та фінансових посередників на іпотечному ринку через удосконалення інформування населення, створення спеціальних незалежних структур із надання управлінських послуг із питань консультування технології кредитування потенційних учасників

іпотечного ринку. Такі структури мають діяти на постійній основі за територіальним принципом. Наприклад, у формі регіональних іпотечних консультаційних центрів на основі некомерційного партнерства. Такі центри мають спеціалізуватися на наданні послуг клієнтам з опрацювання та поширення ринкової інформації про суб'єктів та інструменти фінансового ринку, цінні папери, фондові індекси, поточні курси тощо, а також на складанні аналітичних оглядів подій та тенденцій на ринку фінансових послуг.

Для забезпечення ефективного функціонування вторинного ринку в напрямі створення інфраструктурних інститутів та здійснення систематичного контролю за обігом іпотечних цінних паперів доцільним є створення спеціальної організації по обліку та розрахункам за операціями з іпотечними цінними паперами. Основними функціями такої інституції могло б стати створення та обслуговування електронного документообігу між емітентами, посередниками та інвесторами, моніторинг виконання фінансових планів, формування консолідованої аналітичної звітності та інформації за всіма емітованими та розміщеними серіями цінних паперів.

Під час визначення форм та методів державного управління (здійснення функцій) у процесі формування ринку іпотечного кредитування необхідно враховувати не лише особливості предмета іпотеки, а й функції та завдання іпотечного ринку які розкривають його сутність. Необхідно враховувати, що в межах іпотечного ринку відбувається об'єднання розпорочених фінансових ресурсів фізичних та юридичних осіб у фінансові фонди, які трансформуються у позичковий капітал; здійснюється стимулювання інвестування в нерухомість; створюються умови для вирішення соціальних проблем населення; здійснюється перерозподіл нерухомості; створюються умови для розширення грошово-кредитного ринку та диверсифікації ризиків учасників іпотечного ринку.

В умовах євроінтеграційних процесів, які відбуваються в Україні під час розбудови іпотечного ринку, посиленні впливу держави на процеси кредитування іпотеки, доцільно врахувати досвід країн, які мають розвинений іпотечний ринок. Хоча кожна країна створює свою модель іпотечної системи, проте є загальні тенденції, притаманні сфері іпотечного кредитування у будь-якій моделі його організації. До них належать такі:

– системи іпотечного кредитування містять як державні, так і недержавні інститути із загальною тенденцією розширення останніх;

- до суб'єктів іпотечного кредитування належать як банки, так і небанківські установи;
- спостерігається посилення ролі спеціалізованих банківських установ по здійсненню іпотечних операцій із подальшою спеціалізацією напрямів діяльності щодо предмета іпотеки;
- структура іпотечної системи та присутність окремих іпотечних інститутів у її складі визначається такими факторами, як конкуренція, яка склалася на ринку, потребами суб'єктів ринку нерухомості, а також державними пріоритетами;
- відбуваються більш глибокі інтеграційні процеси як між інститутами іпотечного ринку, так і його інтеграція з фінансовою системою, а також зі страховими, депозитарними, посередницькими установами;
- посилюється конкурентна боротьба між традиційними і новими установами-кредиторами,

що призводить, з одного боку, до зниження вартості іпотечних позичок, а з іншого – до зменшення прибутку іпотечних кредитних інститутів.

Незважаючи на принципово різний підхід до процесу мобілізації кредитних ресурсів у різних країнах, загальним для них є наявність державної підтримки практичного функціонування, включаючи систему правового, фінансового регулювання даної діяльності, надання державних гарантій тощо.

**Висновки.** Ураховуючи вищевикладене, варто зазначити, що для досягнення більш високого рівня іпотечного кредитування та покращення інвестиційного клімату в Україні під час проведення реформ, які матимуть на меті покращення та удосконалення інфраструктури ринку іпотечного кредитування, найбільшу увагу необхідно приділяти практичній реалізації державними установами функцій нагляду та контролю у цій сфері.

### Список літератури:

1. Аверьянов В. Функции и организационная структура органа государственного управления. Киев: Наукова думка. 1979. 150 с.
2. Адміністративне право України: Академічний курс: Підруч. для студ. юрид. спец. вищих навч. закл.: У 2 т. / Підред. В. Авер'янова. Київ: Юридична думка, 2004. Т. 1: Загальна частина. 584 с.
3. Адміністративне право України: Підручник / Ю. Битяк, В. Гарашук, О. Дьяченко та ін.; За ред. Ю. Битяка. Київ: Юрінком Інтер, 2007. 544 с.
4. Білокур Є. Функції державного управління: поняття, особливості, правове регулювання: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07. Одеса, 2015. 23 с.
5. Вознесенський Э. Финансовый контроль в СССР. Москва: Юрид. Лит-ва. 1973. 135 с.
6. Воронова Л. Фінансове право України. Підручник. Київ: Прецедент. 2006. 448 с.
7. Воронова Л., Кучерявенко М. Финансовое право. Учеб. пособие для студентов юрид. вузов и ф-тов. Харьков. Легас. 2003. 400 с.
8. Гарашук В. Контроль та нагляд в державному управлінні. Харків. Фоліо. 2002. 176 с.
9. Іпотечне кредитування: проблеми та перспективи розвитку в Україні: інформаційно-аналітичний матеріал / за ред. О. Кіреєва. Київ: Центр наукових досліджень НБУ, 2010. 104 с.
10. Калюга Е. Фінансово-господарський контроль в системі управління. Монографія. Київ: Ніка-Центр. 2002. 360 с.
11. Малейн Н. Кредитно-расчетные правоотношения и финансовый контроль. Москва: Наука. 1964. 152 с.
12. Малиновський В. Державне управління: навчальний посібник. Вид. 2-ге, доп. та перероб. Київ: Атіка, 2003. 576 с.
13. Ожегов С. Словарь русского языка. Москва: Гос. изд-во словарей. 1963. 1495 с.
14. Опришко В. Правовые основы управления народным хозяйством Киев: Вища школа. 1979. 103 с.
15. Поліщук Н. Управління ризиками іпотечного кредитування сільського господарства. URL: <http://www.spilnota.net.ua/ua/article/id-1968>
16. Савченко Л.А. Правові основи фінансового контролю: Навч. посіб. Київ: Юрінком Інтер, 2008. 504 с.
17. Снітчук М. Контроль в управлінській діяльності. Екон. Зростання України: стан та чинники забезпечення : зб. наук.пр. Київ: Логос, 2003. С. 590–616.
18. Тихомиров Ю. Курс административного права и процесса. Москва: Юринформцентр. 1998. 795 с.
19. Философский энциклопедический словарь/ Гл.ред. Л. Ильичев, П. Федосеев, С. Ковалев, В. Панса. Москва: Советская энциклопедия. 1983. 987 с.
20. Фінансове право. Підручник / Алісов Є., Воронова Л., Катькаленко С. та інш. Харків. Консум. 1999. 496.
21. Холодна Ю. Мінімізація ризиків іпотечного кредитування в сучасних умовах. Науковий вісник Херсонського державного університету. Випуск 17. Частина 4. 2016. С. 122–127.
22. Хропанюк В. Теория государства и права. Москва: Интерстиль. 2008. 384 с.

## НАДЗОР И КОНТРОЛЬ КАК СОСТАВЛЯЮЩИЕ ФУНКЦИИ ФОРМИРОВАНИЯ ИНФРАСТРУКТУРЫ ИПОТЕЧНОГО РЫНКА

*В статье обосновано, что в структуру функции формирования инфраструктуры рынка ипотечного кредитования входят такие составляющие, как надзор и контроль. Доказано, что контроль – самая главная часть какой-либо системы управления и является неотъемлемым элементом управленческой деятельности. Определено, что контроль сопровождает весь процесс управления и взаимодействует с другими подфункциями (функциями), являясь самостоятельной функцией (подфункцией) в системе управления определенным объектом управления. По отношению к другим функциям контроль может выполнять вспомогательную и обеспечивающую роль. Контроль в государственном управлении в сфере ипотечного кредитования имеет финансово-правовую направленность и проявляется как финансовый контроль уполномоченных субъектов управления за деятельность, связанной с ипотечным кредитованием.*

**Ключевые слова:** инфраструктура ипотечного рынка, функции государственного управления, подфункция управления, рынок ипотечного кредитования, контроль, финансовый контроль.

## SURVEILLANCE AND CONTROL AS CONSTITUENT FUNCTIONS OF MORTGAGE MARKET INFRASTRUCTURE ESTABLISHMENT

*The article substantiates that the structure of the mortgage lending market infrastructure establishment function contains such components as surveillance and control. There has been proved that control is a crucial part of any management system and is an integral part of management activity. There was determined that control accompanies the entire management process and interacts with other sub-functions (functions) being an independent function (sub-function) within management system for a certain management object. As for other functions, control may perform an auxiliary, or enforcement, role. In the framework of public management in the field of mortgage lending, control is financially and legally oriented and manifests as financial control of the authorized management entity for the activity connected with mortgage lending.*

**Key words:** mortgage market infrastructure, public management functions, management sub-function, mortgage lending market, control, financial control.

**Белей Є.Н.**

Київський національний університет імені Тараса Шевченка

## КОНТРОЛЬ І НАГЛЯД У СФЕРІ ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ЗДОРОВ'Я

*Статтю присвячено сучасному стану нормативно-правового забезпечення контролю і нагляду у сфері охорони громадського здоров'я. Установлено те, які процедури контролю та нагляду у сфері охорони громадського здоров'я передбачено чинним законодавством. Визначено стан нормативно-правової урегульованості кожної з розглянутих у статті процедур контролю і нагляду. З'ясовано проблеми і недоліки, властиві загальному стану нормативно-правового забезпечення діяльності публічної адміністрації з контролю та нагляду у сфері охорони громадського здоров'я. Сформульовано пропозиції та рекомендації щодо удосконалення нормативно-правового регулювання контрольно-наглядової діяльності публічної адміністрації у сфері охорони громадського здоров'я.*

**Ключові слова:** охорона здоров'я, громадське здоров'я, охорона громадського здоров'я, адміністративні процедури, публічна адміністрація, контроль, нагляд.

**Постановка проблеми.** Сьогодні вітчизняні нормативно-правові акти передбачають чимало адміністративно-правових процедур діяльності публічної адміністрації у сфері охорони громадського здоров'я. При цьому найбільша кількість припадає на порядки реалізації функцій контролю і нагляду, що пояснюється значенням здоров'я як цінності для суспільства і держави, необхідністю реалізації і забезпечення конституційного права людини і громадянина на охорону здоров'я, а також необхідністю гарантування й забезпечення дотримання актуальних вимог, стандартів, нормативів, законодавства у сфері охорони здоров'я. Указане, у свою чергу, зумовлює необхідність удосконалення нормативно-правової регламентації процедур контролю і нагляду в окресленій сфері, що потребує належного наукового базису у вигляді комплексних правових досліджень та наукових обґрунтувань шляхів оптимізації адміністративно-правового забезпечення.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проте маємо наголосити на тому, що сьогодні галузь охорони громадського здоров'я залишається практично не дослідженою, окрім деяких питань та аспектів. Що ж стосується питань контрольно-наглядової діяльності публічної адміністрації у цій сфері, то можемо назвати, наприклад, праці таких учених, як С.В. Васильєв, З.С. Гладун, В.В. Лазарєв, О.В. Ліфінцев, К.В. Осовський, Г.С.Рожков, О.Г. Стрельченко та

ін. При цьому в більшості виклад обмежується одним або кількома різновидами контролю і нагляду, залишаючи поза увагою чималу кількість процедур, та не розкривається загальний стан та актуальні проблеми нормативно-правової регламентації. Виняток може складати монографія З.С. Гладуна «Державна політика охорони здоров'я в Україні (адміністративно-правові проблеми формування і реалізації)» [1], в якій значне місце відведено питанням контролю та нагляду у сфері охорони здоров'я, проте вона розроблена й видана у 2005 році, внаслідок чого не враховує сучасного стану нормативно-правового забезпечення охорони громадського здоров'я.

**Постановка завдання.** Зважаючи на це, метою статті є визначення сучасного стану нормативно-правового забезпечення контролю і нагляду у сфері охорони громадського здоров'я. Для її досягнення необхідно виконати такі завдання: з'ясувати, які процедури контролю та нагляду у сфері охорони громадського здоров'я передбачено чинним законодавством; установити загальний стан нормативно-правового забезпечення кожної з них; сформулювати пропозиції та рекомендації щодо удосконалення нормативно-правового регулювання контрольно-наглядової діяльності публічної адміністрації у сфері охорони громадського здоров'я.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Приступаючи до їх вирішення, зазначимо, що у

нормативно-правових актах із питань охорони здоров'я відсутній єдиний та вичерпний перелік процедур контролю й нагляду (як, власне, й інших адміністративних процедур), яких мають дотримуватись суб'єкти публічної адміністрації. У зв'язку з цим, щоб установити те, які з них повинні застосовуватись у діяльності публічної адміністрації у сфері охорони громадського здоров'я, необхідно вивчити, проаналізувати та узагальнити положення низки нормативних документів. Тим не менш (унаслідок виконання означеної роботи) можемо ствердно наголосити на тому, що у національних нормативно-правових актах передбачено такі адміністративні процедури в окресленій галузі публічного адміністрування:

1) державного контролю і нагляду у сфері охорони здоров'я (п. «г» ч. 1 ст. 7, абз. 3 ст. 14 Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» [2]), зокрема процедури:

- контролю за якістю та безпекою лікарських засобів та імунобіологічних препаратів (зокрема за відповідністю вимогам державних і міжнародних стандартів та забезпечення ними закладів охорони здоров'я), що виготовляються підприємствами України (абз. 3 ст. 15, абз. 3 ст. 55 Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я», ст.ст. 13–16 Закону України «Про лікарські засоби» [3], ч. 4 ст. 27 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» [4], наказ Міністерства охорони здоров'я України «Про затвердження Порядку здійснення контролю за відповідністю імунобіологічних препаратів, що застосовуються в медичній практиці, до вимог державних і міжнародних стандартів» від 1 жовтня 2014 р. № 698 [5] і «Про затвердження Порядку контролю якості лікарських засобів під час оптової та роздрібно-торгівлі» від 29 вересня 2014 р. № 677 [6]). Повноваження зі здійснення державного контролю за дотриманням вимог законодавства щодо забезпечення якості та безпеки лікарських засобів і медичних виробів на всіх етапах обігу, зокрема правил здійснення належних практик (виробничої, дистрибуторської, зберігання, аптечної) закріплено за Державною службою України з лікарських засобів та контролю за наркотиками (абз. 1 п. 3, пп. 9 п. 4 Положення про Державну службу України з лікарських засобів та контролю за наркотиками, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 12 серпня 2015 р. № 647 [7]);

- контролю якості лікарських засобів, що ввозяться в Україну (Постанова Кабінету Міністрів

України «Про затвердження Порядку здійснення державного контролю якості лікарських засобів, що ввозяться в Україну» від 14 вересня 2005 р. № 902 [8]). Здійснюється Державною службою України з лікарських засобів та контролю за наркотиками згідно з п. 4 Порядку здійснення державного контролю якості лікарських засобів, що ввозяться в Україну та пп. 9 та 12 п. 4 Положення про Державну службу України з лікарських засобів та контролю за наркотиками;

- нагляду і контролю за додержанням законодавства про охорону здоров'я, державних стандартів, критеріїв та вимог, спрямованих на забезпечення здорового навколишнього природного середовища і санітарно-епідемічного благополуччя населення, нормативів професійної діяльності у сфері охорони здоров'я, вимог Державної Фармакопеї, стандартів медичного обслуговування, медичних матеріалів і технологій (ст. 22 Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я»).

Зазначений різновид адміністративних процедур сформульовано таким чином, що його можна розбивати на підвиди залежно від об'єктів та цілей контролю й нагляду. До того ж відсутність нормативно закріпленого порядку здійснення такого контролю нашою думкою про те, що під цією назвою може об'єднуватись ціла низка контрольних-наглядових процедур, які стосуються дотримання вимог законодавства та інших нормативних документів у сфері охорони здоров'я, включаючи санітарно-епідеміологічні, фармацевтичні, медичні та ін. Це може пояснити факт нормативного закріплення в межах різних нормативних актів (а також у межах різних положень одного нормативного акту), схожих за змістом й сутністю, але відмінних за формулюванням та окремими аспектами здійснення процедур контролю та нагляду, зокрема контролю за додержанням керівниками та посадовими особами підприємств, установ, організацій усіх форм власності, а також громадянами санітарного та екологічного законодавства, правил додержання тиші в населених пунктах і громадських місцях, інших нормативно-правових актів у сфері захисту населення від шкідливого впливу шуму, неіонізуючих випромінювань та інших фізичних факторів (ч. 7 ст. 24 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення»); контролю за додержанням юридичними і фізичними особами санітарно-гігієнічних правил, санітарно-протиепідемічних та ветеринарних правил і норм (п. 3 ч. 1 ст. 4 Закону

України «Про захист населення від інфекційних хвороб» [9]); нагляду за додержанням підприємствами, установами, організаціями незалежно від форм власності та громадянами законодавства у сфері захисту населення від інфекційних хвороб (п. 2 ч. 3 ст. 6 Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб»); контролю за виконанням вимог санітарно-протиепідемічних правил і норм (п. 2 ч. 3 ст. 6 Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб»); контролю за виконанням санітарно-гігієнічних та інших нормативних вимог щодо продуктів дитячого харчування (абз. 2 ст. 61 Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я»); контролю за дотриманням вимог і критеріїв до закладів охорони здоров'я системи екстреної медичної допомоги та структурних одиниць, а також до закладів охорони здоров'я, які можуть бути залучені до надання екстреної медичної допомоги у разі виникнення надзвичайних ситуацій та ліквідації їх наслідків (абз. 7 пп. 8 п. 4 Положення про Міністерство охорони здоров'я України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25 березня 2015 р. № 267 [10]); контролю за дотриманням галузевих стандартів у сфері охорони здоров'я, зокрема клінічних протоколів і стандартів (абз. 14 пп. 8 п. 4 Положення про Міністерство охорони здоров'я України); контролю і нагляду за додержанням законодавства про охорону здоров'я, зокрема про медико-соціальну експертизу, вимог, необхідних для провадження діяльності, пов'язаної з трансплантацією органів та інших анатомічних матеріалів людині, та дотриманням галузевих стандартів медичного обслуговування, медичних матеріалів і технологій (абз. 35 пп. 8 п. 4 Положення про Міністерство охорони здоров'я України);

Названі процедури об'єднує те, що вони спрямовані на забезпечення дотримання обов'язкових до виконання вимог у сфері охорони здоров'я, включаючи вимоги нормативно-правових актів різної юридичної сили, стандартів, нормативів та ін., та назви сформульовано як процедури контролю за дотриманням цих вимог (дотриманням законодавства, стандартів, вимог тощо). На цій підставі можемо припустити, що названі процедури складають у своїй сукупності загальну групу контрольних процедур, закріплені у ст. 22 Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я». Водночас у нормативно-правових актах не зовсім зрозуміло закріплено те, за якими суб'єктами публічної адміністрації закріплено повноваження з реалізації названих про-

цедур, оскільки не до всіх із них унесено зміни, пов'язані з ліквідацією Державної санітарно-епідеміологічної служби, та на нормативному рівні не проведено чіткого розмежування повноважень у сфері охорони громадського здоров'я між різними суб'єктами публічної адміністрації. Цю проблему можна вирішити лише шляхом унесення змін і доповнень до відповідних нормативно-правових актів;

- контролю діяльності психіатричних установ незалежно від форми власності та фахівців, інших працівників, які беруть участь у наданні психіатричної допомоги (абз. 31 пп. 8 п. 4 Положення про Міністерство охорони здоров'я України). Згідно з чинними нормативно-правовими актами, ці процедури здійснюються Міністерством охорони здоров'я України (абз. 31 пп. 8 п. 4 Положення про Міністерство охорони здоров'я України), місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування (ч. 3 ст. 30 Закону України «Про психіатричну допомогу» [11]). Однак Порядок здійснення цих процедур наразі не прийнято, що унеможливує їх реалізацію, оскільки у протилежному випадку не виконуватиметься вимога ст. 19 Конституції України [12]. До того ж у межах названих нормативних актів не розмежовано повноважень між Міністерством охорони здоров'я України, місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування щодо здійснення названих процедур контролю. Як наслідок, в окресленій сфері мають місце дублювання повноважень, порушення принципу децентралізації, а також прогалини закону. Ці проблеми мають бути обов'язково виправлені шляхом унесення відповідних змін і доповнень до вказаних нормативних актів;

- державного санітарного нагляду (абз. 1 ст. 27 Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я»). Із зазначеного положення цього закону не зрозуміло того, чи йдеться про санітарно-епідеміологічний контроль (нагляд), чи про якусь іншу процедуру. На нашу думку, це питання потребує свого уточнення шляхом внесення змін до абз. 1 ст. 27 Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я», згідно з якими нормативні положення в межах названої структурної частини цього Закону матимуть більш змістовне наповнення та міститимуть уточнення щодо того, про яку саме процедуру йдеться, ким вона здійснюється та на підставі яких нормативних актів;

- державного санітарно-епідеміологічного нагляду (контролю за дотриманням юридичними

та фізичними особами санітарного законодавства з метою попередження, виявлення, зменшення або усунення шкідливого впливу небезпечних факторів на здоров'я людей), який включає нагляд за організацією і проведенням органами виконавчої влади, місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями та громадянами санітарних і протиепідемічних заходів; нагляд за реалізацією державної політики з питань профілактики захворювань населення; контроль за виконанням програм, що стосуються запобігання шкідливому впливу факторів навколишнього середовища на здоров'я населення; нагляд за дотриманням санітарного законодавства (розділ 5 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення», Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про державний санітарно-епідеміологічний нагляд в Україні» від 22 червня 1999 р. № 1109 [13]). Здійснюється Державною службою з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів у частині здійснення контролю (нагляду) за дотриманням вимог санітарного законодавства згідно з п. 3 Постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання Державної санітарно-епідеміологічної служби» від 29 березня 2017 р. № 348 [14] та Міністерством охорони здоров'я України в частині реалізації державної політики у сфері епідеміологічного нагляду (спостереження), згідно з п. 3 Постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання Державної санітарно-епідеміологічної служби» від 29 березня 2017 р. № 348, п. 3 Постанови Кабінету Міністрів України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 10 вересня 2014 р. № 442 [15], пп. 1<sup>а</sup> п. 3 Положення про Міністерство охорони здоров'я України.

Водночас названими нормативними актами не розмежовано між собою процедури контролю (нагляду) за дотриманням вимог санітарного законодавства й епідеміологічного нагляду (спостереження), як і не розкрито змісту повноважень із реалізації державної політики у сфері епідеміологічного нагляду (спостереження). На цій підставі можна констатувати, що передача повноважень Державної санітарно-епідеміологічної служби відбулась неналежним чином, оскільки на нормативному рівні чітко не закріплено те, які саме повноваження цього суб'єкта публічної адміністрації і кому передані, не розмежовано відповідних повноважень Міністерства охорони здоров'я України та Державної служби з питань безпеки харчових продуктів та захисту спо-

живачів, не внесено змін до чинних нормативних актів, якими регламентовано порядок здійснення процедур санітарно-епідеміологічного нагляду тощо. До того ж санітарно-епідеміологічний нагляд визначається абз. 1 ст. 39 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» (як контроль за дотриманням санітарного законодавства), що підсилює виниклу плутанину. На нашу думку, окреслена проблема потребує свого вирішення шляхом чіткого й однозначного розмежування повноважень Санітарно-епідеміологічної служби, які стали об'єктом правонаступництва, між названими суб'єктами публічної адміністрації. Зазначений крок повинен супроводжуватись внесенням відповідних змін і доповнень до Положень про зазначених суб'єктів, до Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» та Положення про санітарно-епідеміологічний нагляд, а також до Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я»;

- нагляду за побічною дією імунобіологічних препаратів та епідеміологічною ефективністю (п. 3 ч. 3 ст. 6 Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб»). Відповідно до ч. 3 ст. 6 Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб», суб'єктом, уповноваженим на реалізацію цієї процедури, є центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері санітарного та епідеміологічного благополуччя населення. Припускаємо, що йдеться про Міністерство охорони здоров'я України, проте у Положенні про нього повноважень на здійснення цієї процедури не закріплено. Як наслідок, ані порядку здійснення, ані суб'єктів здійснення на нормативному рівні не визначено. Зважаючи на це, можемо констатувати наявність ситуації, за якої маємо регламентований обов'язок суб'єктів публічної адміністрації щодо здійснення нагляду за побічною дією імунобіологічних препаратів та епідеміологічною ефективністю, який наразі неможливо реалізувати. На нашу думку, такий стан є неприпустимим і потребує свого виправлення шляхом унесення відповідних змін і доповнень до названих вище нормативних актів;

- контролю за дотриманням установленого на території карантину правового режиму, своєчасним і повним проведенням профілактичних і протиепідемічних заходів (ч. 6 ст. 29 Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб»). Цю процедуру покладено

ч. 6 ст. 29 Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб» на місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, проте не розмежовано того, в якій частині кожний із цих суб'єктів повинен реалізовувати та нести відповідальність за реалізацію цієї процедури, що є порушенням принципу децентралізації влади. На наше переконання, цю, як і решту розглянутих нами проблем, необхідно виправляти шляхом унесення змін і доповнень до нормативних актів;

- нагляду і контролю за: створенням сприятливих для здоров'я умов праці, навчання, побуту і відпочинку (абз. 3 ст. 28 Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я»); охороною здоров'я дітей та проведенням оздоровчих заходів у навчальних закладах усіх типів, організаційно-правових форм та форм власності (абз. 1 ст. 62 Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я»); умовами праці підлітків, а також проведенням спеціальних заходів, спрямованих на запобігання захворюванням підлітків (ст. 65 Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я»); за наданням медичної допомоги в санаторно-курортних закладах (абз. 4 ст. 67 Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я»); за медико-санітарним забезпеченням відпочинку населення (абз. 2 ст. 68 Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я»). У межах зазначеного закону не встановлено того, на яких саме суб'єктів публічної адміністрації покладено обов'язок здійснення названих процедур нагляду і контролю, та й порядки їх здійснення так само не затверджені, що ставить під сумнів виконання положень названого закону, реальність та ефективність зазначених процедур. Тут ми бачимо лише два шляхи виправлення вказаного недоліку: або видалити ці положення із зазначеного закону, або ж унормувати порядок реалізації цих процедур та покласти на конкретних суб'єктів публічної адміністрації повноваження щодо їх здійснення;

- нагляду (контролю) за виконанням фізичними особами-підприємцями умов зайняття народною медициною (цілительством) (абз. 8 ст. 74<sup>1</sup> Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я», Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності із заняття народною медициною (цілительством) і визнача-

ється періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю) Міністерством охорони здоров'я» від 12 листопада 2014 р. № 615 [16]). Окремого порядку здійснення цих процедур не закріплено. Зважаючи на п. 2 Умов зайняття народною медициною (цілительством) [17], припускаємо, що вони реалізуються за загальними правилами, закріпленими Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [18]. Проте залишається незрозумілим те, якого суб'єкта публічної адміністрації уповноважено на здійснення цих процедур, якщо, зважаючи на назву Постанови Кабінету міністрів України від 12 листопада 2014 р. № 615, виникає враження, що таким є Міністерство охорони здоров'я України, а зважаючи на зміст Положення про Міністерство охорони здоров'я України, за цим суб'єктом не закріплено таких повноважень. Зазначена прогалина поповнює перелік недоліків сучасного стану нормативно-правового забезпечення адміністративних процедур діяльності суб'єктів публічної адміністрації у сфері охорони громадського здоров'я, які можна вирішити лише за допомогою заповнення прогалин шляхом унесення змін і доповнень до відповідних нормативних актів;

- нагляду (контролю) щодо додержання суб'єктом господарювання вимог законодавства у сфері господарської діяльності з медичної практики, що підлягає ліцензуванню (Наказ Міністерства охорони здоров'я України «Про затвердження уніфікованої форми акта, складеного за результатами проведення планового (позапланового) заходу державного нагляду (контролю) щодо додержання суб'єктом господарювання вимог законодавства у сфері господарської діяльності з медичної практики, що підлягає ліцензуванню» від 3 листопада 2017 р. № 1366 [19]). Реалізація цієї адміністративної процедури наразі є неможливою, зважаючи на відсутність повноважень щодо її здійснення у чинних суб'єктів публічної адміністрації та чинного порядку її здійснення. Унаслідок цього залишається незрозумілим те, чому залишає свою чинність Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 3 листопада 2017 р. № 1366, якщо він стосується неіснуючих процедур;

- контролю за дотриманням суб'єктами господарювання ліцензійних умов провадження господарської діяльності з виробництва лікарських засобів, імпорту лікарських засобів (крім активних фармацевтичних інгредієнтів), опто-

вої та роздрібною торгівлі лікарськими засобами (пп. 10 п. 4 Положення про Державну службу України з лікарських засобів та контролю за наркотиками). Згідно з названим положенням, ці процедури здійснюються Державною службою України з лікарських засобів та контролю за наркотиками. Зауважимо, що наразі в Україні немає чинного порядку здійснення зазначених процедур контролю;

- контролю (зовнішнього) якості надання медичної допомоги (Наказ Міністерства охорони здоров'я України «Про порядок контролю якості медичної допомоги» від 28 вересня 2012 р. № 752 [20]). Що стосується цього виду контролю, то припускаємо, що його виділення зумовлене тільки необхідністю наголошення на важливості виконання окремих функцій публічного адміністрування у сфері охорони громадського здоров'я за допомогою інших процедур, тоді як такої процедури немає.

Таке припущення зумовлене кількома обставинами: з одного боку, цей різновид контролю закріплено в межах окремого нормативного документа, в якому зазначено поняття якості медичних послуг та форми контролю за нею – внутрішня (в межах апарату закладу охорони здоров'я) і зовнішня (суб'єктами публічної адміністрації). Факт самостійного нормативно-правового закріплення міг би свідчити про те, що контроль за якістю надання медичної допомоги є окремою адміністративною процедурою публічного адміністрування. Проте, з іншого – цей різновид контролю реалізується, зокрема за допомогою процедур контролю за дотриманням ліцензійних умов провадження господарської діяльності з медичної практики та проведення акредитації закладів охорони здоров'я (як закріплено у п. 6 Порядку контролю якості медичної допомоги). Це вказує на те, що контроль за якістю надання медичної допомоги не є окремою процедурою. Натомість, на нашу думку, його слід

розглядати як правову конструкцію, яка об'єднує групу адміністративних процедур за критерієм цілей реалізації.

Так, контроль за якістю медичної допомоги можна тлумачити як сукупність адміністративних процедур, здійснюваних суб'єктами публічної адміністрації з метою адміністративно-правового забезпечення надання медичної допомоги та проведення інших заходів щодо організації надання закладами охорони здоров'я медичної допомоги відповідно до стандартів у сфері охорони здоров'я.

**Висновки.** Таким чином, підсумовуючи викладене у статті, наголосимо на тому, що низкою нормативно-правових актів різної юридичної сили закріплено більше двадцяти процедур контролю і нагляду, які здійснюються суб'єктами публічної адміністрації у сфері охорони здоров'я. Проте загальний стан нормативно-правового забезпечення характеризується численними прогалинами та іншими недоліками, які виражаються у відсутності порядків реалізації, відсутності або нерозмежованості повноважень різних суб'єктів публічної адміністрації щодо здійснення окремих з них, неточностях та незрозумілості окремих положень тощо. Зважаючи на вимоги Конституції України (зокрема ст. 19) та правила юридичної (зокрема нормопроектної) техніки, ці проблеми обов'язково мають бути виправлені за допомогою внесення змін і доповнень до чинних нормативних актів, а також прийняття нових нормативно-правових актів, якими буде затверджено порядки реалізації розглянутих процедур контролю і нагляду. Ці кроки сприятимуть не лише удосконаленню нормативно-правового регулювання сфери охорони громадського здоров'я, а й підвищать ефективність діяльності публічної адміністрації та рівень дотримання прав, свобод та інтересів громадян у державі.

#### Список літератури:

1. Гладун З.С. Державна політика охорони здоров'я в Україні (адміністративно-правові проблеми формування і реалізації): монографія. Тернопіль: «Економічна думка», 2005. 460 с.
2. Основи законодавства України про охорону здоров'я : Закон України від 19 листопада 1992 р. № 2801-XII. Відомості Верховної Ради України. 1993. № 4. Ст. 19.
3. Про лікарські засоби : Закон України від 4 квітня 1996 р. № 123/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 22. Ст. 86.
4. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення: Закон України від 24 лютого 1994 р. № 4004-XII. Відомості Верховної Ради України. 1994. № 27. ст. 218.
5. Про затвердження Порядку здійснення контролю за відповідністю імунобіологічних препаратів, що застосовуються в медичній практиці, вимогам державних і міжнародних стандартів: Наказ від 1 жовтня 2014 р. № 698 / Міністерство охорони здоров'я України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1356-14> (дата звернення: 04.10.2018)

6. Про затвердження Порядку контролю якості лікарських засобів під час оптової та роздрібно-ї торгівлі: Наказ від 29 вересня 2014 р. № 677 / Міністерство охорони здоров'я України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1515-14> (дата звернення: 04.10.2018)

7. Про затвердження Положення про Державну службу України з лікарських засобів та контролю за наркотиками : Постанова від 12 серпня 2015 р. № 647 / Кабінет Міністрів України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/647-2015-%D0%BF> (дата звернення: 04.10.2018)

8. Про затвердження Порядку здійснення державного контролю якості лікарських засобів, що ввозяться в Україну: Постанова від 14 вересня 2005 р. № 902 / Кабінет Міністрів України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/902-2005-%D0%BF> (дата звернення: 04.10.2018)

9. Про захист населення від інфекційних хвороб: Закон України від 6 квітня 2000 р. № 1645-III. Відомості Верховної Ради України. 2000. № 29. Ст. 228.

10. Про затвердження Положення про Міністерство охорони здоров'я України: Постанова від 25 березня 2015 р. № 267 / Кабінет Міністрів України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/267-2015-%D0%BF> (дата звернення: 04.10.2018)

11. Про психіатричну допомогу : Закон України від 22 лютого 2000 р. № 1489-III. Відомості Верховної Ради України. 2000. № 19. Ст. 143.

12. Конституція України : від 28 червня 1996 р. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.

13. Про затвердження Положення про державний санітарно-епідеміологічний нагляд в Україні: Постанова від 22 червня 1999 р. № 1109 / Кабінет Міністрів України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1109-99-%D0%BF> (дата звернення: 04.10.2018)

14. Деякі питання Державної санітарно-епідеміологічної служби : Постанова від 29 березня 2017 р. № 348 / Кабінет Міністрів України. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/348-2017-%D0%BF> (дата звернення: 04.10.2018)

15. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Постанова від 10 вересня 2014 р. № 442 / Кабінет Міністрів України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-%D0%BF> (дата звернення: 04.10.2018)

16. Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності із зайняття народною медициною (цілительством) і визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю) Міністерством охорони здоров'я: Постанова від 12 листопада 2014 р. № 615 / Кабінет Міністрів України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/615-2014-%D0%BF> (дата звернення: 04.10.2018)

17. Про організацію роботи фізичних осіб – підприємців, які займаються народною медициною (цілительством): Наказ від 16 березня 2016 р. № 189 / Міністерство охорони здоров'я України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0491-16> (дата звернення: 04.10.2018)

18. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 5 квітня 2007 р. № 877-V. Відомості Верховної Ради України. 2007. № 29. Ст. 389.

19. Про затвердження уніфікованої форми акта, складеного за результатами проведення планового (позапланового) заходу державного нагляду (контролю) щодо додержання суб'єктом господарювання вимог законодавства у сфері господарської діяльності з медичної практики, що підлягає ліцензуванню : Наказ від 3 листопада 2017 р. № 1366 / Міністерство охорони здоров'я України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1445-17#n7> (дата звернення: 04.10.2018)

20. Про порядок контролю якості медичної допомоги : Наказ від 28 вересня 2012 р. № 752 / Міністерство охорони здоров'я України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1996-12> (дата звернення: 04.10.2018)

## КОНТРОЛЬ И НАДЗОР В СФЕРЕ ОХРАНЫ ОБЩЕСТВЕННОГО ЗДОРОВЬЯ

*Статья посвящена современному состоянию нормативно-правового обеспечения контроля и надзора в сфере общественного здравоохранения. Установлено, какие процедуры контроля и надзора в сфере общественного здравоохранения предусмотрены действующим законодательством. Определены стандарты нормативно-правовой урегулированности каждой из рассмотренных в статье процедур контроля и надзора. Определены проблемы и недостатки, свойственные общему состоянию нормативно-правового обеспечения деятельности публичной администрации по контролю и надзору в сфере общественного здравоохранения. Сформулированы предложения и рекомендации по совершенствованию нормативно-правового регулирования контрольно-надзорной деятельности публичной администрации в сфере общественного здравоохранения.*

**Ключевые слова:** здравоохранение, общественное здоровье, общественное здравоохранение, административные процедуры, публичная администрация, контроль, надзор.

### CONTROL AND SUPERVISION IN THE FIELD OF PUBLIC HEALTH

*The article is devoted to the modern state of statutory provision of control and supervision in the field of public health. Procedures of control and supervision in the field of public health provided for by the current legislation are identified. The state of legal regulation of each of the reviewed procedures of control and supervision is determined. Problems and shortcomings peculiar to the general state of regulatory provision of activities of public administration on control and supervision in the field of public health care are revealed. Proposals and recommendations to improve the legal regulation of public administration's control and supervision activities in the field of public health are formulated.*

**Key words:** *health care, public health, public health care, administrative procedures, public administration, control, supervision.*

**Ковалко Н.М.**

Київський національний університет  
імені Тараса Шевченка

## СУЧАСНА СИСТЕМА САМОРЕГУЛЮВАННЯ НА РИНКУ ЦІННИХ ПАПЕРІВ США

*Ринок цінних паперів є важливим складником будь-якої ринкової економіки. Діяльність на цьому ринку пов'язана з високими ризиками, тому вибір способу його регулювання, головним завданням якого має бути забезпечення фінансової безпеки всіх учасників ринку цінних паперів, є фундаментальним питанням. У ситуації, що склалася, важливо звернутися до досвіду США, де за тривалий час існування саморегулюючих організацій на ринку цінних паперів вони встигли перейти від відсутності будь-якого регулювання діяльності з боку держави і добровільності об'єднання до нерівного партнерства з державою, до детального законодавчого регулювання діяльності за обов'язковому характеру членства. Крім того, американські саморегульовані організації професійних учасників ринку цінних паперів відрізняються видовою різноманітністю. Автор у цій статті здійснює аналіз саморегулюючих організацій на ринку цінних паперів США, характеризує види, діяльність та особливості реалізації цього особливого виду регулювання.*

**Ключові слова:** цінні папери, ринок цінних паперів, саморегулюючі організації.

**Постановка проблеми.** Самостійність – це ключовий принцип прийняття рішень, який розвиває відповідальність та надає значні права учасникам, які самостійно здійснюють свою діяльність у тій чи іншій сфері. Відповідний принцип надзвичайно поширений у практичній діяльності у сфері цінних паперів. Особливу увагу саморегулюванню приділяє фінансова система США, де історично сформувалися самостійні організації, які взяли на себе відповідальність за здійснення контролю та регулювання на ринку цінних паперів. Саморегульовані організації в США – це організації професійних учасників ринку цінних паперів, що є єдиними організаціями, які зареєстровані як саморегулюючі та підлягають відповідному законодавчому регулюванню.

Наприклад, для цілей глави 41 Кодексу Сполучених Штатів (United States Code, USC) про захист одержувачів споживчого кредиту термін «саморегульована організація» включає в себе не тільки національну фондову біржу, асоціацію з цінних паперів, клірингове агентство та MSRB, а й Комітет з нагляду за звітністю відкритих акціонерних компаній (Public Accounting Oversight Board, PCAOB), будь-яку торговельну палату, позначену Комісією з ф'ючерсної торгівлі товарами (Commodity Futures Trading Commission, CFTC), і будь-яку ф'ючерсну асоціацію, зареєстровану в CFTC (USC § 1681a (y) (3)) [10].

Для цілей глави 96 USC про електронні підписи у світовій і національній торгівлі термін «саморегульована організація» означає організацію, яка не є федеральним контрольним органом, але перебуває під наглядом такого органу й уповноважена федеральним законом приймати правила, застосовні до її членів, і забезпечувати повне дотримання самостійно або через федеральний контрольний орган (USC § 7006 (11)).

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Сучасна система саморегулювання на ринку цінних паперів США бере свій початок у 2007 році, коли в результаті об'єднання регулятивних функцій щодо забезпечення дотримання правил і арбітражних функцій двох головних організацій біржового та позабіржового ринків – Нью-Йоркської фондової біржі (New York Stock Exchange, NYSE) і Національної асоціації дилерів із цінних паперів (National Association of Securities Dealers, NASD) – та наступного схвалення SEC була створена Регулятивна асоціація з фінансових ринків (Financial Industry Regulatory Authority, FINRA).

Система саморегулювання на ринку цінних паперів США налічує більше 30 саморегульованих організацій чотирьох видів.

По-перше, національні фондові біржі (national securities exchanges) [1]:

а) національні фондові біржі: BATS Exchange (BATS), BATS Y-Exchange (BYX), BOX Options Exchange LLC (BOX), C2 Options Exchange (C2), Chicago Board Options Exchange (CBOE), Chicago Stock Exchange (CHX), EDGA Exchange (EDGA), EDGX Exchange (EDGX), International Securities Exchange (ISE), ISE Gemini (ISE Gemini), Miami International Securities Exchange LLC (MIAX), NASDAQ OMX BX (BX), NASDAQ OMX PHLX (Phlx), NASDAQ Stock Market (NASDAQ), National Stock Exchange (NSX), New York Stock Exchange (NYSE), NYSE MKT (NYSEMKT), і NYSE Arca (NYSE Arca);

б) національні ф'ючерсні біржі: Board of Trade of the City of Chicago (CBOT), CBOE Futures Exchange (CFE), OneChicago (OC) та ін.

По-друге, дві зареєстровані асоціації з цінних паперів (registered securities associations):

а) асоціація з цінних паперів – FINRA [5];

б) ф'ючерсна асоціація – Національна ф'ючерсна асоціація (National Futures Association, NFA).

По-третє, зареєстровані клірингові агентства (registered clearing agencies): Boston Stock Exchange Clearing Corporation (BSECC), The Depository Trust Company (DTC), Fixed Income Clearing Corporation (FICC) і ін.

По-четверте, Рада з визначення правил муніципальних цінних паперів (Municipal Securities Rulemaking Board, MSRB).

Національні фондові біржі виконують ринкову, комерційну та некомерційну (регулятивну) функції [8].

Зі створенням FINRA регулятивна функція бірж розділилася на [2, р. 30]:

- функцію з регулювання ринку;
- функцію з регулювання діяльності членів.

Національні фондові біржі передали свої функції з регулювання діяльності членів FINRA, залишивши за собою функції з регулювання ринків. Наприклад, крім ринкової функції, біржові саморегульовані організації NYSE, NYSE Arca і NYSE MKT несуть відповідальність за забезпечення власної відповідності правилам біржі та федеральному законодавству про цінні папери, а також за контроль та забезпечення відповідності котирувань компаній відповідним стандартам лістингу. Відповідні обов'язки й функції виконує NYSE Regulation – незалежна, некомерційна дочірня корпорація NYSE, створена з метою зміцнення ринкової цілісності та захисту інвесторів через поєднання міжфірмових угод про передавання й послуги з регулювання.

Послуги FINRA з регулювання містять оброблення заяв членів, реєстрацію, перевірку роз-

криття інформації, фінансовий та операційний нагляд, ринковий нагляд, іспити й аудит, розслідування дисциплінарних заходів, вирішення спорів і консультації з регулювання.

