

ПРИВАТНИЙ ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД
«ФІНАНСОВО-ПРАВОВИЙ КОЛЕДЖ»

КИЇВСЬКИЙ ЮРИДИЧНИЙ ЖУРНАЛ

Випуск 2



Видавничий дім
«Гельветика»
2022

РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ:

Губанова Тамара Олексіївна, доктор юридичних наук, професор, директор Фінансово-правового коледжу, Україна

Хуан Карлос Риофрйо Мартінез-Виллалба, доктор юридичних наук, професор, декан факультету права, Universidad de Los Hemisferios, Еквадор

Сибіга Олександр Миколайович, доктор юридичних наук, професор, професор кафедри конституційного права Навчально-наукового інституту права Київського національного університету імені Тараса Шевченка, Україна

Нестор Віталій Романович, доктор юридичних наук, доцент кафедри теорії держави і права та конституційного права Навчально-наукового інституту права імені князя Володимира Великого Приватного акціонерного товариства «Вищий навчальний заклад «Міжрегіональна Академія управління персоналом», Україна

Малетич Михайло Михайлович, доктор юридичних наук, доцент кафедри теорії держави і права та конституційного права Навчально-наукового інституту права імені князя Володимира Великого Приватного акціонерного товариства «Вищий навчальний заклад «Міжрегіональна Академія управління персоналом», Україна

Губанов Олег Олександрович, доктор юридичних наук, професор, доцент кафедри службового та медичного права Навчально-наукового інституту права Київського національного університету імені Тараса Шевченка, Україна

Воробей Петро Адамович, доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри кримінального права, процесу і криміналістики Київського інституту інтелектуальної власності та права Національного університету «Одеська юридична академія», Україна

Журнал ухвалено до друку Вченою радою
Приватного вищого навчального закладу «Фінансово-правовий коледж»

26 липня 2022 р., протокол No 34

Науковий журнал «Київський юридичний журнал»
zareєстровано Міністерством юстиції України
(Свідоцтво про державну реєстрацію друкованого засобу масової інформації
серія KB No 25045-14985P від 25.11.2021 року)

Офіційний сайт видання: journals.fpk.kyiv.ua/index.php/kyivlawjournal

Статті у виданні перевірені на наявність плагіату за допомогою програмного забезпечення
StrikePlagiarism.com від польської компанії Plagiat.pl.

ЗМІСТ

Губанов Олег Олександрович

ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ ТА ПРАКТИКИ ВПРОВАДЖЕННЯ
ІННОВАЦІЙНОЇ МОДЕЛІ УПРАВЛІННЯ ЛЮДСЬКИМИ РЕСУРСАМИ
ЯК ОСНОВИ МОДЕРНІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ.....5

Губанова Тамара Олексіївна

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ПЕДАГОГІЧНИХ, НАУКОВО-ПЕДАГОГІЧНИХ
ТА НАУКОВИХ ПРАЦІВНИКІВ ЯК УЧАСНИКІВ ОСВІТНЬОГО ПРОЦЕСУ
ЗА ЗАКОНОМ УКРАЇНИ «ПРО ОСВІТУ».....14

Кікалішвілі Марія Вікторівна

УДОСКОНАЛЕННЯ СТРАТЕГІЇ Й ТАКТИКИ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЙНІЙ ЗЛОЧИННОСТІ.....22

Кравчук Дарина Василівна

УМОВИ ЦИВІЛЬНО-ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ДЕРЖАВИ.....30

Малетич Михайло Михайлович

РОЗВИТОК УЯВЛЕНЬ ПРО АКСІОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОВАДЖЕНЬ
У ТВОРАХ ФІЛОСОФІВ І МИСЛИТЕЛІВ НІМЕЦЬКОЇ ТРАДИЦІЇ.....39

Мацелюх Іванна Андріївна

ПРИНЦИП СУБСИДІАРНОСТІ
У СОЦІАЛЬНІЙ ДОКТРИНІ КАТОЛИЦЬКОЇ ЦЕРКВИ.....45

Нестор Віталій Романович

МІСЬКЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ КІНЦЯ ХХ – ПОЧАТКУ ХХІ СТОЛІТЬ.....54

CONTENTS

Hubanov Oleh

PROBLEMS OF THEORY AND PRACTICE OF THE IMPLEMENTATION
OF THE INNOVATIVE MODEL OF HUMAN RESOURCE MANAGEMENT
AS THE BASIS OF THE MODERNIZATION OF THE PUBLIC SERVICE5

Hubanova Tamara

ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF PEDAGOGICAL, SCIENTIFIC-PEDAGOGICAL
AND SCIENTIFIC WORKERS AS PARTICIPANTS OF EDUCATIONAL
PROCESS ACCORDING TO THE LAW OF UKRAINE "ON EDUCATION"14

Kikalishvili Mariia

IMPROVING THE STRATEGY AND TACTICS OF COMBATING CORRUPTION.....22

Kravchuk Daryna

CIRCUMSTANCES OF CIVIL LAW RESPONSIBILITY OF THE STATE.....30

Maletych Mykhailo

DEVELOPMENT OF APPROACHES TO AXIOLOGICAL GROUNDS, GOVERNING
ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS IN WORKS OF PHILOSOPHERS
AND THINKERS OF GERMAN TRADITION.....39

Matseliukh Ivanna

PRINCIPLE OF SUBSIDIARITY IN THE SOCIAL DOCTRINE OF THE CATHOLIC CHURCH.....45

Nestor Vitalii

CITY GOVERNMENT IN UKRAINE AT THE END OF THE XX – BEGINNING
OF THE XXI CENTURIES.....54

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/klj-2022-2.01>

ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ ТА ПРАКТИКИ ВПРОВАДЖЕННЯ ІННОВАЦІЙНОЇ МОДЕЛІ УПРАВЛІННЯ ЛЮДСЬКИМИ РЕСУРСАМИ ЯК ОСНОВИ МОДЕРНІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ

Губанов Олег Олександрович,

доктор юридичних наук, доцент,
доцент кафедри службового та медичного права

Навчально-наукового інституту права

Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ORCID ID: 0000-0002-5427-1821

У статті розкрито сутність і зміст модернізації публічної служби через призму впровадження інноваційної моделі управління людськими ресурсами. На основі дослідження нормативно-правової бази, наукових розробок вітчизняних учених та офіційної звітності уповноважених органів управлінських структур розкрито напрями розвитку інноваційної моделі управління людськими ресурсами, визначено основні проблеми теорії та практики впровадження модернізаційних процесів у сфері публічної служби. Досліджено взаємозв'язок національних і європейських теоретико-інноваційних розробок, що стосуються управління людськими ресурсами.

Ключові слова: євроінтеграційні процеси, інноваційна модель, інформаційна система, концепція, модернізація публічної служби, стратегія розвитку, управління людськими ресурсами.

Hubanov Oleh. Problems of Theory and Practice of the Implementation of the Innovative Model of Human Resource Management as the Basis of the Modernization of the Public Service

The article reveals the essence and content of the modernization of the public service through the prism of the introduction of an innovative model of human resources management. Modernization is the engine of positive changes, the process of updating and improving the anciencey of the industry. In the context of globalization evolution, the processes of European integration are the main mechanism of strategic development of our country, and therefore, managerial-organizational innovations must be consistent with the tendencies of European countries, which is explicitly foreseen not only by national but also by pan-European documents and rules.

On the basis of research of the regulatory framework, scientific developments of domestic scientists and official reporting of authorized bodies of administrative structures. Presently, issues of modernization and reformation of public service, introduction, development and improvement of an innovative model of human resources management in the public sphere were undertaken by K.O. Vaschenko, N.T. Goncharuk, L.V. Prudius, D.G. Katz, O.A. Gavrish, A.O. Lindyuk, N.R. Nyzhnik, M.V. Kuznetsova, H.V. Khachaturian etc. The directions of development of an innovative model of human resources management are revealed, the main problems of the theory and practice of introduction of modernization processes in the field of public service are determined. The author carried out a comparative analysis of normative arrays, defined the common directions of modernization activities in the field of human resources management. The interrelation of national and European theoretical and innovative developments concerning human resources management is explored.

The author comes to the conclusion that the introduction of an innovative model of human resources management as a basis for the modernization of public service is a reasonable and objectively necessary measure. However, it is time to move from the theoretical elaboration of this direction of modernization of public service to active practical actions. The implementation of the modernization reform of the public service leaves much to be desired. The author of the article hopes that, while adhering to the requirements of national and international programs of improvement, Ukraine will eventually cease to be an outsider in the public sphere.

After all, an increase in the level of human resources management is a key aspect of not only the effectiveness of public service reform, but also the positive development of the economic and social spheres.