Бізнес-послуги FINRA містять пропозиції щодо розвитку, звіти про роботу, обговорення умов і реалізацію контрактів на надання послуг із регулювання, розвиток і моніторинг бюджетів, аналіз прибутку і збитків, управління клієнтськими контрактами, інвойсування клієнтів, контроль рівня обслуговування.

Таким чином, FINRA є варіантом моделі, нейтральної до ринку, гібридної саморегулюючої організації, яка обслуговує декілька самостійних бірж (ринкових саморегулюючих організацій), представленої в концепт-релізі про саморегулювання SEC у 2004 році [9].

Необхідність створення такої саморегулюючої організації та передання їй певних регулятивних функцій національних фондових бірж були викликані конфліктами між регулятивними функціями бірж із членами, з одного боку, ринковими операціями, котируваннями емітентами та акціонерами, з іншого.

Крім усунення конфлікту між регулятивною та іншими функціями, FINRA покликана усунути функції дублювання з регулювання, підвищити ефективність нормотворчості та перевірок [7]

Створення Системи автоматичного котирування (NASD Automated Quotation, Nasdaq) у 1971 році додало NASD подвійний статус. У 1996 році NASD була реорганізована, ставши головною холдинговою компанією Nasdaq і некомерційної корпорації NASD Regulation як дочірніх компаній. У 2006 році Nasdaq відокремилася від NASD, ставши національною фондовою біржею, а NASD (NASD Regulation) повернулася до формату 1939–1971 років. У 2007 році в результаті передавання NYSE Regulation частини своїх регулятивних функцій NASD була створена некомерційна корпорація FINRA.

Для виконання подвійної місії FINRA виконує таку діяльність кожен день [6].

По-перше, FINRA утримує від неналежної (неправомірної) поведінки, забезпечуючи дотримання правил. FINRA розробляє правила й нормативи та забезпечує дотримання для всіх брокерських фірм і брокерів США, перевіряє брокерів-дилерів на відповідність до правил саморегульованої організації, федеральним законам про цінні папери і правилам MSRB.

Усі брокери повинні бути ліцензованими та зареєстрованими у FINRA, повинні складати ква-

ліфікаційні іспити, а також забезпечувати безпервну освіту.

FINRA проводить стандартні перевірки й розслідування, засновані на скаргах інвесторів, підозрілій діяльності, перевіряє всю рекламу, брошури та веб-сайти брокерів (щороку понад 100 000), а також іншу інформацію для забезпечення її піднесення в чесній і збалансованій манері [4].

По-друге, FINRA дисциплінує порушників правил. Для цього в саморегульованій організації є експерти, технології та повноваження щодо накладення дисциплінарних стягнень – штрафів, тимчасового виключення.

У 2013 році FINRA застосувала 1 535 дисциплінарних заходів до зареєстрованих брокерів та фірм, зібрала штрафи на суму понад 65 млн. доларів і зажадала відшкодування збитків постраждалим інвесторам на суму понад 9,5 млн. доларів. FINRA передала 660 випадків шахрайства та інсайдерської торгівлі в SEC та інші відомства для судового розгляду. FINRA видалила 24 фірми з ринку цінних паперів, тимчасово виключила 670 брокерів і заборонила вести справи 429 брокерам.

Наприклад, FINRA заборонила вести справи брокеру з Флориди за невідповідні рекомендації його клієнтам, 31 гравцеві Національної футбольної ліги США інвестувати в неліквідні ризиковані цінні папери збанкрутілого казино в Алабамі. Клієнти втратили приблизно 43 млн. доларів.

FINRA виключила нью-йоркську фірму та заборонила її виконавчому директору вести справи на ринку цінних паперів за обман клірингової фірми й клієнтів. FINRA виявила, що фірма використовувала кошти та цінні папери клієнтів для покриття втрат, заподіяних внутрішньоденною торгівлею директора. Один із клієнтів втратив близько 400 000 доларів.

Після того, як FINRA виявила, що фірма і її власник обманним шляхом продали наївним пенсіонерам облігації, забезпечені іпотеками, FINRA наказала фірмі виплатити 1,6 млн. доларів клієнтам, наклала на неї штраф на суму 1 млн. доларів і заборонила двом її представникам вести справи на ринку цінних паперів.

По-третє, FINRA виявляє та запобігає правопорушенням на ринках США.

Кожен день FINRA стежить за майже 6 млрд. акцій, що торгуються на ринках цінних паперів США, використовуючи технології для виявлення потенційних зловживань. Використовуючи зібрані дані, FINRA виявляє інсайдерську торгівлю та будь-які стратегії, використовувані фірмами й індивідуумами для отримання нечесної переваги.

FINRA обробляє приблизно 6 терабайтів даних і до 30 млрд. угод кожен день. FINRA ділиться інформацією з іншими регуляторами для запобігання шкоди інвесторам.

По-четверте, FINRA навчає та інформує інвесторів, забезпечуючи їх інструментами й засобами, що допомагають їм приймати мудрі фінансові рішення.

По-п'яте, FINRA вирішує суперечки, пов'язані з цінними паперами. Для цього саморегульована організація керує найбільшим форумом, спеціально призначеним для вирішення суперечок між інвесторами, фірмами, провідними операції з цінними паперами та індивідуальними брокерами. Майже 100 відсотків суперечок припадають на форум.

Існує два типи клірингових агентств - третього виду саморегульованих організацій на ринку цінних паперів США:

- а) клірингова корпорація;
- б) депозитарій.

Про функції саморегулювання мало що відомо, адже вони істотно відрізняються від інших видів саморегульованих організацій.

Кліринговою корпорацією є будь-яка особа, яка [1]:

- а) виступає посередником в оплаті і (або) постачанні через обладнання з цінними паперами;
- б) надає кошти для порівняння даних щодо умов розрахунків у членських угодах з цінними паперами (settlements of securities transactions), щоб скоротити кількість розрахунків в угодах із цінними паперами або для розподілу обов'язків щодо розрахунків з цінних паперів (USC § 78c (a) (23) (A)).

Клірингові корпорації повідомляють учасників про обов'язки з поставки та оплати цінних паперів кожен день. Крім того, клірингова корпорація гарантує завершення всіх угод і виставляє себе як протилежна сторона обох сторін у будь-якій угоді. Клірингові корпорації готують інструкції для автоматизованих розрахунків за операціями.

Нині зареєстровано вісім клірингових корпорацій: Boston Stock Exchange Clearing Corporation (BSECC), Chicago Mercantile Exchange (CME), Fixed Income Clearing Corporation (FICC), ICE Clear Credit (ICC), ICE Clear Europe (ICEEU), National Securities Clearing Corporation (NSCC), The Options Clearing Corporation (OCC), Stock Clearing Corporation of Philadelphia (SCCP).

Депозитарій виступає зберігачем цінних паперів для своїх учасників. Фізичні цінні папери містяться в сховищах. Депозитарій веде облік приватних прав на цінні папери. Усі цінні папери

окремого класу або серії будь-якого емітента, віддані на зберігання, розглядаються як взаємозамінні та можуть передаватися, даватися в борг або закладатися через запис на рахунок без фізичної поставки сертифікатів цінних паперів.

Депозитарій дозволяє або полегшує розрахунки в угодах із цінними паперами, отримання позик під цінні папери або кредитування цінними паперами без фізичної поставки сертифікатів цінних паперів (USC § 78c (a) (23) (A)).

Клірингові корпорації зазвичай доручають депозитаріям здійснювати поставку цінних паперів. Крім того, депозитарії отримують указівки від учасників перемістити цінні папери з рахунку одного учасника на рахунок іншого безкоштовно або платно.

Головним депозитарієм є Депозитарна трастова компанія (The Depository Trust Company, DTC). Не є кліринговими агентствами Федеральний резервний банк, Федеральний банк із кредитування житлового будівництва, Федеральний земельний банк або, наприклад, Національна фондова біржа (USC § 78c (a) (23) (B)).

Правильною американською практикою є наявність декількох регуляторів для саморегульованих організацій, незалежних від головного регулятора

ринку SEC, що певною мірою дозволяє стримувати останнього.

**Висновки.** Підсумовуючи розгляд питань саморегулювання на американському ринку цінних паперів, можна зробити висновок, що система саморегулювання в США зародилася на біржовому ринку й розвивалася самостійно, не з ініціативи держави. Таким чином, федеральне законодавство про саморегулювання на ринку цінних паперів стало результатом, а не причиною виникнення відповідних організацій професійних учасників ринку, і багато перейняло з досвіду регулювання.

Згодом держава почала посилювати свій вплив на діяльність саморегулюючих організацій, зокрема через активне правове регулювання, наділяючи регулятора ринку цінних паперів SEC усе більшими повноваженнями щодо ініціювання та схвалення нормотворчості організацій. Законодавець зосередився на регулюванні діяльності самих організацій, а не на питаннях їх взаємодії з власниками цінних паперів та іншими клієнтами. Унаслідок такої політики спочатку приватні за своєю природою організації стали трансформуватися в квазідержавні, утрачаючи незалежність і свої унікальні властивості.

#### Список літератури:

1. Clearing Agencies. URL: <http://www.sec.gov/divisions/marketreg/mrclearing.shtml>.
2. Fein M.L. Securities Activities of Banks. 4th ed. New York: Wolters Kluwer Law & Business, 2014. P. 3–33.
3. FINRA Regulatory Services. URL: <http://www.finra.org/Industry/RegulatoryServices/>.
4. FINRA. URL: <http://www.finra.org/AboutFINRA/>.
5. FINRA: What We Do. URL: <http://www.finra.org/AboutFINRA/WhatWeDo>.
6. Karmel R.S. Should Securities Industry Self-Regulatory Organizations be Considered Government Agencies? (2008). Brooklyn Law School, Legal Studies Paper No. 86. URL: <http://ssrn.com/abstract=1128329>. P. 27.
7. NYSE Regulation, Inc. URL: <https://www.nyse.com/regulation>.
8. SEC Concept Release Concerning Self-Regulation; Proposed Rule (December 8, 2004). URL: <http://3197d6d14b5f19f2f440->
9. Self-Regulatory Organization Rulemaking. URL: <http://www.sec.gov/rules/sro.shtml>
10. URL: <http://www.sec.gov/divisions/marketreg/mrexchanges.shtml>

#### СОВРЕМЕННАЯ СИСТЕМА САМОРЕГУЛИРОВАНИЯ НА РЫНКЕ ЦЕННЫХ БУМАГ США

*Рынок ценных бумаг является важной составляющей любой рыночной экономики. Деятельность на этом рынке связана с высокими рисками, следовательно, выбор способа его регулирования, главной задачей которого должно быть обеспечение финансовой безопасности всех участников рынка ценных бумаг, является фундаментальным вопросом. В сложившейся ситуации важно обратиться к опыту США, где задолго существования саморегулируемых организаций на рынке ценных бумаг они успели перейти от отсутствия любого регулирования их деятельности со стороны государства и добровольности объединения к неравному партнерству с государством, к детальному законодательному регулированию их деятельности при обязательном характере членства. Кроме того, американские саморегулируемые организации профессиональных участников рынка ценных бумаг отличаются видовым разнообразием. Автор в этой статье осуществляет анализ саморегулируемых организаций на рынке ценных бумаг США, характеризует их виды, деятельность и особенности реализации этого особого вида регулирования.*

**Ключевые слова:** ценные бумаги, рынок ценных бумаг, саморегулируемые организации.

### MODERN SYSTEM OF SELF-REGULATION IN THE US SECURITIES MARKET

*The securities market is an important component of any market economy. Activity in this market is associated with high risks; therefore, the choice of the method of its regulation, whose main task is to ensure the financial security of all participants in the securities market, is a fundamental issue. In this situation, it is important to turn to the experience of the United States, where long before the existence of self-regulatory organizations on the securities market, they managed to pass from the absence of any regulation of their activities by the state and the voluntary association to unequal partnership with the state, to detailed legislative regulation of their activities with mandatory membership. In addition, American self-regulating organizations of professional participants in the securities market differ in species diversity. The author in this article analyzes self-regulatory organizations on the US securities market, characterizes their types, activities and specifics of implementing this particular type of regulation.*

**Key words:** securities, securities market, self-regulating organizations.

**Коров'як О.Я.**

Львівський державний університет внутрішніх справ

## ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЯКОСТІ ПОСЛУГ У МЕДИЧНІЙ ГАЛУЗІ УКРАЇНИ

*У статті розглянуто особливості проведення реформ у медичній галузі України. Зазначено, що модернізація охорони здоров'я неможлива без її інноваційного забезпечення. Незважаючи на те, що в питаннях інноваційної діяльності у сфері надання медичних послуг є дослідження і наукові розробки, проблеми наукового обґрунтування і розробки методичних підходів до управління інноваційним забезпеченням поліпшення якості медичних послуг, підвищення ефективності діяльності і конкурентоспроможності медичних установ розглянуто поки недостатньо. Визначено переваги та недоліки від проведених реформ та наведено рекомендації щодо вдосконалення медичної галузі за сучасних умов. Досліджено стан надання якості медичних послуг населенню та проаналізовано фактори, які принципово перешкоджають підвищенню рівня медичних послуг та розглянуто стратегії розвитку.*

**Ключові слова:** проблеми, система, охорона здоров'я, якість, якість медичних послуг, реформи.

**Постановка проблеми.** Сьогодні в Україні спостерігається розвиток і вдосконалення суспільних відносин у національній системі охорони здоров'я.

Насамперед це стосується медичної сфери – надання медичних послуг у межах чинного законодавчо-нормативного поля. Обґрунтоване застосування цих актів (документів, положень) у сучасній практиці потребує чіткого й однозначного категоріального апарату як основи, що дасть змогу визначати принципи взаємодій суб'єктів лікувально-профілактичного процесу та побудувати систему взаємовідносин для координації і регулювання медичної установи у ринковому середовищі. Особливий інтерес для фахівців і практиків медичної сфери становить суб'єктивний складник системи взаємовідносин, зокрема суб'єкти, які надають медичні послуги, та суб'єкти, які їх отримують на платній основі. Усі особи, які звертаються за медичною допомогою (чи послугою), повинні визначитися однозначним поняттям, тобто через єдину категорію.

Можна відзначити певні реформи у медичній галузі. Зокрема впроваджено реформу 2010 р., коли у чотирьох областях України було розпочато пілотний проект, який передбачав суттєву зміну структури надання медичних послуг, пріоритет сімейної медицини, підвищення якості надання послуг. Безумовно, жвавий інтерес викликає новий етап реформ, який почався у 2014 р. зі зміною влади в країні.

Водночас слід зазначити, що модернізація охорони здоров'я неможлива без її інноваційного забезпечення. Незважаючи на те, що в питаннях інноваційної діяльності у сфері надання медичних послуг є дослідження і наукові розробки, проблеми наукового обґрунтування і розробки методичних підходів до управління інноваційним забезпеченням поліпшення якості медичних послуг, підвищення ефективності діяльності і конкурентоспроможності медичних установ розглянуто поки недостатньо, що обґрунтовує актуальність, важливість, теоретичну і практичну значущість дослідження [1, с. 52].

Методологічні і теоретичні питання економіки соціальної сфери, стану системи соціального захисту населення, людського капіталу, економіки охорони здоров'я, правового регулювання діяльності медичних установ, проблем забезпечення якості медичної допомоги висвітлюються в численних працях таких як вітчизняних, так і зарубіжних фахівців, як Л. Балкин, О. Аристов, Л. Басовський, А. Саула, Г. Дзяк, Ю. Лісичина, Л. Туроу, Ф. Хайека та ін.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** У сучасних умовах система охорони здоров'я в Україні перебуває у кризовому становищі, що значною мірою спричинене недостатнім фінансуванням. Незважаючи на зростання видатків на охорону здоров'я з бюджетів усіх рівнів, вони не спроможні забезпечити покриття навіть її мінімальних функціональних потреб, а дефіцит

фінансування становить до 1/3 від обсягу коштів, необхідного для виживання галузі [2, с. 218]. Тому відбувається деградація матеріальної бази медичних закладів, зниження якісних характеристик продукуваних ними медичних послуг та, що головне, падіння доступності медичного обслуговування для населення. У 2011–2012 рр. Майже п'ята частина населення України була позбавлена можливості отримати медичну допомогу через високу вартість чи відсутність спеціаліста відповідного профілю [3].

Кризові явища в галузі, слабкий зв'язок між динамікою її фінансування та показниками здоров'я населення стали основними мотивами для проведення в Україні медичної реформи, яка триває з 2011 р. Поки що реформаторські заходи зводяться лише до ускладнення доступу громадян до спеціалізованої медичної допомоги через упродовження інституту сімейного лікаря, а також ліквідації медичних закладів у сільській місцевості. В умовах незадовільного стану транспортної інфраструктури такі кроки засвідчують подальше падіння доступності медичного обслуговування для значної частини населення України. Не дивно, що громадяни переважно сприймають проведення реформи як заходи, спрямовані на ліквідацію в Україні державної системи охорони здоров'я і повну приватизацію галузі.

За цих обставин корисним, на наш погляд, було б вивчення досвіду реформування медичної галузі у розвинутих країнах світу, що дало б можливість уникнути негативних наслідків її реалізації у нашій державі [4, с. 195].

Україна має один із найгірших показників серед систем охорони здоров'я в європейському регіоні. Україна посідає друге місце в європейському регіоні за рівнем смертності, яка збільшилась на 12,7% у період із 1991 по 2012 рр., тоді як у Європейському Союзі цей показник знизився на 6,7%. До того ж одну чверть від загальної смертності складає смертність серед працездатного населення (а для чоловіків це третина всіх смертей; вони мають у три-чотири рази вищу ймовірність смерті, ніж жінки у всіх вікових групах від 16 до 60 років). Основними причинами смертності є неінфекційні захворювання (далі – НІЗ), такі як серцево-судинні та цереброваскулярні захворювання, рак, хвороби обміну речовин тощо. Ці показники залишаються незмінними за останні роки. У 2013 р. серцево-судинні захворювання були основною причиною смертності (66,5%), далі йшли новоутворення (13,9%), а зовнішні причини смертності знаходилися на третьому місці (6%). Одним із ключових

чинників такої ситуації є низький економічний розвиток країни. ВВП України у 2013 році склав 1 460 млрд. грн. (177,4 млрд. доларів США), що означає набагато нижчі показники на душу населення, ніж навіть найнижчі значення в Європейському Союзі. Зважаючи на економічну кризу та військовий конфлікт, ситуація у 2014–2015 роках поки тільки погіршується [5, с. 9].

Незважаючи на проголошені Конституцією України принципи, система охорони здоров'я не забезпечує рівного безкоштовного доступу населення до якісних медичних послуг. Це виявляється в:

1) низькій якості медичних послуг. Очікувана тривалість життя населення України складає 68,2 року, що в середньому на 10 років нижче, ніж у країнах ЄС. Коефіцієнт дитячої смертності у 2,5 рази вищий, ніж у «старих» країнах ЄС. Рівень передчасної смертності втричі перевищує показник ЄС, рівень смертності від туберкульозу – у 20 разів вищий;

2) нерівному доступі до послуг охорони здоров'я. Бідні верстви населення страждають через відсутність можливості одержання необхідної медичної допомоги. Відомча медицина (з обмеженим доступом) ускладнює досягнення мети рівного доступу. Існують диспропорції у доступі до медичних послуг міських і сільських мешканців. Високим є тягар особистих витрат населення на послуги охорони здоров'я. Згідно з офіційною статистикою, витрати населення перевищують третину загального обсягу фінансування галузі (40% у 2008 р.) і здійснюються безпосередньо під час одержання медичних послуг [6].

Тому вдосконалення та забезпечення високого рівня якості медичних послуг у медичній галузі України потребує негайного вирішення з використанням найсучасніших управлінських та організаційно-економічних заходів, що дозволить повністю реалізувати мету, поставлену в статті.

Але перш ніж розглядати можливість упровадження сучасних управлінських інструментів як ефективного інструменту організаційних змін на базовому підприємстві, слід розглянути основні аспекти та напрями впровадження змін. Ідеться про специфіку діяльності медичної галузі України та наслідки від уже впроваджених реформ у медичних установах галузі [1, с. 53]. Серед причин, що зумовили непослідовність реформи, слід назвати недостатнє наукове опрацювання питань управління і фінансування галузі.

Повний перехід системи охорони здоров'я на ринкові відносини соціально вкрай ризикова-

ний. Запропонована як зразок грузинська модель реформування навряд чи має 100% застосування та відповідає реаліям нашої країни. Один із перших чинників – різниця в кількості населення: 4 490,5 тис. осіб у Грузії та 45 426,2 тис. осіб в Україні відповідно [7]. Окрім цього, впровадження реформ потребує значної зміни законодавчої бази. Згідно з Конституцією України, кожний громадянин нашої країни має право на безкоштовне лікування. І не можна впевнено стверджувати, що спроби швидко внести зміни до Конституції в аспектах медицини не викличуть активний супротив, особливо серед старшого покоління [1, с. 53].

Державний бюджет розписаний відповідно до жорсткої економічної класифікації. Заклади охорони здоров'я не мають права переносити кошти з однієї статті бюджету до іншої або перерозподіляти ресурси на відповідні види діяльності з надання послуг (наприклад, збільшувати витрати на персонал за рахунок комунальних витрат, закуповувати устаткування замість витратних матеріалів тощо). Вони повинні витрачати всі кошти відповідно до заздалегідь затвердженого кошторису без права самостійного внесення будь-яких змін, що робить управління закладами охорони здоров'я негнучким та малопродуктивним. До того ж невитрачені гроші на кінець року необхідно повернути, тому фіскальні органи можуть зменшити бюджетні асигнування на наступний рік на суму, що дорівнювала залишку коштів. Таким чином, для керівництва лікарень вигідніше зберігати надлишкову лікарняну інфраструктуру та затягувати перебування пацієнта у закладі, аніж раціонально вести господарство, економити та вдосконалювати структуру витрат.

Неефективна структура системи ще більше погіршує ситуацію. Теоретично центральний орган – Міністерство охорони здоров'я – координує всю сукупність закладів охорони здоров'я у державному секторі. Насправді ж майже три чверті від загального фінансування охорони здоров'я йде на заклади та персонал, що працюють на обласному та місцевому рівнях [5, с. 12]. З однієї чверті, що витрачається на заклади охорони здоров'я центрального рівня, приблизно 40% використовують заклади, що належать іншим міністерствам (Міністерству оборони, Національній поліції та ін.).

Тривожна картина стану системи охорони здоров'я ускладнюється швидким старінням населення та зменшенням кількості лікарів (що часто хибно тлумачиться під час перерахунку на особу) та, що ще гірше, кількості медсестер та іншого

кваліфікованого медичного персоналу. Низька заробітна плата, незалежна від обсягу та якості роботи, яку працівники вимушені виконувати з використанням застарілих технологій та низьких професійних навичок, а також доволі жорсткі правила роботи й свавілля керівництва, яке призначається за політичними мотивами, мали поганий вплив на етичні й моральні аспекти та соціальну привабливість постачальників медичних послуг.

Приватний сектор перебуває на ранній стадії розвитку, у галузі наразі практично немає великих приватних страхових компаній, а кількість приватних лікарень замала. Приватний сектор в основному складається з аптек, медичних закладів (переважно амбулаторних) та приватних лікарів. Ці заклади отримують фінансування здебільшого за рахунок прямих платежів від населення [5, с. 14].

Зміни законодавства у сфері медичного обслуговування населення потребують нового підходу до визначення ролі цивільно-правового договору у регулюванні медичних відносин. Видається, що такий договір має стати основним актом, який покликаний визначити права та обов'язки закладів охорони здоров'я та приватно-практикуючих лікарів, а також пацієнтів.

Відповідно до Концепції реформи фінансування системи охорони здоров'я, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30 листопада 2016 р. № 1013-р [9], для запровадження в Україні пропонується модель державного солідарного медичного страхування [8, с. 3].

Основним джерелом фінансування оновленої системи охорони здоров'я залишаються кошти Державного бюджету України. Бюджетні кошти на фінансування медицини розподіляються через новий, сучасний механізм стратегічної закупівлі медичних послуг. Відбувається перехід від фінансування постатейних кошторисів закладів охорони здоров'я – бюджетних установ, розрахованих відповідно до існуючої інфраструктури (кількості ліжок, персоналу тощо), до оплати результату (тобто фактично пролікованих випадків або приписаного населення) закладам, які перетворюються на автономних постачальників цих послуг, а також аптекам як постачальникам призначених лікарями лікарських засобів.

19 жовтня 2017 року Верховна Рада України прийняла проект Закону України «Про державні фінансові гарантії надання медичних послуг та лікарських засобів» № 6327 [10], у статті 4 якого вказано, що держава гарантує повну або часткову оплату згідно з тарифом покриття за рахунок коштів державного солідарного медичного стра-

хування, наданих застрахованим особам необхідних медичних послуг та лікарських засобів, що передбачені державним гарантованим пакетом.

Одночасно було внесено зміни до Основ законодавства України про охорону здоров'я від 19.11.1992 року та визначено поняття медичної послуги. Проаналізувавши прийнятий законопроект, можна зробити висновок про наявність двох груп правовідносин та двох рівнів договірного регулювання діяльності з надання медичних послуг. Перша група правовідносин виникає між центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері організації фінансування надання медичних послуг та лікарських засобів та особами (фізичними та юридичними), які беруть на себе зобов'язання надавати медичну допомогу (медичну послугу) безпосередньо фізичній особі (людині) [8, с. 5].

Такі правовідносини врегульовуються договором про медичне обслуговування населення, передбаченого у статті 10 проекту Закону України «Про державні фінансові гарантії надання медичних послуг та лікарських засобів» № 6327. Договір про медичне обслуговування населення регулює і визначає умови та обсяг надання застрахованим особам медичних послуг та лікарських засобів, вимоги щодо якості, порядок оплати тарифу покриття за надані медичні послуги та лікарські засоби, права та обов'язки сторін, а також відповідальність за невиконання або неналежне виконання умов такого договору, зокрема за порушення вимог щодо якості медичних послуг [8, с. 6].

Одним із механізмів підвищення якості медичної допомоги є матеріальне стимулювання персоналу, що забезпечує зв'язок оплати праці з її обсягом і якістю. Як і раніше, переважає валовий принцип, ураховуються відвідини, ліжко-дні, випадки поліклінічного обслуговування або стаціонарного лікування тощо, але тільки не збереження здоров'я населення.

Сьогодні на перший план виходять завдання з удосконалення способів оплати праці медичних працівників і всього механізму фінансування медичних установ. Необхідно створити економічну зацікавленість у якісній і ефективній медичній допомозі всіх її учасників: медичних працівників, адміністраторів і пацієнтів. Створення гнучких стимулюючих систем оплати праці, що дозволяють вище оплачувати кращу працю, утримувати хороших фахівців і стимулювати досягнення певних результатів, стало реальним зі зміною системи фінансування (з уведенням медичного страхування, платних медичних

послуг). Первинний розвиток платних послуг в охороні здоров'я України розглядався чинником розширення прав споживача на вибір постачальника медичної послуги. За цих умов важливо, щоб якість послуг, що надаються, відповідала існуючим стандартам [1, с. 56].

Для ефективного підвищення якості та безпеки медичної допомоги в Україні необхідна розробка та послідовна реалізація державної стратегії якості медичного обслуговування. Реалізація вказаних напрямів неможлива без ефективної взаємодії між органами управління охороною здоров'я на всіх рівнях, фондами обов'язкового медичного страхування, організаціями і установами охорони здоров'я. Низька ефективність профілактичної роботи первинної ланки медичної допомоги, відсутність системи амбулаторного долікування і патронажу, а також недосконалість організації роботи швидкої медичної допомоги призвели до того, що стаціонарна допомога виступає основним рівнем у системі охорони здоров'я населення. При цьому стаціонарна медична допомога необхідна лише при захворюваннях, що потребують комплексного підходу до діагностики і лікування, застосування складних методів обстеження і лікування з використанням сучасної медичної техніки, оперативних втручань, постійного цілодобового лікарського спостереження і інтенсивного відходу.

Із метою підвищення якості діяльності всієї системи охорони здоров'я і медичних установ необхідно продовжити вдосконалення системи оцінки якості медичних послуг, активніше використовувати зарубіжний досвід.

Так, до розробки стандартів якості медичних послуг, що надаються, доцільно привертати фахівців-професіоналів, об'єднаних у медичні асоціації, як це здійснюється в країнах Західної Європи. Контроль дотримання норм, стандартів, регламентів слід здійснювати страховим компаніям.

Водночас необхідно мати на увазі, що під час надання медичних послуг особлива роль має відводитися пацієнтові-споживачу цих послуг. При його індивідуальній оцінці якості медичних послуг, як правило, враховується не тільки професіоналізм медичного персоналу, використовувани медичні технології й інші об'єктивні характеристики та обставини, але й індивідуальні особливості пацієнта, його суб'єктивне сприйняття наданих медичних послуг, увага медичного персоналу, турбота й індивідуальний підхід до пацієнта, а також багато іншого. Тому думка пацієнтів в оцінці якості медичних послуг може і повинна враховуватися

під час вирішення багатьох питань, спрямованих на поліпшення і підвищення ефективності діяльності всієї системи охорони здоров'я.

Медичні послуги – особливе благо, корисність якого виявляється в процесі його споживання і в подальший період, воно спрямоване на відновлення втраченого здоров'я, лікування або істотне ослаблення захворювання. Під час вибору матеріально-речового блага (продукту) у споживача є значно більше варіантів попередньої оцінки його споживних характеристик; індивідуальної, прогнозу оцінки його потреб для придбання цього блага. Під час отримання медичної послуги така можливість значно скорочується. Людина прикріплена до поліклініки, ділянки, лікаря й отримує ту послугу, яку їй надають. Вона абсолютно не захищена від лікарської помилки, грубої поведінки медперсоналу (хоча це може бути і винятком), якості медичної допомоги, ефективності лікарських препаратів тощо. Конституційне право державної гарантії на якісну медичну послугу пацієнту залежить від багатьох об'єктивних і суб'єктивних обставин. Тому пацієнт має бути активно залучений до оцінки якості медичних послуг.

**Висновки.** Поряд із запровадженням загальнообов'язкового медичного страхування необхідно зберегти масштаби бюджетного фінансування охорони здоров'я. Основна частина бюджетних коштів має спрямовуватись на медичне страхування непрацездатних, а також осіб із низькими доходами. Проте розвиток медичних закладів, зміцнення матеріальної бази також доцільно фінансувати за рахунок бюджетних коштів. Додатковими джерелами покриття цих видатків можуть стати надходження від оподаткування ринкових благ, які негативно впливають на стан здоров'я людини (акцизи на алкогольні напої й тютюнові вироби, снеки, енергетичні напої), екологічні платежі та ін. [4, с. 202].

Важливим пріоритетом медичної реформи в Україні має також стати формування конкурент-

них умов діяльності медичних закладів, регулювання вартості медичних послуг та підвищення якості медичного обслуговування населення. Обсяги фінансування закладів охорони здоров'я повинні залежати від кількості пацієнтів й обсягу наданих їм медичних послуг. Із цією метою мають бути розроблені єдині тарифи на оплату медичних послуг, що усуватиме цінову конкуренцію між лікарями, однак стимулюватиме їх до збільшення кількісних і якісних показників роботи. Доцільність такого цінового регулювання широко обґрунтована у наукових колах [11; 12], а його ефективність доведена практикою проведення реформи охорони здоров'я у провідних розвинутих країнах світу [4, с. 203].

Також слід зазначити, що якість медичних послуг, доступність, надійність, своєчасність надання медичної допомоги, професіоналізм медичного персоналу, його турбота про здоров'я людини, матеріально-технічна база установ охорони здоров'я, використовувані медичні технології та інші чинники суттєво залежать від обґрунтованого швидкого впровадження зарубіжного досвіду, зокрема використання стандартів якості під час надання медичних послуг, орієнтація на споживача, що в підсумку, дасть змогу підняти рівень медичних установ до європейських стандартів [1, с. 58].

Міжнародний досвід переконливо свідчить, що ефективна система, яка здатна використовувати наявні ресурси соціально відповідальним чином, може забезпечити ефективне медичне обслуговування на засадах солідарності, справедливості та громадської співучасті, захистити населення від катастрофічних наслідків захворювань, гарантувати прозорість і відповідальність за вжиті або невжиті заходи, оперативніше реагувати на потреби та очікування населення. Для цього потрібно забезпечити тісніший зв'язок здоров'я населення із розвитком національної економіки та підвищенням добробуту громадян.

#### Список літератури:

1. Дубінський С. Проблеми забезпечення якості послуг в медичній галузі України. Європейський вектор економічного розвитку. 2016. № 1 (20). С. 51–59.
2. Горін В. Формування фінансових ресурсів охорони здоров'я в контексті виконання критеріїв економічної безпеки. Наукові записки. Серія «Економіка». Острог: В-во НУ «Острозька академія», 2013. Вип. 23. С. 216–221.
3. Розподіл домогосподарств за рівнем доступності медичної допомоги, придбання ліків та медичного приладдя. Самооцінка населенням стану здоров'я та рівня доступності окремих видів медичної допомоги у 2012 році. URL: [http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2007/gdn/sns/arh\\_sns.html](http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2007/gdn/sns/arh_sns.html)
4. Горін В. Фінансові аспекти реформування охорони здоров'я у зарубіжних державах: висновки для України. Світ фінансів. 2014. № 1. С. 195–204.
5. Національна стратегія реформування системи охорони здоров'я в Україні на період 2015–2020 років. Відомості із сайту MOZ. 2015. URL: <http://moz.gov.ua/uploads/0/691-strategiya.pdf>

6. Проект програми економічних реформ в Україні на 2010–2014 рр., реформа медичного обслуговування. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/128/2013>.
7. Статистичний щорічник. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua>.
8. Блащук Т. Договір про надання медичних послуг (медичного обслуговування) в умовах реформи медичної галузі. Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». 2017. № 2(16). URL: <http://lj.oa.edu.ua/articles/2017/n2/17btvrmh.pdf>.
9. Концепції реформи фінансування системи охорони здоров'я, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30 листопада 2016 р. № 1013-р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1013-2016-%D1%80>
10. Проект Закону України «Про державні фінансові гарантії надання медичних послуг та лікарських засобів» № 6327. URL: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/JH4VR00A.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JH4VR00A.html).
11. Тулай О. Фінансове забезпечення охорони репродуктивного здоров'я в умовах трансформаційної економічної системи: дис...канд. екон. наук: 08.04.01. Тернопіль, ТНЕУ, 2005. 208 с.
12. Методика визначення вартості медичних послуг / Р. Богатирьова, О. Толстанов, В. Дуда та ін. Український медичний часопис. 2013. Вип. 5(97)–IX/X. URL: <http://www.umj.com.ua/article/67247/metodika-viznachennya-vartostimedichnix-poslug>.

### ОБЕСПЕЧЕНИЯ КАЧЕСТВА УСЛУГ В МЕДИЦИНСКОЙ ОТРАСЛИ УКРАИНЫ

*В статье рассмотрены особенности проведения реформ в медицинской отрасли Украины. Отмечено, что модернизация здравоохранения невозможна без ее инновационного обеспечения. Несмотря на то, что в вопросах инновационной деятельности в сфере оказания медицинских услуг являются исследования и научные разработки, проблемы научного обоснования и разработки методических подходов к управлению инновационным обеспечением улучшения качества медицинских услуг, повышение эффективности деятельности и конкурентоспособности медицинских учреждений рассмотрено пока недостаточно. Определены преимущества и недостатки от проведенных реформ и приведены рекомендации по совершенствованию медицинской отрасли в современных условиях. Исследовано состояние предоставления качества медицинских услуг населению и проанализированы факторы, которые принципиально препятствуют повышению уровня медицинских услуг и рассмотрены стратегии их развития.*

**Ключевые слова:** проблемы, система, здравоохранение, качество, качество медицинских услуг, реформы.

### PROVIDING QUALITY OF SERVICES IN THE MEDICAL INDUSTRY OF UKRAINE

*The article deals with the peculiarities of reforms in the medical sector of Ukraine. It is noted that modernization of health care is impossible without its innovative support. Despite the fact that in the area of innovation in the field of medical services there are research and scientific developments, the problems of scientific substantiation and development of methodological approaches to the management of innovative provision of improving the quality of medical services, improving the efficiency of activities and competitiveness of medical institutions are still not considered sufficiently. Significant advantages and disadvantages of the reforms carried out and recommendations for the improvement of the medical industry in modern conditions. The state of the quality of medical services for the population is studied and factors that fundamentally hinder the increase of the level of medical services and the strategies of their development are considered.*

**Key words:** problems, system, health care, quality, quality of medical services, reforms.

*Петренко П.Д.*

кандидат юридичних наук

## ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ СУБ'ЄКТІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЯК КРИТЕРІЙ РОЗМЕЖУВАННЯ ПОЛІТИЧНИХ І АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСАД

*У статті виділено критерії розмежування адміністративних і політичних посад у структурі державного управління України та проаналізовано такий критерій, як відповідальність суб'єктів державного управління за результати діяльності на таких посадах.*

**Ключові слова:** відповідальність суб'єктів державного управління, адміністративна відповідальність, політична відповідальність, адміністративні посади, політичні посади.

**Постановка проблеми.** В умовах поглиблення європейської інтеграції та курсу на набуття Україною членства в Європейському Союзі (далі – ЄС) із підписанням Угоди про асоціацію між Україною, з одного боку, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншого боку, від 27.06.2014, Україна не лише підтвердила обрання такого напрямку зовнішньої політики, як європейська інтеграція з метою набуття членства в Європейському Союзі, але й взяла на себе певні зобов'язання. Одними з найактуальніших завдань реформи державного управління, що триває в Україні, є остаточне виділення і визначення статусу політичних і адміністративних посад у системі посад органів виконавчої влади України.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання реформ державного управління і державної служби, адміністративної реформи, розмежування політичних і адміністративних посад уже неодноразово були предметом дослідження науковців. До описаних праць належать роботи таких науковців, як Л. Балущка, Ю. Война, М. Карпа, М. Клименко, М. Ониськів, О. Сушинський, О. Мельник, О. Худоба, І. Чорнобил, В. Шаповал та інших.

**Не вирішені раніше проблеми.** В Україні процес розмежування адміністративного і політичного складників державного управління розпочато, але про досконалість правового регулювання мова не ведеться. І це викликає великі непорозуміння щодо статусу носіїв влади, правового регулювання повноважень, критеріїв виділення в структурі системи державного управління політичного й адміністративного складників тощо. Зрозуміло, що першочерговим для вирішення питання є виділення критеріїв розмежування політичних посад, а вже потім визначення статусу.

**Постановка завдання.** Метою статті є аналіз відповідальності суб'єктів державного управління як одного з критеріїв розмежування політичних і адміністративних посад.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Відповідальність суб'єктів державного управління характеризується можливістю притягнення за результатами діяльності на певній посаді до політичної чи адміністративної відповідальності. І ця різниця повинна бути враховувала під час виділення політичного й адміністративного складників державного управління. Вид та обсяг правової відповідальності може бути необхідною і достатньою умовою для визначення виду робіт, тому й посад, які підпадають під дію законодавства з питань публічної служби, а відповідні громадяни мають статус публічних службовців. У такому сенсі правова відповідальність, що включає зміст, характер роботи та контроль за її виконанням і санкції, є критерієм класифікації посад публічних службовців [1, с. 5].

У Кодексі України про адміністративні правопорушення низка статей стосуються саме такої специфічної діяльності, як управління, а суб'єктом правопорушення в таких статтях передбачено визнання особи правопорушником серед інших умов наявність у статусі такого спеціального, як державний службовець. Або ж зайняття особою політичної посади і відповідний статус. Акцентовано увагу на зміни назви глави 13-А Кодексу України про адміністративні правопорушення «Адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією» [2], а також змісту окремих статей цієї глави 2014–2016 років із метою вдосконалення системи запобігання корупції. Указані зміни ілюструють зв'язок контролю і відповідальності: комплексність змін у цьому аспекті сприяє досягненню завдань запобігання корупції в Україні, застосу-

вання превентивних антикорупційних механізмів, усунення наслідків корупційних правопорушень [3]. Удосконалення механізмів контролю без удосконалення механізмів відповідальності значно знижує ефективність проведених заходів. І навпаки. Якщо контроль дозволяє виявити відхилення в розвитку системи від задалегідь визначених показників і визначити шляхи ліквідації, то відповідальність забезпечує ефективність контролю, надаючи можливість покарати осіб, які винні у настанні таких відхилень за умови доведення вини і наявності складу правопорушення, злочину.

Щодо політичної відповідальності в системі органів виконавчої влади, то особливої актуальності її аналіз набуває у зв'язку з тим, що органічний дефіцит відповідальності (притаманний не тільки правлячим суб'єктам, але й майже всім політичним акторам), яка б забезпечувала не лише дотримання зобов'язань, але й відплату за порушення та неправомірні вчинки. Ураховуючи особливу значимість системи державного управління, яка покликана спрямовувати вектори суспільного розвитку, не можна заперечувати, що проблема політичної відповідальності еліт виступає найважливішим фактором, що визначає тип життєдіяльності, характер і динаміку розвитку суспільства [4, с. 3].

В. Шаповал констатує, що власне політичну відповідальність уряду перед парламентом нерідко називають парламентською відповідальністю, пов'язуючи це визначення з тим, що всі відповідні процедури відбуваються у представницькому органі. Можливість такої відповідальності припускається в країнах із парламентарною та змішаною республіканською формами правління. У президентських республіках кабінет несе політичну відповідальність перед президентом, який може відправити у відставку міністрів у разі несхвалення дій [5, с. 194]. Рівень політичної відповідальності суб'єктів влади й управління виступає чи не найголовнішим критерієм і виміром ступеня демократичності політичної системи і рівня розвитку громадянського суспільства. Значимість політичної відповідальності полягає ще й у тому, що вона спонукає до розвитку й усіх інших якостей (відповідно до найвищих ціннісних критеріїв демократії). Сутність політичної відповідальності визначається відповідальністю органів державної влади і посадових осіб перед народом, населенням певної території за невідповідність діяльності мандату довіри, а суб'єктами політичної відповідальності при цьому постають ті носії влади й управління, які реально визначають зміст державно-управлінських рішень і відповідної діяльності [4, с. 5].

У законодавстві України передбачено колективну та індивідуальну відповідальність уряду. Відповідно до положень ст. 3 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», діяльність уряду ґрунтується на принципі солідарної відповідальності, що означає усунення з посад усього складу Кабінету за його політику та рішення, навіть якщо окремі міністри формально не брали участі в ухваленні того чи іншого рішення або виступали проти нього. В Україні натепер державотворенням функціонує така модель уряду, як коаліційний уряд, що створюється за умови, коли жодна партія не має підтримки парламентської більшості. Це уповільнює дію механізму політичної, а тим більше конституційної відповідальності уряду [6, с. 90–91].

Згідно зі ст. 87, ч. 3 ст. 115, Верховна Рада України має повноваження на прийняття резолюції недовіри Кабінету Міністрів України, що має наслідком відставку всього складу Кабінету Міністрів України. У цих випадках Верховна Рада України здійснює формування нового складу Кабінету Міністрів України у строки і в порядку, що визначені цією Конституцією. Реалізація вказаного повноваження здійснюється за пропозицією Президента України або не менш як однієї третини народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України. Рішення ухвалюється більшістю від конституційного складу Верховної Ради України.