Key words: *European integration processes, innovative model, information system, concept, modernization of public services, strategy of development, human resources management*

Модернізація – це рушій позитивних змін, процес оновлення та підвищення ефективності відповідної галузі. У зв'язку з тим, що сфера публічної служби є складовою ланкою в системі загальних інститутів державотворення, вона потребує постійного осучаснення та позитивного оновлення. При цьому людський капітал становить фундамент, масив такої системи, від якісного функціонування якого залежить вирішення й подолання негативних, кризових явищ у соціальному житті як усієї країни, так і її окремих регіонів. А тому від професійного рівня управлінців залежить проведення якісної публічної політики держави щодо її законотворчого, організаційно-розпорядчого та практико-інституційного забезпечення. Беззаперечно, вироблення власної інноваційної моделі вдосконалення вмінь і навичок людських ресурсів є передумовою для створення професійної, висококваліфікованої, неупередженої, добросовісної і стабільної системи публічної служби, яка забезпечить підвищення якості державного регулювання в країні.

Усі модернізаційні реформи, які відбуваються в Україні, так чи інакше орієнтуються на соціальні й управлінські стандарти держав Європейського Союзу. В умовах глобалізаційної еволюції процеси євроінтеграції є основним механізмом стратегічної розбудови нашої країни, а тому управлінсько-організаційні нововведення мають бути узгодженими з тенденціями європейських країн, що прямо передбачено не тільки національними, а й загальноєвропейськими документами та правилами. Такі підходи до інновації виражаються в програмах інституційної розбудови й розвитку TAIEХ, Twinnig і SIGMA, актах національного законодавства (Указ Президента України «Про стратегію державно кадрової політики на 2012–2020 роки» [2], Розпорядження

Кабінету Міністрів України «Стратегія реформування державного управління на 2016–2020» роки [1] тощо). В умовах сьогодення найголовніше – знайти раціонально-ефективний складник використання кадрового потенціалу публічних управлінців, залучення нових і вдосконалення вже наявних кадрових ресурсів. На жаль, теорія і практика мають значні відмінності, а впровадження нових механізмів удосконалення не завжди відображено в дійсності.

Незважаючи на широкий масив теоретико-практичних розробок у напрямі пошуку й розроблення інновацій в управлінні людськими ресурсами, існує низка гальмівних факторів реалізації такої політики в суспільстві (значна бюрократія, недобросовісність серед кадрових структур, налагодженість схем корупційних зв'язків, низька правосвідомість громадян та управлінців публічної сфери щодо необхідності реформи, низький професіоналізм і невідповідність займаним посадам). Звісно, не всі представники публічного сектору можуть «похизуватися такими якостями», ось чому важливо «розчистити шлях» до реформи публічної служби шляхом запровадження інноваційних моделей розвитку людського капіталу, адже становлення України як демократичної та правової держави неможливе без якісних змін у публічній сфері.

Натепер питаннями модернізації й реформування публічної служби, впровадження, розроблення й удосконалення інноваційної моделі управління людськими ресурсами в публічній сфері займалися К.О. Ващенко, Н.Т. Гончарук, Л.В. Прудіус, Д.Г. Кац, О.А. Гавриш, А.О. Линдюк, Н.Р. Нижник, М.В. Кузнецова, Х.В. Хачатурян та ін. Проте проблематика впровадження цих удосконалень не втрачає своєї актуальності, адже впровадження теорії на практиці – ось першочерговий напрям

інноваційної моделі управління людськими ресурсами в публічній сфері.

Варто зазначити, що окремі дослідники в цій сфері намагалися віднайти свої шляхи модернізації публічної служби. Наприклад, С.М. Серьогін, І.І. Хожило й О.В. Антонова розглядали питання модернізації державної служби через призму взаємозв'язку традицій та інновацій, консерватизму й реформізму [12].

Під кутом загальної адміністративної реформи розглядають модернізацію публічної служби Н.Р. Нижник та О.В. Муза, вбачаючи, що саме інституційні положення цієї модернізації чітко не відображені як на законодавчому, так і на практичному рівнях управлінських відносин, а державна служба потребує перегляду її основних положень [10].

У зв'язку із цим можемо констатувати, що впровадження нової, соціально-орієнтованої та сучасної інноваційної моделі управління людськими кадрами в публічній службі є необхідним завданням практики й викликом теорії сьогодення в розбудові незалежної та демократичної держави.

Мета статті – визначити основні проблеми теорії та практики впровадження інноваційної моделі управління людськими ресурсами, що є запорукою модернізації публічної служби.

Убачається, що для розуміння сутності це дослідження варто розпочати через розкриття основних категорій. Так, поняття «людські ресурси» не є чимось абстрактним і завуальованим. Запропонований термін широко використовується в економічній, трудовій та інших сферах. Щодо відповідності нашій темі, то термін «людські ресурси» характеризує з якісного, змістового боку кадровий склад або весь персонал державного органу, включає здатність до творчості й потенційні можливості всебічного розвитку державних службовців, організаційну культуру, етику й моральну надійність, удосконалення взаємовідносин у колективі, відповідальність, мотивацію і стимулювання тощо [9, с. 44].

У зв'язку із цим модернізацію публічної служби не можна розглядати лише через

категорію персоналу службовців, адже «людські ресурси» є комплексним поняттям, що включає в себе управління не тільки персоналом, а й керівними структурами на вищих шаблях.

Безпосереднє теоретичне підґрунтя модернізаційних процесів і проблем, які потребують розв'язання в процесі модернізації державної служби й управління людськими ресурсами, викладено в низці нормативно-правових актів, зокрема Стратегії державної кадрової політики на 2012–2020 роки, Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року, Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 роки, Концепції запровадження посад фахівців із питань реформ, Концепції впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами в державних органах (та затвердження плану заходів щодо її реалізації), Концепції реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, Концепції оптимізації системи центральних органів виконавчої влади тощо [5, с. 12–17].

Серед не вирішених раніше частин загальної проблеми – системний аналіз інноваційних методів управління персоналом та обґрунтування доцільності впровадження їх у сучасну систему управління персоналом державної служби, що сприятиме оптимізації й раціоналізації цієї системи [10, с. 2]. Тому кожен із шляхів модернізаційно-інноваційної діяльності має бути логічно-структурованим та ефективним (тобто досягати мети вдосконалення).

Порівнюючи вищезазначені нормативні масиви, можна визначити такі спільні напрями модернізаційної діяльності у сфері управління людськими ресурсами:

– упровадження сучасних технологій управління персоналом для успішного вирішення виробничих та управлінських завдань у державному секторі економіки;

– розроблення механізмів залучення до роботи у сферах державного управління висококваліфікованих фахівців, успішних підприємців, працівників фінансово-економічної сфери, здібних випускників вищих навчальних закладів;

– відновлення технології добору кадрів для зайняття управлінських посад із числа працівників, які мають досвід роботи на посадах нижчого рівня у відповідній сфері діяльності;

– формування дієвого кадрового резерву на зайняття керівних посад у сферах державного управління;

– посилення вимог до моральних якостей осіб, які залучаються до управлінської діяльності, з метою уникнення можливих проявів корупції, запобігання виникненню конфлікту інтересів, удосконалення процедури дисциплінарного провадження;

– відновлення профорієнтаційної роботи серед молоді;

– державна підтримка цільових науково-практичних досліджень у сфері розвитку людського потенціалу [2, п. 3];

– створення інтегрованої інформаційної системи управління людськими ресурсами на державній службі;

– формування висококваліфікованої, компетентної групи фахівців з питань реформ;

– визначення оптимальної кількості державних службовців з урахуванням функцій та організаційної структури державних органів, оптимізація кількості працівників органів державної влади;

– реформування системи оплати праці державних службовців з метою підвищення рівня їхньої заробітної плати за умови забезпечення стабільності державних фінансів;

– утворення служб управління персоналом у міністерствах та інших центральних органах виконавчої влади;

– реформування системи професійного навчання державних службовців [1, р. IV];

– підвищення якості надання адміністративних послуг, поступове запровадження електронного урядування;

– створення індивідуалізованих і групових тренінгів для підвищення професійності управлінців;

– залучення надбань інтеграційної практики з Європейського Союзу в підвищенні зацікавленості й організаційно-практичного рівня людського ресурсу тощо;

– забезпечення прозорості й доступності інформації про людські ресурси та фонд оплати праці в державних органах;

– проведення моніторингу й контролю результативності діяльності державних службовців [3, с. 6].

Незважаючи на перелік вищезазначених напрямів удосконалення управління людськими ресурсами у сфері публічної служби, для відповідності моделі демократичної держави варто звернути увагу на принцип взаємної довіри, який полягає у взаємообумовленій довірі громадян і публічної служби. При цьому таку довіру можна «створити» тільки шляхом прозорості дій управлінців через систему електронного урядування.