Аналізуючи питання відповідальності уряду, О. Мельник акцентує увагу на тому, що вотум недовіри – результат парламентської ініціативи. Тому в інтересах стабільності функціонування Уряду в конституції ускладнюють процедуру цієї ініціативи, вимагаючи, щоб вона виходила від значної групи парламентарів, а також зумовлюють вираз недовіри необхідністю подання за резолюцією недовіри (осудження, осуду) абсолютної або кваліфікованої більшості голосів у палаті [7, с. 43–44]. При цьому в ч. 2 ст. 87 уточнено, що питання про відповідальність Кабінету Міністрів України не може розглядатися Верховною Радою України більше одного разу протягом однієї чергової сесії, а також протягом року після схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України або протягом останньої сесії Верховної Ради України [8]. В. Тернавська вважає, що слід запровадити положення про дострокове припинення повноважень парламенту у разі відставки уряду, як це має місце в низці країн розвиненої демократії, оскільки наявність коаліції унеможлиблює формування якісно нового складу уряду з одного боку, а з іншого – дисциплінуватиме парламент, який не

зможе зловживати своєю владою та відправляти у відставку уряд щороку, тому це сприятиме нормальному функціонуванню системи стримувань і противаг [6, с. 92–93].

Ураховуючи вищенаведені положення щодо політичної відповідальності уряду перед парламентом, можна підтримати позицію, що політична відповідальність уряду (як основний елемент політичної і конституційної системи) передбачає дострокове припинення ним повноважень унаслідок його нездатності виробляти правильну політику чи здійснювати її на користь держави і суспільства. Ця відповідальність може мати як добровільний, так і примусовий характер, залежно від рівня правової свідомості глави уряду та урядовців [6, с. 89]. Згідно з ч. 2 ст. 115 Конституції України, Прем'єр-міністр України, інші члени Кабінету Міністрів України мають право заявити Верховній Раді України про свою відставку. Тим самим забезпечується можливість добровільної відмови від виконання завдань виконавчої влади.

У Конституції України передбачено, що Верховна Рада України здійснює контроль уряду (згідно з п. 11 ст. 85, розглядає і приймає рішення щодо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України; п. 12 – здійснює призначення за поданням Президента України Прем'єр-міністра України, Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України, призначення за поданням Прем'єр-міністра України інших членів Кабінету Міністрів України, Голови Антимонопольного комітету України, Голови Державного комітету телебачення і радіомовлення України, Голови Фонду державного майна України, звільнення зазначених осіб із посад, вирішення питання про відставку Прем'єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України; згідно з п. 13 – здійснює контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України відповідно до цієї Конституції та закону [8]). Як бачимо, парламент має повноваження на призначення і звільнення членів уряду. Ці повноваження, за визначенням науковців, також описують поняття політичної відповідальності уряду, але індивідуальної.

Проблемним питанням політичної відповідальності уряду, на думку В. Шаповал, є її суб'єктивний характер [5, с. 194]. Санкцією політичної відповідальності є висловлення вотуму недовіри представницьким органом главі уряду, а також окремим урядовцям, що передбачає їх відставку. А підставою для настання такого виду відповідальності є не порушення норм права, а втрата підтримки дій уряду чи окремих урядовців із боку законодавчого органу, що зумовлено роз-

становкою політичних сил у парламенті [6, с. 89]. Л. Балущька доходить висновку, що «часовій тривимірності політична відповідальність має суб'єктивні передумови настання та існування, а водночас відповідні наслідки втілення й реалізації, їх суб'єктивно-об'єктивну оцінку» [9, с. 172]. Таким чином, політична відповідальність уряду чи окремого урядовця перед парламентом має здебільшого суто суб'єктивні підстави – негативне рішення парламенту про висловлення недовіри уряду чи окремому урядовцю, причому під час ухвалення рішення парламент не пов'язаний жодними правовими підставами. Відмічена невідповідність у поняттях і критеріях підстав для порушення процедури вотуму недовіри може призвести до переслідування зазначених осіб за їх політичні переконання [6, с. 91]. Так, необхідність застосування вказаної форми відповідальності уряду визначається не критеріями законності, а потребами конкретної політики, відображеними у волевиявленні парламентаріїв. Згідно із самою ідеєю власне політичної відповідальності уряду, останній здійснює свої функції доти, поки його діяльність задовольняє парламент. При цьому уряд діє за власним правом, його члени не розглядаються як довірені особи парламенту, що виконують його волю. У дійсності характер і значення такої відповідальності визначаються реальними політичними інтересами [5, с. 194–195]. Зважаючи на викладене, підтримуємо позицію В. Тернавської, що успішне завершення конституційної реформи вимагає заповнення прогалін у конституційному законодавстві шляхом прийняття низки законів для конкретизації норм Конституції України, які мають загальний характер. Якщо більшість дослідників заперечують можливість чи доцільність прийняття преміального закону про відповідальність органів державної влади, то стосовно відповідальності уряду, на думку науковця, слід доповнити Закон України «Про Кабінет Міністрів України» розділом, у якому містилися б положення про політичну відповідальність уряду, зокрема чітко визначалися б поняття та види порушень, юридичні підстави цього різновиду відповідальності, види санкцій, та передбачалося належне забезпечення норм матеріального права процесуальними нормами. Така відповідальність повинна бути не просто позитивною, а ретроспективною, тобто пов'язаною з негативними наслідками для суб'єкта правопорушення, однак які не можуть бути такими жорсткими, як, наприклад, під час притягнення до кримінальної відповідальності [6, с. 92–93].

**Висновки.** Для організації діяльності органів виконавчої влади провідне значення має категорія політичної відповідальності як вид соціальної відповідальності спеціальних суб'єктів (носії влади, що приймають політичні рішення) перед народом. Політичні посади повинні характеризуватися тим, що: 1) обіймаються згідно з політичними процедурами, які визначені Конституцією; 2) основою для зайняття є політична лояльність до провідних політичних сил; 3) звільнення з посади відбувається залежно від результатів виборів; 4) структурно перебувають у вищестоящому органі управління, 4) характеризуються підзвітністю та підконтрольністю представницькому органу (парламенту); відповідальністю перед головою держави та представницьким органом (парламентом); 5) компетенцією охоплено ухвалення політичних рішень, які спрямовані на реалізацію загальнодержавних інтересів; 6) передбачено політичну відповідальність за результати діяльності на такій посаді. Наприклад, адміністративні посади: 1) обіймаються згідно

з визначеними у законодавстві адміністративними процедурами; 2) основою для зайняття є професіоналізм та компетентність; 3) зміна кадрового складу відбувається на умовах контракту або з міркувань кар'єрного зростання; 4) компетенцією охоплено реалізацію державної політики, прийняття адміністративних рішень, які спрямовані на вирішення конкретних проблем у певній галузі економіки або соціальної сфері; 5) характеризуються підконтрольністю та підзвітністю вищестоящій посаді в адміністративному органі управління; 6) передбачено адміністративну відповідальність за результати діяльності на такій посаді.

Виділення критеріїв та впровадження в Україні на їх основі концепції адміністративних та політичних посад повинно супроводжуватися вдосконаленням правового регулювання політичної відповідальності (поняття та види порушень, юридичні підстави цього різновиду відповідальності, види санкцій, належне забезпечення норм матеріального права процесуальними нормами).

### Список літератури:

1. Публічна служба в Україні: концепція та практика регіональної кадрової політики : наук. розробка / [О. Сушинський, О. Худоба, Д. Заяць, М. Карпа, І. Чорнобиль та ін.]. Київ: НАДУ, 2013. 64 с.
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення (статті 1 – 212-21) від 07.12.1984 № 8073-X. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>
3. Верховна Рада України; Закон України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 № 1700-VII. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 49. Стор. 3186. Стаття 2056.
4. Політична відповідальність державно-управлінської еліти як чинник підвищення ефективності державного управління: наук.-метод. розробка / авт. кол.: Е. Афонін, О. Валевський, В. Голубь та ін.; за заг. ред. В. Ребкала, В. Шахова. Київ: НАДУ, 2011. 44 с.
5. Шаповал В. Конституційне право зарубіжних країн : підручник для студ. юрид. вищ. навч. закладів і фак. Київ: АртЕк: Вища школа, 1997. 262 с.
6. Тернавська В. Політико-правові засади відповідальності уряду в Україні. Право України. 2010. № 7. С. 88–93.
7. Мельник О. Конституційно-правова відповідальність вищих органів державної влади: дис... канд. юрид. наук: 12.00.02; Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. Київ, 2000. 175 арк.
8. Верховна Рада України; Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. Офіційний вісник України. 2010. № 72/1. Спеціальний випуск. Стор. 15. Стаття 2598.
9. Балуцька Л. Сутність політичної відповідальності: часова тривимірність та суб'єктно-об'єктні особливості. Вісн. Львів. ун-ту. Сер. Філософ. науки. 2011. Вип. 14. С. 166–174. Бібліогр.: 16 назв. укр.

## ОТВЕТСТВЕННОСТЬ СУБЪЕКТОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ КАК КРИТЕРИЙ РАЗГРАНИЧЕНИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ И АДМИНИСТРАТИВНЫХ ДОЛЖНОСТЕЙ

*В статье выделены критерии разграничения административных и политических должностей в структуре государственного управления Украины и проанализирован такой критерий, как ответственность субъектов государственного управления за результаты их деятельности на таких должностях.*

**Ключевые слова:** *ответственность субъектов государственного управления, административная ответственность, политическая ответственность, административные должности, политические должности.*

**THE RESPONSIBILITY OF SUBJECTS OF PUBLIC ADMINISTRATION AS A CRITERION OF DELIMITATION OF POLITICAL AND ADMINISTRATIVE POSITIONS**

*The article singles out the criteria for differentiation of administrative and political posts in the structure of state administration of Ukraine and analyzed such a number of criteria as the responsibility of subjects of public administration for the results of their activities in such positions.*

**Key words:** *responsibility of subjects of state administration, administrative responsibility, political responsibility, administrative positions, political positions.*

*Тарнавська І.Я.*

Національний університет біоресурсів і природокористування України

## АНАЛІЗ НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА ТА ПОЛІТИК У СФЕРІ ЗАХИСТУ ПРАВ МЕДИЧНИХ ПРАЦІВНИКІВ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ РЕФОРМ

*Статтю присвячено науковому аналізу правового середовища України щодо реалізації заходів із проведення медичної реформи, виконання правових засад забезпечення рівних можливостей надання медичних послуг та забезпечення додержання прав медичних працівників. Досліджується законодавча й нормативно-правова база щодо охорони здоров'я в Україні. У статті розглянуто питання реформування системи охорони здоров'я України, спрямованого на поліпшення медичного обслуговування населення, і проаналізовано окремі заходи реформування, які містять певні ризики стосовно подальшого функціонування системи охорони здоров'я й забезпечення прав медичних працівників, яких необхідно уникнути.*

**Ключові слова:** захист прав, медичні працівники, законодавство України в галузі охорони здоров'я, реформи системи охорони здоров'я.

**Постановка проблеми.** Упродовж останніх років пріоритетним напрямом діяльності Міністерства охорони здоров'я України залишається подальший розвиток первинної медичної допомоги, поліпшення якості та доступності медичних послуг. Зміни до законодавства у сфері охорони здоров'я передбачають кардинальні якісні зміни всіх функцій системи охорони здоров'я: управління цією системою, забезпечення її відповідними ресурсами, фінансування та надання якісних медичних послуг [1; 2]. Прийняття на державному рівні законодавчих нормативно-правових актів із реформування системи охорони здоров'я, а також відповідних розпорядчих актів місцевих обласних державних адміністрацій дало змогу здійснити реальні кроки в реформуванні первинного рівня надання медичної допомоги та проведенні підготовчих робіт для реформування спеціалізованої медичної допомоги.

**Постановка завдання.** Метою статті є аналіз національного законодавства та політик у сфері захисту прав медичних працівників на сучасному етапі реформ.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Початок реформам системи охорони здоров'я поклав довгоочікуваний Закон України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення» від 19 жовтня 2017 р. № 2168-VIII, який набув чинності 30 січня 2018 р. [3]. Також парламент України підтримав ще два закони, що стосуються медичної реформи:

– підготовлений Міністерством охорони здоров'я України (далі – МОЗ України) Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» від 7 грудня 2017 р. № 2233-VIII, який передбачає перерозподіл повноважень щодо здійснення видатків на первинну медичну допомогу в межах реалізації реформи фінансування системи охорони здоров'я, зокрема, переходу на оплату медичних послуг;

– запропонований Президентом України Закон України «Про підвищення доступності та якості медичного обслуговування у сільській місцевості» від 14 листопада 2017 р. № 2206-VIII, який запускає реформу сільської медицини [4]. Цей закон визначає правові, економічні та організаційні засади й напрями регулювання розвитку охорони здоров'я в сільській місцевості для забезпечення гарантій рівного доступу громадян до якісного й ефективного медичного обслуговування.

Окремі положення прийнятих законів спрямовані на поліпшення умов оплати праці медичних працівників, зокрема, шляхом встановлення доплат, надбавок за обсяг і якість виконаної роботи, за послуги, надані пацієнту. Таким чином, прийняття наведених законів України забезпечує систематизацію правового регулювання у сфері охорони здоров'я, створює передумови для запровадження багатоканального фінансування галузі охорони здоров'я та проведення реформування системи охорони здоров'я. Розпочата медична реформа передбачає низку важливих змін:

- скасування прив'язки до місця реєстрації пацієнтів;
- створення Національної служби здоров'я України;
- застосування гарантованого пакету (чіткого обсягу зобов'язань держави щодо медичних послуг і ліків);
- оплату за послуги та договірні відносини з медичними установами;
- створення електронної системи, яка буде визначати, скільки та якій лікарні держава доплатить за надання послуг пацієнтові;
- незалежність замовників медичних послуг від їх постачальників.

Перший етап упровадження медичної реформи торкнувся первинної ланки медицини – пацієнти уклали договір із сімейними лікарями для надання медичних послуг. Щоб отримувати безкоштовні послуги в межах програми медичних гарантій, пацієнтам необхідно підписати із сімейним лікарем, терапевтом або педіатром декларацію про вибір лікаря з надання первинної медичної допомоги. Фактично вона є договором про надання медичних послуг. Законами про медичну реформу вводиться таке поняття, як державна програма медичного обслуговування. Так називають пакет послуг і ліків, вартість яких оплачена з державного бюджету. Цю програму щороку буде переглядати МОЗ України та затверджувати парламент у процесі розгляду держбюджету. Однак за багато послуг пацієнтам доведеться платити зі своєї кишені. Щороку МОЗ України буде звітувати, на які послуги в нього є гроші, а на які – немає. За все, що не ввійде в гарантований пакет, пацієнти будуть платити самі. Однак закон передбачає, що кількість платних послуг не повинна перевищувати 20% загальної кількості послуг у лікарні. Направлення на безкоштовне надання медичних послуг на вторинному чи третинному рівні пацієнту зможе видати лише лікар, з яким пацієнт підписав декларацію [6].

В Україні діє розгалужена система законодавчих актів, які, відповідно до Конституції України, визначають засади державної політики у сфері охорони здоров'я. Тому внесено відповідні зміни до чинних законів шляхом прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення законодавства з питань діяльності закладів охорони здоров'я» від 6 квітня 2017 р. № 2002.

Положення про Національну службу здоров'я України затверджено Постановою Кабінету Міністрів України «Про утворення Національної служби здоров'я України» від 27 грудня 2017 р. № 1101.

Згідно із цим актом Національна служба здоров'я України (далі – НСЗУ) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується й координується Кабінетом Міністрів України через міністра охорони здоров'я України, який реалізує державну політику у сфері державних фінансових гарантій медичного обслуговування населення.

Основні завдання НСЗУ є такими:

- 1) реалізація державної політики у сфері державних фінансових гарантій медичного обслуговування населення за програмою державних гарантій медичного обслуговування населення (програма медичних гарантій);
- 2) виконання функцій замовника медичних послуг і лікарських засобів за програмою медичних гарантій;
- 3) внесення на розгляд міністра охорони здоров'я України пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у сфері державних фінансових гарантій медичного обслуговування населення.

У зазначених законах про медичну реформу трапляється значна кількість положень, які є декларативними та не наповнені юридичним змістом, не визначені в правовому відношенні терміни й формулювання (наприклад, «сприяння розвитку діяльності з медичного обслуговування в сільській місцевості», «засоби телемедицини», «медичне обслуговування населення», «електронна система охорони здоров'я»), а також загальні оціночні характеристики суб'єктивного характеру, не наповнені юридичним змістом, які не властиві нормам закону (наприклад, «запровадження дієвих механізмів залучення до медичного обслуговування в сільській місцевості кваліфікованих медичних і фармацевтичних працівників»). Використання таких конструкцій ускладнює можливість їх практичного застосування через відсутність чітких оціночних критеріїв «дієвості», «об'єктивності» тощо. Тому органами виконавчої влади України було прийнято додатково такі документи:

– Постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження матеріалів методики розрахунку вартості послуги з медичного обслуговування» від 27 грудня 2017 р. № 1075;

– Постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження вимог до надавача послуг з медичного обслуговування населення, з яким головними розпорядниками бюджетних коштів укладаються договори про медичне обслуговування населення» від 28 березня 2018 р. № 391;

– Постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку реалізації державних гарантій медичного обслуговування населення за про-

грамою медичних гарантій для первинної медичної допомоги на 2018 рік» від 25 квітня 2018 р. № 407;

– Постанову Кабінету Міністрів України «Деякі питання щодо договорів про медичне обслуговування населення за програмою медичних гарантій» від 25 квітня 2018 р. № 410;

– Постанову Кабінету Міністрів України «Деякі питання електронної системи охорони здоров'я» від 25 квітня 2018 р. № 411;

– Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів з реалізації Концепції реформи фінансування системи охорони здоров'я на період до 2020 року» від 15 листопада 2017 р. № 821-р;

– Наказ МОЗ України «Про затвердження Порядку вибору лікаря, який надає первинну медичну допомогу, та форми декларації про вибір лікаря, який надає первинну медичну допомогу» від 19 березня 2018 р. № 503;

– Наказ МОЗ України «Про затвердження Порядку надання первинної медичної допомоги» від 19 березня 2018 р. № 504.

Відповідно до ч. 11 ст. 35 Основ законодавства України про охорону здоров'я для впровадження нової системи фінансування вторинної (спеціалізованої) медичної допомоги, реалізації медичної реформи МОЗ України щодо запровадження нової системи оплати праці медичним працівникам, які надають вторинну (спеціалізовану) стаціонарну медичну допомогу в лікувальних закладах охорони здоров'я, а також із метою впорядкування надання спеціалізованої медичної допомоги населенню, згідно з Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку створення госпітальних округів» від 30 листопада 2016 р. № 932 та Наказом МОЗ України «Про затвердження Примірною положення про госпітальний округ» від 20 лютого 2017 р. № 165, створюються госпітальні округи.

Госпітальний округ – це функціональне об'єднання закладів охорони здоров'я, розміщених на відповідній території, яке забезпечує надання вторинної (спеціалізованої) медичної допомоги населенню такої території [6]. Госпітальні округи створюються з метою організації мережі закладів охорони здоров'я в спосіб, що дасть змогу забезпечити таке:

а) гарантований своєчасний доступ населенню до послуг вторинної (спеціалізованої) медичної допомоги належної якості;

б) ефективне використання бюджетних коштів, що спрямовуються на забезпечення фінансування вторинної (спеціалізованої) медичної допомоги;

в) створення умов для підготовки закладів охорони здоров'я, які надають вторинну (спеціалізо-

вану) медичну допомогу, до функціонування в умовах управлінської й фінансової автономії та надання медичної допомоги в межах договорів про медичне обслуговування населення з головним розпорядником бюджетних коштів.

У процесі реформування вторинного рівня надання медичної допомоги (спеціалізованої) необхідно здійснити заходи щодо оптимізації ліжкового фонду, удосконалення матеріально-технічної бази закладів охорони здоров'я вторинного рівня надання медичної допомоги [7].

Надалі необхідно поступово поширити програму медичних гарантій на другий і третій рівні надання медичної допомоги.

**Висновки.** Сучасний стан системи охорони здоров'я в Україні не повною мірою відповідає потребам суспільства та вимогам часу, про що свідчать високі показники дитячої смертності, перевищення показників смертності населення над народжуваністю. На стан системи охорони здоров'я в Україні впливають також такі негативні чинники, як недостатній рівень капіталовкладень і фінансування галузі охорони здоров'я, відставання технічного оснащення медичних закладів і якості надання медичної допомоги від рівня розвитку науки, низька мотивація та недостатнє стимулювання медичних працівників. Як наслідок, існуюча в Україні система охорони здоров'я стала малоефективною, нестійкою та фактично неспроможною чинити опір факторам, що її руйнують. Основною причиною наявності слабких сторін, відміни або зміни нормативно-правових актів є відсутність їх наукового обґрунтування та розрахунку наслідків і ризиків у результаті їх прийняття. Євроінтеграційний вектор розвитку України має забезпечити наближення прав медичних працівників до європейських стандартів шляхом здійснення системного реформування галузі, спрямованого на достатній рівень капіталовкладень і фінансування галузі охорони здоров'я, яка спроможна забезпечити медичне обслуговування всіх громадян України на рівні розвинених європейських держав.

Реформування системи охорони здоров'я держави має включати визначення пріоритетів, удосконалення політики та реформування інституцій, через які ця політика реалізується. Реформа повинна передбачати низку послідовних довгострокових змін, а не одномоментну подію, а також має пройти такі три стадії: прийняття політичних та управлінських рішень, етап їх реалізації, стадію оцінки результатів реформ.

Зміни в системі охорони здоров'я держави мають передбачати низку послідовних заходів, які включають визначення проблеми з аналізом

виконання попередніх програм розвитку, пошук шляхів її вирішення, визначення пріоритетів та опрацювання нової програми з визначенням індикаторів її виконання. Реформу має супроводжувати відповідне законодавче, нормативно-пра-

вове й ресурсне забезпечення, суворий контроль за виконанням запланованих реформ. Водночас сучасна медична реформа повинна враховувати особливості забезпечення прав медичних працівників усіх рівнів надання медичної допомоги.

#### Список літератури:

1. Основи законодавства України про охорону здоров'я: Закон України від 19 листопада 1992 р. № 2801-ХІІ (поточна редакція від 10 червня 2018 р.) / Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12>.
2. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96- ВР (поточна редакція від 30 вересня 2016 р.) / Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
3. Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення: Закон України від 19 жовтня 2017 р. № 2168-VIII / Верховна Рада України. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2168-19>.
4. Про підвищення доступності та якості медичного обслуговування у сільській місцевості: Закон України від 14 листопада 2017 р. № 2206-VIII / Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2206-19>.
5. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 7 грудня 1984 р. № 8073-Х (поточна редакція від 27 вересня 2018 р.) / Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.
6. Що змінилося за рік після прийняття закону про медичну реформу. URL: <http://moz.gov.ua/article/reform-plan/scho-zminalosja-za-rik-pislja-prijnjattja-zakonu-pro-medichnu-reformu-->.
7. Голованова І.А., Шерстюк А.О. Практичні проблеми формування медичного права в Україні: основні тенденції судової практики в сфері захисту права на охорону здоров'я. Теоретико-правові засади формування сучасного медичного права в Україні: збірник матер. наук.-практ. конф. Полтава: ТОВ «Техсервіс», 2014. С. 38–45.
8. Булеца С.Б. Правові проблеми захисту прав медичних працівників. Часопис Академії адвокатури України. 2014. № 1. С. 133.
9. Всі офіційні документи з медичної реформи в Україні станом на 1 липня 2018 р. URL: <https://www.sunrise.com/vsi-oficijni-dokumenty-z-medichno%D1%97-reformy-v-ukra%D1%97ni-stanom-na-01-07-2018/>.

### АНАЛИЗ НАЦИОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ПОЛИТИК В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ ПРАВ МЕДИЦИНСКИХ РАБОТНИКОВ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ РЕФОРМ

*Статья посвящена научному анализу правовой среды Украины относительно реализации мероприятий по проведению медицинской реформы, выполнению правовых основ обеспечения равных возможностей оказания медицинских услуг и обеспечению соблюдения прав медицинских работников. Исследуется законодательная и нормативно-правовая база по охране здоровья в Украине. В статье рассмотрены вопросы реформирования системы здравоохранения Украины, направленного на улучшение медицинского обслуживания населения, и проанализированы отдельные меры реформирования, которые содержат определенные риски дальнейшего функционирования системы здравоохранения и обеспечения прав медицинских работников, которых необходимо избежать.*

**Ключевые слова:** защита прав, медицинские работники, законодательство Украины в области здравоохранения, реформы системы здравоохранения.

### ANALYSIS OF NATIONAL LEGISLATION AND POLICIES IN THE FIELD OF PROTECTION OF THE RIGHTS OF MEDICAL WORKERS AT THE PRESENT STAGE OF REFORMS

*The article is devoted to the scientific analysis of the legal environment of Ukraine regarding the implementation of measures for medical reform, implementation of legal principles of ensuring equal opportunities for the provision of medical services and ensuring the observance of the rights of medical workers. The legislative and regulatory framework for health in Ukraine is being explored. The article deals with the reform of the health care system of Ukraine aimed at improving the medical care of the population and analyzes individual measures of reform, which contain certain risks for the further functioning of the health care system and the provision of the rights of medical staff that should be avoided.*

**Key words:** protection of the rights, medical workers, medical officers, Ukrainian legislation in the field of health protection, healthcare reform.

УДК 351.77(477)

**Терзі О.О.**

Одеський національний медичний університет

## АНАЛІЗ МЕДИЧНОГО ЗАКОНОДАВСТВА ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ КОЛА СУБ'ЄКТІВ УПРАВЛІННЯ

*Здійснено аналіз законів України, зокрема «Про лікарські засоби», «Про захист населення від інфекційних хвороб», «Про реабілітацію інвалідів в Україні», «Про екстрену медичну допомогу» та інших. Зазначено (як недолік) неоднозначність підходу законодавця до визначення кола суб'єктів державного управління в медичній галузі. Зроблено пропозиції з усунення вказаного прорахунку медичного законодавства.*

**Ключові слова:** повноваження, центральний орган виконавчої влади, місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, державне управління, охорона здоров'я, медична галузь.

**Постановка проблеми.** Суб'єктами державного управління є органи державної влади, які реалізують державно-владні повноваження в передбачених законом випадках. Коло таких суб'єктів, задіяних у тій чи іншій сфері суспільних відносин, законодавчо визначені. За загальним правилом зазначається така ієрархічна система органів виконавчої влади: Кабінет Міністрів України (далі – КМУ), центральний уповноважений орган виконавчої влади, центральні органи виконавчої влади, місцеві адміністрації. Не завжди зазначається на посадових осіб та керівників цих органів, які також уходять до системи державного управління. Тобто суб'єктами управлінської діяльності в будь-якій галузі є особи (насамперед посадовці та керівники) та органи державної влади, що реалізують управлінські відносини. Однак аналіз законодавчих актів указує на відсутність однозначного підходу до визначення кола суб'єктів управління, зокрема у сфері охорони здоров'я, що актуалізує необхідність дослідження вказаної проблематики.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Аналіз медичного законодавства з метою розгляду правового регулювання медичної галузі та системи управління, виокремлення та усунення недоліків, висловлення пропозицій та рекомендацій щодо його удосконалення розглядається такими авторами, як О. Баєва, З. Гладун, Р. Гревцова, С. Істоміна, Д. Карамішев, М. Кравченко, В. Москаленко, О. Мусій, В. Рудий, В. Сорока, Р. Стефанчук, С. Стеценко, О. Ціберовський та ін. Фахівці в основному розглядають повно-

важення Президента України, Верховної Ради України (далі – ВРУ), КМУ, Міністерства охорони здоров'я (далі – МОЗ України), органів місцевої влади та органів місцевого самоврядування. Наукових праць щодо оптимальності визначення в законодавчих актах саме кола суб'єктів системи управління в медичній сфері майже немає.

**Постановка завдання.** Метою статті є дослідження законодавчого визначення кола суб'єктів системи державного управління в медичній галузі щодо однозначності встановлення кола та переліку.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Нормативно-правова база з питань охорони здоров'я складається майже з 350-ти законів України [1, с. 82]. Згідно з ієрархією системи нормативних актів, систему законодавства у сфері охорони здоров'я становлять п'ять груп (рівнів) нормативно-правових актів: 1) Конституція України (ст. 49 – право на охорону здоров'я, медичну допомогу і медичне страхування); 2) галузеві кодекси, які містять загальні норми, що застосовуються в медичній сфері (Цивільний і Кримінальний кодекси, Кодекс про адміністративні правопорушення, Кодекс законів про працю тощо); 3) основи законодавства України про охорону здоров'я як основний (базовий) спеціальний закон у цій сфері; 4) спеціальні закони, що регулюють окремі сфери медичної діяльності (донорство, психічна допомога, окремі інфекційні захворювання тощо); 5) акти центральних і місцевих органів державної виконавчої влади (укази та розпорядження Президента України, постанови і розпорядження КМУ, накази і розпорядження МОЗ

України, нормативно-правові акти інших органів влади) [2, с. 64].

Основоположним законом є «Основи законодавства України про охорону здоров'я» № 2801-ХІІ від 19.11.1992 р., яким визначаються правові, організаційні, професійні, економічні та соціальні засади охорони здоров'я. Сучасний розвиток медичної галузі зумовлює постійне доопрацювання цього базового закону. У контексті нашого дослідження зазначимо, що «Основами законодавства України про охорону» здоров'я встановлено державний захист права на охорону здоров'я (ст. 8); формування державної політики охорони здоров'я ВРУ (ст. 13); реалізація державної політики покладена на КМУ; міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, які реалізують державну політику у сферах санітарного та епідемічного благополуччя населення, контролю якості та безпеки лікарських засобів, протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу та інших соціально небезпечних захворювань; Раду міністрів Автономної Республіки Крим (РМ АРК); місцеві державні адміністрації; органи місцевого самоврядування (ст. 14–15) [3].

Аналіз медичного законодавства показує, що у більшості законів України вказується на державне управління тією чи іншою медичною підгалуззю, суб'єктами якого встановлено органи державної виконавчої влади, зокрема КМУ, МОЗ України, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоуправління, центральні органи виконавчої влади, яким підпорядковані медичні заклади.

Однак коло органів державної влади, які беруть участь в управлінському процесі, визначається неоднозначно. Так, ст. 4 Закону України (далі – ЗУ) «Про лікарські засоби» від 04.04.1996 р. встановлює повноваження ВРУ (визначає державну політику і здійснює законодавче регулювання відносин у сфері створення, виробництва, контролю якості та реалізації лікарських засобів), КМУ (через систему органів виконавчої влади проводить у життя державну політику у сфері створення, виробництва, контролю якості та реалізації лікарських засобів, організує розробку та здійснення відповідних загальнодержавних та інших програм у межах своїх повноважень, забезпечує контроль за виконанням законодавства про лікарські засоби), центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері контролю якості та безпеки лікарських засобів (здійснює управління у сфері створення, виробництва, контролю якості та реалізації лікарських засобів), а ст. 15 цього ж ЗУ встановлює повноваження посадових осіб центрального органу виконавчої влади [4].

Звернемо увагу на те, що повноваження посадових осіб та керівників суб'єктів управління визначаються не у всіх законах. Показовим тут є ЗУ «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» від 12.02.1994 р. У ст. 32 цього Закону до суб'єктів управління віднесено головного державного санітарного лікаря України, головного державного санітарного лікаря АРК. Аналогічні посади передбачені в областях, м. Києві та м. Севастополі, районних, міських районних у місті, адміністративно-територіальних одиницях, а також на водному, залізничному, повітряному транспорті за лінійним принципом.

Державні санітарно-епідеміологічні служби центральних органів виконавчої влади, що реалізують державну політику у сферах оборони і військового будівництва, охорони громадського порядку, захисту державного кордону, виконання кримінальних покарань, Державного управління справами, Служби безпеки України, очолюють головні державні санітарні лікарі відповідного державного органу, які призначаються на посаду і звільняються з посади керівником цього державного органу за погодженням із головним державним санітарним лікарем України; із загальних питань вони підпорядковуються безпосередньо керівникові відповідного державного органу, а з питань державного санітарно-епідеміологічного нагляду – головному державному санітарному лікарю України [5].

У більшості законів України вказується не тільки на повноваження вищих органів державної влади і центрального органу влади (міністерство), а також на повноваження органів місцевого самоврядування. Так, ЗУ «Про захист населення від інфекційних хвороб» від 06.04.2000 р. ст. 3 вказує на повноваження КМУ у сфері захисту населення від інфекційних хвороб, ст. 4 – повноваження РМ АРК і місцевих органів виконавчої влади, ст. 5 – повноваження органів місцевого самоврядування, ст. 6 – повноваження центральних органів виконавчої влади у вказаній сфері, а ст. 30 установлює повноваження місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в умовах карантину [6].

ЗУ «Про реабілітацію інвалідів в Україні» від 08.10.2005 р. встановлює повноваження органів виконавчої влади у сфері реабілітації осіб з інвалідністю (ст. 9 Закону), повноваження центрального органу виконавчої влади (ст. 9-1 Закону), основні повноваження центральних органів виконавчої влади (ст. 10 Закону), основні повноваження місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування (ст. 11 Закону) [7].

Звернемо увагу, що у ЗУ «Про захист населення від інфекційних хвороб» від 06.04.2000 р. та ЗУ «Про реабілітацію інвалідів в Україні» від 08.10.2005 р. вказується і на повноваження центрального органу виконавчої влади, і на повноваження центральних органів виконавчої влади; під повноваженнями центрального органу виконавчої влади ми розуміємо повноваження галузевого міністерства, під повноваженнями центральних органів виконавчої влади – повноваження відомчих органів. Щодо таких органів у сфері реабілітації інвалідів наведемо такі приклади: «у сфері управління різних відомств функціонує 557 реабілітаційних установ: у Міністерстві праці та соціальної політики України – 289, у системі Міністерства освіти України діє 100 таких закладів, у сфері охорони здоров'я – 61, у Мінсім'ї – 45 центрів соціально-психологічної реабілітації дітей та молоді з функціональними обмеженнями, при громадських організаціях інвалідів здійснюють реабілітацію осіб з обмеженими можливостями 62 установи. Міністерству праці та соціальної політики України підпорядковано: 289 реабілітаційних центрів та відділень (Всеукраїнський центр професійної реабілітації інвалідів); 15 реабілітаційних установ професійної реабілітації інвалідів; 6 міжрегіональних центрів (з 2003 р.) (АР Крим, Вінницька, Луганська, Львівська, Донецька, Чернівецька області); 7 обласних та міських центрів (Дніпропетровська, Закарпатська, Запорізька, Одеська, Рівненська, Черкаська області); управління праці та соціального захисту населення; Державна служба зайнятості; Фонд соціального захисту інвалідів» [8, с. 4].

ЗУ «Про екстрену медичну допомогу» від 05.07.2012 р. не містить статті про державне управління, проте вказує в ст.5 Закону, що її систему в АРК, областях, містах Києві та Севастополі складають центри екстреної медичної допомоги та медицини катастроф, станції екстреної (швидкої) медичної допомоги, бригади екстреної (швидкої) медичної допомоги, відділення екстреної (невідкладної) медичної допомоги. У ст. 7, 8, 9, 10 Закону вказується на повноваження КМУ, РМ АРК, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, Центру екстреної медичної допомоги та медицини катастроф, оперативно-диспетчерської служби центру екстреної медичної допомоги та медицини катастроф, станції екстреної (швидкої) медичної допомоги, відділення екстреної (невідкладної) медичної допомоги (Ст. 10 Закону) [9].

ЗУ «Про протидію поширенню хвороб, зумовлених вірусом імунодефіциту людини, та правовий і соціальний захист людей, які живуть із ВІЛ» від 12.12.1991 р. ст. 5 установлює повноваження органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій щодо здійснення заходів із запобігання захворюванню на ВІЛ-інфекцію. Повноваження щодо здійснення міжвідомчої координації заходів із запобігання захворюванню на ВІЛ-інфекцію покладаються на центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу та інших соціально небезпечних захворювань. Заходи із запобігання захворюванню на ВІЛ-інфекцію розробляють і здійснюють у межах своєї компетенції відповідні центральні, місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, а також підприємства, установи та організації усіх форм власності [10].

Укажемо на більш оптимальне визначення кола суб'єктів управління медичною галуззю в юридичній літературі. І. Фуртак, досліджуючи державно управлінський інформаційно-організаційний механізм охорони здоров'я в Україні, вказує, що він складається із системи уповноважених для цього суб'єктів – органів державного і галузевого управління та системного інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності, а також зауважує, що законодавством України визначається перелік як суб'єктів управління, так і функцій, починаючи з загальнодержавного рівня – Президент України, ВРУ, Конституційний суд України, Верховний суд України, КМУ, МОЗ України і до органів місцевого самоврядування, громадських організацій та закладів охорони здоров'я на рівні адміністративних територій і громад до міської, селищної, сільської ради та лікарської амбулаторії чи фельдшерського пункту, а також відомчих медичних служб включно [11, с. 319].

О. Стрельченко вказує, що суб'єктами публічного управління в зазначеній сфері є Президент України, вищі (КМУ, центральні (МОЗ України, Міністерство охорони здоров'я АРК, Державна санітарно-епідеміологічна служба, Державна служба України з лікарських засобів, Державна служба України з контролю за наркотиками та Державна служба України з питань протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу та інших соціально небезпечних захворювань), місцеві органи виконавчої влади (управління охорони здоров'я обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, головні лікарі центральних

районних лікарень) й органи місцевого самоврядування (управління охорони здоров'я міських рад) [12].

**Висновки.** Отже, навіть короткий огляд законів України у сфері охорони здоров'я свідчить про неоднозначний підхід законодавця до визначення кола суб'єктів управління в медичній галузі. Суб'єкти управління визначаються так: 1) КМУ і центральний орган влади; 2) КМУ, центральний орган влади, місцеві органи влади й органи самоврядування; 3) КМУ, центральний орган влади, інші центральні органи виконавчої влади, місцеві органи влади і органи самоврядування; 4) КМУ, центральний орган влади, інші центральні органи виконавчої влади, місцеві органи влади і органи самоврядування, посадовці та керівники. Безперечно, не завжди у законодавчих актах доцільно вка-

зувати на органи управління в зазначеній сфері, однак, якщо вони визначаються, то повинна бути дотримана однозначність у визначенні кола.

Висловлюємо пропозицію доповнити Закон України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» № 2801-ХІІ від 19.11.1992 р. статтею 15-1 «Державне управління у сфері охорони здоров'я» з таким змістом: суб'єктами державного управління у сфері охорони здоров'я є Кабінет Міністрів України, центральний орган виконавчої влади (Міністерство охорони здоров'я), місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоуправління, центральні органи виконавчої влади, яким підпорядковані медичні заклади, посадові особи та керівники. А також пропонуємо внести аналогічний текст до статті про державне управління в законах України у сфері охорони здоров'я.

#### Список літератури:

1. Державне управління реформуванням системи охорони здоров'я в Україні: навч.-наук. вид. / авт. кол.: М. Білинська, Я. Радиш, І. Рожкова та ін.; за заг. ред. проф. М. Білинської. Київ, Львів: НАДУ, 2012. 240 с.
2. Майданик Р. Законодавство України в сфері охорони здоров'я: система і систематизація. Медичне право. 2013. № 2. С. 63–74.
3. Основи законодавства України про охорону здоров'я: Закон України від 19.11.1992 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12> (дата звернення 5.09.2018)
4. Про лікарські засоби: Закон України від 04.04.1996 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/123/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення 5.09.2018)
5. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення: Закон України від 12.02.1994 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4004-12> (дата звернення 5.09.2018)
6. Про захист населення від інфекційних хвороб: Закон України від 06.04.2000 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1645-14> (дата звернення 5.09.2018)
7. Про реабілітацію інвалідів в Україні: Закон України від 08.10.2005 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2961-15> (дата звернення 6.09.2018)
8. Кравченко М.В. Актуальні проблеми соціального захисту інвалідів в Україні. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej12/txts/10kmvziu.pdf> (дата звернення 1.09.2018)
9. Про екстрену медичну допомогу: Закон України від 05.06.2012 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5081-17> (дата звернення 5.09.2018)
10. Про протидію поширенню хвороб, зумовлених вірусом імунодефіциту людини (ВІЛ), та правовий і соціальний захист людей, які живуть з ВІЛ: Закон України від 12.12.1991 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1972-12> (дата звернення 5.09.2018)
11. Фуртак І.І. Механізми державного управління охороною здоров'я в Україні. Медичне право України: проблеми становлення та розвитку. Матеріали I Всеукраїнської науково-практичної конференції 19–20.04.2007, м. Львів. С. 318–323.
12. Стрельченко О.Г. Суб'єкти публічного адміністрування сфери охорони здоров'я. Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ. 2011. № 2 (2). С. 11–20.

#### АНАЛИЗ МЕДИЦИНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ПО ОПРЕДЕЛЕНИЮ КРУГА СУБЪЕКТОВ УПРАВЛЕНИЯ

*Осуществлен анализ законов Украины, в частности «О лекарственных средствах», «О защите населения от инфекционных болезней», «О реабилитации инвалидов в Украине», «Об экстренной медицинской помощи» и других. Указан (как недостаток) неоднозначность подхода законодателя к определению круга субъектов государственного управления в медицинской отрасли. Сделаны предложения по устранению указанного просчета медицинского законодательства.*

**Ключевые слова:** полномочия, центральный орган исполнительной власти, местные органы исполнительной власти, органы местного самоуправления, государственное управление, здравоохранение, отрасль медицины.

**THE ANALYSIS OF MEDICAL LEGISLATION ON THE DEFINITION  
OF THE ROLE OF MANAGEMENT SUBJECTS**

*The analysis of the laws of Ukraine, in particular, “On Medicines”, “On Protection of the Population against Infectious Diseases”, “On the Rehabilitation of the Disabled in Ukraine”, “On Emergency Medical Aid” and others, was carried out. It is noted as a lack of ambiguity of the legislator’s approach to the definition of the range of subjects of public administration in the medical sector. The proposals for eliminating this medical law mistake are made.*

**Key words:** *authorities, central executive body, local executive bodies, local self-government bodies, public administration, health care, medical industry.*

**Топчій О.В.**

кандидат педагогічних наук

## ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ В КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ НЕПОВНОЛІТНІХ

*Статтю присвячено з'ясуванню юридичної природи публічного управління, зокрема у сфері забезпечення інформаційної безпеки неповнолітніх. Автором запропоновано первинну класифікацію підходів до тлумачення ключового поняття, а також представлено структурно-функціональну модель консолідації зусиль органів державної влади й громадянського суспільства щодо здійснення спільної діяльності у досліджуваній сфері.*

**Ключові слова:** публічне управління, функціональний підхід до публічного управління, інформаційна безпека неповнолітніх.

**Постановка проблеми.** Розбудова в Україні інформаційного суспільства супроводжується процесами демократизації, широким залученням громадських інституцій до управління. Злободенність проблеми забезпечення інформаційної безпеки неповнолітніх (далі – ІБН) зумовлює необхідність координації зусиль органів державної влади з широкими верствами громадськості задля її розв'язання. Із позицій адміністративно-правової науки, виникає необхідність досліджень засад публічного управління у зазначеній сфері.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Концепції зарубіжних дослідників-фундаторів теорії публічного управління Д. Норта, М. Лі, Й. П'єрре, Б. Петерса, У. Полліта, Р. Родеса, Ю. Хабермаса, Г. Холліса, Г. Штерса віднайшли в Україні свій творчий розвиток з урахуванням специфіки національно-правових реалій у працях таких учених, як В. Бакуменко, А. Береза, О. Босак, С. Гайдученко, А. Галай, І. Грицяк, Л. Ємець, М. Ільницький, Я. Лазур, Н. Міненко, Н. Нижник, І. Письменний, Г. Ситник, Т. Хамуленко та ін. У центрі уваги дослідників останнім часом актуалізувалися питання взаємодії громадськості, органів місцевого самоврядування та органів державної влади, теоретичні засади парадигми публічного управління в Україні, його концепції у сучасній юридичній науці, становлення за європейськими стандартами тощо.

Управлінські аспекти діяльності не залишилися поза увагою і фахівців з інформаційної безпеки. У наукових працях віднайшли відображення питання стратегії управління інформаційною безпекою [1], адміністративно-правової діяльності недержавних органів та організацій як структурних елементів системи забезпечення інформаційної

безпеки [2], процесів управління інтерактивними соціальними комунікаціями в умовах розвитку інформаційного суспільства [3], інститутів громадянського суспільства як засобу реалізації державної політики у сфері інформаційної безпеки України [4], інформатизації та публічного управління як шляху до суспільства знань [5] та ін.