Варто зазначити, що в рамках модернізаційних процесів у цій сфері у 2017 році затверджено Концепцію впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами в державних органах. При цьому саме інформаційна система управління людськими ресурсами в державних органах має стати одним із інструментів розвитку інформаційного суспільства, впровадження якого сприятиме створенню умов для здійснення відкритого, прозорого й ефективного державного управління із застосуванням новітніх інформаційно-комунікаційних технологій з метою формування нового типу держави, політика якої є орієнтованою на задоволення потреб громадян [3].

На жаль, натепер інформаційно-аналітичне забезпечення державних органів у сфері управління людськими ресурсами не відповідає потребам України в проведенні реформи державного управління, її європейському вибору, європейським стандартам належного управління державою, а також сучасному рівню розвитку

інформаційно-комунікаційних технологій. Варто зазначити, що за світовим індексом розвитку електронного уряду ООН (який розподіляється на основі отриманого загального індексу, що складається з трьох підіндексів, які характеризують стан веб-присутності державних органів, телекомунікаційної інфраструктури, людського капіталу) у 2016 році Україна зайняла 62 позицію із 193 позицій.

Зазначене свідчить про нагальну необхідність розроблення єдиної, цілісної державної політики, спрямованої на розв'язання таких першочергових проблем: недосконалість нормативно-правової бази, що регулює сферу впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами в державних органах; відсутність єдиної бази даних державних службовців та інших працівників державних органів; відсутність автоматизації процесів управління людськими ресурсами в більшості державних органів; недостатність функцій моніторингу результативності діяльності державних органів; відсутність відкритості та прозорості інформації про людські ресурси в державних органах; відсутність достатньої електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів і недостатній рівень розвитку інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури; відсутність єдиних стандартів ідентифікації користувачів інформаційної системи; відсутність автоматизації процесів управління людськими ресурсами внаслідок недостатньо розвинутої інфраструктури й недосконалого апаратного забезпечення залежно від географічного положення та типів населених пунктів; низький рівень готовності державних службовців та інших працівників державних органів до впровадження інформаційної системи; недостатній рівень знань і навичок у державних службовців та інших працівників державних органів щодо використання інформаційної системи; низький рівень організації навчання державних службовців, інших працівників державних органів з питань використання інформаційної системи [3].

Убачається, вирішення зазначених питань шляхом визначення напрямів, механізму і строків впровадження ефективної інформаційної системи з метою створення умов для здійснення відкритого, прозорого й ефективного державного управління із застосуванням новітніх інформаційно-комунікаційних технологій буде корисним не тільки загалом для державних органів, а й для їх керівників, фахівців служб управління персоналом, державних службовців та інших працівників державних органів, а також громадськості.

Передусім керівники державних органів зможуть узагальнювати інформацію про людські ресурси (що сприяє ефективному обміну інформацією між усіма державними органами), підвищити продуктивність робочого процесу за рахунок швидкої обробки даних, поліпшити робоче середовище, зменшити рівень дублювання робіт та автоматизації процедур, поліпшити процес прийняття рішень за результатами аналітичної звітності інформаційної системи.

Фахівці служб управління персоналом шляхом інтеграції загальних функцій управління людськими ресурсами матимуть змогу забезпечувати отримання інтегрованої, точної інформації про державних службовців та інших працівників державних органів, підвищити продуктивність за рахунок підвищення рівня автоматизації певних процесів і процедур у галузі управління людськими ресурсами в державних органах, удосконалити робочі процеси й процедури (що дасть змогу більше часу займатися стратегічними завданнями аналізу та планування), підвищити ефективність і зменшити час обробки, виконання особливо оперативних функцій за рахунок використання сучасних інформаційних технологій, підвищити рівень централізованого збирання інформації (що сприятиме аналізу та формуванню статистичних звітів, які стосуються управління людськими ресурсами).

Державні службовці й інші працівники державних органів будуть мати можливість сприяти обміну інформацією між

державними органами, забезпечити самостійну перевірку статусу кожної виконавчої операції та самостійне формування необхідних звітів, підвищити мотивацію і продуктивність, використовувати зручну і гнучку в роботі інформаційну систему.