Незважаючи на значну кількість публікацій із проблем публічного управління, дотичних до сфери інформаційної безпеки, найбільш розробленими є питання, що укладаються у класичну парадигму державного управління [6–8].

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Багатогранність проблеми публічного управління розкриває широкі перспективи перед дослідниками. Водночас трансформація проблеми у доволі нетрадиційну для цієї галузі сферу інформаційної безпеки, тим більше в контексті її забезпечення щодо неповнолітніх постала на часі лише зараз. Тому новітні підходи до розв'язання зазначеної проблеми зумовлюють формулювання мети статті.

**Постановка завдання.** Мета статті полягає у з'ясуванні юридичної природи та сутності механізму публічного управління в інформаційній сфері задля забезпечення ІБН.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Динаміка суспільно-політичного розвитку держави за останні роки, зумовлена суттєвим зростанням ролі громадянського суспільства, наочно продемонструвала готовність України до переходу від авторитарної системи домінанти державного управління до широкого впровадження управління публічного. Тому назріла необхідність трансформації українських реалій від владних суб'єкт-об'єктних відносин між державою і суспільством до втілення «теорії і прак-

тики демократично самоорганізованого суспільства, в основі якого лежать партнерські суб'єкт-суб'єктні відносини між владою (державою) і громадськістю (суспільством) на різних рівнях соціальної структуризації» [9].

Незважаючи на фундаментальну розробку принципово важливих засад державного управління в Україні, поняттєво-категоріальний апарат публічного управління, специфіка його реалізації у сучасних вітчизняних умовах поки що залишаються недостатньо дослідженими у наукових розвідках. Навіть на рівні самої номінації не існує одностайності тлумачення. Ми консолідуємося з позицією Р. Мельника в тому, що «категорія «публічне управління» є надзвичайно складною за своїм змістом, яку легше описати, аніж сформулювати її чітке визначення» [10, с. 96]. Тим не менш зробимо спробу деякою мірою систематизувати існуючі нині погляди вчених на цей феномен.

Уважається, що усталена номінація «публічне управління» (англ. public management) була введена до наукового обігу завдяки англійцю Десмонду Кілінгу, який на початку 70-х років минулого століття у праці «Management in Government» надав доволі абстраговане її тлумачення, розуміючи публічне управління як «пошук найкращого способу застосування ресурсів із метою реалізації пріоритетних завдань державної політики» [11, с. 17–18]. Із позицій права, така дефініція не може вважатися прийнятною, а тому дослідники, підхопивши саму ідею, зробили та продовжують дотепер спроби власних інтерпретацій поняття.

За нашими спостереженнями, в українській науці щодо тлумачення публічного управління переважають такі підходи, як:

- **системний** – «інтегральний системний механізм, підсистемами і елементами якого виступають політичні програмні орієнтири і пріоритети, нормативне регулювання, процедури, фінансовані державою або органами місцевого самоврядування, централізовані й децентралізовані організаційно-управлінські структури та персонал, що відповідають за адміністрування діяльності у певній галузі суспільних відносин на національному, субнаціональному та місцевому рівнях» [цит. за 12].

- **діяльнісний** – «діяльність, яка забезпечує ефективне функціонування системи органів державної влади, регіонального врядування, органів місцевого самоврядування, громадських (неурядових) організацій, фізичних осіб та інших суб'єктів громадянського суспільства з метою реалізації державної політики в найрізноманітніших сферах суспільного життя» [13, с. 5];

- **комунікативний** – «гласна взаємодія державного апарату і суспільства під час прийняття важли-

вих для суспільства рішень, дій, як відкрита публічна сфера суспільних інтересів, у якій усі суспільні інститути, громадяни можуть бути не тільки в ролі об'єктів управління, але і виступати суб'єктами, автономними одиницями у відносинах з органами влади і управління» [14, с. 91];

- **об'єктно-науковий** – «складне та багатопланове утворення, основою якого є концепція, що впливає з тісного взаємозв'язку політики і права, управління й влади, політичної системи та суспільства загалом, а також взаємодії суспільства з різними елементами соціальної системи» [15, с. 57]

Безсумнівно, запропонований нами перелік підходів не є вичерпним, він лише засвідчує різноманітність поглядів на багатоаспектне динамічне явище, яким є публічне управління. Виходячи із семантичного аналізу ключового поняття, виникають підстави вважати його найбільш вагомими характерними рисами:

- методологічну обґрунтованість;
- детермінованість еволюцією суспільних відносин і правової системи в умовах глобального світу;
- прогресивність для суспільства і держави;
- взаємопов'язану структурованість складників, інтегративність;
- поліфункціональність;
- широту охоплення явищ правової дійсності;
- нормативну врегульованість діяльності суб'єктів поряд із простором для прояву ініціативи.

Наша позиція доповнюється поглядами такого вченого, як Л. Ємець, який виділяє такі специфічні ознаки публічного управління: «1) урегульованість переважно нормами адміністративного права; 2) зумовленість публічними (суспільними) потребами; 3) наявність певної системи суб'єктів (органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, а також інших суб'єктів у разі делегування їм публічних повноважень); 4) спрямованість на забезпечення та реалізацію прав, свобод і законних інтересів фізичних осіб; 5) здійснення у певних формах, за допомогою методів та у спосіб, визначених Конституцією та законами України» [16, с. 7].

Водночас слід зазначити, що публічне управління у сфері інформаційної безпеки має свою специфіку. За нашим переконанням, це зумовлюється таким:

- екстраординарна важливість забезпечення інформаційної безпеки (як складника національної безпеки порівняно з іншими галузями управління) пов'язана з масштабністю завдань, від успішного вирішення яких залежить подальше існування української держави, її суверенітет, територіальна цілісність, рівновага у суспільстві, особливо в період загострення гібридних війн та проведення спеціальних інформаційних операцій;

- бінарний характер діяльності передбачає її здійснення як у традиційному реальному, так і у віртуальному просторі, який є екстериторіальним і наднаціональним утворенням;

- відсутність усталених традицій, перевірених часом методів зумовлює необхідність постійного пошуку та запровадження інноваційних підходів;

- зосередження суттєвої частини діяльності в парадигмі лише державного управління через обмеження регламентовані законами України «Про Національну безпеку» [17], «Про державну таємницю» [18], «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах» [19], указами Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 28 квітня 2014 року «Про заходи щодо вдосконалення формування та реалізації державної політики у сфері інформаційної безпеки України» [20], «Про рішення Ради національної безпеки і оборони від 29 грудня 2016 року «Про доктрину інформаційної безпеки України» [21] та ін.;

- ефективність результатів залежить від збалансованого поєднання невід'ємного комплексу не лише правових, а й організаційно-управлінських, техніко-технологічних засобів.

Визнаючи наявність об'єктивно існуючих специфічних особливостей публічного управління у сфері інформаційної безпеки, вимушені констатувати наявність окремих диспропорцій у концептуальних засадах розуміння ситуації в цілому на рівні органів державної влади.

По-перше, у трихотомії «інформаційна безпека особи, суспільства, держави» управлінські переваги віддаються останньому компоненту. Свідченням тому є результати контент-аналізу нормативно-правових актів із питань інформаційної безпеки, репрезентованих на сайті Верховної Ради України. В абсолютній більшості йдеться про безпеку держави. Основні документи в цьому напрямі ініційовані Радою національної безпеки й оборони України. Звісно, цей суб'єкт діяльності діє в межах своїх повноважень. Водночас зазначаємо, що жоден із центральних органів виконавчої влади не передбачив навіть на рівні стратегії комунікацій мети налаштування соціального партнерства з інститутами громадянського суспільства із забезпечення інформаційної безпеки особи і суспільства.

По-друге, у питаннях інформаційної безпеки більшість управлінців усіх рівнів ментально орієнтована на технократичні підходи, за яких домінують уявлення, що це суто інженерна чи військова справа. Одним з аргументів на користь висловленої тези є той факт, що натепер (згідно з постановою Кабінету Міністрів від 20 квітня 2015 р. № 266 «Про затвердження переліку галузей знань і спеціальностей, за яким здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти») інфор-

маційна безпека не представлена ані як напрям, ані як спеціальність [22]. Є лише «кібербезпека» за напрямом «інформаційні технології (код спеціальності 125) і державна безпека за напрямом «воєнні науки, національна безпека, безпека державного кордону» (код спеціальності 251). У такий спосіб вихолощується гуманітарний складник комплексної категорії.

Такий стан речей може пояснюватися особливими умовами, в яких опинилася держава на новітньому етапі своєї історії. З іншого боку, як зазначає О. Поляруш, «для багатьох поняття «інститутів громадянського суспільства», а також консолідує та стабілізуюча роль у процесі реформування системи влади взагалі й забезпеченні інформаційної безпеки зокрема не є до кінця зрозумілими» [4, с. 63].

Дисбаланс розстановки акцентів потребує моделювання можливих інваріантів публічного управління інформаційною безпекою неповнолітніх. На нашу думку, найбільш раціональним у цьому сенсі виступає структурно-функціональний підхід, за якого доцільно виділити функції, що можуть виконуватися на засадах соціального партнерства держави та інститутів громадянського суспільства або ж взагалі делеговані останнім, а саме:

- **методологічна функція.** Об'єднання зусиль учених, які займаються проблемами інформаційної безпеки, дозволить розробити науково обґрунтовані концептуальні засади стратегій подальшого розвитку існуючої нині системи засобів забезпечення ІБН, удосконалити методологію правозастосування, правотворчості й актуального нормопроекування у зазначеній сфері. Прикладом є діяльність недержавної інституції «Глобальна організація союзницького лідерства» [23], на сайті якої представлені результати фундаментальної наукової діяльності об'єднання вчених, що містять значний методологічний потенціал із проблем інформаційної безпеки;

- **аналітично-прогнозна функція.** Україна має потужні аналітичні центри, чимало яких є неприбутковими та не залежать від держави. Достатньо нагадати, що згідно з рейтингом 2017 «Global Go To Think Tank Index Report» аналітичний центр імені Олександра Разумкова визнаний четвертим у Європі та двадцять дев'ятим у США серед ста інших світових центрів. До сотні найкращих за рейтингом у Європі потрапили ще шість українських аналітичних центрів [24]. Не використовувати у публічному управлінні такий потенціал було б підступним. Проте накопичені ними матеріали далеко не завжди враховується в процесі управлінської діяльності органами державної влади. Тому маємо констатувати, що тут є значний потенціал для поліпшення співпраці в межах публічного управління;

- **експертно-оцінна.** Доволі перспективним є використання в діяльності щодо забезпечення ІБН методу експертних оцінок. Експертами можуть виступати не тільки фахівці з державного управління, а й провідні соціологи, педагоги, психологи, спеціалісти в галузі медіа-ресурсів тощо. Найголовніше, щоб думки, висловлені під час опитувань, під час дискусій і форумів, на конференціях і нарадах, враховувалися під час розроблення теорії і практики інформаційної безпеки неповнолітніх;

- **консультативно-дорадча функція.** Органи державної влади у своїй діяльності із забезпечення ІБН мають спиратися не лише на штатний персонал, на службовців, а й під час розроблення стратегій, підготовки важливих документів залучати до консультацій, до проведення нарад компетентних представників громадськості. Це є важливим, зважаючи на те, що навіть найбільш кваліфікований та найдосвідченіший працівник не може бути фахівцем у всіх питаннях. Ураховуючи те, що проблеми інформаційної безпеки неповнолітньої особи є далеко не першими у переліку завдань державної служби, за рахунок участі позаштатних спеціалістів рівень ефективності діяльності у зазначеному напрямі має суттєво підвищуватися;

- **комунікативна функція** є однією з найголовніших у всьому комплексі. Вона наскрізно пронизує всі структурні елементи системи, починаючи від діалогу органів влади з інститутами громадянського суспільства, окремими громадянами, зокрема неповнолітніми, від вироблення стратегій комунікації до педагогічної комунікації й міжособистісного спілкування. У виконанні цієї функції суттєва роль відводиться засобам масової інформації, медіаресурсам, адже від інформаційної політики, ракурсів подання матеріалу, дотримання полемічної культури багато в чому залежить формування інформаційно-комунікативної компетенції неповнолітніх;

- **аксіологічна функція.** Невід'ємно пов'язана з комунікацією і створенням ціннісних орієнтирів у картині світу неповнолітньої особи. Формування індивідуальної аксіологічної шкали відбувається на тлі протиборства ідеалів суспільства та псевдоідеалів, сумнівних цінностей, що нав'язуються неповнолітньому кримінальним середовищем та деструктивними спільнотами, окремими «квазіавторитетами», зокрема з оточення ровесників. Тому тут є великий потенціал діяльності для сім'ї, закладів освіти, зокрема позашкільної, громадських і молодіжних організацій, які мають консолідувати свої зусилля на прищеплення особі на етапі її становлення бажаних для суспільства переконань і моделей поведінки;

- **мотивувально-спонукальна функція.** Логічно продовжує аксіологічну функцію. У віковій та

соціальній психології вже беззаперечною є істина, що перехідний період від підлітка до дорослої особи нерідко супроводжується змінами у поведінці, що характеризуються потягом до гострих відчуттів, «експериментів» над собою або іншими людьми тощо. Мотиви такої поведінки формуються здебільшого ззовні (достатньо згадати так звані «групи смерті» у соціальних мережах та в меседжерах). У цьому плані суспільство недооцінює роль і значущість мотивувально-спонукальної функції, яка має здійснюватися у бажаному для громади руслі силами закладів освіти, громадських і молодіжних організацій, свідомими авторитетними громадянами. Велику роль у цьому відіграє родинне оточення, сімейні традиції. Проблема полягає в тому, що дотепер на рівні держави не вироблено єдиної консолідуючої ідеї, яка б стала вектором у публічному управлінні у сфері формування мотивів бажаної безпечної поведінки неповнолітніх й спонукання до свідомого ставлення до можливих інформаційних загроз;

- **культурологічна функція.** Формування інформаційної культури неповнолітньої особи є складним, структурно різнобарвним і багатоплановим процесом. Сама по собі держава без допомоги суб'єктів публічного управління не в змозі виконати це завдання. Успіх можливий лише за умови поєднання зусиль органів державної влади, закладів освіти, включаючи позашкільну, медійних ресурсів тощо;

- **право просвітницька функція.** Зростання правопорушень у сфері інформаційної безпеки, вчинених неповнолітніми особами, які здобули певного рівня навичок володіння комп'ютером та мобільними пристроями, але не є обізнаними у питаннях адміністративної відповідальності за проступки, ставить перед суспільством завдання правової просвіти. У цьому напрямі важлива діяльність не лише закладів освіти. Досвід США у розповсюдженні студентами юридичних вишів в неформальному спілкуванні так званого "Street Law" [25], що перекладається в українських джерелах як «практичне право», є наочним прикладом правопросвітницької діяльності, достойної для відтворення у нашій державі;

- **функція правового виховання.** Надання знань із права не може виступати запорукою бажаної для держави і суспільства інформаційно-безпекової поведінки неповнолітньої особи, адже результати освіти та просвіти дають ефект лише у поєднанні з правовим вихованням. Під час здійснення цієї функції важливою є роль не тільки Міністерства освіти і науки, Міністерства юстиції, Міністерства внутрішніх справ, а й органів місцевого самоврядування, закладів освіти, правозахисних організацій, які мають консолідувати свої зусилля на забезпечення ІБН шляхом правового виховання;

- **сугестивна функція.** За своїми психофізіологічними характеристиками неповнолітня особа особливо чутлива до інформаційних впливів. Тому публічне управління ІБН як системи координат має брати такі напрями, як мінімізація чи нейтралізація негативного інформаційного впливу на неповнолітнього і збільшення сприятливого впливу, що формує своєрідний ментальний «імунітет» особи;

- **превентивна функція.** Профілактика загрози інформаційній безпеці базується на комплексі просвітницьких та виховних заходів групового та індивідуального характеру, які враховують сучасні виклики й новітні тенденції небезпек. У цьому напрямі є широке поле діяльності не лише для уповноважених органів державної виконавчої влади, а й для органів місцевого самоврядування, громадських та молодіжних організацій;

- **функція громадського контролю.** Оскільки функція контролю є однією з найважливіших в управлінні, то громадськість може за наявності певних регламентованих законодавством умов подавати індивідуальні або колективні звернення або запити до органів державної влади з отримання публічної інформації, заслуховувати звіти про результати діяль-

ності, здійснювати моніторинг й перевірки, брати участь у засіданнях колегіальних органів владних повноважень тощо. Водночас слід зазначити, що відсутність чітко артикульованої ідеї забезпечення інформаційної безпеки неповнолітніх призводить до того, що суспільство у цьому напрямі слабо використовує свої можливості. Тому тут міститься суттєвий потенціал для публічного управління в сфері ІБН;

- **консолідуєча функція.** Строкатість поглядів і переконань членів громадянського суспільства, характерна для сучасного етапу розвитку української держави, потребує пошуку ідеї, яка б могла консолідувати усіх. Такою ідеєю може бути запропонована спільна діяльність щодо забезпечення в процесі публічного управління інформаційної безпеки неповнолітніх, адже в її значущості не сумнівається ніхто.

**Висновки.** Підбиваючи підсумки стану публічного управління в контексті забезпечення інформаційної безпеки неповнолітніх, можна зазначити, що сама проблема є ще недостатньо опрацьованою на методологічному й практичному рівнях. Запропонований автором підхід певною мірою сприяє поліпшенню ситуації та усвідомленню розумінню плану дій у досліджуваній сфері.

#### Список літератури:

1. Андреев В., Козюра В., Скачек Л., Хорошко В. Стратегія управління інформаційною безпекою. Київ: ДУІКТ, 2007. 277 с
2. Лісовська Ю. Адміністративно-правова діяльність недержавних органів та організацій як структурних елементів системи забезпечення інформаційної безпеки // Наукові праці МАУП, 2014. Вип. 2 (41). С. 108–113.
3. Пелешин А. Процеси управління інтерактивними соціальними комунікаціями в умовах розвитку інформаційного суспільства: монографія / А. Пелешин, Ю. Серов, О. Березко та ін.; за ред. А. Пелешина. Львів: Вид-во Львівської політехніки, 2012. 368 с.
4. Поляруш О. Інститути громадянського суспільства як засіб реалізації державної політики у сфері інформаційної безпеки України. Інформація і право. № 1(1). 2011. С. 62–68.
5. Соснін О., Савченко С. Інформатизація і публічне управління – шлях до суспільства знань: аспекти взаємодії. Публічне управління XXI століття: від соціального діалогу до суспільного консенсусу: Збірник тез до XIV міжнародного наукового конгресу. Харків, Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2014. С. 31–33.
6. Бурило Ю. Організаційно-правові питання державного управління в інформаційній сфері: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2008. 215 с. URL: <http://adminpravo.com.ua/index.php/2010-04-13-14-05-13/145-2010-09-28-13-27-30.html>
7. Бурило Ю. Участь недержавних суб'єктів у здійсненні державного управління інформаційною сферою. Правова інформатика. 2007. № 4. С. 34.
8. Олійник О. Адміністративно-правові засоби забезпечення інформаційної безпеки. Юридичний вісник. 2015. № 1 (34). С. 65–69
9. Мартиненко В. Демократичне врядування: проблеми теорії і практики. URL: <http://82-117-235-189.gpon.sta.kh.velton.ua/e-book/putp/2010-1/doc/1/03.pdf>
10. Мельник Р. Категорія «Публічне управління» у новій інтерпретації. Право і суспільство. 2012. № 6. С. 95–98
11. Desmond Keeling. Management in Government. London: George Allen & Unwin Ltd, 1972. 210 p.
12. Філіпова Н. Зміна співвідношення понять «Державне управління», «Публічне адміністрування», «Публічне управління» в системі суспільно-політичної трансформації. Електронне наукове фахове видання «Державне управління: удосконалення та розвитку». 2015. № 6. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=865>
13. Грицяк І. Публічне управління в Україні. Становлення за європейськими стандартами. Вісник Академії митної служби України. Сер.: Державне управління. 2010. № 2. С. 5–11.

14. Дегтяр О. Роль системи публічного управління в соціальній сфері суспільства. Публічне урядування, 2016. № 1. С. 89–94.
15. Обушна Н. Публічне управління як нова модель організації державного управління в Україні: теоретичний аспект. Ефективність державного управління. 2015. Вип. 44. С. 53–63
16. Смець Л. Публічне управління неполітичними об'єднаннями громадян (адміністративно-правове дослідження): автореф. дис.... канд. юрид. наук: 12.00.07. Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ. Дніпропетровськ, 2009. 20 с.
17. Закон України «Про Національну безпеку України» від 21.06.2018. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/main/2469-19>
18. Закон України «Про державну таємницю» від 21 січня 1994 року (поточна редакція від 95.08.2018). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/main/3855-12>
19. Закон України «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах» від 5 липня 1994 р. (в редакції від 19.04.2014). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/main/80/94-вр>
20. Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 28 квітня 2014 року «Про заходи щодо вдосконалення формування та реалізації державної політики у сфері інформаційної безпеки України». URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/449/2014>
21. Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони від 29 грудня 2016 року «Про доктрину інформаційної безпеки України» від 26.02.2017. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/47/2017>
22. Постанова Кабінету Міністрів України від 20 квітня 2015 р. № 266 «Про затвердження переліку галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти». URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/266-2015-n>
23. GOAL – Глобальна організація союзницького лідерства: офіційний сайт URL: <http://goal-int.org/>
24. Українські аналітичні центри потрапили до числа найкращих у світі та Європи, згідно з рейтингом «2017 Global Go To Think Tank Index Report». URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/2392829-ukrainski-analiticni-centri-sered-najkrasih-u-sviti.html>
25. USA Street Law. URL: <https://www.streetlaw.org/>

## ПУБЛИЧНОЕ УПРАВЛЕНИЕ В КОНТЕКСТЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ИНФОРМАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ

*Статья посвящена изучению юридической природы публичного управления, в частности в сфере обеспечения информационной безопасности несовершеннолетних. Автором предложена первичная классификация подходов к толкованию ключевого понятия, а также представлена структурно-функциональная модель консолидации усилий органов государственной власти и гражданского общества по осуществлению совместной деятельности в исследуемой сфере.*

**Ключевые слова:** публичное управление, функциональный подход к публичному управлению, информационная безопасность несовершеннолетних.

## PUBLIC MANAGEMENT IN THE CONTEXT OF ENSURING INFORMATION SAFETY OF MINORS

*The article is devoted to the legal nature of public administration in the field of information safety of minors. The author explores the semantics of the key concept and notes that in modern legal science of Ukraine it is possible to distinguish such approaches to interpretation: systemic, activity-based, communicative, object-scientific. The researcher identifies such key features of public administration as: methodological soundness, determination by the evolution of social relations and the legal system in the context of globalization; progressiveness for society and the state; polyfunctionality; integration of elements; the breadth of legal reality; regulation of the activities of the subjects along with the scope for their initiative. The author notes that in modern conditions of Ukraine attention is shifted towards the state information security with a priority of technocratic views.*

*The article presents the author's approach to the structural-functional model of ensuring information safety of a minor. The author considers the main functions of public administration: methodological, analytical and forecasting, expert-evaluative, advisory, communicative, axiological, motivational, cultural, legal educational, suggestive, preventive, controlling and consolidating.*

**Key words:** public administration, functional approach to public administration, information safety of minors.

**Чорна В.Г.**

Національна академія внутрішніх справ

## ЩОДО ПИТАННЯ ІНСТИТУЦІЙНОЇ ВИЗНАЧЕНОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ОБМЕЖЕНЬ

*У статті автором здійснено аналіз понять інститут адміністративного права. Висвітлено правові позиції науковців щодо характеристик певного правового явища, що може бути віднесеним до інституту права. Визначено похідні характеристики цих понять. Розкрито зміст характеристик адміністративно-правових обмежень, які дозволяють стверджувати про інституційну визначеність. Виокремлено обов'язкові та факультативні елементи, які дають підстави стверджувати про наявність відокремленого адміністративно-правового інституту.*

**Ключові слова:** обмеження, правові обмеження, адміністративно-правові обмеження, періодизація, заборона.

**Постановка проблеми.** Трансформаційні перетворення, які мають місце сьогодні в Україні, відіграють важливу роль у визначенні векторів формування та реалізації державної політики, визначенні порядку діяльності суб'єктів адміністративного права, правовому становищі громадян України, іноземців та осіб без громадянства, а також захисті прав, свобод та законних інтересів. У процесах поступового переосмислення ідейних цінностей і правових положень, реформування і трансформування юридичних категорій важливе місце посіли інститути адміністративного права, тобто групи норм адміністративного права, які регулюють взаємопов'язані тісно однорідні суспільні відносини, наприклад, інститут публічної служби, інститут адміністративної відповідальності, інститут адміністративно-правового статусу особи, компетенційний інститут суб'єктів публічної адміністрації, інститут адміністративно-правових обмежень та ін.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання правових обмежень людини і громадянина свого часу були предметом досліджень П.П. Андрушко, Ю.В. Градової, Я.А. Колінко, С.О. Кузніченка, М.І. Матузова, О.В. Малько, П.М. Рабіновича, О.А. Савченко, М.В. Савчина, М.Ф. Селівона, М.І. Хавронюка.

**Постановка завдання.** Метою статті є наведення аргументів щодо визначення адміністративно-правових обмежень як окремого інституту адміністративного права.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Дослідження ролі кожного з інститутів адміні-

стративного права у зміцненні демократичних пріоритетів державотворення набуває розуміння того, що адміністративне право, на відміну від інших фундаментальних галузей права, зокрема конституційного, кримінального, цивільного, трудового, а також процесуальних аналогів, не може розвиватись як моноцентрична галузь. Саме тому слід говорити про поліструктурний характер адміністративного права. Наявність у системі адміністративного права різних інститутів дає можливість вести мову про масштаби та всеохоплюваність адміністративного права. Водночас слід зазначити, що кожен інститут адміністративного права містить у собі адміністративно-правові обмеження, які (завдяки своїм властивостям) стосуються різних груп суспільних відносин.

Зважаючи на зазначене, виникає потреба з'ясування відповідності ознак адміністративно-правових обмежень характеристикам, які дозволяють стверджувати, що адміністративно-правові обмеження є інститутом адміністративного права.

У правовій доктрині існують різні уявлення про правовий інститут як структурний елемент системи права. Наприклад, О.В. Бабкіна, К.Г. Волинка розкривають поняття «правовий інститут» як порівняно невелику, стійку групу правових норм, що регулюють певний різновид суспільних відносин у межах галузі або підгалузі права [1, с. 135–141].

Одним із перших дослідників поняття правового інституту та його сутності був С.С. Алексєєв, який пропонує під правовим інститутом розуміти законодавчо відокремлений комплекс юридичних

норм, який забезпечує цілісне регулювання цього різновиду відносин і вказує на три ознаки, що йому властиві: а) однорідність фактичного змісту, яка полягає в регулюванні строго визначеного різновиду суспільних відносин; б) юридична єдність (комплексність) норм (головна ознака). Вона свідчить про те, що норми, які утворюють інститут, виступають єдиним комплексом у сукупності з іншими інститутами, що складають нормативний механізм галузі; в) законодавча відокремленість. Науковець зазначає, що у суміжних галузях правового регулювання можуть виникати змішані правові інститути. Особливістю є наявність деяких елементів методу правового регулювання іншої (суміжної з основною) галузі права. У цілому, як продовжує далі С.С. Алексєєв, юридичний зміст змішаного інституту є однорідним, тому він входить у визначену галузь права. Але в його зміст проникли елементи методу, властиві іншій галузі права [2, с. 139–141]. На нашу думку, є не зовсім зрозумілим зміст виокремленого автором компонента інституту як однорідність фактичного змісту. У розумінні цього складника логічним убачається вести мову про предмет правового регулювання. Також виникає питання, що автор вкладає в зміст «юридична відокремленість»? Мабуть, це наявність окремого нормативно-правового акту, яким визначено інститут чи наявність окремих розділів, глав в нормативно-правовому акті. Таким чином, науковець до характерних ознак, які дозволяють вести мову про відокремленість правового явища як окремого самостійного інституту права, відносить такі: предмет правового регулювання, норми права, які урегульовують ці групи суспільних відносин, а також законодавчу відокремленість.

М.В. Цвік пише, що інститут права – це група взаємопов'язаних юридичних норм, що регулюють окремий вид суспільних відносин і є елементом системи права. Інститут права здійснює комплексний вплив на поведінку фізичних та юридичних осіб у різних сферах суспільного життя. Як і право в цілому, інститут права формується об'єктивно. Однією з основних ознак інституту права є тривалість його існування. За певних умов стабільний інститут права може оформитися у підгалузь або галузь права, як це сталося з авторським, винахідницьким правом, правом соціального захисту тощо [3, с. 701–702].

Ознака тривалості, на нашу думку, характерна і для окремих підгалузей адміністративного права, зокрема адміністративно-деліктного права, адміністративно-процесуального права та

ін. Однак тривалість існування інституту не може бути обов'язковою ознакою, яка дає можливість вести мову про виокремлення явища в окремий інститут, підгалузь чи галузь. У цьому разі за аналогією варто вести мову про такі ознаки, як масштабність, ціленаправленість та унормованість.

На думку С.А. Комарова, правовий інститут – основний елемент галузі права, первинний самостійний структурний підрозділ галузі, де правові норми групуються за юридичним змістом. Юридичні норми утворюють галузь не безпосередньо, а через правові інститути. Правовий інститут – це частина галузі права, що регулює самостійний вид однорідних суспільних відносин [4, с. 235]. Як нами було зазначено, наявність системи правових інститутів складають галузь права.

В.К. Колпаков зазначає, що в «чистому» вигляді правові інститути свого специфічного методу не мають і використовують метод своєї галузі права, а суміжним притаманні метод генетичний, тобто метод галузі, до якої він належить, і вкраплення методу суміжної галузі права [6].

Щодо адміністративно-правових інститутів зазначене зумовило: а) необхідність перегляду ролі, значення та місця в адміністративно-правовому просторі; б) спонукало до більш глибокого теоретичного дослідження природи, змісту, взаємозв'язків з інститутами інших галузей права; в) необхідність визначення структурних компонентів, складу цих компонентів, форм систематизації відповідних сегментів законодавства.

На підставі вищевикладеного вважаємо, що підставою виокремлення правового явища в окремий правовий інститут є системоутворювальна сукупність його обов'язкових та додаткових елементів.

На нашу думку, до обов'язкових елементів, які дають підстави стверджувати про наявність відокремленого правового інституту, є: а) норми права; б) предмет регулювання, який є системним складником предмета галузі права; в) інститут права не має свого специфічного методу правового регулювання. Він користується тим методом, який притаманний відповідній галузі права, тут ідеться про методи адміністративного права; г) наявність таких ознак, як інтегрованість, постійність, міжсферність.

До додаткових відносимо такі: 1) наявність суб'єктів; 2) об'єкти інституту права; 3) зміст відносин; 4) принципи адміністративно-правових обмежень; 5) наявність динамічних факторів; б) понятійно-категоріальний апарат.

Таким чином, для того, щоб стверджувати, що адміністративно-правові обмеження є окре-

ним інститутом адміністративного права, нам необхідно визначити зміст основних компонентів цього правового поняття: предмета правового регулювання, нормативної бази, суб'єктів, об'єкта.

Зазначимо, що концептуально ми відстоюємо точку зору, що адміністративно-правові обмеження слід розглядати також з боку його інституціонального складника, тобто адміністративно-правові обмеження є правовим інститутом, який уходить до системи (структури) галузі адміністративного права. Обґрунтуємо нашу позицію, розкриваючи зміст вищезазначених основних та додаткових компонентів цього поняття.

Першим елементом, наявність якого дає можливість говорити про адміністративно-правові обмеження як інститут адміністративного права, є *норма права*.

Адміністративно-правові обмеження регулюються окремими нормами права, причому залежно від сфери застосування ці обмеження урегульовують різні групи суспільних відносин, що виникають у зв'язку з необхідністю встановлення відповідних меж поведінки суб'єкта адміністративного права, а також захисту суб'єкта від зловживання волею іншого щодо останнього. Водночас, слід акцентувати увагу на тому, що не втрачається ознака однорідності фактичного змісту.

Аналізуючи з цих позицій зміст норм, що традиційно належать до групи адміністративно-правових, виділяють такі: а) власне адміністративно-правові (управлінські) норми, що регулюють відносини у сфері управління; б) норми, що регулюють правоохоронні відносини (передбачають склади адміністративних проступків і стягнення за вчинення адміністративних проступків).

Так, А.С. Васильєв у системі адміністративно-правових норм виділяє: а) норми, що регулюють управлінські та правозабезпечувальні суспільні відносини, які в сукупності утворюють управлінське право; б) норми, що регулюють правоохоронні відносини, які, на його думку, утворюють «поліцейське право». При цьому норми другої групи є універсальними, тому що охоронна функція (за аналогією з нормами кримінального права) не обмежується захистом від посягань лише адміністративно-правових відносин [5, с. 28–29].

Норми адміністративного права, у яких визначені адміністративно-правові обмеження, несуть у собі широке смислове наповнення. Так, вони можуть бути охоронними та регулятивними; управлінськими та правозабезпечувальними тощо. Головним призначенням цих норм є захист

прав, інтересів та свобод як фізичних і юридичних осіб, так і суб'єктів застосування, тобто суб'єктів владних повноважень.

Для управлінських відносин характерна численність типів фактів, яка зумовлена різноманітністю обставин і ситуацій, що мають юридичне значення у повсякденній організаційній діяльності з метою налагодження і удосконалення суспільних відносин у соціально-економічному комплексі держави. Наприклад, призначення на посаду, утворення організаційної структури, отримання ліцензії, прийняття управлінського акту тощо [6, с. 77].

Соціальна необхідність щодо адміністративно-обмежувальних норм зумовлена потребою держави адекватно реагувати на порушення прав та інтересів одних суб'єктів від вчинків інших суб'єктів. Підставою для здійснення активізації цієї функції держави є настання певних юридичних фактів (за В.Б. Ісаковим, на думку якого типологія юридичних фактів є необхідним засобом вивчення правових відносин і визначення їх галузевої належності) [7, с. 29].

Таким чином, вважаємо, що можна виділити такі групи норм, які дають можливість стверджувати, що адміністративно-правові обмеження є окремим інститутом адміністративного права: 1) норми, що забезпечують дотримання принципів законності, верховенства права, справедливості, пропорційності тощо під час застосування певного виду адміністративно-правового обмеження; 2) норми, що регламентують порядок застосування певних обмежень до того чи іншого суб'єкта адміністративного права у зв'язку з виконуваною ним роботою, соціальним статусом, вступом у певні правовідносини; 3) норми, що закріплюють підстави застосування певного виду обмежень; 4) норми, що визначають підстави та порядок притягнення до юридичної відповідальності у разі порушення встановлених законом адміністративно-правових обмежень; 5) норми, що визначають права і обов'язки суб'єкта, до якого застосовуються певні адміністративно-правові обмеження.

Тобто інститут адміністративно-правових обмежень формують норми, які регулюють неоднорідні та відносно самостійні суспільні відносини. Але за своїм змістом, як уже зазначалось вище, ці відносини є спорідненими, адже спрямовані на реалізацію відповідних завдань та функцій, що проявляються у формі встановлення меж поведінки суб'єкта залежно від об'єктивних ознак.

Таким чином, ці відносини об'єднуються спільним призначенням – метою функціонування та застосування. Окремо слід звернути увагу на те, що відносини, які виникають у зв'язку із застосуванням адміністративно-правових обмежень, регулюються не тільки нормами адміністративного права, а й інших галузей, зокрема цивільного, трудового, кримінального права тощо. Функціонування цих норм у межах інституту зумовлено специфікою сфери, яку вони урегульовують. Як указував професор Ф.М. Раянов, специфіку тієї чи іншої сфери суспільного життя можна розглядати як об'єктивний, системоутворювальний фактор правових спільностей [8, с. 12].

Юридична єдність інституту полягає в тому, що норми, які його утворюють, виступають єдиним комплексом, цілісною системою, котру утворюють Конституція України, закони України «Про запобігання корупції», «Про державну службу», «Про обмеження монополізму та недопущення недобросовісної конкуренції у підприємницькій діяльності», «Про громадські об'єднання» тощо. Таким чином, важливою детермінантною константою інституційної самостійності адміністративно-правових обмежень як окремого інституту адміністративного права є наявність у правовій спільності організаційно відокремленого нормативного матеріалу.

Вищевикладене дає можливість стверджувати, що норми інституту адміністративно-правових обмежень мають комплексний, системний характер, що проявляється, по-перше, у наявності комплексу норм, які регулюють неоднорідні та відносно самостійні суспільні відносини; по-друге, цей комплекс складається з норм різних інститутів та підгалузей адміністративного права, що відображають широкомасштабність та специфіку адміністративно-правових обмежень.

Звісно, найбільш ефективним способом формування ознаки самостійності інституту адміністративного права є видання єдиного кодифікованого акта, що охоплює відповідну спільність юридичних норм у цілому, однак у питаннях виокремлення адміністративних обмежень в окремий нормативно-правовий акт є не зовсім можливим, проте інституційна незалежність, на відміну від галузі, не передбачає обов'язковості існування відокремленого нормативно-правового акта. Однак, беручи до уваги таку характерну рису, як тривалість та універсальність, все ж таки було б доцільним замислитися над питанням виокремлення видів адміністративно-правових обмежень залежно від сфери встановлення в

окремі статейні норми відповідних базових нормативно-правових актів по типу Закону України «Про запобігання корупції».

Другим елементом, який дає можливість стверджувати, що адміністративно-правові обмеження є окремим інститутом адміністративного права, є наявність *предмета правового регулювання*. У загальній теорії до предмета адміністративного права відносять суспільні відносини, що складаються стосовно здійснення публічною адміністрацією своїх функцій владно-організуючого спрямування. Причому в науковій і навчальній літературі в це поняття вкладається різний зміст (від управлінської діяльності органів державної виконавчої влади до виконавчо-розпорядницької діяльності будь-яких державних структур, органів, що здійснюють функції, делеговані державою, структур публічної влади, що функціонують на засадах самоврядування).

Відносини, що виникають у зв'язку з реалізацією адміністративно-правових обмежень, за своїм характером є різновидовими. Так, на нашу думку, особливостям цих відносин є такі:

1) їх можна назвати відносинами управлінського характеру. Застосування (як форма реалізації адміністративно-правових обмежень) передбачає застосування адміністративно-правових обмежень лише суб'єктами публічної адміністрації в процесі здійснення владно-розпорядчої діяльності. Так, не дивлячись на те, хто є суб'єктом-контрагентом (авторське визначення суб'єкта, щодо якого адресовано адміністративно-правове обмеження), цей вид обмежень устанавлюється лише нормами адміністративного права, а застосовується Президентом України, Кабінетом Міністрів України, центральними органами виконавчої влади, центральними органами виконавчої влади зі спеціальним статусом, місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування в частині виконання делегованих повноважень;

2) підставою виникнення цих відносин є наявність юридичного факту порушення прав та інтересів суб'єктів, які держава повинна захищати. Тут ідеться не лише про факт учинення порушення норм адміністративного законодавства, але й про захист прав та інтересів шляхом попередження можливих порушень. Наприклад, порушення корупційних адміністративно-правових обмежень, порушення адміністративно-правових обмежень компетенційного характеру тощо;

3) ці відносини можуть виникати у зв'язку з настанням подій, тобто настання ситуацій, які

не залежать від волі людини. Так, наприклад, адміністративно-правові відносини обмежувального спрямування мають місце під час настання епідеміологічної, епізоологічної ситуацій, під час запровадження надзвичайного стану чи воєнного стану тощо. адміністративно-правових режимів;

4) порушення цих адміністративно-правових відносин спричиняє настання негативних наслідків щодо правового становища суб'єкта-контрагента у вигляді настання адміністративної відповідальності. Наприклад, порушення адміністративно-правових обмежень, які визначені в Законі України «Про запобігання корупції», спричиняє настання не лише адміністративної відповідальності, але і кримінальної, дисциплінарної та/або цивільно-правової відповідальності;

5) ці відносини виникають не лише у зв'язку з порушенням адміністративно-правових обмежень, але і під час правомірної поведінки суб'єкта, тобто під час реалізації адміністративно-правових відносин у формі виконання, використання та дотримання.

6) мають вертикальну та горизонтальну систему координат. Ця особливість дає можливість стверджувати, що адміністративно-правові обмеження є самостійним інститутом адміністративного права, яким притаманна така риса, як багаторівневість суспільних відносин, що виникають у зв'язку застосуванням адміністративно-правових обмежень. Вона проявляється у структурі цього інституту. На горизонтальному рівні інститут складається із субінститутів та

сукупності відповідних норм, які не увійшли до їх складу. Вертикальна структура враховує різну юридичну силу правових норм, тобто вони знаходяться між собою у відносинах ієрархії [9, с. 180]. Структура системи може характеризуватися як по «горизонталі» (коли маються на увазі зв'язки між однотиповими, однопорядковими компонентами системи, наприклад, обмеження, пов'язані з прийняттям на державну службу, обмеження, пов'язані з перебуванням на публічній службі, обмеження, що виникають у зв'язку з пересуванням по території України тощо), так і по «вертикалі» суб'єкти публічної адміністрації уповноважені застосувати (приводити в дію) адміністративно-правові обмеження, таким чином, установлюючи та визначаючи межі та норми поведінки суб'єктів).

Таким чином, характер відносин (зміст, особливості реалізації, правові риси суб'єктів), що виникають у зв'язку з реалізацією адміністративно-правових обмежень, свідчать про самостійну групу обмежувальних відносин, що складають предмет адміністративного права. Єдність розуміння поняття «інституту адміністративно-правових обмежень» полягає в тому, що кожний правовий інститут регулює суворо визначений різновид суспільних відносин, що охоплюються цією галуззю чи підгалуззю. Вихідною теоретичною базою для визначення предмета регулювання адміністративно-правових обмежень (як окремої інституції) є концепція поділу обмежувальних відносин на управлінські й охоронні.

#### Список літератури:

1. Бабкіна О.В., Волинка К.Г. Теорія держави і права у схемах і визначеннях: Навч. посіб. О.В. Бабкіна, К.Г. Волинка. Київ: МАУП, 2004. 144 с.
2. Алексеев С.С. Проблемы теории права. Курс лекций. В 2-х т. Т. 1. Основные вопросы теории социалистического права. Свердловск: Свердлов. юрид. инст., 1972. 369 с.
3. Цвік М.В. Інститут права // Юридична енциклопедія: В 6 т. Київ: Видавництво «Українська енциклопедія» імені М.П. Бажана, 1999. Т. 2. С. 701–702.
4. Комаров С.А. Общая теория государства и права: Учебник. 6-е изд. доп. Санкт-Петербург: Изд. Юрид. ин-та, 2001. 348 с.
5. Васильев А.С. Административное право Украины (общая часть): Учебное пособие. Харьков: Одиссей, 2001. 288 с.
6. Колпаков В.К. Деліктний феномен в адміністративному праві України: дис. ... докт. юрид. наук зі спец. 12.00.07 теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право, Київ: Національна академія внутрішніх прав, 2005. 454 с.
7. Исаков В.Б. Юридические факты в советском праве. Москва: Юридическая литература, 1984. 144 с.
8. Раянов Ф.М. Предмет и система сельскохозяйственного права. Учебное пособие. Уфа: Издательство Башкирского университета, 1980. 340 с.
9. Гафурова О.В. Теоретико-правові підходи до визначення інституту соціального розвитку села. Часопис Київського університету права. 2012. № 2. С. 277–281.