Крім того, впровадження ефективної інформаційної системи управління людськими ресурсами в державних органах дасть громадянськості змогу забезпечити прозорість і доступність інформації про людські ресурси та фонд оплати праці в державних органах, проводити моніторинг і контроль результативності діяльності державних службовців [3].

Саме такі оновлення мають стати передумовою знищення завуальованих і прихованих корупційних зв'язків усередині публічної служби, як наслідок – управлінці стануть значно «ближчими» до громадян, що сприятиме виробленню навичок приймати швидкі й ефективні рішення, які мають значення для вирішення конкретної ситуації, а якість публічних послуг стане значно вищою.

Здійснення заходів з реалізації Концепції заплановано протягом 2017–2020 років за рахунок коштів державного бюджету й інших джерел, у тому числі міжнародної фінансової допомоги [3], а тому гальмування реформаторських процесів через відсутність фінансування – неактуальне питання.

Варто зазначити, що підтримка модернізаційних процесів у сфері публічної служби, які стосуються управління людськими ресурсами, не завершується на національному рівні, адже Україна є учасником євроінтеграційного процесу, а тому напрями співпраці у сфері вдосконалення управлінців можна простежити й у діяльності спеціально уповноважених органів (наприклад, Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу), і в нормативно-правових актах міжнародного характеру.

Значна розгалуженість теоретико-нормативної бази та напрямів удосконалення моделі управління людськими ресурсами дає поштовх до нового етапу в розвитку

публічної служби й передбачає реалізацію новітніх заходів. При цьому інноваційний процес у національних системах державного управління підпорядкований загальним вимогам до країн Європейського Союзу, що впливають зі стратегії євроінтеграції [15]. Так, згідно з Копенгагенськими та Мадридськими критеріями йдеться про адміністративні реформи в межах вимог Європейського Союзу, а не просто реформи, вмотивовані внутрішніми процесами в країні. «Вплив права Європейського Союзу і співпраця в управлінській сфері все більше позначаються на адміністративних, організаційних, правових і політичних структурах держав-членів. Правова форма європеїзації призвела до виникнення Європейського адміністративного простору, який ще називають Європейською моделлю публічної (або державної) служби» [6, с. 44–45].

Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу керується в реалізації цього завдання такими пріоритетами:

- упровадження системи управління людськими ресурсами за компетентнісним підходом;
- розроблення стратегічних документів щодо управління людськими ресурсами на державній службі;
- підвищення рівня професійної компетентності державних службовців [13].

Реалізація зазначених заходів відбувається за допомогою розроблення методик, профілів професійної компетентності; проведення тренінгів-консалтингів; удосконалення системи робочих процесів; запровадження систем незалежного моніторингу кадрової політики; розроблення необхідних нормативно-правових актів, що стосуються кадрового набору на публічну службу та етапів її проходження.

Загальною нормою в Європі є орієнтація на максимальне використання творчого потенціалу управлінців. При цьому вищим є рівень їхньої енергії, що використовується, тим більше вони будуть розвиватися як професіонали, виконувати свою роботу більш якісно. Енергія дає

межі свободи дій державного службовця. Примушення замінюється спонуканням [14, с. 252–254].

Спонукальним елементом може бути достойне фінансове забезпечення займаної посади, адже саме через нестачу такого ресурсу спостерігається значна текучість кадрів у сфері публічної служби. Так, станом на 1 січня 2018 року на державній службі в Україні працювало 207028 осіб, що на 27728 осіб менше, ніж у 2017 році (234756 державних службовців), у тому числі 587 осіб категорії А, 63656 осіб категорії Б, 177785 осіб категорії В [7].

У науковій літературі розглядаються різноманітні методи та механізми вдосконалення системи управління персоналом державної служби, зокрема впровадження кадрового консалтингу, аутсорсингу, аудиту персоналу, адміністративний реінжиніринг тощо [10, с. 3]. Однак, з огляду на реалії сьогодення, названі вище напрями майже не реалізуються або реалізуються в поодиноких випадках для звітності. Проблема постає навіть не в реалізації таких заходів, а в їх об'єктивній необхідності, адже пусте запровадження «всіх можливих» засобів модернізації управління людськими ресурсами призводить до внесення ще більших неясностей і перевантаження системи непотужними та незрозумілими нововведеннями, а «сліпе» слідування незрозумілим заходам – до недосягнення результатів у процесі вирішення питання по суті, форма випереджає зміст, що зумовлює тільки ще більшу втрату ресурсів (фінансового характеру, часу, ентузіазму, натхнення, текучості кадрів).