## К ВОПРОСУ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ ОПРЕДЕЛЕННОСТИ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ ОГРАНИЧЕНИЙ

*В данной научной статье автором осуществлен анализ понятий институт административного права. Освещены правовые позиции ученых относительно характеристик определенного правового явления, что могут быть отнесены к институту права. Определены производные характеристики данных понятий. Раскрыто содержание характеристик административно-правовых ограничений, которые позволяют утверждать об их институциональной определенности. Выделены обязательные и факультативные элементы, которые дают основания утверждать о наличии обособленного административно-правового института.*

**Ключевые слова:** ограничения, правовые ограничения, административно-правовые ограничения, периодизация, запрет.

## CONCERNING THE INSTITUTIONAL DEFINITION OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL CONSTRAINTS

*In this scientific article the author analyzes the concepts of the institute of administrative law. The legal positions of scientists concerning the characteristics of a certain legal phenomenon which can be attributed to the institute of law are highlighted. The derivative characteristics of these concepts are determined. The content of the characteristics of administrative and legal constraints, which allows to assert their institutional certainty, is disclosed. The compulsory and optional elements, which give grounds to assert the presence of a separate administrative-legal institute, are singled out.*

**Key words:** restrictions, legal restrictions, administrative restrictions, periodization, prohibition.

## КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ; КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО

УДК 343.97

**Британська О.В.**

Міжрегіональна академія управління персоналом

### ФАКТОРНА ОБУМОВЛЕНІСТЬ ЗЛОЧИННОЇ ПОВЕДІНКИ НЕПОВНОЛІТНІХ

*У даній публікації здійснено спробу визначити факторну обумовленість злочинної поведінки неповнолітніх із урахуванням причин та умов, що породжують та сприяють (обумовлюють) вчиненню злочинів неповнолітніми особами.*

*Розглянуті питання щодо різних підходів розуміння причин та умов злочинності, детермінантів, інших понятійних категорій, що в сукупності становлять факторну обумовленість злочинності неповнолітніх.*

*Запропоновані нові сучасні підходи для встановлення причин і умов злочинної поведінки неповнолітніх та можливість мінімізації в частині забезпечення запобігання злочинності неповнолітніх.*

**Ключові слова:** факторна обумовленість, запобігання злочинності неповнолітніх, детермінанти, причини та умови злочинності.

**Постановка проблеми.** Будь-яке дослідження має починатися з визначення актуальності та важливості для суспільства чи окремої групи. Ураховуючи інтрапсихічні особливості неповнолітніх як певної вікової групи, окремо потрібно розглядати всі процеси, які відбуваються в їх середовищі. Це може стосуватися й злочинів, які вчиняються такою групою осіб. Наскільки проблема злочинності серед неповнолітніх є актуальною, можна зробити висновок зі статистичних даних показників, офіційно закріплених у публічній інформації відомств та власними дослідженнями, що можуть виражатися в опитуванні, інтерв'юванні, анкетуванні з метою визначення рівня проблеми в суспільстві.

Так, в Єдиному звіті про осіб, які вчинили кримінальні правопорушення станом на 1 жовтня 2018 року, із 86311 осіб кількість неповнолітніх становила 2857 осіб (до 14 років – 103 особи, з 14 до 15 років – 888 осіб, 16-17 років – 1866 осіб). Якщо брати до уваги порівняльні дані кількості неповнолітніх із дорослими особами, які вчинили злочини, можна визначити частку неповнолітніх у процентному співвідношенні як 3% від загальної

кількості виявлених осіб, які вчинили кримінальні правопорушення [1, с. 7].

Проте жодним чином означені дані не дають реального відображення ситуації, що склалася в державі відносно злочинності неповнолітніх.

Складна криміногенна ситуація стимулює представників різних галузей науки (юристів, соціологів, педагогів, психологів) вивчати причини зростання злочинності неповнолітніх та шукати ефективні заходи щодо запобігання правопорушенням та злочинам серед неповнолітніх. Сутність таких досліджень полягає в розгляді злочинності неповнолітніх як соціального феномену, аналізі причин та умов, які так чи інакше сприяли вчиненню злочинів дітьми.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Проблема протиправної поведінки неповнолітніх протягом останніх років інтенсивно досліджувалася як вітчизняними, так і зарубіжними вченими. Аналіз праць, тією чи іншою мірою присвячених проблемі нашого дослідження, дозволяє окреслити коло розглядуваних ними питань. Так, вивченням мотивації протиправної поведінки дітей займалися І.О. Бандурка, С.А. Белі-

чева, В.І. Ветров, А.П. Закалюк, А.Й. Міллер, К.Є. Ігошев, А.П. Тузов, І.К. Туркевич. Негативні впливи мікросередовища на формування злочинної поведінки неповнолітніх досліджували А.П. Зелінський, В.М. Оржеховська, В.М. Кудрявцев, В.І. Шакун, М.Д. Шаргородський та інші. Заходи та засоби попередження правопорушень та злочинів серед неповнолітніх вивчали Г.А. Аванесов, Ю.Д. Блувштейн, А.А. Герцензон, О.М. Джужа, А.Є. Жалінський, П.П. Михайленко, І.В. Однолько, Т.А. Третьякова, Н.С. Юзікова, Н.В. Яницька та інші.

Слід зазначити, що проблематиці злочинності неповнолітніх в Україні було присвячено чимало дисертацій, зокрема: «Злочинність неповнолітніх: закономірності розвитку, теорія та практика запобігання і протидії їй в Україні» (Н.С. Юзікова, 2017 р.), «Сучасні тенденції злочинності дітей та діяльність органів внутрішніх справ щодо її запобігання» (Ю.С. Завгородня, 2010 р.), «Психолого-правові засади попередження корисливої злочинності дітей» (Д.М. Тичина, 2010 р.), «Сім'я як суб'єкт запобігання злочинності неповнолітніх» (Н.М. Градецька, 2010 р.), «Удосконалення діяльності навчальних закладів щодо запобігання злочинності неповнолітніх в Україні» (Л.С. Дубчак, 2007 р.), «Запобігання злочинності неповнолітніх в Україні спеціальними органами та установами» (Т.Л. Кальченко, 2004 р.), «Особливості провадження в справах про злочини неповнолітніх» (М.О. Карпенко, 2004 р.), «Криминологічні аспекти сімейного виховання (І.П. Васильківська), «Криминологічна характеристика девіантної поведінки» (С.М. Корецький, 2003 р.), «Особливості кримінальної відповідальності неповнолітніх в Україні (В.М. Бурдін, 2002 р.), «Рецидивна злочинність молоді та її попередження» (Н.М. Пісоцька, 2001 р.), «Проблеми соціальної адаптації неповнолітніх, звільнених із виховно-трудова колоній» (А.О. Яровий, 2001 р.), «Криминологічні проблеми боротьби зі зґвалтуваннями, вчинюваними неповнолітніми» (М.М. Корчовий, 2000 р.), «Делінквентність дітей до чотирнадцятирічного віку (криминологічні проблеми)» (В.Ф. Мороз, 1999) та інші вчені.

Окремо слід визначити потужну базу наукових досліджень вчених київської криминологічної школи, присвячених означеній проблемі запобігання злочинності неповнолітніх у сфері корисливих, рецидивних, насильницьких злочинів (Грох Л.М. «Запобігання крадіжкам, що вчиняються неповнолітніми в Україні», Кідіна Н.В. «Криминологічні засади індивідуалізації покарання непо-

внолітніх в Україні», Коренюк А.А. «Взаємодія органів пробації з релігійними організаціями в запобіганні рецидивним злочинам неповнолітніх в Україні», Дьордй В.І. «Криминологічна характеристика та запобігання органами внутрішніх справ зґвалтувань, що вчиняються неповнолітніми», Тичина Д.М. «Психолого-правові засади попередження корисливої злочинності дітей», Яницька Н.В. «Групова корисливо-насильницька злочинність молоді та її попередження», Кулакова Н.В. «Групова корисливо-насильницька злочинність молоді та її попередження»).

Ми не обмежуємося виключно монографічними працями вищезазначених вчених, але вказуємо на необхідність їх аналізу з метою подальшого ефективного аналізу на основі методу узагальнення, анкетування, статистичного, порівняльно-правового, компаративістського та інших методів дослідження з урахуванням сучасних потреб життєдіяльності українського населення, рівня криминогенної ситуації та стану соціально-економічного забезпечення.

**Постановка завдання.** У межах обраної нами теми дослідження першочерговим завданням визначено встановлення об'єктивної дійсності ситуації в середовищі неповнолітніх, визначення переліку причин та умов (факторів, обставин, детермінантів, чинників), що зумовлюють виникнення протиправної (злочинної) поведінки неповнолітнього.

Тому в межах нашого дослідження першочерговим, на наш погляд, має бути визначення факторної обумовленості, тобто причин та умов, які сприяють вчиненню злочинів неповнолітніми в сучасних умовах.

**Виклад основного матеріалу.** Так, перебуваючи в закладах шкільної освіти, ми розробили анкету для з'ясування питань, які є актуальними в першу чергу для неповнолітніх.

За результатами анонімного анкетування в межах міста Києва, у вересні 2018 року було проанкетовано 228 учнів 5-9 класів та з'ясовано ряд питань, що можуть сприяти визначенню причин, які спонукають неповнолітніх до протиправних діянь, їх мотиваційну потребу та потребу в необхідному щасливому зростанні.

На підставі проведеного анкетування, використовуючи розроблені Ю.С. Завгородньою критерії для анкетування в межах дослідження детермінації злочинності неповнолітніх в Україні, зроблено висновок, що для неповнолітніх характерні: чутливість до зовнішнього впливу як позитивного, так і негативного; активний пошук ідеалу; нетер-

пимість до обману, фальші, невідвертості; схильність до романтизму. Неповнолітні засвоюють норми поведінки й моральні цінності сім'ї, середовища, членом якої вони є.

До першочергових потреб неповнолітніх віднесено: необхідність налагодження взаємопорозуміння між вчителем і учнем та учнів між собою, особливо щодо старшокласників; необхідність забезпечення безпеки на вулиці від злочинців, на дорозі, в місцях громадського транспорту; потреба в знаннях, пов'язаних із захистом своїх прав та обов'язків дорослих осіб перед дітьми, а також увага з боку держави до дітей та їх соціальне та освітнє забезпечення; необхідність застосування до злочинців більш серйозних мір покарання.

Такі відповіді спонукали до висновків, що можуть входити до площини завдань, які повинні вирішувати правоохоронні органи, психологи шкільних закладів освіти, а також органи державної влади та місцевого самоврядування.

На сьогодні існують декілька важливих факторів, що обумовлюють невідповідність існуючої проблеми зі злочинністю неповнолітніх офіційним показникам.

Як зазначають експерти, злочинність в Україні «молодшає» через соціальні та економічні труднощі, занепад моральності, знецінення ролі сім'ї та школи. Особливо негативно впливає на ситуацію збільшення частки неблагополучних та неповних сімей. Так само слід відзначити зростання кількості випадків порушення прав неповнолітніх як батьками, так і суспільними та владними інститутами. Часто неповнолітні вчиняють злочини або під стороннім впливом, або зовсім не усвідомлюючи міри своєї відповідальності та наслідків протиправної діяльності. Педагогічна занедбаність, соціальні проблеми, зростання рівня агресії в поведінці, що спонукає неповнолітніх до вчинення злочинів та певною мірою спричинено впливом економічної кризи та більш жорсткими «умовами виживання», зумовлюють необхідність вдосконалення та диференціації форм і методів соціально-виховного, психологічного впливу на таких неповнолітніх, зміни підходів до формування сприятливих моделей соціально-педагогічного та соціально-психологічного середовища в місцях роботи з ними, вдосконалення системи супроводу, моніторингу та перегляду індикаторів процесу соціальної реабілітації таких дітей.

Не заперечуючи зазначених обставин, що сприяють злочинності неповнолітніх, В.М. Бурдін визначає необхідність «компромісного вирішення кримінально-правового впливу на неповнолітніх

злочинців, ...адже входять між собою в колізію, з одного боку, інтереси суспільства, які потребують захисту, а з іншого – інтереси охорони молодого покоління, важливість яких для майбутнього кожної нації не викликає сумнівів» [2, с. 3]. Про суспільну моральну потребу захисту неповнолітніх на монографічному рівні вказує й сучасна вчена-кримінолог Н.С. Юзікова через призму генези злочинності неповнолітніх та їх місце і роль у суспільстві, починаючи із Середньовіччя й до нині злочинності неповнолітніх у XXI столітті. А для розуміння факторів, що детермінують соціально неприйнятну поведінку частини неповнолітніх і розробку заходів запобігання їй, доцільним вважає проаналізувати соціально-економічні умови життя неповнолітніх як першочергову причину виникнення злочинного наміру та його реалізації [3, с. 224, 228].

Про причинний комплекс або, так би мовити, факторну обумовленість вказує В.В. Зотов: «Однією з причин стану злочинності серед неповнолітніх також є стрімкий розвиток інформаційно-телекомунікаційних технологій, який одночасно формує інформаційно-комунікативне середовище, для якого, у свою чергу, притаманні: віртуальність – як існування речей, подій, процесів тощо; глобальність – як існування єдиних, універсальних для всієї системи відносин, усіх локальних співтовариств (формальних і неформальних) та інститутів взаємодії; фрагментарність – властивість, що характеризується уривчастістю та неповнотою» [4, с. 10].

У свою чергу, вчена Ю.А. Дорохіна, досліджуючи злочини проти власності в межах кримінально-правових положень та поділяючи наукову позицію Н.С. Юзікової, означає спектральну основу девіантної поведінки неповнолітніх через факторову залежність від віртуального простору в мережі Інтернет, про що наводять приклади з практичної діяльності. Визначено, що віртуалізація є однією з причин збільшення кількісних та якісних показників злочинів, у тому числі і проти власності, що породжує кібердевіантність та кіберзлочинність. Це, у свою чергу, впливає на зміни в динаміці, структурі та рівні злочинності загалом та злочинності неповнолітніх зокрема [5, с. 286]. Усе зазначене сприяє необхідності в мінімізації вікових меж законодавчо визначених суб'єктів злочину. Якщо, наприклад, за деяку категорію злочинів кримінальна відповідальність може наставати з 14-річного віку, а у всіх інших випадках загальним суб'єктом злочину може бути фізична осудна особа, яка досягла 16-річного віку,

то можливо зменшити вік до 13 або й до 12 років, залежно від виду злочину за ступенем тяжкості, способом вчинення, наприклад, якщо злочин вчинення особою у віці 12 років із особливою жорстокістю та іншими насильницькими діями, що спричинили смерть потерпілої особи.

Окрім означеного, новим фактором для України в останні 4 роки визначено й «фактор війни», або «фактор тимчасової окупації та територіальної непідконтрольності», або «фактор внутрішньої міграції». Будь-яке їх визначення не змінює сутності наявної проблеми, яка вирізняється особливістю саме для нашої країни. Про цей причиновий комплекс не написано в жодному з класичних підручників із криминології чи кримінального права. Це є нововиявленим фактором, що є тимчасовим щодо воєнізованих дій та, можливо, постійним для непідконтрольної території АР Крим. Необхідність визначення такого фактору зумовлена тим, що конституційно визначена територія України є недоступною для реалізації соціально-економічної політики України, для освітньо-просвітницької діяльності та для нормальної життєдіяльності громадян України. Криминогенність означених територій є надто високою, але офіційно незареєстрованою, а тому неможливою для застосування будь-яких заходів запобігання. Очевидно, що на цих територіях зростають неповнолітні, які характеризуються девіантною, протиправною або злочинною поведінкою, однак з об'єктивних причин не можуть бути визначені як суб'єкти злочину та притягнуті до кримінальної відповідальності за Кримінальним кодексом України. Фактично в таких адміністративно-територіальних одиницях може бути найбільший рівень латентності, а особи, які вчинюють кримінальні правопорушення, перебувають за межами закону, в тому числі й неповнолітні. Вочевидь, це великий резерв дорослих злочинців, до яких наразі застосувати будь-які заходи реагування видається неможливим.

Вирішити означену проблему в межах законодавчого регулювання або на рівні міждержавної домовленості з країною-агресором може тільки певне коло осіб. Роль правоохоронних інституцій, громадськості, соціуму для подолання «фактору війни» або «фактору тимчасової окупації та територіальної непідконтрольності», «фактору внутрішньої міграції» є мінімальною.

Саме такі негативні фактори породжують злочинність неповнолітніх, а їх вирішення може бути важливим превентивним механізмом у мінімізації злочинних проявів серед неповнолітнього населення.

Причини й умови злочину за своїм значенням і змістом є хоч і не рівнозначними, але тісно пов'язаними категоріями, складаючись із сукупності взаємодіючих між собою обставин, до яких належать: 1) особливості об'єкта посягання та наявність криминогенних факторів (делінквентна поведінка жертви тощо); 2) антисуспільна установка особистості обвинуваченого та причини її формування; 3) конкретні життєві ситуації, які у взаємодії з внутрішніми якостями особистості обвинуваченого спричинили злочин та сприяли його вчиненню.

Існує також думка, що причина злочину, у свою чергу, може полягати в таких обставинах: 1) антисуспільні погляди особи, яка вчинила злочин; 2) зовнішні обставини, що сформували ці погляди; 3) життєві ситуації, які у взаємодії з позицією особи зумовили злочинну дію.

Об'єднуючи понятійні категорії в єдину складову частину факторної обумовленості злочинності неповнолітніх, пропонуємо, крім загальноприйнятих причин, що сприяють вчиненню злочинів, визначити недостатню увагу, вади сімейного виховання, негативний вплив оточення, підбурювання з боку дорослих, негативний вплив засобів масової інформації, безаглядність.

Із цією метою можливим є застосування заходів попередження і усунення істотних порушень нормальних умов життя і виховання шляхом контролю і нагляду, усунення джерел негативного впливу, цілеспрямоване коригування відхилень у розвитку особи на початковій стадії.

Розглядаючи проблему злочинності серед неповнолітніх сьогодні необхідно виділити сукупність обставин та факторів, що сприяють її збільшенню. Але одним з основних цих факторів неодмінно є сім'я, в якій виховуються майбутні правопорушники і злочинці. Існують такі сім'ї, де дітям ще з дитячого садка приділяють недостатньо уваги, закривають очі на їх погану поведінку, безвідповідальне ставлення до оточуючого світу та людей, захоплюють їх розбещеність та примхи, сприяють набуттю ними поганих звичок. Сукупність всіх цих якостей надалі може стати образом життя, що неухильно приведе таку людину на злочинний шлях. Іншим фактором є безцензурний показ кіно та відеофільмів, які своїм змістом провокують молодь до імітації поведінки «героїв» кривавих та насильницьких стрічок, порнофільмів тощо. Втілення такої поведінки у власне життя підлітка з недостатньо стійкою психікою чи відсутністю моральних цінностей також допомагає йому знайти своє «місце» у світі. Прагнення до задоволення життєвих потреб за прототипом західного образу життя тягне за собою розпо-

всюдження у підлітків бажання наживи будь-яким, у тому числі й кримінальним способом.

**Висновки.** Сукупність означених проблем може вирішуватися в межах реалізації державних (регіональних) програм протидії кримінальним правопорушенням із визначеними напрями запобігання, суб'єктами запобігання, термінами для виконання та бюджетним фінансуванням для реалізації завдань.

Окрім цього, має бути уніфіковано понятійний апарат у даному контексті з метою єдиного підходу до вирішення питань запобігання злочинності неповнолітніх. Ураховані положення статті дають можливість запропонувати, крім існуючих понять причин та умов злочинності, розглядати поняття факторної обумовленості, що, на наш погляд, є більш ширшим поняттям і потребує уваги на належному науковому рівні.

#### Список літератури:

1. Статистична інформація про стан злочинності та результати прокурорсько-слідчої діяльності. Генеральна прокуратури України. URL: <http://www.gp.gov.ua/ua/statinfo.html>.
2. Бурдін В.М. Особливості кримінальної відповідальності неповнолітніх в Україні: дис. ... к. ю. н. 12.00.08 – кримінальне право і криминологія; кримінально-виконавче право; Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ, 2001. 15 с.
3. Юзікова Н.С. Суспільство і злочинність неповнолітніх у розрізі епох (від Давнини і Середньовіччя до XXI століття): монографія. Д.: Ліра, 2015. 328 с.
4. Зотов В.В. Новые информационные технологии: фактор трансформации общественно-экономической формации или начало информационного общества. Вестник Моск. Академии рынка труда и информационных технологий. 2006. С. 8–11.
5. Дорохіна Ю.А. Злочини проти власності. Теоретико-правове дослідження: монографія. Київ: Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2016. 744 с.
6. Завгородня Ю.С. «Детермінація злочинності неповнолітніх в Україні». Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. 2010. № 1.

### ФАКТОРНАЯ ОБУСЛОВЛЕННОСТЬ ПРЕСТУПНОГО ПОВЕДЕНИЯ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ

*В публикации была сделана попытка определить факторную обусловленность правонарушений несовершеннолетних с учетом причин и условий, которые порождают и облегчают (обуславливают) совершение преступлений несовершеннолетними.*

*Рассмотрены вопросы, касающиеся различных подходов к пониманию причин и условий преступлений, детерминант и других концептуальных категорий, которые вместе составляют факторную обусловленность правонарушений несовершеннолетних.*

*Предложены новые современные подходы к установлению причин и условий преступности среди несовершеннолетних и возможности минимизации в части обеспечения предотвращения преступности среди несовершеннолетних.*

**Ключевые слова:** факторная обусловленность, предотвращение преступности среди несовершеннолетних, детерминанты, причины и условия преступления.

### FACTOR CONDITIONALITY OF MINOR CRIMINAL BEHAVIOUR

*In this publication, an attempt was made to determine the factor conditionality of juvenile delinquency taking into account the causes and conditions that give rise to and facilitate (condition) the commission of crimes by minors.*

*Issues concerning different approaches to understanding the causes and conditions of crime, determinants, and other conceptual categories, which together constitute the factor conditionality of juvenile delinquency, are considered.*

*New modern approaches are proposed for establishing the causes and conditions of juvenile delinquency and the possibility of minimization in the part of ensuring the prevention of juvenile delinquency.*

**Key words:** factor conditionality, prevention of juvenile delinquency, determinants, causes and conditions of crime.

**Busol O. Yu.**

Taurida National V.I. Vernadsky University

## SYSTEM OF SPECIALIZED PUBLIC ANTI-CORRUPTION INSTITUTIONS IN UKRAINE: PROBLEM OF CLASSIFICATION

*The article is devoted to the problem of classification of specialized anti-corruption state bodies. It considers the opinions of scientists, domestic anti-corruption legislation in this sphere and the classification of foreign state bodies for combating corruption. The classification of state bodies for the prevention and counteraction of corruption was made in accordance with the type of their formation and the nature of their activity.*

**Key words:** *system of anti-corruption institutions, classification, specialized anti-corruption state bodies, combatting corruption, subjects of counteraction to corruption, subjects of counteraction to corruption crime.*

**Formulation of the problem.** According to the Constitution of Ukraine [1], state power is exercised on the basis of its division into legislative, executive and judicial one. The legislative, executive and judicial bodies exercise their powers within the limits established by the Basic Law and in accordance with the Laws of Ukraine. The state bodies that carry out activities for counteraction and prevention of corruption in Ukraine are not precisely classified because they have not developed clear criteria for their establishment and functioning. In this case, it's appropriate to be guided by the understanding of what is actually included in the content of the work on the prevention of corruption, because it can be carried out by the bodies both directly (this is the main function and tasks of a certain subject's activity) and indirectly (as just one of the other functions). Counteraction against corruption is a system of legal, organizational, social, ideological, psychological measures that are carried out both at the state and local levels, that are taken in complex or separately, and are aimed at minimizing the dangerous impact of corruption manifestations on the development of society. The "counteraction against corruption" includes measures carried out by all members of society in the person of its institutions, individuals and legal entities that are aimed at minimizing corruption, eliminating or neutralization of its consequences and conditions in accordance with these bodies' responsibilities for exercising state functions, as well as being carried out based on their own initiative [2, p. 184; 3]. Anti-corruption subjects are divided into specialized and general ones. The activities of specialized subjects arise from their responsi-

bilities stipulated by law or by public authority, which are stated in regulatory legal documents. General subjects should be considered all others, whose activities are aimed at countering criminal corruption. The Law of Ukraine "On Prevention of Corruption" [4] defines a specific list of subjects that take measures to prevent and combat corruption. For the general understanding and well-defined use by all entities, the term "subjects of counteracting corruption" as well as for the purposes of this Law [4] is defined by the author of the article as "a society represented by its institutions, all individuals and legal entities who take measures aiming at minimization of corruption, elimination or neutralization of its consequences and conditions, in accordance with the Law of Ukraine "On Prevention of Corruption", in accordance with their responsibilities for performing state functions, as well as being carried out based on their own initiative" [3, p. 23].

Given the definition by the author of the term "criminal corruption" as a statistically determined set of criminal acts of individuals and groups which, according to the criminal law, are corruptive crimes [3, p. 23], it is logical to assume that anti-corruption authorities as the subjects of counteracting corruption can be classified as: 1) state bodies for combating corruption; 2) state bodies for combating criminal corruption. The second group, in view of its tasks and functions, includes specialized anticorruption bodies as follows: the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, the State Investigation Bureau, the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office as an independent structural unit of the General Prosecutor's Office of Ukraine.

Quite a wide range of problems of state bodies for combating corruption and criminal corruption requires their generalization and system classification. This will enable, in the specific circumstances of a single body activity, to analyze the impact on its activities of the individual functional constituents of other bodies.

**Analysis of recent research and publications.** The classification of specialized anti-corruption state bodies of foreign countries was provided by B.V. Romanyuk, O.Yu. Busol [5] in their writings. The conclusion of O.V. Shevchenko goes in line with the previous studies of the author of this article, which states that the clear principles of organization of the system of state bodies for the prevention of criminal corruption are based on their clear hierarchy and structuring, the division of their competences, the comprehensive nature of their activity, the inadmissibility of unlawful interference in their activity, as well as the obligation of sharing information between them. In order to positively influence the legal consciousness of society, the principle of openness and transparency of the activity of state authorities and local self-government bodies can be considered as the basic one [6]. E.D. Skulysh considered the State Investigation Bureau as a specially authorized subject in the field of combating corruption [7], but at the same time he did not touch upon the classification problems of all state anti-corruption bodies in Ukraine. In the meantime, for example, S.O. Shatrava, while analyzing domestic normative acts in the field of preventing corruption, classifies the subjects, which the state authorizes to take measures to prevent and counteract corruption and which outline the general directions of exercising their powers, into three following groups: 1) subjects with general authority; 2) subjects with special powers; 3) subjects with powers of participation in anti-corruption measures [8]. However, the author raises the question if such classification can be guided by considering bodies fighting corruption and criminal corruption as a system. The purpose of this article is to provide a general classification of anti-corruption state bodies of Ukraine, which, according to the author, should form an integral system.

**Presentation of basic material of research.** According to scientific research and development [8], *the first group of subjects* involved in preventing and combating corruption includes entities with general powers that were not specifically established to directly counteract corruption, but were empowered to counteract corruption as follows: the President of Ukraine, who within the limits of his authority approves national programs, concepts, etc.; The Ver-

khovna Rada of Ukraine, as the only legislative body in Ukraine; The Cabinet of Ministers of Ukraine, as the supreme body in the system of executive power bodies, which creates and liquidates structural subdivisions of executive bodies, in particular subdivisions whose activities are aimed at preventing and combating corruption; Attorney General of Ukraine in the implementation of his constitutional status. This classification is somewhat not consistent with the authors' definitions of subjects counteracting corruption, who believes that the list provided by S.O. Shatrava is not entirely correct. Thus, the above-said scientist placed in one line both officials and the anti-corruption institutions themselves. In addition, not all subjects are included in the group of subjects with general authority. Therefore, the principle of inclusion in the specified category by S.O. Shatrava precisely these subjects as mentioned above is not very clear.

**The second group of subjects with special powers** is made up of specially authorized subjects countering corruption. These subjects are defined by the Law of Ukraine "On Prevention of Corruption" [4] which take measures to prevent and counteract corruption and which also directly detect, stop, or investigate corruption or related offenses, namely: 1) the prosecutor's office; 2) the bodies of the National Police of Ukraine; 3) National Anti-Corruption Bureau of Ukraine; 4) National Agency for the Corruption Prevention. The specified group also raises similar questions mentioned before about placement of these bodies in one line. So, if the public prosecutor's offices and National Police's bodies are actually state bodies that carry out their functions not only to counteract corruption but also others, that is, they are not specialized ones, then the National Anti-Corruption Bureau is a specialized law enforcement body that is responsible for prevention, detection, cease, investigation and disclosure of corruption crimes. As for the National Agency for the Corruption Prevention, in our opinion, it does not relate either to the first or the second type, but it only performs a preventive function in ensuring the facilitation and implementation of state anti-corruption policy and which is not investigating criminal offenses itself.

The Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office operates separately within the structure of the Prosecutor General's Office of Ukraine, whose very name indicates that it is of particular importance in the hierarchy of the subjects countering criminal corruption.

The Law of Ukraine "On Prevention of Corruption" [4] does not define the State Investigation Office as a specially authorized subject of anti-corruption,

but, on the basis of its tasks and functions, it plays an important role in the disclosure of corruption crimes. It is obvious that measures to prevent corruption within the scope of their competence are also taken by other law enforcement agencies, for example, the Security Service of Ukraine.

*The third group consists of the subjects who “have the right to participate in the prevention and fight against corruption”.* However, in certain cases, they have also the right to take measures to stop corruption offenses, to promote the restoration of violated rights or interests of the state, individuals and legal entities, to participate in information and research provision of measures aimed at prevention and counteraction of corruption and to be involved in such measures as follows: a) state authorities; b) local self-government bodies; c) enterprises, institutions, organizations irrespective of their subordination and form of ownership, their officials and officers; d) officials and officers of legal entities of public law, their structural divisions; e) citizens (on their own initiative), associations of citizens (with their consent) [8].

*It should be also separately distinguished a group of state bodies that counteract corruption or contribute to the fight against corruption as a special research institutions.* These include, inter alia, the Interdepartmental Scientific Research Center for Combating Organized Crime under the National Security and Defense Council of Ukraine; National Institute for Strategic Studies, which provides scientific support to the work of the National Council on Anti-Corruption Policy as an advisory body under the President of Ukraine. The National Anti-Corruption Policy Council occupies quite an important place in the system of anti-corruption institutions itself.

The last two of these institutions can be attributed to *a group of subjects – government agencies developing strategies and tactics to combat corruption.* Such a division of special subjects is considered quite possible, given the author’s early research on specialized anti-corruption bodies in foreign countries and, consequently, their division into multi-purpose state anti-corruption bodies that combine preventive and repressive functions within one institution; institutions in the structure of law enforcement agencies, and institutions for policy, strategy and tactics development, as well as coordination of state bodies in the field of combating corruption [5].

Currently, Ukraine is in the active process of forming the newly formed Higher Anti-Corruption Court of Ukraine, which adds even more importance to the problem of classification of state anti-corruption institutions, as well as the determination of the place

of such a new body in the anticorruption hierarchy. To do this, we will focus on the functions performed by these government agencies.

In order to organize its activities, the National Police ensures, within the limits of the powers provided for by law, the implementation of measures aiming at prevention of corruption, violations of the law or the official discipline and control over such measures implementation in the central administration of the National Police, territorial bodies, enterprises, institutions and organizations belonging to its scope of management [9]. The National Police of Ukraine approves and applies an anti-corruption program on yearly basis [10]. The National Police, as a specially authorized anti-corruption body, aims to counteract this phenomenon both within an internal organizational activity of the central authority of the National Police, in territorial bodies, in enterprises, in institutions and organizations belonging to its scope of management, as well as outside this sphere in order to ensure the protection of human rights and freedoms [8].

The State Bureau of Investigation (SBI) is the central executive body that carries out law enforcement activities to prevent, detect, cease, disclose and investigate crimes within its competence, which in turn is determined by the Criminal Procedural Code of Ukraine. The aforesaid public authority solves the problem of preventing, detecting, ceasing, disclosing and investigating the following: 1) crimes committed by officials who occupy a particularly responsible position in accordance with part 1 of the Article 9 of the Law of Ukraine “On Civil Service”, also by persons whose positions are assigned to the 1st – 3rd category of civil service positions, by judges and law enforcement officers, except when these crimes are attributed to the investigative jurisdiction of detectives of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine; 2) crimes committed by officials of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, by Deputy Prosecutor-General, head of the Specialized Anti-Corruption Prosecutor’s Office or other prosecutors of the Specialized Anti-Corruption Prosecutor’s Office, except when pre-trial investigation of these crimes is attributed to the investigative jurisdiction of detectives of the internal control unit of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, etc. [11].

The National Anti-Corruption Bureau of Ukraine (hereinafter referred to as the National Bureau) is a state law enforcement agency, which is responsible for preventing, detecting, ceasing, investigating and disclosing corruption offenses attributed to its jurisdiction, as well as preventing the new ones. This state

body is formed by the President of Ukraine in accordance with this and other laws of Ukraine. The task of the National Bureau is to counteract criminal corruption offenses committed by senior officials authorized to perform state or local government functions and which are endangering national security [12].

In the anti-corruption block of the Visa Liberal Action Plan the key point is in forming an anti-corruption prosecutor's office in accordance with procedures that are in line with EU requirements. In pursuance of this plan, by the Order of the Prosecutor General of Ukraine dated September 22, 2015 the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office was established within the structure of the General Prosecutor's Office of Ukraine. The specialized anti-corruption prosecutor's office is an independent structural unit of the General Prosecutor's Office of Ukraine, which has the following functions:

1. Supervision over observance of laws during conducting of operational-search activity of pre-trial investigation by the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine.
2. Maintaining public prosecution in relevant proceedings.
3. Representation of the interests of a citizen or a state in court in cases provided for by law, which are related to corruption or corruption-related offenses [13].

The National Agency for the Prevention of Corruption (hereinafter referred to as the National Agency) is a central body of executive power with a special status, which ensures the formation and implementation of state anti-corruption policy. According to the law, the notification of suspicion of a criminal offense may only be submitted by the Attorney General (the Acting Prosecutor General) to a member of the National Agency. Anticorruption strategy is exercised through the implementation of a state program developed by the National Agency and approved by the Cabinet of Ministers of Ukraine. The State Program for the implementation of the Anti-Corruption Strategy is subject to an annual review, taking into account the results of the implementation of certain measures, conclusions and recommendations of parliamentary hearings on the situation regarding corruption [14].

The National Anti-Corruption Policy Council (hereinafter referred to as the National Council) in its activities is guided by the Constitution and laws of Ukraine, acts and instructions of the President of Ukraine, acts of the Cabinet of Ministers of Ukraine, legislative acts and the Regulation on the National Council. Scientific support of the National Council

activities is carried out by the National Institute of Strategic research [15].

Interagency Scientific and Research Center on problems of combating organized crime (ISRC) is a working body under the National Security and Defense Council of Ukraine, which carries out the study of the problems of combating organized crime being of cross-sectoral nature and which provides scientific-analytical and forecast support of the activities of the Council of National Security and Defense of Ukraine on these issues. One of the important activities of the ISRC is to identify and study the main trends in transnational organized crime, threats and risks in this area with a purpose of development of socio-political and socio-economic processes in Ukraine, also the development of scientifically sound proposals for new forms and methods for combating organized crime, as well as development of methodological recommendations for state bodies that carry out such a counteract, taking into account international experience [16].

In pursuance of the action plan for liberalizing the European Union visa regime for Ukraine, the National Agency of Ukraine for the Detection, Investigation and Asset Management obtained through Corruption and Other Crimes was established, which is a central executive body with a special status that ensures the formation and implementation of state policy in the area of detection and prosecution of assets that may be seized in a criminal proceeding and/or asset management that is seized or confiscated in a criminal proceeding [17]. It should be noted that it is quite problematic to establish, freeze and confiscate criminal assets without active participation in the anti-money laundering process, the law enforcement agencies of the states where the primary crime took place. It can be concluded based on the above-said that the agency's activities will inevitably overlap with the functions of other anti-corruption institutions, including the activities of investigators and detectives in search of assets. The author adheres to the point of view that, most likely, the creation of an agency in Ukraine will not lead to any real change as for the collection of foreign assets. The problem today is not so much in the search for the assets of corrupt officials as in their seizure, that is, in making a well-founded court sentence under a criminal case [18]. That is, the main volume of work, again, falls not on the agency, but on the domestic authorities of the pre-trial investigation.

According to the Article 125 of the Constitution of Ukraine [1] the judicial system in Ukraine is based on the principles of belonging to the specific territory and its specialization, which is determined by law. However, the Anticorruption Court of Ukraine

has already been established in our state. Specialized anti-corruption courts are a relatively new phenomenon. As part of the judicial reform, the Law of Ukraine "On the Judiciary and Status of Judges" [19] provides for the creation of the Supreme Anti-corruption Court. In accordance with the Law [19], within the system of the court are operating the higher specialized courts as first instance courts for consideration of certain categories of cases as follows: the Supreme Anticorruption Court and the High Court for Intellectual Property. It should be noted that scientific literature and mass media mention the existence of specialized anti-corruption courts around the world that have had some success in minimizing corruption only in the three states, such as Serbia, Slovakia and Guatemala. In general, another 19 jurisdictions can be identified where there are specialized anti-corruption courts, i. e.: Afghanistan, Bangladesh, Botswana, Bulgaria, Burundi, Cameroon, Croatia, Indonesia, Kenya, Malaysia, Nepal, Pakistan, Palestine, Philippines, Senegal, Uganda, Mexico, Tanzania, Thailand [20, p. 89, 90]. Consequently, the popularity of such institutions is not inherent in Europe.

**Conclusions.** The above-said classification of state bodies (according to their type of formation and nature of their activity), which forms the system of specialized anti-corruption institutions, can be considered only conditional. Nevertheless, I would like to consider it necessary to distinguish two types of state anti-corruption institutions in Ukraine within the limits of the general classification, which, however, are still not forming quite a well-balanced system:

***I. State bodies for the prevention and counteraction of corruption:***

1. The National Police of Ukraine.
2. State Bureau of Investigations.
3. National Anti-Corruption Bureau of Ukraine.
4. Specialized Anti-corruption Prosecutor's Office.
5. National Agency for the Corruption Prevention.

***II. State bodies for developing strategies and tactics for combating corruption:***

1. The National Anti-Corruption Policy Council as an advisory body under the President of Ukraine.
2. Interagency Research Center on Problems of Combating Organized Crime at the National Security and Defense Council of Ukraine.
3. National Agency for the Detection, Investigation and Management of Assets obtained through Corruption and Other Crimes.
4. Anticorruption court of Ukraine.

It should be noted that the presence of anti-corruption bodies is not a deterrent for officials to commit corruption crimes. It should not be also considered the superiority of one type of specialized institution for combating corruption over the others [3]. Repressive nature of the state agencies can never be effective on its own. Scientists have proven that minimizing corruption in Ukraine can only be achieved through a combination of legislative measures, criminal justice and educational methods that should enhance the social culture of citizens [3; 21]. A large number of anti-corruption institutions do not always contribute to a real minimization of corruption and sometimes even prevents it, which is manifesting in gaps in legislation and unfairness of officials, duplication of some of the functions of the above-mentioned bodies, the emergence of controversies over the definition of jurisdiction, rivalry for superiority in crime disclosure, concealment of corruption, etc. That is why the classification given here above is designed to promote further improvement of the system of anti-corruption state bodies, which will enable to avoid confusion in determining their functions, forms and scope of authority, and the nature of their interaction itself. At the same time, we would like to note that the proposed classification approach is not exhaustive and unchanged, as in the future, other state institutions will appear in the state, and new features of their systematization will appear as well.

**References:**

1. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Бусол О.Ю. Термінологічні проблеми визначення поняття «протидія корупційній злочинності». Поняття та категорії юридичної науки: матеріали V Міжнар. наук.-практ. конф. до 145-річчя академіка Всеукраїнської академії наук Миколи Івановича Палієнка (1869–1937) (Київ, 18 листопада 2014 р.). К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2014. С. 184.
3. Бусол О.Ю. Протидія корупційній злочинності в Україні у контексті сучасної антикорупційної стратегії: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.08. К., 2015. 400 с.
4. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700 / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 49. Ст. 2056.
5. Романюк Б.В., Бусол О.Ю. Законодавство України та зарубіжних країн щодо протидії корупції. Міжнародний досвід боротьби з корупцією: монографія. Кіровоград: ТОВ «Поліграф-Сервіс», 2010. 628 с.

6. Шевченко О.В. Кримінологічна характеристика та запобігання корупційній злочинності: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. К., 2012. 19 с.
7. Скулиш Є.Д. Державне бюро розслідувань як спеціально уповноважений суб'єкт у сфері протидії корупції. *Право України*. 2015. № 12. С. 30–36.
8. Шатрава С.О. Місце та особливості функціонування органів Національної поліції України в системі суб'єктів протидії корупції. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2016. № 4. Ч. 1. С. 222–226.
9. Про затвердження Положення про Національну поліцію: Постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 877 / Кабінет Міністрів України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/248607704>.
10. Антикоруційна програма Національної поліції України на 2018 р.: Наказ Національній поліції України від 28 лютого 2018 р. № 156 / Національна поліція України. URL: [http://mvs.gov.ua/ua/pages/232\\_zarobigannya\\_korupcii\\_antikorupciyna\\_programa\\_mvs\\_ta\\_informaciya\\_pro\\_rezultati\\_ii\\_vikonannya.htm](http://mvs.gov.ua/ua/pages/232_zarobigannya_korupcii_antikorupciyna_programa_mvs_ta_informaciya_pro_rezultati_ii_vikonannya.htm).
11. Про Державне бюро розслідувань: Закон України від 12 листопада 2015 р. № 794-VIII / Верховна Рада України. *Офіційний вісник України*. 2016. № 6. С. 11.
12. Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1698-VII / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 47. Ст. 2051.
13. Про прокуратуру: Закон України від 5 листопада 1991 р. № 1789-XII / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 53. Ст. 793.
14. Про утворення Національного агентства з питань запобігання корупції: Постанова Кабінету Міністрів України від 18 березня 2015 р. № 118 / Кабінет Міністрів України. *Офіційний вісник України*. 2015. № 24. С. 31.
15. Про Національну раду з питань антикорупційної політики: Указ Президента України від 14 жовтня 2014 р. № 808 / Президент України. *Офіційний вісник Президента України*. 2014. № 41. С. 39.
16. Про Міжвідомчий науково-дослідний центр з проблем боротьби з організованою злочинністю: Указ Президента України від 26 лютого 2007 р. № 144 / Президент України. *Офіційний вісник України*. 2007. № 15. С. 14.
17. Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів: Закон України від 10 листопада 2015 р. № 772-VIII / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 1. Ст. 2.
18. Шемелін Д.А. Швидше за все, стосовно стягнення зарубіжних активів створення Агентства не приведе ні до яких реальних змін. URL: <http://attorneys.ua/uk/publications/скорее-всего-в-отношении-взыскания-за/>
19. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 2 червня 2016 р. № 1402-VIII / Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1402-19>.
20. *The Global Programme Against Corruption: UN Anti-Corruption Toolkit*. Vienna: United Nations Office on Drugs and Crime, 2004. 100 p.
21. Костенко О.М. *Культура і закон у протидії злу*. К.: Атіка, 2008. 352 с.

## СИСТЕМА СПЕЦІАЛІЗОВАНИХ АНТИКОРУПЦІЙНИХ ІНСТИТУЦІЙ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМА КЛАСИФІКАЦІЇ

*Статтю присвячено проблемі класифікації спеціалізованих антикорупційних державних органів. Класифікацію державних органів із запобігання й протидії корупції здійснено за видом створення та характером діяльності. Розглянуто вітчизняне антикорупційне законодавство в цій сфері та класифікації зарубіжних державних органів із протидії корупції.*

**Ключові слова:** система антикорупційних інституцій, класифікація, спеціалізовані антикорупційні державні органи, протидія корупції, суб'єкти протидії корупції, суб'єкти протидії корупційній злочинності.

## СИСТЕМА СПЕЦИАЛИЗИРОВАННЫХ АНТИКОРРУПЦИОННЫХ ИНСТИТУЦИЙ В УКРАИНЕ: ПРОБЛЕМА КЛАССИФИКАЦИИ

*Статья посвящена проблеме классификации специализированных антикоррупционных государственных органов. Классификация государственных органов по предупреждению и противодействию коррупции осуществлена по типу создания и характеру деятельности. Рассмотрено отечественное антикоррупционное законодательство в этой сфере и классификации иностранных государственных органов по противодействию коррупции.*

**Ключевые слова:** система антикоррупционных институций, классификация, специализированные антикоррупционные государственные органы, противодействие коррупции, субъекты противодействия коррупции, субъекты противодействия коррупционной преступности.

**Ніколенко Р.О.**

Національний університет «Одеська юридична академія»

## НАДАННЯ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ ЯК СИСТЕМОУТВОРЮЮЧИЙ ЕЛЕМЕНТ КОНСТРУКЦІЇ СТ. 365-2 КРИМІНАЛЬНОГО КОДЕКСУ УКРАЇНИ

*У роботі встановлено, що перелік спеціальних суб'єктів, який майже щорічно змінюється та доповнюється законодавцем у диспозиціях основних складів злочинів, передбачених ст.ст. 365-2, 368-4, ч. 2 ст. 358 Кримінального кодексу України, свідчить про методологічні вади нормативної конструкції, оскільки протирічить принципу рівності та законності, заважаючи застосовувати рівну міру державного примусу до корупціонерів. Це дозволяє звернути увагу на пропозиції щодо встановлення в якості нормоутворюючого поняття публічних послуг.*

**Ключові слова:** кримінальна політика, корупційні правопорушення, публічні послуги, декриміналізація, склад злочину.

**Постановка проблеми.** Кримінально-правова політика забезпечення професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг, є відносно самостійним напрямом кримінально-правової політики України, під якою розуміється система стратегічних і тактичних заходів, що забезпечують належну розробку, своєчасне запровадження та ефективну реалізацію норм кримінального права, спрямованих на охорону від небезпечних посягань суспільних відносин, які здійснюються у сфері професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг (ст.ст. 365-2, 368-4, ч. 2 ст. 358 Кримінального кодексу України).

До спеціальних злочинів у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг (у тій частині, в якій вони вчиняються відповідними суб'єктами), можуть бути віднесені ухилення від сплати податків, зборів (обов'язкових платежів) (ст. 212 КК), порушення вимог законодавства про охорону праці (ст. 271 КК), незаконна видача рецепта на право придбання наркотичних засобів або психотропних речовин (ст. 319 КК), завідомо незаконні затримання, привід, арешт або тримання під вартою (ст. 371 КК), притягнення завідомо невинного до кримінальної відповідальності (ст. 372 КК), невиконання судового рішення (ч. 2 ст. 382 КК), примушування давати показання (ст. 373 КК), військовій службовій злочини (ст.ст. 423–427 КК).

**Постановка завдання.** Мета – розглянути пропозиції щодо встановлення в якості нормоутворюючого поняття публічних послуг.

**Виклад основного матеріалу.** Питання про співвідношення загальних і спеціальних складів злочинів у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг, вирішується за правилами конкуренції загальних і спеціальних норм: застосуванню, як відомо, підлягає спеціальна кримінально-правова норма.

Основне ж питання зводиться до того, чи потрібна насправді в сучасних умовах диференціація кримінальної відповідальності за службові правопорушення осіб, задіяних у публічній (зокрема, державній і самоврядній) і непублічній управлінських сферах, що має бути визначеним в якості системоутворюючого елемента під час диференціації цих деліктів. Зрозуміло, що основним елементом виступають характеристики суб'єкту корупційних злочинів [1]. Так чи інакше, але саме такий підхід щодо диференціації кримінальної відповідальності за службові правопорушення втілено в кримінальному законодавстві як країн близького зарубіжжя (у т.ч. Грузії, Казахстану, Киргизії, Латвії, Литви, Таджикистану, Туркменістану), так і в ряді країн континентальної Західної Європи (зокрема, Австрії, Голландії, Іспанії, Італії, Німеччини, Норвегії, Франції, Швейцарії).

Мета «служіння» держави інтересам людини хоч і знайшла пряме текстуальне відтворення в діючому законодавстві, але поки що не стала пануючою як у свідомості державних службовців, так і в практичній діяльності осіб, які нада-

ють публічні послуги. Це є складним завданням, оскільки потребує якісно нового підходу щодо сутності та функціональної орієнтації виконавчої влади, запровадження її нової ідеології. Правове регулювання відносин органів публічної влади з громадянами та юридичними особами є однією з актуальних проблем українського суспільства. Свого часу М.І. Мельник провів комплексне дослідження та обґрунтував доцільність вживання терміну «корупційний злочин». Він підкреслив, що виділення корупційних злочинів як особливого виду злочинів видається абсолютно правомірно обґрунтованим. Розкриваючи суть цього питання, М.І. Мельник зазначив, що ці злочини об'єднуються в групу на підставі спільних і обов'язкових для всіх їх ознак: суб'єкта злочину, сфери вчинення, особливостей ознак об'єктивної й суб'єктивної сторони складу особистих інтересів чи інтересів третіх осіб [2]. Історія правової думки щодо характеристик службових злочинів (К.П. Задоя, В.П. Коваленко, Д.Г. Михайленко, О.Я. Светлов, Д.О. Сисоєв, Т.І. Слуцька, В.Г. Хашев, І.І.Чугуніков) нараховує велику кількість поглядів, які стосуються проблем юридичної техніки конструювання характеристик службових злочинів. Перш за все, ми бачимо це в характеристиках, якості структурної та змістовної побудови нормативно-правових актів, які регламентують відповідальність за службові злочини [3, с. 202]. Саме таким чином можна з'ясувати й окремі характеристики трансформації інституту протидії корупційним злочинам [4–6].

Великим досягненням нашого кримінального законодавства після прийняття центрального в цій сфері на сьогодні Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у сфері державної антикорупційної політики у зв'язку з виконанням Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України» № 1261-VII від 13.05.2014 [7] є те, що ідея диференціації кримінальної відповідальності в публічній та непублічній управлінських сферах була реалізована в Україні на законодавчому рівні.

З'ясування характеристик перспективи зловживання пов'язане і з особливостями кваліфікації складу злочину та визначенням системоутворюючого (нормоутворюючого) елементу диспозиції основного складу злочину. Об'єктом злочину, передбаченого ст. 365-2 КК України, є встановлений законодавством порядок здійснення професійної діяльності з надання публічних послуг, а також охоронювані законом права і інтереси окремих громадян, юридичних осіб, інтересів суспіль-

ства і держави. Предметом цього злочину є неправомірна вигода, під якою слід розуміти грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи.

Нормоутворюючим елементом диспозиції є суб'єкт. Суб'єктом злочину, передбаченого ст. 365-2 КК України, визнаються аудитор, нотаріус, оцінювач, уповноважена особа або службова особа Фонду гарантування вкладів фізичних осіб, інша особа, яка не є державним службовцем, посадовою особою місцевого самоврядування, але здійснює професійну діяльність, пов'язану з наданням публічних послуг, у тому числі послуг експерта, арбітражного керуючого, приватного виконавця, незалежного посередника, члена трудового арбітражу, третейського судді (під час виконання цих функцій), або державним реєстратором, суб'єктом державної реєстрації прав, державним виконавцем, приватним виконавцем. Такий перелік спеціальних суб'єктів, що щорічно доповнюється законодавцем, свідчить про методологічні вади нормативної конструкції, оскільки протирічить принципу рівності та законності, заважаючи застосовувати рівну міру державного примусу до корупціонерів.

Вважається також, що в ряді випадків особами, які надають публічні послуги, можуть бути визнані, зокрема: працівники підприємств, установ та організацій, які надають адміністративні послуги; соціальні працівники, в т. ч. працівники реабілітаційних установ і закладів соціального захисту для бездомних осіб і безпритульних дітей; працівники житлово-комунальних організацій; працівники державних та комунальних закладів освіти, охорони здоров'я, культури, фізичної культури і спорту; працівники державних та комунальних підприємств залізничного, повітряного, автомобільного, водного транспорту, міського електротранспорту; журналісти та інші працівники державних і комунальних засобів масової інформації, проте це поширене тлумачення, що не надає можливості використання норми [8].

Поруч із цим, заважаючи на нагальну потребу поширення криміналізації на діяння, які вчинюються значно більшим переліком суб'єктів, ніж зазначені в ч. 1. ст. 365-2 КК України, висока латентність та процесуальна неспроможність доказування ведуть до певної штучності під час застосування норми.

Штучність притягнення до відповідальності зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги, певним чином підтверджується статистичними даними Генеральної

прокуратури України, згідно з якими кількість кримінальних правопорушень, зареєстрованих за останні 5 років за статтею 365-2 Кримінального Кодексу України, має тенденцію до спонтанного збільшення: від 12 випадків у 2012 р. до 0 випадків у 2013 р., до 4 у 2014, 2 у 2015, 8 у 2016, 9 у 2017 р. [9].

Оскільки злочином, передбаченим ст. 365-2 КК, порушується нормальний, встановлений законодавством порядок надання публічних послуг, то саме публічні послуги, а не окремі види спеціальних суб'єктів повинні бути визнаними нормоутворюючим елементом складу.

У спеціальній літературі є 2 підходи до визначення поняття «публічні послуги»: по-перше, їх ототожнення за змістом із поняттями «державні послуги» чи «адміністративні послуги»; по-друге, широке розуміння поняття «публічні послуги» – як дії чи бездіяльності, що створює певну користь для особи, яка її споживає в процесі її надання (здійснення), результати якої не знаходять матеріального втілення в певних речах. Ідеологами запровадження правової теорії послуг в Україні є такі науковці, як В. Авер'янов, І. Голосніченко, В. Долечек, І. Коліушко, А. Ліпінцев, О. Поляк, В. Тимошук, Г. Чміленко та інші [10, с. 88]. Як правило (С. Ківалов), під публічними послугами розуміють юридично значимі діяння (діяльність) цивільно-правового чи адміністративно-приватного характеру повноважних (компетентних) фізичних та юридичних осіб, якими задовольняються (спрямовані на задоволення) законні інтереси, потреби фізичних та юридичних осіб нематеріального характеру [11–13]. Це юридично значимі діяння (діяльність) цивільно-правового чи адміністративно-приватного характеру повноважних (компетентних) фізичних та юридичних осіб, якими задовольняються (спрямовані на задоволення) законні інтереси, потреби фізичних та юридичних осіб нематеріального характеру [14–16].

Відомо, що А.Б. Шаститко пропонує розглядати публічні послуги через їх основне завдання, а саме підвищення ефективності державного управління. Дослідником розроблено два підходи до розуміння цього поняття – емпіричний і теоретичний. У рамках першого підходу під публічними послугами розуміються послуги, надані (у зв'язку з виконанням владних функцій) органами виконавчої влади та їхніми установами при безпосередній взаємодії з громадянами. Відповідно до другого підходу публічними вважаються послуги, що мають властивості приватних

благ, але безпосередньо сполучені зі специфікацією і захистом прав власності окремих осіб. Він зазначає, що в економічному змісті держава надає послуги, що є суспільними благами. У правовому змісті блага не потрапляють у категорію послуг, тому що суспільний договір не виступає формою договору в юридичному плані, що містить обіцянку з юридично значимими наслідками у випадку їхнього невиконання. Таким чином, із точки зору об'єктивної сторони складу злочину діяння, яке полягає в зловживанні правом [17] під час використання особою своїх повноважень, наданих у зв'язку із здійсненням професійної діяльності (у сфері адміністративній, соціальній, із надання правової допомоги, житлово-комунальній, інформаційній, медичній сфері оздоровлення й відпочинку, освітній, транспортній тощо), є публічною послугою, тобто публічно-владною діяльністю суб'єкту управління, яка пов'язана з виконанням його повноважень, спрямована на забезпечення умов для реалізації суб'єктивних прав фізичної або юридичної особи і здійснювана за її заявою [18].

Детально проаналізувавши положення сучасного законодавства, П.П. Андрушко з'ясував, що зловживання правом у час надання публічних послуг може мати місце як у процесі використання юридичних норм, так і протягом їх виконання, дотримання і застосування, що має значення для кримінально-правової оцінки діяння. Отже, можливе визначення зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги як діяльності, яка: 1) відбувається лише через здійснення (реалізацію) суб'єктами їхніх юридичних прав; 2) завжди є умисною поведінкою; 3) заподіює непропорційну шкоду правовим відносинам, їхнім учасникам. Це надало можливість досліднику висловити пропозицію, згідно з якою законодавець повинен доповнити ст. 365-2 КК приміткою, в п. 1 якої зазначити, що під публічними послугами в статтях 365-2 та 368-4 КК розуміються: 1) послуги нематеріального характеру, які надаються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, державними та комунальними підприємствами, установами та організаціями (адміністративні послуги), перелік і порядок надання яких визначається законодавством; 2) послуги, що надаються особами, зазначеними в статтях 365-2 та 368-4 цього Кодексу, які їх надають як самозайняті особи (особи, які здійснюють незалежну професійну діяльність) чи як наймані працівники; 3) медичні та освітні послуги, послуги з охорони власності та грома-

дян, а також послуги у сфері туризму, телекомунікацій та поштового зв'язку; 4) соціальні послуги, які надаються з підстав і в порядку, визначеному законодавством (варіант – визначеному Законом України «Про соціальні послуги») [19].

**Висновки.** Доцільність перелічення в статті Особливої частини КК усіх категорій осіб, які здійснюють професійну діяльність, пов'язану з наданням публічних послуг, є мінімальною. У цьому

випадку саме звернення юридичної громадськості до продовження обговорення питань визнання поняття та змісту публічних послуг як нормотворюючого елементу диспозицій ст.ст. 365-2, 368-4, ч. 2 ст. 358 Кримінального кодексу України є доцільним, оскільки ліквідує правову невизначеність та відповідає загальноправовим принципам законності та рівності як підґрунтя сучасної юридичної техніки.

#### Список літератури:

1. Андрушко П. П. Поняття корупційного злочину, ознаки його складу // Теоретичні та прикладні проблеми кримінального права України: матеріали міжнар. наук.-практ.конф. Луганськ: РВВ ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка, 2011. С. 16–29.
2. Мельник М.І. Корупція: сутність, поняття, заходи протидії: монографія. К.: Атіка, 2001. 304 с.
3. Поліщук Г.Б. Місце та значення юридичної техніки кодифікаційних актів // Сучасні проблеми правової системи України. 2009. С. 202.
4. Михайленко Д.Г. Теоретичні аспекти трансформації інституту корупційних злочинів. // Актуальні проблеми держави і права: збірник наукових праць. Вип. 74 Одеса: Юридична література, 2014. С. 338–346.
5. Волженкин Б.В. Служебные преступления. М.: Юристъ, 2000. 368 с.
6. Чугуніков І.І. Поняття злочинів у сфері службової діяльності: історія питання та сучасний стан проблеми // Актуальні проблеми політики. 2008. Вип. 33. С. 76–83.
7. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у сфері державної антикорупційної політики у зв'язку з виконанням Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України № 1261-VII від 13.05.2014. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1261-18#n78>.
8. Данилевський А.О. Особа, яка надає публічні послуги, як суб'єкт злочину. Вісник державного університету внутрішніх справ ім. Е.О. Дідоренка. Спеціальний випуск № 6 у трьох частинах. Частина 1 «Кримінальна юстиція в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку». С. 96–102.
9. Про зареєстровані кримінальні правопорушення та результати їх досудового розслідування. URL: [https://www.gp.gov.ua/ua/stst2011.html?dir\\_id=113281&libid=100820&c=edit&c=fo#](https://www.gp.gov.ua/ua/stst2011.html?dir_id=113281&libid=100820&c=edit&c=fo#).
10. Ковбас, І.В. Дефінітивно-сутнісний аналіз публічно-владних послуг. Науковий вісник Чернівецького університету. Правознавство: Зб. наук. праць. 1996. 2008. Вип. 478. 124 с.
11. Рябенко М.В. Кримінально-правова охорона професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08 Київ, 2016. 20 с.
12. Шиндель Ю.І. Кримінально-правова характеристика зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08 Харків, 2014. 19 с.
13. Ківалов С.В. Адміністративні послуги: поняття, види, процедурне регулювання. Нац. ун-т «Одес. юрид. акад.». Одеса: Фенікс, 2015. 233 с.
14. Шемякін О.В. Протидія і запобігання корупційним злочинам у сфері службової та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг: дис... канд. юр. наук. Спец. 12.00.08; Національна академія прокуратури України. Київ, 2013. 20 с.
15. Легеза Є.О. Концепція публічних послуг: адміністративно-правовий аспект: дис... докт. юр. наук. Спец. 12.00.07; Запорізький національний університет, Запоріжжя, 2017.
16. Шиндель Ю.І. Зміст надання публічних послуг у складі злочину, передбаченому ст. 365-2 Кримінального кодексу України. Вісник ХНУ імені В.Н. Каразіна. Сер.: Право. 2013. № 1082. С. 173–177.
17. Тулякова М.А. Злоупотребление правом: концептуальные характеристики // Актуальні проблеми політики. Вип. 17 2003. С. 211–214.
18. Шаститко А.Е. Организационные рамки предоставления публичных услуг. Вопросы экономики. 2004. № 7. С. 33.
19. Андрушко П.П. Реформа українського антикорупційного законодавства у світлі міжнародно-правових зобов'язань України. К.: Атіка, 2012. С. 258–259.

**ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ ПУБЛИЧНЫХ УСЛУГ КАК СИСТЕМОБРАЗУЮЩИЙ ЭЛЕМЕНТ  
КОНСТРУКЦИИ СТ. 365-2 УГОЛОВНОГО КОДЕКСА УКРАИНЫ**

*В работе установлено, что перечень специальных субъектов, который почти ежегодно меняется и дополняется законодателем в диспозициях основных составов преступлений, предусмотренных ст.ст. 365-2, 368-4, ч. 2 ст. 358 Уголовного кодекса Украины, свидетельствует о методологических недостатках нормативной конструкции, поскольку противоречит принципу равенства и законности, мешая применять равную меру государственного принуждения к коррупционерам. Это позволяет обратить внимание на предложения по установлению в качестве нормообразующего понятия публичных услуг.*

**Ключевые слова:** уголовная политика, коррупционные правонарушения, публичные услуги, декриминализация, состав преступления.

**PROVISION OF PUBLIC SERVICES AS CONSTITUTING ELEMENT OF THE CONSTRUCTION  
OF ARTICLE 365-2 OF THE CRIMINAL CODE OF UKRAINE**

*The paper establishes that the list of special subjects, which is almost annually changed and supplemented by the legislator in the disposition of the main components of the crimes provided in Articles 345-2, 368-4, part 2 of Article 355 of the Criminal Code of Ukraine, indicates methodological defect of normative design, as it contradicts the principle of equality and legality, preventing the use of equal measure of state coercion against corrupt officials. This allows us to pay attention to the proposals for the establishment of a normative concept of public services as a main element of actus reus.*

**Key words:** criminal policy, corruption offenses, public services, decriminalization, crime.

**Тарасенко Ю.М.**

Науково-дослідний інститут вивчення проблем злочинності  
імені академіка В.В. Сташиса  
Національної академії правових наук України

## ЗАХОДИ ЗАПОБІГАННЯ ЗЛОЧИНАМ, ЩО ВЧИНЯЮТЬСЯ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИМИ ОСОБАМИ В УКРАЇНІ

*Статтю присвячено актуальним питанням запобігання злочинам, що вчиняються внутрішньо переміщеними особами. Пропонуються конкретні заходи загальносоціального та спеціально-кримінологічного запобігання до вказаної категорії злочинів. Розкрито низку загальносоціальних та спеціально-кримінологічних заходів запобігання злочинам, що вчиняються внутрішньо переміщеними особами. На думку автора, комплексне застосування Україною вищеперелічених заходів, дозволить знизити кількість учинюваних злочинів внутрішньо переміщеними особами.*

**Ключові слова:** внутрішнє переміщення, внутрішньо переміщені особи, запобігання злочинам, загальносоціальне запобігання, спеціально-кримінологічне запобігання.

**Постановка проблеми.** Зовнішня збройна агресія проти України у 2014 р. сприяла виникненню явища вимушеного переміщення людей з окупованих територій на мирні (як за кордон, так і в межах України). Внутрішнє переміщення територією України з окремих районів Донецької і Луганської областей (далі – ОРДЛО) та окупованої Автономної Республіки Крим (далі – АРК) триває і досі, проте вже не є таким масовим, як у період із 2014 по 2016 рр. Процес масової внутрішньої міграції сприяв наданню державою окремій категорії громадян, іноземцям та особам без громадянства (які постійно проживали на територіях, що стали окупованими) статусу «внутрішньо переміщена особа» (далі – ВПО).

Як і будь-який соціальний процес, масова внутрішня міграція великої кількості людей не могла не вплинути на стан злочинності в Україні. Із часом внутрішньо переміщені особи почали вносити свій «вклад» у показники злочинності. Так, за офіційними статистичними даними ГПУ, у 2017 р. ВПО було вчинено 727 злочинів [1]. Найчастіше об'єктом злочинного посягання ВПО ставали суспільні відносини власності, що охороняються кримінальним законом; суспільні відносини, що виникають між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян і фізичними особами у зв'язку зі здійсненням ними адміністративно-розпорядчих функцій; здоров'я населення.

Отже, розроблення заходів запобігання злочинам, що вчиняються ВПО, та їх упровадження має нагальну необхідність задля зменшення рівня злочинності в Україні.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Українські науковці у своїх роботах звертали увагу на проблему злочинності ВПО (В.С. Батиргарєєва «Завдання вітчизняної кримінології в умовах загострення криміногенної ситуації в Україні» [2], «Криміногенна ситуація в Україні та її вплив на розвиток вітчизняної кримінологічної науки» [3]; В.М. Бесчастний «Кримінологічний аналіз тенденцій сучасної злочинності в Україні» [4]), проте детальне дослідження цієї тематики не відбувалося.

Нами були досліджені кількісні та якісні показники злочинів цієї категорії осіб [5]. Що стосується тематики саме запобігання злочинів ВПО, то, звертаючи увагу на досвід зарубіжних країн, можна зауважити, що свого часу О.С. Цорієвою було захищено дисертацію «Кримінологічні проблеми, пов'язані з вимушеною міграцією населення: за матеріалами Республіки Північна Осетія-Аланія» (2003 р., м. Москва) [6].

**Постановка завдання.** Метою статті є висвітлення розробленої автором системи заходів запобігання злочинам, що вчиняються ВПО в Україні.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** У літературі під запобіганням злочинності розуміють сукупність різних видів діяльності і заходів у державі, спрямованих на вдосконалення сус-

пільних відносин із метою усунення негативних явищ та процесів, що породжують злочинність або сприяють їй, а також недопущення вчинення злочинів на різних стадіях злочинної поведінки [7, с. 143].

Заходи запобігання злочинності у вітчизняній кримінології поділяють на загальносоціальні та спеціально-кримінологічні. Логічно починати розглядати заходи запобігання будь-якого виду злочинності саме із загальносоціальних заходів.

Основними цілями загальносоціального запобігання злочинності є подолання або обмеження криміногенно небезпечних протиріч у суспільстві [8, с. 19].

У Стратегії інтеграції внутрішньо переміщених осіб та впровадження довгострокових рішень щодо внутрішнього переміщення на період до 2020 р. сказано, що основними проблемами, з якими стикаються більшість ВПО, є відсутність достатніх засобів до існування та невизначеність житлових перспектив; ВПО зіштовхуються з труднощами в реалізації та захисті своїх прав, зокрема права власності, доступу до житла (придатного для проживання), відновлення документів, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус, відновлення засобів до існування, а також реалізації виборчих прав, доступу до інформації [9]. Цим фактам кореспондує те, що найбільше злочинів ВПО вчиняють саме проти власності. Оскільки всі перелічені проблеми, що сприяють вчиненню злочинів ВПО, стосуються матеріального забезпечення та морально-психологічної адаптації таких осіб на новій території, то заходи загальносоціального запобігання ми пропонуємо класифікувати на соціально-економічні, правові, інформаційні, культурні, психологічні. Вони мають реалізовуватися через такі заходи:

– соціально-економічні: 1) вирішення житлового питання (ВПО які не мають власного житла на мирній території мають отримати власне, придатне для проживання приміщення); 2) вирішення питання працевлаштування (особи, які досі не влаштувалися на роботу або які працюють неофіційно, мають бути забезпечені офіційним працевлаштуванням. Для цього державі необхідно співпрацювати з приватним сектором та встановлювати квоти на робочі місця. Для такої категорії громадян необхідне виділення державою коштів та використання наданих коштів міжнародною спільнотою (зокрема Управлінням Верховного комісара у справах біженців Організації Об'єднаних Націй) для надання ВПО тимчасового

безкоштовно житла, для фінансової допомоги ВПО, які її потребують); 3) фінансування сфери освіти (державне сприяння отриманню освіти ВПО, які її потребують; забезпечення перекваліфікації ВПО для отримання іншого виду роботи), культурних заходів, сфери надання медичної та психологічної допомоги тощо;

– правові – розробка та закріплення на законодавчому рівні пільгових норм для ВПО, що допоможуть знизити негативні наслідки адаптації на новій території. Необхідно закріпити такий механізм надання допомоги ВПО на мирній території: 1) повідомлення з боку ВПО до ОДВ чи органів місцевого самоврядування (далі – ОМС) про місто (місцевість), до якого вона бажає переміститись; 2) організацію надання місця проживання ВПО з боку ОДВ чи ОМС; 3) організацію надання державою гарантованої роботи ВПО; 4) організацію призначення пільг ВПО згідно з чинним законодавством; 5) організацію проведення уповноваженими органами спеціалізованих тренінгів, направлених на адаптацію ВПО на новій території; 6) організацію надання послуг освіти та медицини для ВПО, яким це необхідно. Основна ідея цієї системи полягає в тому, що держава має проявити турботу до таких осіб. Також цей підхід дозволить суттєво знизити рівень агресії до України з боку ВПО. Адже (згідно з інтерв'юваннями автором переселенців) зазначимо, що всі опитані респонденти вказали на те, що після переміщення вони були кинуті напризволяще, допомагали їм лише близькі, родичі та волонтери;

– інформаційні – ВПО мають бути поінформовані через засоби масової інформації та ОДВ, ОМС про свої права та знати куди звертатися за захистом (важливу роль у цьому на разі відіграють центри надання безоплатної вторинної правової допомоги, що функціонують при Міністерстві юстиції України);

– культурні – створення програм для культурного розвитку ВПО з метою полегшення інтеграції в нову спільноту;

– психологічні – надання безоплатної психологічної допомоги ВПО, які її потребують (наприклад, після втрати близьких, допомога у боротьбі зі страхом через пережите на окупованій території тощо).

Після реалізації Україною всіх загальносоціальних заходів запобігання таким злочинам особа ВПО має інтегруватися в нове середовище та статус ВПО має ліквідуватися. Оскільки така особа повністю буде вважатись такою, яка закріпилася на новому місці. У такому разі держава буде вва-

жатися таким суб'єктом, який зробив усе можливе для інтеграції ВПО на новій місцевості та матиме право «знімати» з таких осіб статус «ВПО». Перевірку на сумлінність виконання таких обов'язків державою забезпечать судова система, інститут адміністративного оскарження, засоби масової інформації та громадянське суспільство.

Розглянемо тепер заходи спеціально-кримінологічного запобігання злочинів, що вчиняють ВПО. Такі заходи запобігання необхідні для контингенту осіб, які: 1) раніше не вчиняли злочини, проте таки вчинили їх у конкретній життєвій ситуації через наслідки внутрішнього переміщення; 2) схильні до девіантної поведінки; 3) здійснюють внутрішнє переміщення з кримінальною направленістю такого переміщення.

Варто зауважити, що Донецька та Луганська області, АРК до початку воєнного конфлікту за показниками злочинності займали позиції лідерів в Україні. Тому цілком зрозуміло, що окупація частин цих територій спровокувала переміщення і кримінального елемента.

Як нами вже було зазначено вище, в основному ВПО вчиняють злочини проти власності; злочини проти авторитету органів державної влади, органів місцевого самоврядування; злочини у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів та інших злочинів проти здоров'я населення. Для запобігання таким злочинам, що вчиняються ВПО, ми пропонуємо застосовувати сучасні заходи спеціально-кримінологічного запобігання злочинів проти власності, розроблені В.В. Голіною та Б.М. Головніким: виявлення осіб, схильних до отримання майнових благ злочинним шляхом, проведення з ними профілактичної роботи; здійснення віктимологічної профілактики; створення загальнонаціональної бази даних на професійних корисливих злочинців, рецидивістів, лідерів організованих злочинних груп; зниження латентності і підвищення розкриваності злочинів цієї категорії; формування культури громадської безпеки населення; розроблення і впровадження технічних заходів, що забезпечують персоніфікований доступ до майна, систему відеоспостереження, надійний технічний захист житла, відповідальне ставлення до зберігання майна та ін.; забезпечення безпеки громадян із боку правоохоронних органів у громадських місцях, на автошляхах, за місцем проживання; мінімізація готівкового розрахунку громадян за придбані товари надані послуги та ін.; інноваційна техніко-криміналістична оснащеність пра-

воохоронних органів у розслідуванні злочинів аналізованої категорії; оперативне втручання відповідних силових підрозділів, спрямоване на припинення злочинного посягання, закріплення доказової бази, виявлення і затримання злочинців [10, с. 125].

Для спеціально-кримінологічних заходів запобігання злочинам проти авторитету органів державної влади, органів місцевого самоврядування, що вчиняються ВПО, слід застосовувати заходи, направлені на детальний моніторинг соціально-економічного стану ВПО, щоб запобігти вчиненню ними злочинів. Письмове попередження ВПО про кримінальну відповідальність за надання неправдивих відомостей та підробку документів для отримання статусу ВПО [10, с. 165].

Для спеціально-кримінологічних заходів запобігання злочинам у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів та інших злочинів проти здоров'я населення слід застосовувати заходи, що здійснюються суб'єктами, головними функціями яких є виявлення, розкриття та запобігання злочинам, пов'язаним із наркоманією. Це такі державні органи, як МВС України, Генеральна прокуратура України, органи митної служби України, органи пробації, медичні установи та ін. [10, с. 172].

Оскільки попередньо вказані спеціально-кримінологічні заходи запобігання злочинам розроблялися без урахування у особи статусу «ВПО», то до вищевказаних заходів ми запропонуємо також:

– налагодження взаємодопомоги та координації діяльності правоохоронних органів та органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших структур щодо запобігання злочинам, що вчиняють ВПО (найбільшу кількість злочинів ВПО вчинили у приміщеннях управлінь соціального захисту населення, даючи неправдиві відомості про свій матеріальний стан та ін., тому, пропонуємо налагодити співпрацю між співробітниками Національної поліції та Управліннями соціального захисту населення з метою ознайомлення осіб, які претендують на статус та виплати для «ВПО», про відповідальність за подання неправдивих відомостей про себе та своїх сімей);

– виявлення та припинення несанкціонованих переміщень поза контрольно-пропускними пунктами; обмін інформацією між органами досудового розслідування та Службою безпеки України стосовно переміщень ВПО, які мають схильність до вчинення злочинів або які вже вчинили злочин та знаходяться у розшуку;

– обмін криминологічною інформацією між правоохоронними органами та службою пробації, ОДВ, ОМС, та взаємне інформування про осіб, які є схильними до вчинення кримінальних правопорушень;

– реалізація програм співпраці населення з поліцією (поінформування громадянами місця перебування розшукуваної або підозрілої особи, обмін інформацією з поліцейськими через мобільні додатки та онлайн-програми. На нашу думку, такі програми полегшують роботу самим поліцейським, окрім того, громадяни, спілкуючись із поліцією, утверджують порядок на своїй місцевості);

– проведення координаційних оперативних нарад правоохоронних органів із залученням уповноважених осіб інших відомств на містах стосовно проблематики запобігання вчинення злочинів ВПО.

**Висновки.** Отже, заходи запобігання злочинам, що вчиняються ВПО, можна поділити на загальносоціальні та спеціально-криминологічні. До

загально соціальних заходів належать такі: соціально-економічні, правові, інформаційні, культурні, психологічні. Після комплексного застосування Україною цих заходів ВПО має цілком адаптуватися на новій території та, асимілюючись із місцевим населенням, «зняти» із себе такий статус. Загальносоціальні заходи запобігання злочинам мають дуже велике криминологічне значення, адже вони направлені на зменшення криминогенно небезпечних протиріч у суспільстві.

До спеціально-криминологічних заходів запобігання злочинам, що вчиняють ВПО (а це часто злочини проти власності; злочини проти авторитету органів державної влади, органів місцевого самоврядування; злочини у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, аналогів або прекурсорів та інших злочинів проти здоров'я населення), ми пропонуємо застосовувати заходи, які розроблені вітчизняними провідними науковцями-криминологами, додавши власні пропозиції, які впливають з особливостей статусу «ВПО».

### Список літератури:

1. Відповідь Генеральної прокуратури України на запит Науково-дослідного інституту вивчення проблем злочинності імені академіка В.В. Сташиса НАПрН України від 01.02.2018 р. № 27/1-96 вих-18.
2. Батиргарєєва В.С. Завдання вітчизняної криминології в умовах загострення криминогенної ситуації в Україні. URL: [http://files.visnikkau.org/200001732-026ab03649/011\\_Batyrgareyeva.pdf](http://files.visnikkau.org/200001732-026ab03649/011_Batyrgareyeva.pdf) (дата звернення 27.06.2018).
3. Батиргарєєва В.С. Криминогенна ситуація в Україні та її вплив на розвиток вітчизняної криминологічної науки. URL: [jml.nau.edu.ua/index.php/UV/article/download/10839/14457](http://jml.nau.edu.ua/index.php/UV/article/download/10839/14457) (дата звернення 27.06.2018).
4. Бесчастний В.М. Криминологічний аналіз сучасних тенденцій злочинності в Україні. URL: [journal.kiev.ua/archive/2017/2/48.pdf](http://journal.kiev.ua/archive/2017/2/48.pdf) (дата звернення 27.06.2018).
5. Тарасенко Ю.М. Кількісні та якісні показники злочинності внутрішньо переміщених осіб в Україні. Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки». Вип. № 3. 2018. С. 127–131.
6. Цориева Е.С. Криминологические проблемы, связанные с вынужденной миграцией населения: По материалам Республики Северная Осетия-Алания. Научная библиотека диссертаций и авторефератов. URL: [dissercat http://www.dissercat.com/content/kriminologicheskie-problemy-svyazannye-s-vynuzhdennoi-migratsiei-naseleniya-po-materialam-re#ixzz5OuuwJUTu](http://www.dissercat.com/content/kriminologicheskie-problemy-svyazannye-s-vynuzhdennoi-migratsiei-naseleniya-po-materialam-re#ixzz5OuuwJUTu) (дата звернення 22.08.2018 р.).
7. Криминологія: підручник за заг. ред. В.В. Голіни, Б.М. Головкина. Харків: Право, 2014. 440 с.
8. Запобігання злочинності (теорія і практика): навч. посіб. Голіна В.В. Харків: Нац. юрид. акад. України, 2011. 120 с.
9. Стратегія інтеграції внутрішньо переміщених осіб та впровадження довгострокових рішень щодо внутрішнього переміщення на період до 2020 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/909-2017D1%80/print1454050675258387> (дата звернення 22.08.2018 р.).
10. Криминологія: Загальна та Особлива частини: підручник І.М. Даньшин, В.В. Голіна, М.Ю. Валуйська та ін.; за заг. ред. В.В. Голіни. 2-ге вид. перероб. і доп. Харків: Право, 2009. 288 с.

### **МЕРЫ ДЛЯ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ ПРЕСТУПЛЕНИЙ, КОТОРЫЕ СОВЕРШАЮТ ВНУТРЕННЕ ПЕРЕМЕЩЕННЫЕ ЛИЦА В УКРАИНЕ**

*Статья посвящена актуальным вопросам предупреждения преступлений, что совершаются внутренне перемещенными лицами. В статье предложены конкретные меры общесоциального и специально-криминологического предотвращения таких преступлений. Раскрыто ряд общесоциальных и специально-криминологических мер предупреждения преступлений, что совершаются внутренне перемещенными лицами. По мнению автора, комплексное использование Украиной вышеупомянутых мер позволит снизить количество совершаемых преступлений внутренне перемещенными лицами.*

**Ключевые слова:** внутреннее перемещение, внутренне перемещенные лица, предотвращения преступлений, общесоциальное предотвращение, специально-криминологическое предотвращение.

### **PREVENTION OF CRIMES COMMITTED BY INTERNALLY DISPLACED PERSONS IN UKRAINE**

*The article is devoted to the actual issues of prevention of crimes committed by internally displaced persons. The article proposes concrete measures of general social and special-crime prevention. A number of general social and special-criminological preventive measures for crimes that are committed by internally displaced persons are discussed. In the author's opinion, Ukraine's integrated use of the above-mentioned measures will reduce the number of crimes committed by internally displaced persons.*

**Key words:** internally displacement, internally displaced persons, crime prevention, general social prevention, special-criminological prevention.

**Харитонов С.О.**

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

## ВІЙСЬКОВІ ЗЛОЧИНИ В СИСТЕМІ КРИМІНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

*У статті проаналізовано систему військових злочинів, розглянуто ознаки цієї системи. Показано місце інституту військових злочинів у системі кримінального законодавства України. Указано критерії систематизації. Автор простежив зв'язок між системою військових злочинів та іншими системами Кримінального кодексу України.*

**Ключові слова:** військові злочини, система, критерії систематизації, ознаки системи, групи військових злочинів.

**Постановка проблеми.** Кримінальний кодекс України становить собою цілісну систему кримінально-правових норм, які розташовані у відповідному порядку та функціонують завдяки наявності між ними відповідних зв'язків (координації, субординації, взаємодії), тим самим реалізуючи функціональне призначення закону. Аналіз функцій та зв'язків систем Кримінального кодексу має дуже велике як теоретичне, так і практичне значення.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Питанням, що стосується військових злочинів за період незалежності України, приділяли уваги такі вчені: Г.В. Андрусів, В.М. Білоконєв, П.П. Богуцький, В.П. Бондаєвський, В.К. Грищук, М.І. Карпенко, М.І. Мельник, В.О. Навроцький, М.І. Панов, М.І. Хавронюк, Г.І. Чангулі та ін., проте зв'язок системи військових злочинів з іншими системами Кримінального кодексу в наукових працях не розглядався.

**Постановка завдання.** Мета дослідження – проаналізувати інститут військових злочинів як відповідну завершену систему та дослідити її зв'язки з іншими системами Кримінального кодексу України.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Системний підхід і системне мислення, що ґрунтується на цілісному баченні об'єктів, явищ і процесів дійсності, починає міцно входити у всі сфери людської діяльності [1, с. 26]. Сутність означає те, що будь-який об'єкт дослідження розглядається не просто як якась окрема сукупність статей та розділів, а як цілісне утворення, як система (з акцентуванням уваги на вивченні інтегральних властивостей останньої, на з'ясуванні її структури, зв'язків і взаємодії між окремими її елементами, а також

їх функцій і системи загалом). Ефективність системного підходу тим вища, чим у більш складній системі він застосовується [2, с. 33]. Саме він дозволяє виявити внутрішні й зовнішні механізми діяльності окремих компонентів системи та взаємозв'язок на різних її рівнях.

Система військових злочинів (як і будь-яких інших злочинів) має важливе як теоретичне, так і практичне значення: по-перше, вона дає можливість установити найбільш суттєві ознаки, притаманні військовим злочинам; по-друге, завдяки цим ознакам останні відрізняються один від одного; по-третє, система таких злочинів дозволяє відмежовувати військові злочини від невійськових (загальнокримінальних або спеціальнокримінальних), що є необхідною підставою для правильної кваліфікації, яка уособлює принцип законності у кримінальному праві. Цінність систематизації військових злочинів полягає в найбільш важливих і стійких функціональних зв'язках із різноманітними галузями права й дозволяє провести правову ідентифікацію з галузевими системами права, наприклад, з адміністративним законодавством і законодавством про військову службу через такі логічні терміни, як поняття, судження й умовивід [3, с. 22].

Теоретичне значення систематизації досліджуваних злочинів полягає в ефективному техніко-юридичному закріпленні кримінально-правових норм про них, уніфікації, диференціації та розташуванні у відповідній послідовності [4, с. 51]. Практичну її цінність важко переоцінити, а головним є те, що вона необхідна для повноти уявлення, ясності та чіткості змісту кримінально-правових норм. Також систематизація важлива

для простоти розуміння та застосування цих норм правозастосовними органами. Вона дозволяє провести відмежування військових злочинів від інших правопорушень некримінального характеру й схожих із ними злочинів, що в подальшому впливає на правильність кваліфікації.

Система (від греч. *systema* – ціле) – об'єднання певного різноманіття в єдине й чітко розчленоване ціле, елементи якого стосовно до цілого та інших частин займають відповідні місця.

Система військових злочинів, яка є своєрідним інститутом (самостійною групою правових норм, які поряд з іншими «некримінальними» галузями права регулюють суспільні відносини у сфері проходження військової служби), є підсистемою Особливої частини Кримінального кодексу, яка разом із Загальною частиною підсистем утворюють систему кримінального законодавства в цілому. Дехто з фахівців пропонує розглядати систематизацію інститутів Загальної та Особливої частини КК права ізольовано, оскільки вони самі по собі мають ієрархічний характер, у якому на вершині підсистеми Загальної частини знаходиться складний інститут функції кримінального права, що перебуває в субординаційному зв'язку з генеральними інститутами злочину й покарання, в кожному з яких є більш дрібні інститути (стадії, множинність, співучасть тощо). Підсистема ж Особливої частини, що побудована з урахуванням спільності родового об'єкта посягання, теж має ієрархічний характер залежно від шкали соціальних цінностей і вимог пріоритетного захисту прав та свобод людини [5, с. 23–24].

Зазначимо, що інститути Особливої частини КК хоча й розташовані, зважаючи на пріоритет цінностей, які вони охороняють, але вести мову про субординаційні зв'язки між ними ми не можемо, тому що кожний об'єкт кримінально-правової охорони є рівновеликим і потребує однакового захисту з боку держави від злочинних посягань. Між ними існують лише зв'язки координаційні, що погоджують і впорядковують системність приписів. Інститут військових злочинів є відносно самостійним інститутом, проте абсолютної самостійності (автономності) він не має та й повнота правового регулювання суспільних відносин військової служби неможлива без застосування засобів регулювання кримінального права в цілому. Ось чому хибною є думка про виділення норм про кримінальну відповідальність за військові злочини в самостійний нормативно-правовий акт. Відносна автономність зазначеного інституту полягає у юридичній єдності змісту і функціонуванні норм військових злочинів, включених до системної взаємодії як із нормами

інших інститутів кримінального права (інститутів стадій, співучасті, множинності тощо), так й із загальними принципами останнього.

Єдність змісту й цілісності інституту військових злочинів характеризується: а) специфічним родовим об'єктом – суспільними відносинами, що складаються і функціонують під час несення (проходження) військової служби, як основою нормальної діяльності воєнної організації України; б) спеціальним суб'єктом – військовослужбовцями (військовозобов'язаними й резервістами під час проходження ними зборів). Будь-яка система (інститут військових злочинів не є винятком) може не лише функціонувати, а й дисфункціонувати. Індикатором функціонування правовідносин у системі є обов'язки суб'єктів, що є актуальними постійно, вимагають виконання або дотримання. Якщо поведінка учасників цих відносин щодо реалізації покладених на них обов'язків залишається правомірною, значить вони (обов'язки) реалізуються, а відносини належним чином функціонують. Якщо ж виконання обов'язків порушується, то відносини, як і вся система, дисфункціонують, тобто вини не досягають поставлених цілей.

Комплексне дослідження будь-яких правових явищ вимагає насамперед з'ясування якостей системи та структурно-функціональних залежностей від системи самих цих явищ.

Науковці називають такі основні ознаки конкретної системи:

1) цілісність, за якою система є об'єднанням частин, яке стосовно навколишнього оточення виступає як одне ціле;

2) якісна визначеність – системою є така сукупність елементів, що має свої якісні ознаки, характерні тільки для неї, яких не мають інші; ці ознаки визначають ставлення до інших систем;

3) відмежованість щодо середовища – будь-яка система має свої межі, які відділяють її від навколишнього середовища й визначають, що саме входить до неї і що до неї не входить, а є зовнішнім щодо неї;

4) гетерогенність і структурованість – система складається з різних частин, тобто є не простою, а певним чином організованою сукупністю, що має певну структуру;

5) взаємодія частин системи між собою – в системі частини взаємодіють між собою і тільки у цій взаємодії вони утворюють певну систему;

6) взаємодія і зв'язок із навколишнім середовищем – система як ціле взаємодіє з іншими системами, що зумовлено її цілісністю, якісною визначеністю; під час взаємодії з навколишнім середовищем виявляються її властивості;

7) наявність інтегральних характеристик та емерджентність – у системі властивості окремих елементів об'єднуються і проявляється в новій якості, що невластиве елементам, які складають систему поодиноці;

8) наявність цілей, сукупності, цілеспрямованість – кожна система має певну мету існування або створена для неї; система може мати одну мету або сукупність цілей, за якої останні утворюють певну ієрархію, де є цілі головні, першочергові й другорядні, підпорядковані головним [6, с. 17–20].

Перелічені ознаки притаманні будь-якій системі і система військових злочинів (інститут військових злочинів) не є винятком. Цим пояснюється потреба проаналізувати останню з точки зору системоутворювальних ознак.

Цілісність (як ознака системи) означає її завершеність, тотальність, цільність. Інститут військових злочинів є завершеною системою. Ця завершеність ґрунтується на одному з фундаментальних принципів кримінального права – *Nullum crimen sine lege* (немає злочину без указівки на те в законі), який знайшов закріплення ще в перших буржуазних кримінальних кодексах (Кодекс Франції 1810 р.). Законодавець визначає те, яке суспільно небезпечне діяння вважається злочином, шляхом передбачення його у кримінальному законі й наділення його ознакою протиправності. Розділ XIX КК України – Злочини проти встановленого порядку несення військової служби (військові злочини), як і будь-який розділ кримінального закону, завжди знаходиться в завершеному стані. Це не означає, що його норми статичні, адже вони можуть змінюватись, бо життя не стоїть на місці, а процеси криміналізації або декриміналізації, зменшення або посилення відповідальності, зміни ознак складу злочину в законі відбуваються постійно. Проте ж на момент застосування кримінально-правової норми закон завжди є завершеним.

Якісною визначеністю системи військових злочинів є самостійний родовий об'єкт – порядок несення (проходження) військової служби як основа нормальної діяльності воєнної організації України. Порушуючи відповідні правила (порядки) несення певних видів військової служби, її суб'єкт спричиняє шкоду (або ставить в загрозу її спричинення) нормальній діяльності воєнної організації України, від боездатності якої залежать цінність більш високого порядку – безпека держави, стан захищеності життєво важливих інтересів особи, суспільства, держави від можливих загроз. Безпека – одна з найважливіших цінностей соціального буття людей, обов'язкова

передумова існування й подальшого розвитку людства [7, с. 61–66]. Крім родового об'єкта, який є критерієм поділу Особливої частини КК на розділи, якісним складником системи військових злочинів є спеціальний суб'єкт – військовослужбовець (військовозобов'язаний і резервіст під час проходження ними зборів). Лише ці три категорії осіб, прямо передбачених у ст. 401 КК України, можуть бути виконавцями військових злочинів. Організатором, пособником або підбурювачем може виступати будь-яка особа, як володіє ознаками загального суб'єкта злочину.

Інститут військових злочинів (як підсистема Кримінального кодексу України м системи вищого рівня) має свої певні межі, які окреслені статтями XIX розділу КК. Отже, вся система розглядуваних злочинів зосереджена у тридцяти чотирьох кримінально-правових нормах відповідних статей – із 401 по 435 КК України. Це дозволяє доволі чітко відрізнити її від інших систем (інститутів) Особливої частини КК – злочинів проти життя та здоров'я особи, власності, правосуддя тощо.

Гетерогенність і структурованість системи прослідковується за відповідними сукупностями військових злочинів, які поділені на групи (залежно від видових об'єктів). Ці групи злочинів, будучи внутрішньою системою інституту (системи) військових злочинів, поділяє останню на підсистеми (субінститути). Саме видовий об'єкт є критерієм (чинником) подальшої градації військових злочинів. Поділ зазначеного інституту на субінститути дає можливість розкрити специфіку суспільних відносин усередині субінститути, показати типовість об'єднаних у ньому норм.

Як правило, виділяють 9 видів (груп) військових злочинів:

- проти порядку підлеглості та військової честі (статі 402–406 КК України);
- проти порядку проходження військової служби (статі 407–409 КК) (із нашого погляду цю групу злочинів доцільніше називати злочинами проти порядку перебування на військовій службі, чим буде ліквідована диспропорція між загальним поняттям «військовий злочин», наведеним у ст. 401 КК: «військовими злочинами визнаються... злочини проти встановленого законодавством порядку несення або проходження військової служби...», і відповідною групою військових злочинів);
- проти порядку збереження та користування військовим майном (статті 410–413 КК);
- проти порядку експлуатації озброєння та військової техніки (статті 414–417 КК);

- проти порядку несення спеціальних служб (статті. 418–421 КК);
- проти порядку охорони державної таємниці (ст. 422 КК);
- проти порядку здійснення своїх повноважень військовими службовими особами «військові службові злочини» (статті. 425–426-1 КК);
- проти порядку виконання військового обов'язку в бою та в інших особливих умовах (статті 427–432 КК);
- проти порядку дотримання звичаїв та правил війни (статті 433–435 КК України).

Деякі вчені-правознавці, як убачається, помилково вважають, що в основу класифікації військових злочинів покладено певний безпосередній об'єкт [3, с. 20]. Вони замість однієї групи злочинів проти порядку підлеглості та військової честі виділяють 2 групи: (а) злочини проти порядку підлеглості і (б) злочини порядку дотримання військової честі. Також уважаємо, що помилково в окрему групу було виділено склад злочину, передбаченого у ст. 414 КК «порушення правил поведіння зі зброєю, а також із речовинами і предметами, що становлять підвищену небезпеку для оточення» [8, с. 24] Адже відомо, що безпосередній об'єкт – це конкретні суспільні відносини, поставлені законодавцем під охорону певної статті Особливої частини КК України, яким заподіюється шкода злочином, що підпадає під ознаки конкретного складу злочину. Тому ми не погоджуємося з точкою зору деяких науковців, що методологічне значення безпосереднього об'єкта злочину полягає в тому, що він виступає основним критерієм у визнанні систематизації норм Особливої частини КК [9, с. 25–26]. Видовим об'єктом, який дійсно є критерієм поділу інституту військових злочинів на групи, є тим об'єктом, на який посягають злочину окремого виду [10, с. 147] Кримінально-правові норми всередині системи військових злочинів взаємодіють між собою і ця взаємодія відбувається між родовим поняттям військового злочину, передбаченого ст. 401 КК, та конкретними складами злочинів, розташованими у відповідних статтях, які повинні повністю відповідати ознакам цього головного (родового) поняття. Крім цього, певна взаємодія відбувається в межах розмежування деяких складів злочинів, тотожних за тими чи іншими елементами (ознаками) цих складів (непокора; самовільне залишення військової частини або місця служби та дезертирство; порушення статутних правил несення вартової служби та бойового чергування тощо).

Зв'язок системи (інституту) військових злочинів з іншими системами (інститутами) Кримінального кодексу України також можна дослідити. Це

зв'язок із системами Загальної частини КК (стадії злочинів, форми вини, співучасть, множинність тощо). У межах Особливої частини КК він простежується в межах такого доволі поширеного явища в кримінальному праві, як конкуренції норм, зокрема конкуренції загальної і спеціальної норми. Цей вид конкуренції має місце, коли одне суспільно небезпечне діяння охоплюється двома або більше кримінально-правовими нормами. При цьому одна (спеціальна) норма охоплює вчинене діяння конкретно, з деталізацією особливостей вчиненого, а друга (загальна) – залишає можливість кваліфікувати вчинене за статтею, що передбачає цю норму й інші схожі за основними ознаками діяння [11, с. 94].

Взаємодія всередині системи вищого рівня, якою є Кримінальний кодекс, допомагає визначити властивості інституту військових злочинів та його місце в системі кримінального закону.

У процесі свого функціонування досліджуваний інститут демонструє широкий спектр як прямих, так і опосередкованих взаємозв'язків із зовнішнім середовищем, з іншими системами (інститутами) Кримінального кодексу. Характер такої взаємодії дозволяє віднести інститут військових злочинів до відкритих систем, які зазнають законодавчих змін.

Кожне суспільно небезпечне діяння, що містить у собі відповідний склад військового злочину, є підставою для притягнення військовослужбовця до відповідальності за порушення встановленого порядку несення (проходження) окремого виду військової служби. Уся система розглядуваних злочинів дає можливість притягнути до кримінальної відповідальності особу за будь-яке порушення встановленого порядку несення (проходження) військової служби, яке спричинило істотну шкоду (або поставило в реальну загрозу її спричинення) охоронюваним цим інститутом суспільні відносини. Ця властивість є новою якістю системи – проявом її емерджентності.

**Висновки.** Основною метою (функцією) існування інституту військових злочинів є, безперечно, охорона суспільних відносин, які виникають й існують між державою та військовослужбовцем (військовозобов'язаним і резервістами) у процесі несення ними відповідного виду військової служби, що полягає у професійній діяльності придатних до неї за станом здоров'я й віком громадян України, іноземців або осіб без громадянства, пов'язаній з обороною держави, її незалежності й територіальної цілісності. Як бачимо, сукупність військових злочинів має всі ознаки системи, яку характеризує системоутворювальний фактор – чинник, що зумовлює виникнення самої системи.

**Список літератури:**

1. Афанасьев В. Системность и общество. Москва: Политиздат, 1980. 368 с.
2. Прангишвили И. Системный подход и общесистемные закономерности. Москва: СИНТЕГ, 2000. 528 с.
3. Мальков С. Преступления против военной службы: моногр. Москва: Юрлитформ, 2015. 176 с.
4. Кругликов Л., Смирнова Л. Унификация в уголовном праве: моногр. Санкт-Петербург: Юрид. центр-Пресс, 2008. 320 с.
5. Тенчов Э. О принципах и основаниях закрепления в законе системы уголовно-правовых институтов. Направления уголовной политики в борьбе с преступностью. Свердловск, 1986. С. 19–26.
6. Сорока К. Основи теорії систем та системного аналізу: навч. посіб. Харків: ХНАМГ, 2004. 291 с.
7. Панов Н., Тихий В. Категория «безопасность» в методологии правоведения. Модель общества и национальная безопасность: материалы междунар. научн.-практ. конф., 5 февр. 2010 г. Калининград, 2010. С. 61–66.
8. Військові злочини: характеристика, методика розслідування та запобігання : посібник / за заг. ред. В. Матвійчука. Київ: Дакор, 2013. 452 с.
9. Винокуров В. Объект преступления: систематизация и квалификация. Красноярск: СибЮИ МВД России, 2011. 260 с.
10. Энциклопедия уголовного права / под ред. В. Малинина. Санкт-Петербург: Изд. проф. Малинина, 2005. Т. 4: Состав преступления. 798 с.
11. Иногамова-Хегай Л. Концептуальные основы конкуренции уголовно-правовых норм: моногр. Москва: Норма: ИНФРА-М, 2015. 288 с.

**ВОИНСКИЕ ПРЕСТУПЛЕНИЯ В СИСТЕМЕ  
УГОЛОВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА УКРАИНЫ**

*В статье проанализирована система воинских преступлений, рассмотрены признаки этой системы. Показано место института воинских преступлений в системе уголовного законодательства Украины. Указаны критерии систематизации. Автор проследил связь между системой воинских преступлений и иными системами Уголовного кодекса Украины.*

**Ключевые слова:** воинские преступления, система, критерии систематизации, признаки системы, группы воинских преступлений.

**MILITARY CRIMES IN THE SYSTEM OF CRIMINAL LEGISLATION OF UKRAINE**

*The article analyzes the system of military crimes. The signs of this system were considered. The place of the institute of military crimes in the system of criminal legislation of Ukraine was shown. The criteria for systematization were indicated. The author has traced the connection between the system of military crimes and other systems of the Criminal Code of Ukraine.*

**Key words:** military crimes, system, systematizing criteria, signs of the system, groups of military crimes.

## ФІЛОСОФІЯ ПРАВА

УДК 340.12

**Бровко Н.І.**

Білоцерківський національний аграрний університет

### ПИТАННЯ ФОРМУВАННЯ ПРАВОСВІДОМОСТІ ОКРЕМИХ ВЕРСТВ НАСЕЛЕННЯ В СУЧАСНОМУ УКРАЇНСЬКОМУ СУСПІЛЬСТВІ (НА ПРИКЛАДІ ЖИТЕЛІВ СІЛЬСЬКОЇ МІСЦЕВОСТІ)

*У статті досліджуються особливості процесу формування правосвідомості жителів сільської місцевості в сучасному українському суспільстві. Наголошується на тому, що розвиток правової культури, виховання правової свідомості жителів села є одним із першочергових завдань держави і суспільства. Процес формування правосвідомості жителя сільської місцевості можна визначити як цілеспрямований вплив на індивідуума з метою засвоєння ним правил поведінки, необхідних для інтеграції у суспільство. На процес формування правосвідомості жителів сільської місцевості впливають процеси виховання та навчання, тому слід зробити їх якомога доступними та якісними. Має бути прийнята загальнодержавна програма, направлена на формування правової свідомості та правової культури у особи.*

**Ключові слова:** правосвідомість, формування правосвідомості, навчання, виховання, жителі сільської місцевості, менталітет.

**Постановка проблеми.** Визначені в Конституції України завдання зі створення демократичної, соціальної, правової держави не можуть бути вирішені без певного рівня правосвідомості й правової культури суспільства. Адже відомо, що саме правосвідомість і правова культура є найважливішими чинниками, які сприяють становленню правової системи держави і демократичних засад суспільства, впливають на регулювання всього спектра соціальних відносин у ньому, підтримують і закріплюють його цілісність, стабільний правопорядок.

Конституція України 1996 року є втіленням правосвідомості й культури українського народу, які сформувались під впливом суперечливих економічних, соціальних, політичних та інших факторів. З одного боку, це історичні традиції українського суспільства, в якому права людини, суспільні та індивідуальні цінності не займали гідного місця в суспільній свідомості та діяльності держави. З іншого – можна говорити про нестабільну ситуацію в суспільстві і, як наслідок, несформоване громадянське суспільство з неналежним рівнем правосвідомості громадян, наявність у них правового нігілізму та інфантилізму.

При цьому слід указати, ще й на наявність суттєвих відмінностей правової свідомості жителів міст та сільської місцевості – особливої території держави, населення якої є особливою групою та має свої соціальні, економічні та культурні особливості, а також своє розуміння правових цінностей, що становлять фундамент теорії знань та етики. Процес формування правосвідомості жителів сільської місцевості – досить складне явище, на яке впливають процеси виховання та навчання та яке потребує глибокого філософсько-правового аналізу.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблема правової свідомості розглядалась багатьма науковцями в різні періоди та з позицій різних дисциплін. Починали досліджувати категорію правосвідомості М.М. Алексеев, М.А. Бердяєв, І.А. Ільїн, Б.А. Кістяківський, П.І. Новгородцев, Л.І. Петражицький, В.С. Соловйов, П.А. Сорокін, С.С. Алексеев, Н.І. Козюбра, В.М. Кудрявцев, О.А. Лукашева, М.І. Матузов та інші. Але у своїй більшості це питання розглядається з позиції теорії держави і права та присвячено правосвідомості усього суспільства, тоді як

питання правосвідомості жителів сільської місцевості залишалось не дослідженим.

**Постановка завдання.** Для того, щоб правильно обрати орієнтири для подальшого розвитку українського суспільства, необхідно здійснити ґрунтовний філософсько-правовий аналіз процесу формування правосвідомості жителів українського села.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Правосвідомість є однією з форм суспільної свідомості та володіє такими ознаками: вона не тільки відображає соціальну дійсність, але й активно на неї впливає; є віддзеркаленням соціально-економічних відносин людей, виражених у законах суспільства; не може існувати без свого конкретного носія – конкретної людської особистості, груп чи колективів. Необхідно вказати на взаємозв'язок особистості й правосвідомості, адже вони не можуть існувати окремо один від одного.

Як слушно зауважував Е. Соловйов, «правосвідомість – це не просте відбиття в індивідуальній свідомості змісту й характеру вже чинних законів, у правосвідомості «активний темперамент» найадекватніше виявляє себе саме тоді, коли суб'єкт права критикує й корегує чинні закони в дусі ідеальної справедливості. Особа повинна навчитися поважати чуже і відстоювати своє власне право, утверджувати примат справедливості над жалем, правопорядку над простим порядком і громадянської чесності над іншими досить гідними чеснотами». Таким чином, сутність правової свідомості (як соціально-правової концепції та напряду емпіричного дослідження) *de facto* полягає у встановленні закономірностей розвитку зв'язків між індивідумом і соціумом, які формуються та підтримуються завдяки інституційній силі права у проміжках часу, простору та в умовах мінливої реальності [1, с. 233–234].

Специфіка буття людини, як слушно зауважує С. Щерба, полягає в поєднанні, взаємодії трьох буттєвих вимірів. Першим із них є те, що кожна людина існує як така, що здатна мислити й відчувати «річ» (тіло). По-друге, кожна людина є індивідуальним представником виду *Homo sapiens*, результатом біологічної еволюції. По-третє, людина існує як соціально-історична сутність, що виражається у свідомому підкоренні її особистості правилам існування у суспільстві (правосвідомості). Це в єдності становить вихідні характеристики людського буття [2, с. 32]. Правова свідомість, як вважає професор С. Каудіва (Університет Тарту, Естонія), – це сукупність ідей, поглядів, почуттів та традицій, що відо-

бражає ставлення людей до правових питань у суспільстві. Розробка та впровадження законів у суспільстві відбувається через юридичну свідомість, оскільки будь-який окремий закон, який розробляється або виконується, повинен відповідати принципам розробника та виконавця закону в його обґрунтуванні та ефективності. Юридична свідомість відіграє важливу роль у розробленні імперативної моделі поведінки. Це здійснюється шляхом широкого вивчення поглядів людей на низку економічних, політичних, етичних, релігійних та інших взаємин на рівні суспільства в цілому, у соціальних групах та конкретної особистості. Правова свідомість оцінює існуючий закон, а також має на увазі образ бажаного або ідеального закону [3, с. 17].

Необхідною умовою розвитку правосвідомості є вільна воля людини. Вільна людина по-справжньому самоактуалізується, стає особистістю, коли може слідувати своїм ціннісним орієнтаціям. Особистість є одночасно носієм існуючих суспільних відносин та індивідуальної свободи. Крім того, особистість завжди представлена в конкретному й історичному бутті і знаходиться з ним у суперечливій діалектичній єдності.

Теоретико-методологічний й ідеологічний ракурс припускає певні змістовні вимоги до всього простору людських учинків і соціальних інституцій, зокрема до суспільної та індивідуальної правосвідомості й правової культури. При цьому на перше місце виходить деонтологічне бачення світу – прояви духовно-психологічного й соціокультурного життя є своєрідними проєкціями безумовного морального принципу. Звідси й право розглядається як «закон, що містить у собі вимоги належного» і не може бути чимось принципово іншим, ніж, наприклад, мораль, а правосвідомість сприймається одним із різновидів, форм категоричного імперативу і є усвідомленням людиною навколишнього світу й самого себе через призму належного».

Жителі сільської місцевості – це особливий прошарок, які, проживаючи на своїй власній території, характеризуються специфічною (відмінною від жителів міста) ментальністю, мисленням, цінностями, поглядами на життя тощо.

Процес формування правосвідомості жителя сільської місцевості можна визначити як цілеспрямований вплив на індивідуума з метою засвоєння ним правил поведінки, необхідних для інтеграції у суспільство. Формування правосвідомості жителів сільської місцевості відбувається в процесі соціалізації на декількох рівнях.

На першому відбувається повага особи до закону, усвідомлення його ролі та значення для держави та власне для себе. На наступному рівні відбувається наслідування базових цінностей права, що дозволяє ідентифікувати себе з певною культурою і суспільством. Відбувається формування правових цінностей, які ляжуть в основу індивідуальної правосвідомості, тобто певні ідеали, уявлення людини про належну поведінку та її результат. Це впливає на формування ціннісних орієнтацій. Можна спостерігати те, що визначатиме поведінку особи в соціальному середовищі. Формується правова установка, яка передусє діяння та вчинку. На кінцевому етапі виникає усвідомлена необхідність донести правові знання.

Слід указати на наявність в особі несформованої поваги до закону, усвідомлення його ролі та значення власне на першому рівні, в такому разі говорити про формування правосвідомості в подальшому не має сенсу. Тому саме перший рівень є досить важливим. Не секрет, що для багатьох жителів сільської місцевості питання порушення правових норм іноді не сприймається як протизаконний факт, а розуміється як належне та природне. «Що поганого є у тому, щоб узяти на городі у сусіда овочі, які той ще не зібрав, чи нарвати яблук у саду, якщо вони ж все одно обсипаються...?» – так міркує український селянин.

На формування правової свідомості українського селянина впливає менталітет особи. Український менталітет – це складне та дискусійне явище. Зміни, які відбуваються у суспільстві, накладають та накладали відбиток на український народ протягом тривалого часу, тому, говорячи про правовий менталітет жителя села, слід зазначити, що він характеризується недбалим і негативним ставленням до права і закону, яке одночасно поєднується з правовим ідеалізмом та з вірою в те, що експансія юридичних норм у сфері правового регулювання обов'язково призведе до якісного покращення життя. Сучасна правова ментальність перебуває у стані «ревізії» юридичних цінностей, норм, інститутів, які не відповідають потребам сучасної практики, що підсилює традиційну для української ментальності психологічну амбівалентність.

Психологічна картина української правової ментальності селянина є досить багатогранною. Для неї характерна ірраціональність, алогічність, імпульсивність, наївна ідеалістичність, терпимість, прагнення до справедливості та тісний зв'язок із релігійними цінностями. Українська ментальність не може бути поза простором право-

вої культури, однак водночас дистанціюється від неї та від її загальнолюдських цінностей. Сучасній українській правовій ментальності властива не лише політична демагогія і популізм, але й еклектичність уявлень, ідеологічна сумбурність, непостійність і непослідовність поглядів.

Для жителів українського села справедливість є основним критерієм в оцінці соціально-правових явищ та діяльності. Але те, як саме розуміють та сприймають вони справедливість, є досить складним та дискусійним питанням, яке не є предметом нашого дослідження.

Невідповідність закону загальноприйнятим нормам моралі викликає у свідомості українців негативне відношення до права, законодавства, державної влади. Але по-різному розуміється у питаннях повсякденного життя та побуту. Тому для жителів сільської місцевості необхідними і важливими є ґрунтовні правові знання, які їм повинні вкладатись у процесі виховання та навчання.

Процес формування правосвідомості українського селянства слід починати з виховання у родині та продовжувати вже у школі. Саме шкільне навчання, яке ніколи не починається на порожньому місці, завжди спирається на певну стадію розвитку дитини. Процеси навчання і розвитку не зустрічаються вперше у шкільному віці, вони фактично пов'язані один з одним із перших днів життя дитини. Дошкільне навчання, яке сприяє формуванню уявлень, суттєво відрізняється від шкільного, яке має справу з засвоєннями знань. Розвиток правосвідомості відбувається в самому процесі становлення особистості, коли школяр поступово перетворюється в учня, тобто в особу, що змінює й удосконалює самого себе.

Досить важливою є роль правового виховання у формуванні світогляду жителя села:

- по-перше, світогляд суспільно свідомої особистості є формою духовно-практичного розуміння цього явища як інтегративної цілісної системи (онтологічний складник);

- по-друге, система світогляду особистості складається у процесі виховання з метою засвоєння юридичних знань, філософсько-правових переконань та орієнтації на загальнолюдські цінності (аксіологічний складник);

- по-третє, соціальна продуктивність світоглядних переконань формується у процесі пізнання та сприйняття особистістю не тільки нормативних приписів, а й історико-культурного спадку, морально-етичних правил, звичаїв та менталітету населення, які є основою життєдіяльності соціуму (соціально-політичний складник).

**Висновки.** Україна знаходиться на шляху побудови громадянського суспільства та правової держави. Змінюються не лише покоління українців, а і їх погляди, уявлення, бачення, бажання, думки, стереотипи тощо. Це свідчить про певні трансформаційні процеси, що відбуваються в українському суспільстві. Загалом можна вести мову про трансформацію самого суспільства.

Значний внесок у побудові нової держави належить тим, хто проживає на її більшій території – жителям сільської місцевості. На процес формування правосвідомості жителів сільської місцевості впливають процеси виховання та

навчання, тому слід зробити їх якомога доступними та якісними. Має бути прийнята загальнодержавна програма, направлена на формування правової свідомості та правової культури у особи. Розвиток правової культури, виховання правової свідомості жителів села є одним із першочергових завдань держави і суспільства. До нагальних проблемних завдань, що постають сьогодні належить необхідність удосконалення процесів навчання і розвитку, перевиховання й перенавчання, психопрофілактика антисоціальної поведінки окремих осіб, адаптацію цих процесів до викликів сучасної цивілізації (насамперед духовних та екологічних).

#### Список літератури:

1. Соловьев Э.Ю. Правовой нигилизм и гуманистический смысл права Москва, 1990. 447 с.
2. Щерба С.П., Щедрін В.К., Заглада О.А. Філософія: Навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. /; за заг. ред. С. П. Щерби. Київ, 2004. 216 с.
3. Kaugia S. Structure of Legal Consciousness. Juridica international. Law review. 1996. University of Tartu. P. 16–20.

### ВОПРОСЫ ФОРМИРОВАНИЯ ПРАВОСОЗНАНИЯ НЕКОТОРЫХ КАТЕГОРИЙ НАСЕЛЕНИЯ В СОВРЕМЕННОМ УКРАИНСКОМ ОБЩЕСТВЕ (НА ПРИМЕРЕ ЖИТЕЛЕЙ СЕЛЬСКОЙ МЕСТНОСТИ)

*В статье исследуются особенности процесса формирования правосознания жителей сельской местности в современном украинском обществе. Отмечается, что развитие правовой культуры, воспитание правового сознания жителей села является одной из первоочередных задач государства и общества. Процесс формирования правосознания жителя сельской местности можно определить как целенаправленное воздействие на индивидуума с целью усвоения им правил поведения, необходимых для интеграции в общество. На процесс формирования правосознания жителей сельской местности влияют процессы воспитания и обучения, поэтому следует сделать их как можно более доступными и качественными. Должна быть принята общегосударственная программа, направленная на формирование правового сознания и правовой культуры в лица.*

**Ключевые слова:** правосознание, формирование правосознания, обучения, воспитания, жители сельской местности, менталитет.

### THE QUESTIONS OF THE FORMATION OF THE LEGAL AWARENESS OF CERTAIN SEGMENTS OF THE POPULATION IN MODERN UKRAINIAN SOCIETY (IN CASE OF RESIDENTS OF AGRICULTURAL LOCATION)

*The article explores the peculiarities of the process of forming the legal consciousness of rural residents in modern Ukrainian society. It is noted that the development of legal culture, education of the legal consciousness of the inhabitants of the village is one of the priorities of the state and society. The process of forming the justice of a resident of a rural area can be defined as a purposeful impact on the individual, in order to assimilate him the rules of conduct necessary for integration into society. The process of forming the legal consciousness of the inhabitants of the countryside is influenced by the processes of education and training, therefore, they should be made as accessible as possible qualitative. A nationwide program must be adopted, aimed at forming a legal consciousness and legal culture of a person.*

**Key words:** legal awareness, formation of legal consciousness, education, inhabitants of rural areas, mentality.

**Несправа М.В.**

Дніпропетровський державний університету внутрішніх справ

## ІДЕАЛІСТИЧНО-КРИТИЧНИЙ ВИМІР ДЕЛІБЕРАТИВНОЇ МОДЕЛІ ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА

*Стаття представляє критичний аналіз моделей верховенства права в його ідеалістичному вимірі. У ній розкрито онтологічні джерела принципу верховенства права. Показано причини аксіологічної колізії між субстанційною духовно-моральною та формальною нормативно-законодавчою моделями. Доведено, що зв'язними ланками ціннісної комунікації у деліберативній моделі верховенства права виступають такі аксіологічні опори, як людська гідність, справедливість і відповідальність. Підкреслюється, що віра у те, що ці чесноти походять від Божественного Слова (Логосу), визначає духовний фундамент принципу верховенства права.*

**Ключові слова:** верховенство права, духовно-моральні джерела, ціннісні опори, деліберативна модель.

**Постановка проблеми.** У сучасному світі верховенство права визнається фундаментальним принципом цивілізованої правової системи, який запобігає свавіллю державної влади. Проте підходи до його розуміння суттєво різняться. У реально-організаційному аспекті верховенство права розглядається скрізь призму функціонування міжнародних і національних нормативно-правових актів. Це трактування є характерним для формальної моделі, апологети якої акцентують увагу на рівності правозастосування прийнятих актів. Опоненти з табору прибічників субстанційної моделі наголошують на визначальній ролі морального вмісту права. Діалектичний синтез означених концепцій представляє деліберативна модель верховенства права. Її ідеалістично-критичний вимір покликаний представити розширений погляд на онтологічні джерела і ціннісні основи верховенства права та ввести ці питання до академічного комунікаційного поля сучасної філософії права. Проблема уявляється особливо актуальною з точки зору необхідності побудови світоглядного фундаменту правової системи України.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблема верховенства права постала у практичну площину під час революційних змін Нового часу, але можна сказати, що її філософське ядро знаходиться у центрі уваги мислителів ще з часів античності. Осмисленню верховенства права у взаємодії з правами людини і демократією у

контексті соціальних викликів сучасного світу в цілому присвячені численні твори зарубіжних і вітчизняних учених. Серед них особливо виділяються дослідження історичних і теоретичних аспектів проблеми, здійснені під керівництвом Д. Золо і П. Косто, а також Б. Таманаги; критичні статті М. Крюгера; порівняльний аналіз М. Селлерса і Т. Томашевського. Такі західні науковці, як Ю. Мольтман, М. Стакхауз, Р. Траер, Б.Д. Фортман вивчають вплив християнської етики на формування принципу верховенства права. У російській філософії права його ціннісні підвалини розкриваються у працях П.Д. Баренбойма, Л.О. Іванової, О.І. Кирлєжева, М.А. Краснова. В українській правовій літературі проблематика верховенства права розгорнуто представлена в публікаціях С.І. Максимова, вона всебічно проаналізована у фаховому тритомнику під авторством С.П. Головатого. Особливості встановлення верховенства права в Україні показані у роботах М.І. Козюбри, С.П. Погребняка. Проблеми співвідношення верховенства права і релігійної свободи розглядають Д.А. Вовк і О.О. Уварова. Незважаючи на наявність різноманітних авторитетних наукових доробок, які стосуються вмісту поняття верховенства права, залишається відкритим питання щодо інтегральних ціннісних орієнтирів цієї регулятивної ідеї, котрі відкривають нові можливості для комунікації між громадянським суспільством і владою.

**Постановка завдання.** Стаття має за мету представити онтологічні джерела і ціннісні

основи деліберативної моделі верховенства права у її ідеалістично-критичному вимірі.

#### **Виклад основного матеріалу дослідження.**

У вітчизняній правовій науці дискусії навколо поняття «верховенство права» почалися у часи горбачовської «перебудови», але особливої актуальності вони набули після здобуття Україною незалежності, коли перед суспільством постала мета досягнення ідеалу правової, соціальної, демократичної держави, яка у 1996 році була закріплена статтею 1 Конституції нашої держави [1]. До того часу в радянській правовій літературі панувала концепція верховенства інтересів пролетарської держави, яка трактувалася у дусі вульгаризованого марксизму та стала теоретичним підґрунтям сталінського тоталітаризму.

Але й після входження категорії «верховенство права» до українського суспільного і академічного дискурсу залишалось не цілком зрозумілим щодо чого або до кого право має бути пріоритетом і що або хто забезпечує це верховенство. Згодом було досягнуто консенсусу щодо реально-організаційного аспекту проблеми. Як указує відомий український правознавець С.І. Максимов, він полягав у визнанні того, що верховенство права – це ціла система принципів, положень, вимог, що відображають функціонування сучасної держави європейського зразка [2, с. 28]. В ідеалістично-критичному вимірі питання залишилися відкритими.

#### **Онтологічні джерела верховенства права**

В означеному вимірі за базове приймається твердження, що верховенство права – це ідея, яка охоплює особливий тип взаємодії людини і влади й орієнтована на те, щоб влада була обмежена певними принципами, нормами, не виходила за визначені межі [2, с. 28]. Однак старанне слідування за орієнтирами секуляризму і позитивізму, які були поставлені ліберальними теоріями ще у часи Просвітництва, заводили філософів у глухий кут. Адже посилання на природне право і суспільний договір як першоджерела не можуть бути прийняті як логічними аргументами на користь обґрунтування принципу верховенства права, бо відсилають нас до тих само конвенціональних коренів, які за цими теоріями має і держава. Таким чином, лібералізм визнає право і державу рівними за походженням, тобто пріоритетність права не може вважатися доведеною. Досліджуючи ідеальні аспекти проблеми, слід взяти до уваги думку С.І. Максимова, який, відстоюючи необхідність розширення ідеї верховенства права, наполягає на тому, вона повинна бути розгорнута у систему поглядів на світ (як особливий світо-

гляд, генетично пов'язаний із юридичним світоглядом епохи модерну (з його ідеями розумного законодавства і прав людини)), однак долає його надмірну зацикленість на державі та позитивному праві [2, с. 29].

Таке філософське мислення потребує звернення до онтологічних джерел проблеми, що вивчається. Розмірковуючи над керівними началами світу і свідомих дій людини, давньогрецький філософ Геракліт назвав цю основу Логосом (грец. λόγος). Це поняття розумілося, з одного боку, як слово, думка, усвідомлення сутності речей, а з іншого – загальний закон, основу світу, його порядок і гармонію. Говорячи про Логос як про закон і порядок, Геракліт указував на те, що все відбувається за Логосом, який є вічним, всезагальним і необхідним. Християнське віровчення надало цій діалектиці світостворювального характеру. Євангеліє від Іоанна свідчить: «На початку було Слово, і Слово було у Бога, і Слово було Бог. Воно було на початку у Бога. Усе через Нього повстало, і без Нього ніщо не почало бути, що почало бути. У Ньому було життя, і життя було Світлом людей» (Ін.1:1-14). Підкреслимо, що у наведеному тексті «слово» є перекладом «λόγος», що може сприйматися і як об'єктивний закон, і як усвідомлена людиною інформація про нього. При цьому в обох значеннях це поняття набуває сенсу через віру в духовну сутність і призначення людини. Саме тому в отців Церкви Логос постає як Єдинородний Син Божий, котрий втілюється і народжується: стає Боголюдиною Ісусом Христом. Таким чином, право від початку проявляється через єдину філософську парадигму Логосу як Божого Слова.

Ця парадигма була розвинена у філософії Фоми Аквінського. Видатний теолог був упевнений, що кожен закон у кінцевому рахунку впливає з того, що він називав вічним законом. «Вічний закон» належить до пророчого упорядкування Богом усіх створених речей до належного кінця. Ми беремо участь у цьому божественному порядку в силу того, що Бог створює в нас як бажання, так і здатність розрізняти те, що є добре і що зле (філософ іменував цю здатність «світлом природного розуму»). Із цієї точки зору природне право постає породженням вічного закону. На думку Аквіната, з приписів природного права (як із загальних і до того ж неоднозначно трактованих джерел) людський розум повинен приходити до конкретних питань, які належать більш особливим принципам. Ці виведені людським розумом особливі встановлення називаються

людськими законами або позитивним правом [3]. Слідуючи за цією логікою, не можна погодитись із формуванням концепту верховенства права на підставі теорії природного права. Ця теорія вважається інтелектуальним продуктом раціоналістів епохи Відродження та Просвітництва. Але раціоналісти фактично висмикнули цю категорію із загального гносеологічного контексту, який був сформульований у томізмі.

Так само не можна пояснити верховенство права й аргументами конвенціональної теорії внаслідок притаманного їй суб'єктивізму. Адже, наприклад, право людини на життя жодним чином не залежить від обіцянки іншого суб'єкта не вбивати її: життя людини може від цього залежати, але не право на життя. Таким чином, право індивіда на життя зумовлено тільки тим, що він (як людина) є Божим творінням. І якщо це правильно стосовно права на життя, то, за логікою, це тим більше правильно і для такої фундаментальної для верховенства права ціннісної категорії, як людська гідність. Отже, верховенство права визначається його Божественним першоджерелом.

Реалізація принципу верховенства права зумовлена притаманним людині відчуттям справедливості, котре слід розуміти суб'єктивним сприйняттям людиною вищого закону – Логосу. «Усі християни погоджуються, що закони про права людини не є авторитетними лише тому, що ці закони прийняті державою, – стверджує американський філософ Р. Траер. – Нацистський режим є яскравим прикладом несправедливості, яку, втім, може бути здійснено через законні укази держави. Більше того, смерть Ісуса, хоч і несправедлива, але була законною» [4]. Можемо констатувати, що верховенство права передбачає, що закон повинен виконуватися, оскільки він є морально виправданим, а не просто тому, що це закон. Таким чином, духовні та моральні витoki зумовлюють затвердження принципу верховенства права над формальними нормативно-правовими актами державної влади. І тут ми підходимо до необхідності розглянути проблему співвідношення принципу верховенства права з інститутом правової держави.

***Аксіологічна колізія між формальною та субстанційною моделями верховенства права***

Категорії «верховенство права» і «правова держава» є наріжними каменями сучасної теорії держави і права, зв'язок між якими має діалектичний характер. На внутрішню суперечність ідеалу, який спирається на ці категорії, звертає

увагу С.І. Максимов. Він показує, що акцентування різних ідеологічних платформ на його різних сторонах (просвічений абсолютизм прагнув повної раціоналізації суспільного життя, а лібералізм завдяки ідеї невід'ємних прав особистості істотно обмежував сферу державного втручання) створили, теоретично обґрунтували та практично застосували дві різні моделі верховенства права: так звану «гоббсівську модель», або формальну концепцію верховенства права, та локківську модель, або субстанційну концепцію верховенства права. Якщо перша модель обмежувала свавілля влади наявністю обов'язкових для всіх осіб законів та однаковим для всіх застосуванням, то друга вже вимагає певної якості цих законів – вони мають захищати права людини. Тобто обмеження накладаються не тільки на виконавчу та судову гілки влади, а й на законодавчу владу [2, с. 31]. Зазначимо, що у процесі подальшого розвитку філософсько-правової думки перша модель знайшла оформлення у германо-континентальній концепції правової держави (Rechtsstaat), де право зливається із законом, який видає ця держава, а друга модель була обґрунтована англосаксонською концепцією верховенства права (Rule of Law), у якій право йде попереду держави.

Колізія між цими моделями має не тільки характер наукової дискусії, але й драматичний історичний прояв. Яскраво проілюстрував її російський філософ права П.Д. Баренбойм: «Німці після 1945 року казали, мовляв, відповідати повинні тільки нацистські бонзи, які встановлювали ідеологію. Вони злочинці, але ми – цивільні, або військові, або суддівські – ми виконували накази держави, ми виконували закони держави, які ми злочинці? Проте англосакси зі своїм верховенством права відповіли так: «Чхали ми на ваші закони, чхали ми на ваш псевдо-Rechtsstaat! Ви знищували людей, ви були знаряддями вбивць, і ви за це відповісте!» Вони так і зробили, всіх перевішали або пересаждали. Ось вам Нюрнберзькі процеси 1948–1950 років як зіткнення цих двох доктрин: неправильно зрозумілого Канта і правильно зрозумілого верховенства права» [5].

У контексті нашого дослідження важливо звернути увагу на те, що характерна для тоталітарних режимів маніпуляція категорією Rechtsstaat полягає в ігноруванні базового положення, на якому акцентував увагу її фундатор І. Кант, підкреслюючи, що обов'язок є вищою формою моральної поведінки тільки якщо він походить від християнської етики [6, с. 345]. Крім того, у кантіанстві йдеться про те, що держава повинна бути обме-

жена правом, правом у його вищому Божественному сенсі, у тому сенсі, від якого походять й такі інші духовні цінності, як добро, правда, мораль, совість і справедливість.

Саме таке розуміння права є характерним для української суспільної традиції. Це підтвердили Помаранчева революція 2004–2005 років та революція Гідності 2013–2014 років. Зазначимо, що у історично схильній до авторитаризму Росії громадська думка сприймає не традицію верховенства права, а традицію сильної держави. Якщо ж німці, слідуючи за І. Кантом, врешті-решт дійшли висновку, що правова держава – це утворення, яке має підкорятися праву, а не тим законам, які сама держава для своєї зручності приймає, то у Росії продовжують керуватися абсолютно не правовими, з точки зору П.Д. Баренбойма, категоріями «верховенство закону», «диктатура закону», які є породженням радянського правового нігілізму [7].

Однією з причин ціннісного конфлікту між апологетами субстанційної духовно-моральної та формальної нормативно-законодавчої моделей є діаметрально протилежне ставлення до онтологічної сутності та аксіологічного вмісту концепту верховенства права. Подоланню цієї контраверсійності, за твердженням С.І. Максимова, може служити деліберативна модель верховенства права [2, с. 31].

#### *Ціннісні опори деліберативної моделі верховенства права*

Формулювання правового «деліберативного» принципу приписується давньоримському поетові П. Сіпу: «*Deliberandum est diu quod statuendum est semel*» («Над тим, що передбачається заснувати на дуже довгий термін, майже назавжди, належить міркувати так само дуже довго») [8]. У сучасному тлумаченні деліберативна розуміється як налагодження суспільної взаємодії за допомогою комунікації між соціальними акторами. «При цьому під комунікацією мається на увазі не просто обмін повідомленнями, а процес взаємної інтерпретації повідомлень із метою зрозуміти когнітивний вміст, – вказує український комунікавіст А.Г. Костирев. – Таким чином, вона є цілісним духовним утворенням, яке неможливе без наявності певних спільних цінностей та довіри між комунікаторами» [9, с. 114].

Для розробки деліберативної моделі верховенства права необхідно визначити ті спільні цінності, які можуть об'єднати апологетів формальної та субстанційної моделей. Аксіологічним фундаментом ми пропонуємо прийняти позицію російського філософа І.О. Ільїна, який

стверджував, що право тільки «проявляється» у зовнішньому, просторово-тілесному світі; сферою ж його справжнього життя і дії залишається людська душа, в якій воно виступає із силою об'єктивної цінності [10, с. 386]. На нашу думку, саме на цьому фундаменті можуть ґрунтуватися ціннісні опори деліберативної моделі верховенства права.

Першою опорою служить переконаність у пріоритеті людської гідності, «в основі якої лежить правильне переживання права як атрибуту вищої, священної цінності» [10, с. 314]. Дійсно, про верховенство права можна говорити тільки тоді, коли та чи інша доктрина визнає цю категорію першорядною. «Такі категорії, як демократія, правова і соціальна держава, права і свободи і т. д. мають сенс, оскільки є матеріальними та формальними умовами для забезпечення людської гідності», – зазначає авторитетний російський правознавець-конституціоналіст М.А. Краснов [11, с. 15] Усупереч безпідставним звинуваченням антиклерикалів, саме християнство несе у собі такий первісний гуманістичний посил, стверджуючи, що Бог не тільки створив людину, але й став людиною в образі Спасителя, перебравши на себе наші гріхи. Отже, тільки християнське трансцендентне розуміння гідності особи може стати основою для справжнього розуміння верховенства права. При цьому треба акцентувати увагу на тому християнському постулаті, що особистість набуває гідності, здійснюючи моральний вибір на користь добра перед злом. Але, як указував Ф.М. Достоєвський, розум не здатен ефективно розмежувати добро та зло і постійно плутає їх, тому в правових питаннях важливим є так званий «внутрішній досвід», себто морально-релігійне чуття, голосом якого в людині є сумління [12, с. 156–157]. Таким чином, у деліберативній моделі верховенства права не може не бути пов'язаним із моральністю, оскільки, як ми визначили, право має за підґрунтя цінність особистості як Божого творіння і має служити реалізації її гідності як вибору на користь добра, спрямованого вірою.

Логічно, що другою аксіологічною опорою верховенства права постає така моральна категорія, як справедливість (до речі, англійською поняття «правосуддя» та «справедливість» є тотожними – «justice»). Ф. Аквінський, представивши каркас моральної побудови людської душі у вигляді «кардинальних чеснот», довів, що несучою конструкцією, стовбуром усієї побудови є справедливість. «У справедливості є

свій особливий властивий їй об'єкт, якого немає в інших чеснот, цей об'єкт називається правом, що означає те ж, що і правота», – зазначив цей видатний філософ. – Мета справедливості полягає в тому, щоб керувати нашими діями відповідно до загального блага» [13]. Відштовхуючись від постулатів томізму, ми можемо констатувати, що в аксіологічній структурі деліберативної моделі право постає як справедливість, котрій надано форму закону. Його верховенство зумовлено тим, що ця загальна моральна доброчесність, яка стосується не індивідуальних переваг, а добробуту спільноти у цілому, відповідає Божому промислу про загальне людське щастя. Тому будь-який нормативний акт втрачає силу правочину, якщо він не служить інтересам суспільного блага, тобто є аморальним.

Суспільне благо з необхідністю потребує утвердження третьої опори деліберативної моделі верховенства права, якою є відповідальність. Цей умовивід ґрунтується на тому, що право (як рефлексія справедливості) є реляційним, тобто воно проявляється через відносини між суб'єктами. «Людина не має прав як особистість, але тільки щодо оточуючих у спільноті і в кінцевому рахунку стосовно Бога», – наголошує Р. Траер [4]. А значить (і це, на думку російської дослідниці релігії Л.О. Іванової, особливо сильно звучить у християнстві) треба знову і знову досягати важке мистецтво земного людського співжиття як служіння, призначення, обов'язок, зокрема юридичний. Звідси походять християнські вимоги обмеження індивідуальної свободи на користь відповідальності [14]. При цьому її сенс полягає як у відповідальності громадянина перед суспільством («відповідальний індивідуалізм»), так і у відповідальності держави («відповідальний суверенітет»).

Стосовно першого можна знов послатися на Аквіната, котрий стверджував, що навіть якщо привчити людину уникати зла і робити добро через страх перед покаранням, то з часом вона може прийти до того, що стане діяти таким чином із задоволенням та за власним рішенням [3]. Тобто справедливий закон навіть за посередництва покарання здатен робити людей гідними. Але навіть за наявності закону відповідальність не може бути встановлена без суду. При цьому суд є законним у тій мірі, в якій він є актом справедливості. І тут вже йдеться про відповідальність суддів, яка має суто моральний характер.

Що ж стосується відповідальності держави, то тут ситуація виявляється ще більш складною.

«Природно, що прийняття державою відповідальності за захист людської гідності вимагає більше, ніж просто юридичної основи, незалежно від того, які види правових механізмів для її реалізації могли бути створені, – констатує голландський правник Б.Г. Фортман. – Дійсно, ратифікації договорів і створення міжнародних судів із прав людини, приєднання до яких, а значить дотримання прийнятих рішень, є цілком добровільним для держав, у цьому разі явно недостатньо. Тому моральні підстави для засудження політичних режимів, завдяки яким їх можна спонукати до відповідальної поведінки, повинні постійно підтримуватися на основі світогляду, який поділяють зацікавлені сторони» [15].

Таким чином, у деліберативній моделі верховенства права як відповідальний індивідуалізм, так і відповідальний суверенітет формуються не тільки юридичними важелями, але й моральними настановами, які містяться в Євангельських заповідях. Духовна відповідальність ґрунтується не на побоюваннях осуду та санкцій, а на вірі у Божий закон та Його вищий суд, що єдиний гарантує як невідворотність покарання, так і вічну благодать. На підтвердження цієї тези знов згадаємо Ф.М. Достоєвського. Великий письменник вустами свого героя попереджав: «Якщо Бога немає, то все дозволено!» [16, с. 79].

**Висновки.** Можемо констатувати, що в ідеалістично-критичному вимірі онтологія права йде глибше за концепції природного права або суспільного договору і представляє його першоджерелом вищий Божий закон. Саме таке походження права пояснює його верховенство, яке за своєю суттю має духовний характер. Різниця в поглядах на роль моральних настанов у забезпеченні верховенства права породила колізію між формальною та субстанційною моделями. Цю колізію покликана розв'язати деліберативна модель верховенства права, в основі якої лежить діалог між соціальними акторами. Зв'язними ланками ціннісної комунікації у цій моделі виступають такі аксіологічні опори, як людська гідність, справедливість і відповідальність. Віра у те, що ці чесноти походять від Божественного Слова (Логосу), визначає духовний фундамент принципу верховенства права. Перспективи подальших розвідок у цьому напрямі мають полягати у визначенні ефективних процедур втілення деліберативної моделі верховенства права в українську політико-правову систему.

## Список літератури:

1. Конституція України. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення 09.02.2018).
2. Максимов С.І. Верховенство права: світоглядно-методологічні засади. Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого». (Серія: Філософія). / редкол.: А.П. Гетьман та ін. Харків : Право, 2016. № 4 (31). С. 27–36.
3. Фома Аквинський. Сумма теології: в 12 т. / С.И. Еремеев: перевод, редакция, примечания. Киев: Ника-Центр, 2010. 432 с. Т. VI. URL: <https://azbyka.ru/otechnik/konfessii/summa-teologii-tom-6/2> (дата доступа: 01.02.2018).
4. Traer R. Christian Support for Human Rights. Religion and Human Rights. 2009. Vol. 4. URL: <http://religionhumanrights.com/Religion/Christian/christian.fhr.htm> (Last accessed: 02.02.2018).
5. Баренбойм П. Д. Новая Европейская концепция правового государства. Библиейские истоки философии права и новоевропейская концепция правового государства: материалы круглого стола (Москва, Институт философии РАН, 24 апр. 2012 г.). URL: [http://mediaglagol.com.ua/book/p\\_d\\_barenboyim](http://mediaglagol.com.ua/book/p_d_barenboyim). (дата доступа: 05.02.2018).
6. Кант И. Критика практического разума. Санкт-Петербург: Наука, 1995. 528 с.
7. Баренбойм П.Д. Библиейский момент философии права. Медиаглагол. Православный образовательный портал. 2016. 12 авг. URL: [http://mediaglagol.com.ua/book/bibleyskiyi\\_moment\\_filosofii\\_prava\\_pd\\_barenboyim](http://mediaglagol.com.ua/book/bibleyskiyi_moment_filosofii_prava_pd_barenboyim) (дата доступа: 05.02.2018).
8. Зайцев А.В. Делиберативная демократия как институциональный диалог власти и гражданского общества. Социодинамика. 2013. № 5. С. 29–44. URL: [http://e-notabene.ru/pr/article\\_689.html](http://e-notabene.ru/pr/article_689.html) (дата доступа: 06.02.2018).
9. Костирев А.Г. Ціннісна комунікація як необхідна умова консолідації української нації. Політичний менеджмент. 2007. № 5. С. 105–116.
10. Краснов М.А. Христианство и права человека: компендиум. Москва-Берлин: Директ-Медиа, 2015. 147 с. URL: <https://books.google.com.ua/books?isbn=5447539714> (дата доступа: 07.02.2018).
11. Лаут Р. Философия Достоевского в систематическом изложении / пер. с нем. И. С. Андреевой. Москва: Республика, 1996. 447 с.
12. Фома Аквинський. Сумма теології: в 12 т. / С.И. Еремеев: перевод, редакция, примечания. Киев: Ника-Центр, 2010. 432 с. Т. VIII. URL: <https://azbyka.ru/otechnik/konfessii/summa-teologii-tom-8/12> (Дата доступа 10.02.2018).
13. Иванова Л.О. Религия и права человека. Библиотека научной и учебной литературы. 2002. URL: [http://sbiblio.com/biblio/archive/ivanova\\_religipravachel/](http://sbiblio.com/biblio/archive/ivanova_religipravachel/) (дата доступа: 10.02.2018).
14. Fortman B. G. Religion and Human Rights: A Dialectical Relationship. e-International Relations. 5 Dec. 2011. URL: <http://www.e-ir.info/2011/12/05/religion-and-human-rights-a-dialectical-relationship/> (Last accessed 09.02.2018).
15. Достоевский Ф.М. Братья Карамазовы. Москва: Азбука, 2011. 840 с.

## ИДЕАЛИСТИЧЕСКИ-КРИТИЧЕСКОЕ ИЗМЕРЕНИЕ ДЕЛИБЕРАТИВНОЙ МОДЕЛИ ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА

*Статья представляет критический анализ моделей верховенства права в его идеалистическом измерении. В ней раскрыты онтологические источники принципа верховенства права. Показаны причины аксиологической коллизии между субстанциональной духовно-нравственной и формальной нормативно-законодательной моделями. Доказано, что связующими звеньями ценностной коммуникации в делиберативной модели верховенства права выступают такие аксиологические опоры, как человеческое достоинство, справедливость и ответственность. Подчеркивается, что вера в то, что все эти качества происходят от Божественного Слова (Логоса), определяет духовный фундамент принципа верховенства права.*

**Ключевые слова:** верховенство права, духовно-нравственные источники, ценностные опоры, делиберативная модель.

**THE RULE OF LAW'S DELIBERATIVE MODEL: IDEALISTIC CRITICAL DIMENSION**

*The author argues that in idealistic critical dimension, the ontology of law goes deeper than the concept of natural law or social contract and represents the highest law as its primary source. Divine origin of law explains its supremacy, which has exactly a spiritual character. The difference in the views on the role of moral guidance to ensure the Rule of Law has created a conflict between formal and substantive models. A deliberative model of the Rule of Law, based on the dialogue between social actors, is intended to solve this conflict. Such axiological pillars as human dignity, justice and responsibility are the connecting links of value communication in this model. The faith that all these virtues are derived from the Divine Word (Logos) determines the spiritual foundation of the Rule of Law principle.*

**Key words:** *Rule of Law, spiritual and moral sources, value pillars, deliberative model.*

*Смазнова І.С.*

Національний університет «Одеська юридична академія»

## ДІАЛЕКТИКА КАТЕГОРІЙ «АГРЕСІЯ» І «ТОЛЕРАНТНІСТЬ» В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ

*Дослідження спрямоване на представлення та оцінку агресії і толерантності з точки зору теоретичного осмислення матеріалу (як парних категорій). Метою статті є обґрунтування такої позиції, що агресія і толерантність – два ракурси єдиного цілого, парні категорії, при цьому вони рівноважні й рівнозначні та не існують один без одного. Як відомо, одним зі шляхів розуміння сенсу і меж толерантності є аналіз форм і проявів її протилежності – нетерпимості, де крайньою формою її прояву є агресія. Проблематиці агресії й толерантності присвячена велика кількість робіт зарубіжних класичних і сучасних авторів, вітчизняних учених. Великою кількістю класифікаційний рівнів парних категорій «агресія» і «толерантність» (міжособистісний, внутрішньовидовий, міжвидовий, внутрішньогруповий, міжгруповий, міжетнічний, внутрішньоорганізаційний, міжорганізаційний, транснаціональний, транскорпораційний, міжцивілізаційний тощо) підтверджується актуальність і значимість досліджуваної теми, науковий інтерес і перспектива теоретичного дослідження в цьому напрямі. Автором обґрунтовується необхідність взяття до уваги парності категорій «агресія» і «толерантність», взаємовплив, взаємозв'язок у контексті тенденцій розвитку сучасного суспільства, що можна охарактеризувати як процеси глобалізації, індивідуалізації й інформатизації, які базуються на взаємодії окремих особистостей, націй і держав, на необхідності об'єднання знань, навичок і технологій для результативного дослідження мети. Недостатньо високий рівень толерантності, нерозуміння її цінності як інструменту для продуктивної взаємодії у суспільстві, для збереження миру підвищує вірогідність агресивних проявів у поведінці, звеличує вірогідність появи конфліктів. Світове товариство в умовах глобалізаційних процесів націлене тільки на боротьбу з наслідками проявів агресії, але й на профілактику конфліктів, на толерантний процес досягнення миру в різних проявах агресії. Актуалізована корисність теоретичних досліджень діалектики феноменів агресії й толерантності в умовах глобалізації, індивідуалізації й інформатизації сучасного суспільства.*

**Ключові слова:** толерантність, агресія, тенденції, конфлікт, парність агресії і толерантності, рівні класифікації агресії й толерантності.

**Постановка проблеми.** Сучасну спрямованість розвитку суспільства можна характеризувати процесами глобалізації, індивідуалізації та інформатизації, які базуються на взаємодії окремих особистостей, націй і держав, на необхідності об'єднання знань, навичок і технологій для результативного досягнення мети.

Економіки різних держав із кожним роком усе більш переплітаються між собою, Інтернет об'єднує мільйони людей по всьому світу, події в одній частині світу миттєво впливають на весь світ у цілому. «Успіхи техніки, долають межі часу і простору, надають людині чуття планетарності землі» [1, с. 552]. Будь-яка інформація може бути поданою таким чином, що один факт може викликати у різних людей різні почуття: співчуття або відразу, заперечення або схвалення, агресію або толерантність.

Під час взаємодії у суспільстві на будь-якому рівні з'являється необхідність проявляти терпиме відношення до оточуючих осіб. Стандарти соціальної взаємодії наполегливо вимагають демонструвати лояльність щодо представників різних груп народонаселення.

Людина проявляє терпимість або толерантність за різними причинами: справжня повага до людей, соціальні навички, бажання отримати вигоду та інше, при цьому важко визначити чи висловлює людина те, що дійсно відчуває або ж те, що вона навчилася демонструвати.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблематиці агресії і толерантності присвячена велика кількість праць зарубіжних класичних та сучасних авторів, вітчизняних науковців, зокрема А. Аклаєва, А. Асмолова, Н. Бердяєва, Л. Берковица, І. Галиць-

кого, А. Голдстейна, А. Гусейнова, Д. Джамаліяна, Д. Жмурова, Дж. Локка, К. Лоренца, Ю. Оборотова, Г. Олпорта, Г. Солдатової, С. Трубецького, З. Фрейда, Е. Фромма. Більшість досліджень у цій галузі присвячені наслідкам відсутності толерантності, зокрема видам агресії (вбивство, тілесні ушкодження, злочинні загрози, наклеп, знущання).

**Постановка завдання.** У зв'язку із зростаючою кількістю конфліктів у світі на ґрунті відсутності терпимості сучасні умови диктують необхідність продовження теоретичного дослідження явищ агресії й толерантності. Складно не погодитись з А. Асмоловим, що «один зі шляхів розуміння сенсу і меж толерантності – аналіз форм і проявів її протилежності – інтолерантності або нетерпимості», оскільки крайньою формою прояву нетерпимості є агресія [2, с. 9]. Тому вперше у вітчизняній юридичній науці агресія і толерантність представляються, оцінюються та досліджуються з точки зору теоретичного викладення матеріалу в статті як парні категорії.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** З абсолютною впевненістю можна стверджувати, що агресія і толерантність – дві сторони єдиного цілого, які є парними категоріями, в якому обидві сторони рівноважні й рівнозначні, тому не можуть існувати один без одного.

Усі підходи до толерантності й агресії можна поділити на нормативні та наукові.

Нормативне закріплення толерантності, відповідно до Декларації принципів толерантності (ЮНЕСКО, 1995 р.), толерантність (від лат. *tolerantia* – терпимість, терпіння, прийняття) визначається так: «цінність і соціальна норма громадянського суспільства, яка проявляється у праві всіх індивідів громадянського суспільства бути різними, забезпеченні стійкої гармонії між різними конфесіями, політичними, етнічними й іншими соціальними групами, повазі до різноманітності різних світових культур, цивілізацій і народів, готовності до розуміння і співпраці з людьми, які відрізняються за зовнішністю, мовою, переконаннями, звичаями і віросповіданнями» [3].

Характеристика нормативного визначення толерантності міститься і в Преамбулі Статуту ООН звучить так: «проявляти терпимість і жити разом, у мирі один з одним так, як добрі сусіди». Визначення толерантності отримує не тільки дійове, соціально активне забарвлення, але і розглядається умовою успішної соціалізації (інтеграції в систему суспільних відносин), яка має вираз в умінні жити в гармонії як зі самим собою, так і зі світом людей (мікро- і макросередовищем).

Вітчизняне законодавство також не залишає проблему толерантності осторонь. Так, Закон України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» від 06.09.2012 № 5207-VI сприяє недопущенню різних форм дискримінації, зокрема ті, які викликані відсутністю толерантності щодо осіб у різних сферах суспільних відносин [14]. Ст. 16 цього Закону визначено, що особи, винні в порушенні вимог законодавства про засади запобігання та протидії дискримінації, несуть цивільну, адміністративну і кримінальну відповідальність. Крім того, інтолерантні дії можуть містити ознаки порушення рівноправності громадян залежно від расової, національної належності, релігійних переконань, інвалідності та за іншими ознаками, за що встановлена відповідальність статтею 161 Кримінального кодексу [5].

У сучасній науці толерантність визначається як «якість, яка характеризує ставлення до іншої людини як до рівнодостоїнної особистості і яка знаходить вираз у свідомому придушенні відчуття неприйняття, яке викликано всім тим, що знаменує в іншому інакше (зовнішність, манера мови, смаки, образ життя, переконання і т.д.). Толерантність передбачає налаштування на розуміння і діалог з іншим, визнання і повага його права. При цьому абсолютизована терпимість відкриває шлях свавілля і насильству; толерантність не повинна обертатися потуранням злу» [6, с. 75–76]. Толерантність у дійсному своєму значенні не передбачає поступок за умов посягання на свободу і моральну гідність людини, не є виправданням соціальної несправедливості, агресії.

Погоджуючись з указаними визначеннями, слід наголосити на тому, що толерантність відображає повагу, прийняття й адекватне розуміння інших культур, засобів самовираження і проявів людської індивідуальності. Толерантність не слід ототожнювати з терпимістю, такий підхід є вузьким, застарілим, некоректним. Прояв толерантності також не значить терпимість до соціальної несправедливості, відмову від своїх переконань або поступок до чужих переконань. Терпимість – лише один із проявів толерантності. Сама толерантність (згідно з висновком І. Галицького) – «це активність, яка урівноважує крайнощі орієнтаційних позицій (як шанобливого відношення до думок і вчинків інших людей, які не збігаються з власними)» [7, с. 19].

Нормативне визначення агресії міститься у Резолюції Генеральної Асамблеї ООН 3314 від 14 грудня 1974 року агресія (від лат. *aggression* – напад) – поняття сучасного міжнародного права,

яке охоплює будь-яке незаконне з точки зору Статуту ООН застосування сили однією державою проти територіальної недоторканності або політичної незалежності іншої держави [8].

Озброєний напад однієї держави на іншу вважається міжнародним злочином проти миру і безпеки людства. Поняття агресії включає ознаку ініціативи, означає застосування будь-якою державою сили першою. Здійснювані в порядку самооборони (навіть із застосуванням озброєної сили) дії держави, яка піддалася нападу, не можуть вважатися актом агресії, як і колективні дії держав, які робляться відповідно до Статуту ООН для підтримання або відновлення міжнародного миру і безпеки. Об'єктом агресії також є держава. А вперше фізичні особи були притягнуті до міжнародної кримінальної відповідальності на підставі вироків Нюрнберзького (1945–1946 рр.) і Токійського (1946–1948 рр.) військових трибуналів. Під час вироку Міжнародний військовий трибунал визнав агресію найтяжчим злочином міжнародного характеру.

Як справедливо зазначає О. Григор'єва, сучасні риси агресії у міжнародному праві можуть мати не тільки міжнародно-правовий, але й міжнародний кримінально-правовий характер. З'ясування типологічних ознак особистості агресора є складником у дослідженні кримінальної агресії у міжнародному публічному праві [9, с. 9].

Наявність у кримінальному законодавстві України двох складів злочинів, які створюють комплексне розуміння «злочини агресії» за національним кримінальним правом, зокрема пропаганда (ст. 436 УК України), планування, підготовка, розв'язування та ведення агресивної війни (ст. 437 УК України) є результатом імплементації положень міжнародного права, які адаптовані в національне право. У цих нормах використовується термін «агресивна війна», який є тотожним до терміна «агресія» згідно з нормами міжнародного права [5]. При цьому визначення агресії у Резолюції Генеральної Асамблеї ООН 3314 від 14 грудня 1974 року стосується держави, яка проявляє таку агресію, а національне законодавство України встановлює індивідуальну відповідальність особи, яка є суб'єктом цього злочину. Це також співзвучне з принципом особистої відповідальності винних осіб (згідно з Римським Статутом, Статутом Нюрнберзького трибуналу тощо).

Доцільною здається позиція О. Малахової, яка обґрунтовує, що ведення агресивної війни не можна розцінювати кваліфікувальною ознакою

складу злочину, справедливо оцінюючи її як окремий состав агресії [10].

Отже, злочин агресії в українському кримінальному праві створює три самостійні склади злочину: пропаганда (ст. 436 УК України); планування, підготовка, розв'язування агресивної війни чи воєнного конфлікту (ч. 1 ст. 437 УК України); ведення агресивної війни або агресивних воєнних дій (ч. 2 ст. 437 УК України).

Із кримінальною агресією особистості пов'язаний також злочин, який передбачений ст. 258 «Терористичний акт» Кримінального кодексу України, в якому «кримінальна агресія є проявом агресивності як індивідуально-особистісної риси, що містить у собі жорстокість, ворожість, тривожність» тощо [5, с. 10].

У наукових підходах агресія трактується як «цілеспрямована поведінка, яка суперечить прийнятим у суспільстві нормам і правилам, проявляється у визначених умовах і наносить шкоду об'єкту агресії», якщо агресія пряма [11, с. 61]. Якщо ж агресія є непрямою, вона не доходить до об'єкта, агресивна поведінка суб'єкта спрямована на випадковий сторонній подразник. Агресивною поведінкою при цьому є навмисна поведінка, яка спрямована на спричинення шкоди, нею не вважається ненавмисне, випадкове нанесення шкоди. «Агресивністю (з точки зору сучасної психологічної науки) є стійка властивість особистості, яка знаходить вираз у готовності до прояву агресії» [12, с. 12]. Таке ж бачення демонструє у своїй праці й Л. Берковець, який наголошує на відмінності, хоча і взаємопов'язаності феноменів агресії й агресивності [13, с. 12].

Відомий український кримінолог А. Закалюк убачає під агресивністю індивідуально-психологічну рису в структурі особистості злочинця, де насильство є проявом агресії [14; 35].

Ю. Антонян під агресією розуміє поведінку, яка проявляється в демонстрації сили, загрози її застосування або використання сили щодо окремої людини або групи осіб. Агресивність – це риса особистості, а агресія – прояв цієї риси [15, с. 13-14].

К. Багинян вважає агресією не тільки пряме застосування збройної сили, але і заохочення підривної діяльності проти іншої держави (терористичні акти, диверсії) [16, с. 66].

Задля запобігання плутанини у досліджуваній проблемі необхідно визначитись із рівнями прояву агресії й толерантності. На цей момент у різних галузях науки існує величезна кількість класифікацій рівнів цих парних категорій: між-

особистісний, внутрішньовидовий, міжвидовий, внутрішньогруповий, міжгруповий, міжетнічний, внутрішньоорганізаційний, міжорганізаційний, транснаціональний, транскорпораційний, міжцивілізаційний тощо. Наявність такої кількості класифікацій рівнів агресії й толерантності підтверджує актуальність та значущість досліджуваної теми, науковий інтерес і перспективу теоретичного дослідження в цьому напрямі.

Ураховуючи велику кількість запропонованих класифікацій проявів агресії й толерантності в сучасних наукових дослідженнях, доцільним здається виокремити і зупинитися на деяких із них.

Найбільш поширеним рівнем прояву парності агресії та толерантності є міжособистісний рівень. У повсякденному житті мільйонів людей на внутрішньовидовому рівні кожен день проявляється певним чином як агресія, так і толерантність (вдома, на роботі, між друзями, в театрі чи магазині).

Відомий дослідник агресії К. Лоренц розглядав рівні її прояву і вважав, що «агресія не міжвидова, а саме внутрішньовидове явище, яке дозволяє виду виживати. Тому курс на толерантність є вбивчим для суспільства. Наприклад, досвід показав, що під час масового завозу мігрантів, наділення правами і статусами, ставлення до них як до своїх вмикає всі механізми внутрішньовидової агресії щодо них. Якщо держава пригнічує агресію до мігрантів, то вона більш накопичується». К. Лоренц вважає, що «пропаганда толерантності – надійний шлях довести ситуацію до вибуху. Доки мігрант абсолютно чужий, доки він сприймається як гість, він не викликає роздратування. Чим більш він «адаптується» і посягає на права свого, тим більш очевидним є розв'язування внутрішньовидової агресії в найбільш жорстокій її формі. Гроші, вкладені в «толерантність» – це гроші, вкладені в етнічну війну з загрозою геноциду» [17].

Нам здається, що такий підхід є не зовсім правильним, оскільки відображає примусову толерантність. Толерантність на міжособистісному рівні повинна бути усвідомленою та щирою. Необхідність бути толерантним не передбачає відмову від власних поглядів. В іншому разі особистість, яка є толерантною «з примусу» проявить ще більш сильну агресію, про що писав К. Лоренц. При цьому це не значить, що дійсно толерантна особистість не здатна до проявів агресії, адже така особа просто адекватно реагує на «інакшість».

Міжетнічна агресія, або (за А. Аклаєвою) «етнополітичний конфлікт», направлений на спричинення шкоди представникам іншого етносу на

підставі забобонів, упереджень, відмінностей в етнічних ролях [18]. Етнічна ворожнеча майже завжди знаходить відображення в політиці і призводить до війн, тому толерантність є засобом для виживання етносу. Недостатній рівень міжетнічної толерантності, розуміння цінності толерантності для існування сучасного суспільства тягне за собою прояв агресивної поведінки не лише до представників інших націй, а починає проявляти себе на міжособистісному і міждержавному рівнях.

Найбільш вивченим і деталізованим у науці є міждержавний рівень агресії й толерантності. Справді, вся історія людства – це історія війн, збройних нападів, вторгнень, анексій та інше. Деталізуються та конкретизуються поняття агресії і толерантності як у актах міжнародного права (наприклад, Резолюція Генеральної асамблеї ООН 3314 від 14 грудня 1974 року), так і національному праві (наприклад, Закон України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України над тимчасово окупованими територіями в Донецькій та Луганській областях» від 18 січня 2018 року).

«Першим джерелом, який живить науку про міжнародне право, стала війна, тому в перших працях, спеціально присвячених міжнародно-правовим питанням, що з'явилися ще у XIV ст. (хоча окремі згадки цієї теми зустрічаються набагато раніше)», звернення до війни незалежно від її цілей традиційно розглядалось як невід'ємне право кожної держави (*jus ad bellum*), як вищий прояв її суверенітету в міжнародних відносинах [19, с. 350]. Це право охоронялося всією системою принципів і норм міжнародного права. Як справедливо підкреслив Ю. Антонян, за допомогою агресії, часто пов'язаної з убивствами, людство постійно вирішувало такі свої важливі проблеми, як засвоєння нових земель і місць проживання, тобто здійснювали захоплення чужих земель [15, с. 16].

Війна – один із проявів агресії, проте у спробах ввести визначені правила, «етикет» ведення війни зародилися і шліфувалися такі соціальні цінності, як віротерпимість (свобода совісті), милосердя, плюралізм. [19, с. 76] Одночасно почала поширюватися думка, що міжнародна агресія є кримінальним злочином. Наприклад, Жан Кальвін у своїй головній праці «Наставляння в християнській вірі» писав: «І неважливо, хто саме – монарх чи простолюдин – неправомочно посягає на чужу територію, задля здійснення на неї грабежів і вбивств. Такі люди мають уважатися розбійниками і каратися як розбійники» [20]. Це стало

підставою для формування ключового морального принципу сучасного суспільства – толерантності. Як важливий елемент культури толерантність стала ключовою категорією, навколо якої було побудовано міжнародне право.

Під впливом процесів глобалізації складаються нові уяви про природу агресії й толерантності, виокремлюють транснаціональні, транскорпоративні, міжцивілізаційні конфлікти. Так, С. Хантингтон у своїй праці «Зіткнення цивілізацій» зазначив, що саме конфлікт цивілізаційних культур є причиною поширення агресії в глобальному масштабі [21]. А. Тойнбі бачив співіснування цивілізацій лише завдяки «діалогу цивілізацій», який не можна уявити без використання механізмів толерантності [22].

К. Поппер підкреслював, що як у масштабах держави, так і на рівні окремої особистості толерантність є необхідною для адекватного функціонування суспільства. Проте тут необхідно пригадати «парадокс терпимості» Платона, який стверджував, що необмежена терпимість повинна призвести до виникнення терпимості. Адже якщо бути безмежно терпимим навіть до нетерпимого і не бути готовим захищати терпиме суспільство від нетерпимих, то терпимі будуть розгромлені [23, с. 329–330]. Важливо визначити різницю між толерантністю та терпимістю, оскільки навіть серед науковців ці два поняття дуже часто використовуються як синоніми.

**Висновки.** Недостатньо високий рівень толерантності, нерозуміння її цінності як інструменту для продуктивної взаємодії в суспільстві, для збереження миру і благополуччя, підвищує вірогідність агресивних проявів у поведінці, звеличує вірогідність появи числа конфліктів. Не можна не погодитись із висновком М. Трубецького, що проблема агресивності, яка виникає і розповсюджується з Європи, пов'язана з егоцентризмом, який пронизує всю цю «горезвісну цивілізацію». Із цим злом можна і потрібно боротися всіма силами. «Це потрібно усвідомити не зовнішнім чином, а внутрішньо; не тільки усвідомити, але відчувати, пережити, вистраждати. Потрібно, щоб ясною й очевидною зробилася неможливість компромісів: боротьба, так боротьба». Шлях для такої боротьби відкриває нам феномен толерантності, його інструментальні можливості» [24].

Світове співтовариство в умовах глобалізаційних процесів націлено не тільки на боротьбу з наслідками проявів агресії, але й на профілактику конфліктів, на толерантний процес досягнення миру в різноманітних проявах агресії. Тому, перефразовуючи В. Антипенка, у зв'язку зі зростаючою кількістю проявів агресії на ґрунті відсутності толерантності слід наголосити про корисність теоретичних досліджень діалектики феноменів агресії й толерантності в умовах глобалізації, індивідуалізації та інформатизації сучасного суспільства [25, с. 109].

#### Список літератури:

1. Бердяев Н. О назначении человека. О Рабстве и свободе человека. Москва: АСТ: АСТ МОСКВА: ХРАНИТЕЛЬ, 2006. 637 с.
2. Асмолов А., Солдатова Г., Шайгерова Л. О смыслах понятия толерантность. Век толерантности. Научно-публицистический вестник, 2001. № 1–2. С. 8–19.
3. Декларация принципов терпимости от 16 ноября 1995 года. URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/toleranc.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/toleranc.shtml). (дата звернення: 08 вересня 2018 р.)
4. Закон України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» від 06.09.2012 № 5207-VI. Відомості Верховної Ради, 2013. № 32. Ст. 412.
5. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 № 2341-III. Відомості Верховної Ради України, 2001 № 25–26. Ст. 131.
6. Новая философская энциклопедия: В 4 т. / Ин-т философии РАН. Нац. общ.- науч. фонд; Науч.-ред. совет: предс. В.С. Степнин. Москва: Мысль, 2010. 736 с.
7. Галицький І. Толерантність в правовому житті сучасної України. Одеса: Фенікс, 2012. 144 с.
8. Резолюция 3314 (XXIX) Генеральной Ассамблеи от 14.12.1974 г. URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/aggression.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/aggression.shtml). (дата звернення: 30.08.2018).
9. Григорьева О. Современные черты криминальной агрессии. URL: <http://www.legeasiviata.in.ua/archive/2016/4-3/3.pdf>. (дата звернення: 30.08.2018).
10. Малахова О. Агрессия как преступление по международному и национальному праву: автореф. дис. ... канд. філос. наук: 12.00.08 / Ставропол. гос. ун-т. Ставрополь, 2003. URL: <http://lawtheses.com/agressiya-kak-prestuplenie-po-mezhdunarodnomu-i-natsionalnomu-ugolovnomu-pravu#ixzz5ERSyxskT>. (дата звернення: 08 вересня 2018 р.)
11. Большой психологический словарь / сост. и общ. ред. Б. Мещеряков, В. Зинченко. Санкт-Петербург: Прайм-ЕВРОЗНАК, 2004. 672 с.

12. Дмитриева Т., Шостакович Б. Агрессия и психическое здоровье. Санкт-Петербург: Юридический центр Пресс, 2002. 464 с.
13. Берковиц Л. Агрессия. Причины, последствия, контроль. Санкт-Петербург: Прайм- Еврознак, 2001. 512 с.
14. Закалюк А. Курс сучасної української кримінології: теорія і практика у 3 кн. Кн. 2: Кримінологічна характеристика та запобігання вчиненню окремих видів злочинів. Київ: Ін Юре, 2007. 712 с.
15. Антонян Ю. Психология убийства. Москва: Юристъ, 1997. 304с.
16. Багинян К. Агрессия – тягчайшее международное преступление. К вопросу об определении агрессии / отв. ред.: Трайнин А.Н. М.: изд-во АН СССР, 1955. 127 с.
17. Лоренц К. Агрессия (так называемое зло) / пер. с нем. Г. Швейник. Москва: Римис, 2009. 352 с.
18. Аклаев А. Этнополитическая конфликтология: Анализ и менеджмент. Москва: Дело, 2005. 472 с.
19. Цыганков П. Теория международных отношений: учеб. пособие. Москва: Гардарики, 2002. 590 с.
20. Кальвин Ж. Наставление в христианской вере. Т.4. URL: <http://you-books.com/book/Zh-Kalvin/Nastavlenie-v-hristianskoj-vere-t4>. (дата звернення: 08 вересня 2018 р.)
21. Хантингтон С. Столкновение цивилизаций. Москва: ООО «Издательство АСТ», 2003. 603, [5] с.
22. Тойнби А. Исследование истории. Цивилизации во времени и пространстве. Москва: АСТ, 2010. 864 с.
23. Поппер К. Открытое общество и его враги / пер. с англ. под общ. ред. В.Н. Садовского. Т. 1. Чары Платона. Москва: Феникс, Международный фонд «Культурная инициатива», 1992. 448 с.
24. Трубецкой Н. Европа и человечество. Москва Директ-Медиа, 2015. 113 с.
25. Антипенко В. Международная криминология: опыт исследования терроризма: монография. Одесса: Феникс, 2011. 356 с.

#### **ДИАЛЕКТИКА КАТЕГОРИЙ «АГРЕССИЯ» И «ТОЛЕРАНТНОСТЬ» В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ**

*Исследование направлено на представление и оценку агрессии и толерантности с точки зрения теоретического осмысления материала как парных категорий. Целью является обоснование того, что агрессия и толерантность – две стороны единого целого, которые являются парными категориями, где обе стороны равновесны и равнозначны и не могут существовать один без другого. Автор исходит из позиции, что одним из путей понимания смысла и границ толерантности является анализ форм и проявлений ее противоположности – нетерпимости, поскольку крайней формой проявления нетерпимости является агрессия. Проблематике агрессии и толерантности посвящено большое количество работ зарубежных классических и современных авторов, отечественных ученых. Большим количеством классификаций уровней парных категорий «агрессия» и «толерантность» (межличностный, внутривидовой, межвидовой, внутригрупповой, межгрупповой, межэтнический, внутриорганизационный, межорганизационный, транснациональный, транскорпоративный, межцивилизационный и т.п.) подтверждается актуальность и значимость исследуемой темы, научный интерес и перспектива теоретического исследования в этом направлении. Автор обосновывает необходимость принятия во внимание парности категорий «агрессия» и «толерантность», их взаимовлияния, взаимосвязи в контексте тенденций развития современного общества, что можно охарактеризовать как процессы глобализации, индивидуализации и информатизации, которые базируются на взаимодействии отдельных личностей, наций и государств, на необходимости объединения знаний, навыков и технологий для результативного достижения цели. Недостаточно высокий уровень толерантности, непонимания ее ценности как инструмента для продуктивного взаимодействия в обществе, для сохранения мира и благополучия, повышает вероятность агрессивных проявлений в поведении, увеличивает вероятность появления числа конфликтов. Мировое сообщество в условиях глобализационных процессов нацелено не только на борьбу с последствиями проявлений агрессии, но и на профилактику конфликтов, на толерантный процесс достижения мира в различных проявлениях агрессии. Актуализована полезность теоретических исследований диалектики феноменов агрессии и толерантности в условиях глобализации, индивидуализации и информатизации современного общества.*

**Ключевые слова:** толерантность, агрессия, тенденции, конфликт, парность агрессии и толерантности, уровни классификации агрессии и толерантности.

## THE DIALECTICS OF CATEGORIES “AGGRESSION” AND “TOLERANCE” IN CONDITIONS OF THE GLOBALIZATION

*The research is aimed at presenting and evaluating aggression and tolerance from the point of view of theoretical understanding of material as paired categories. The purpose is to justify that aggression and tolerance are two sides of a single whole, which are paired categories, where both sides are equivalent and can not exist without separately. The author proceeds from the point of view, that one of the ways to understand the meaning and limits of tolerance is to analyze the forms and manifestations of its opposition - intolerance, since the extreme form of manifestation of intolerance is aggression. A large number of works by foreign classical and contemporary authors, national scholars devoted to the problems of aggression and tolerance. A large number of classifications of levels of paired categories of “aggression” and “tolerance”: interpersonal, intraspecific, interspecific, intragroup, intergroup, inter-ethnic, intraorganizational, interorganizational, transnational, trans-corporative, inter-civilizational, etc. confirms the relevance and significance of the topic of study, its scientific interest and its prospect of theoretical study. The author proves the necessity of taking into account the parity of the categories “aggression” and “tolerance”, their mutual influence, the relationship in the context of trends in the development of modern society, which can be characterized as processes of globalization, individualization and informatization, which are based on the interaction of individuals, nations and states, the need to combine knowledge, skills and technology to effectively achieve the goal. Low level of tolerance, misunderstanding of its value as an instrument for productive interaction in society, for preservation of peace and well-being, increases the probability of aggressive manifestations in behavior; increases the probability of occurrence of a number of conflicts. The global community in the context of globalization processes is aimed not only at combating the effects of manifestations of aggression, but also on the prevention of conflicts, the tolerant process of peace in various forms of aggression. The usefulness of theoretical researches of dialectics of phenomena of aggression and tolerance in the conditions of globalization, individualization and informatization of modern society is updated.*

**Key words:** *tolerance, aggression, tendencies, conflict, parity of aggression and tolerance, levels of classification of aggression and tolerance.*

## Відомості про авторів

**Авраменко Я.П.** – адвокат

**Белей Є.Н.** – аспірант кафедри адміністративного права юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка

**Британська О.В.** – здобувач Міжрегіональної академії управління персоналом

**Бровко Н.І.** – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри теоретико-правових та соціально-гуманітарних дисциплін Білоцерківського національного аграрного університету

**Бусол О.Ю.** – доктор юридичних наук, старший науковий співробітник, професор кафедри кримінально-правових дисциплін Навчально-наукового гуманітарного інституту Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського

**Бутирін Є.О.** – кандидат юридичних наук, доцент кафедри державно-правових дисциплін факультету права та соціального управління Донецького державного університету управління

**Ляшко О.О.** – кандидат юридичних наук, доцент, директор Навчально-наукового гуманітарного інституту Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського

**Ковалко Н.М.** – кандидат юридичних наук, доцент кафедри фінансового права юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка

**Коров'як О.Я.** – кандидат юридичних наук, провідний фахівець Львівського державного університету внутрішніх справ

**Лішик О.П.** – здобувач, заступник голови Луганської обласної державної адміністрації

**Макаренко Л.О.** – кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник відділу теорії держави і права Інституту держави і права імені В.М. Корецького НАН України

**Ніколенко Р.О.** – аспірант кафедри кримінального права Національного університету «Одеська юридична академія»

**Несправа М.В.** – кандидат філософських наук, доцент, доцент кафедри соціальних наук Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

**Петренко П.Д.** – кандидат юридичних наук

**Сковронський Д.М.** – кандидат юридичних наук, асистент кафедри теорії та філософії права Навчально-наукового Інституту права та психології Національного університету «Львівська політехніка»

**Смазнова І.С.** – кандидат юридичних наук, доцент, докторант кафедри загальнотеоретичної юриспруденції Національного університету «Одеська юридична академія»

**Тарасенко Ю.М.** – аспірант відділу кримінологічних досліджень Науково-дослідного інституту вивчення проблем злочинності імені академіка В.В. Сташиса НАПрН України, старший викладач кафедри загальноправових дисциплін Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

**Тарнавська І.Я.** – аспірант Національного університету біоресурсів і природокористування України

**Терзі О.О.** – кандидат юридичних наук, доцент кафедри філософії та біоетики Одеського національного медичного університету

**Тицька Я.О.** – кандидат юридичних наук, доцент кафедри теорії та історії держави і права Міжнародного гуманітарного університету

**Топчій О.В.** – кандидат педагогічних наук

**Харитонов С.О.** – кандидат юридичних наук, доцент кафедри кримінального права № 2 Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

**Чорна В.Г.** – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри адміністративного права і процесу Національної академії внутрішніх справ

## **НОТАТКИ**

Науковий журнал

**ВЧЕНІ ЗАПИСКИ  
ТАВРІЙСЬКОГО НАЦІОНАЛЬНОГО УНІВЕРСИТЕТУ  
ІМЕНІ В.І. ВЕРНАДСЬКОГО**

**Серія: Юридичні науки**

**Том 29 (68) № 5 2018**

Коректура • *Н. Пирог*

Комп'ютерна верстка • *Ю. Семенченко*

Адреса редакції:

Таврійський національний університет імені В. І. Вернадського

м. Київ, вул. Івана Кудрі, 33

Електронна пошта: [editor@juris.vernadskyjournals.in.ua](mailto:editor@juris.vernadskyjournals.in.ua)

Сторінка журналу: [www.juris.vernadskyjournals.in.ua](http://www.juris.vernadskyjournals.in.ua)

Формат 60x84/8. Гарнітура Times New Roman.

Папір офсетний. Цифровий друк. Обл.-вид. арк. 13,96. Ум.-друк. арк. 16,04. Зам. № 1018/158

Підписано до друку 12.11.2018. Наклад 150 прим.

Видавництво і друкарня – Видавничий дім «Гельветика»

73034, м. Херсон, вул. Паровозна, 46-а, офіс 105

Телефон +38 (0552) 39 95 80

E-mail: [mailbox@helvetica.com.ua](mailto:mailbox@helvetica.com.ua)

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи

ДК № 4392 від 20.08.2012 р.