Убачається, що для успішного перебігу реформи вкрай необхідно, щоб виконавці мали досвід і відповідну кваліфікацію, володіли достатніми знаннями та методами розв'язання завдань на визначених етапах інноваційного процесу [4, с. 20]. Тому для початку варто провести аналітично-порівняльну роботу із запровадження того чи іншого заходу. При цьому будь-яка інноваційна модель має бути імплементованою як стратегія чи концепція задля повного й усебічного розкриття всіх

доступних напрямів модернізації публічної служби в цій сфері та виявлення можливих недоліків.

Необхідно розуміти, що Україна ще досить довго буде займати низькі показники в міжнародних рейтингах конкурентоспроможності (так, згідно з показниками рейтингу Індексу глобальної конкурентоспроможності 2017–2018 років, Україна посідає 81 місце серед 137 країн [11]), якщо теоретичні розробки з питань ефективного управління людськими ресурсами будуть залишатися «на папері» й не будуть інтегрованими на практиці.

Отже, запровадження інноваційної моделі управління людськими ресурсами як основи модернізації публічної служби є обґрунтованим та об'єктивно необхідним заходом. Однак час уже перейти від теоретичної розробленості цього напрямку модернізації публічної служби до активних практичних дій, адже, на жаль, багато проектів, стратегій, концепцій управління людськими ресурсами як основи модернізації публічної служби не розвивається на практиці. Дійсно, відповідно до офіційної звітності, яка стосується Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 роки, Концепції впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами в державних органах, не всі заходи проекту модернізації остаточно імплементовано на практиці, а тому дати цілісну й усеохопну характеристику їх виконання неможливо. Але, спираючись на досвід минулих років, можна констатувати, що реалізація модернізаційної реформи публічної служби залишає очікувати кращого.

При цьому тільки глибокий аналіз національного та міжнародного законодавства може виокремити дійсно ефективні шляхи вдосконалення управління людськими ресурсами. Також вкрай необхідною є зміна вектору розуміння керівних структур України того факту, що модернізаційні процеси у сфері управління людськими ресурсами справді сприятимуть створенню професійного, престижного, високоефективного кадрового забезпечення, що зможе стати

на противагу негативним викликам усереднені країни й на міжнародному рівні; вирішувати складні питання публічного характеру, швидко реагуючи на них; надавати якісні, дійсно доступні публічні послуги всім громадянам.

Беручи участь у євроінтеграційних процесах, Україна забезпечила себе допомогою на міжнародному рівні в процесі розроблення інноваційної моделі управління людськими ресурсами як основи модернізації публічної служби. Натепер обмін досвідом і передовими технологі-

ями впровадження того чи іншого аспекту нововведень є запорукою тісної співпраці та підвищення професійного рівня управлінців до європейських стандартів. Сподіваємося, що, дотримуючись вимог національних і міжнародних програм удосконалення, з часом Україна все ж таки перестане бути аутсайдером у публічній сфері, адже підвищення рівня управління людськими ресурсами є ключовим аспектом не тільки ефективності реформації публічної служби, а й позитивного розвитку економічної та соціальної сфери

ЛІТЕРАТУРА:

1. Деякі питання реформування державного управління України: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 № 474-р. *Офіційний вісник України*. 2016. № 55. Ст. 1919.
2. Про Стратегію державної кадрової політики на 2012–2020 роки : Указ Президента України від 01.02.2012 № 45/2012. *Офіційний вісник України*. 2012. № 10. Ст. 365.
3. Про схвалення Концепції впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами в державних органах та затвердження плану заходів щодо її реалізації: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.12.2017 № 844-р. *Офіційний вісник України*. 2017. № 98. Ст. 2998.
4. Технології управління персоналом : монографія / О.А. Гавриш, Л.Є. Довгань, І.М. Крейдич та ін. Київ : НТУУ КПІ імені Ігоря Сікорського, 2017. 528 с.
5. Державна служба : навчальний посібник / кол. авт. ; за заг. ред. проф. С.М. Серьогіна. Київ : ТОВ «СІК ГРУП УКРАЇНА», 2012. 526 с.
6. Долечек В. Якість надання управлінських послуг населенню: зарубіжний досвід. *Управління сучасним містом*. 2003. № 10-12. С. 37–43.
7. Звіт про роботу Національного агентства України з питань державної служби за 2017 рік / уклад. К. Ващенко (кер.) та ін. Київ : НАДС, 2018. 36 с.
8. Гончарук Н.Т., Прудіус Л.В. Модернізація державної служби та управління людськими ресурсами в Україні. *Аспекти публічного управління*. 2018. Т. 6. № 1-2. С. 42–51.
9. Нижник Н., Муза О. Інституційна модернізація державної служби України в сучасних умовах. *Право України*. 2016. № 9. С. 9–16.
10. Пархоменко-Куцевіл О.І. Теоретичні засади формування системи державних посад в Україні та за кордоном. Аналітика і влада. 2011. № 4. С. 47–52. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/avlad_2011_4_9.
11. Позиція України в рейтингу країн світу за індексом глобальної конкурентоспроможності 2017–2018. URL: <http://edclub.com.ua/analityka/pozyciya-ukrayiny-v-reytyngu-krayin-svitu-za-indeksom-globalnoyi-konkurentospromozhnosti-2>.
12. Серьогін С., Хожило І., Антонова О. Традиції та інновації як складові модернізації державної служби України. *Публічне управління: теорія і практика: зб. наук. пр. Асоціації докторів наук з державного управління*. Харків : ДокНаукДержУпр, 2011. № 1(5). С. 33–37.
13. Управління людськими ресурсами на державній службі. URL: <http://www.center.gov.ua/pro-tsentr/proekti/upravlinnya-lyudskimi-resursami-na-derzhavnij-sluzhbi>.
14. Уткін Е.А., Сатабаєв К.Т., Сатабаєва Р.К. Інновації в управлінні людськими ресурсам підприємства. Москва : ТЕІС, 2002. 304 с.
15. Хачатурян Х.В. Європейський концептуальний контекст управлінських інновацій в Україні. URL: <http://vmv.kytmu.edu.ua/v/09/01.htm>.

REFERENCES:

1. Deiaki pytannia reformuvannia derzhavnoho upravlinnia Ukrainy [Some issues of reforming the state administration of Ukraine], Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy No. 474-r (2020) [in Ukrainian]. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-r#Text>
2. Pro Stratehiiu derzhavnoi kadrovoi polityky na 2012-2020 roky [About the State Personnel Policy Strategy for 2012–2020], Ukaz Prezydenta Ukrainy No. 45/2012 (2020) [in Ukrainian]. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/45/2012#Text>
3. Pro skhvalennia Kontseptsii vprovadzhennia informatsiinoi systemy upravlinnia liudskymy resursamy v derzhavnykh orhanakh ta zatverdzhennia planu zakhodiv shchodo yii realizatsii [On the approval of the Concept of the implementation of the human resource management information system in state bodies and the approval of the plan of measures for its implementation], Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy No. 844-r (2020) [in Ukrainian]. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/844-2017-r#Text>
4. Tekhnolohii upravlinnia personalom: monohrafiia [Personnel management technologies] (2017), O.A. Havrysh, L.Ie. Dovhan, I.M. Kreidych, N.V. Semenchenko. Kyiv: NTUU KPI imeni Ihoria Sikorskoho. 528 s. [in Ukrainian]
5. Derzhavna sluzhba [Public Service] (2012), navchalnyi posibnyk, kol. avt.; za zah. red. prof. S.M. Serohina. Kyiv: TOV «SIK HRUP UKRAINA». 526 s. [in Ukrainian]
6. Dolechek V (2003). Yakist nadannia upravlinskykh posluh naselenniu: zarubizhnyi dosvid [The quality of providing management services to the population: foreign experience]. Upravlinnia suchasnym mistom. No. 10–12. P. 37–43. [in Ukrainian]
7. Zvit pro robotu Natsionalnoho ahentstva Ukrainy z pytan derzhavnoi sluzhby za 2017 rik [Report on the work of the National Agency of Ukraine on Civil Service for 2017] (2018), uklad. K. Vashchenko (ker.) ta in. Kyiv: NADS. 36 s. [in Ukrainian]
8. Honcharuk N.T., Prudyus L.V. (2018) Modernizatsiia derzhavnoi sluzhby ta upravlinnia liudskymy resursamy v Ukraini [Modernization of civil service and human resources management in Ukraine]. Aspekty publichnoho upravlinnia. T. 6. No. 1–2. P. 42–51. [in Ukrainian]
9. Nyzhnyk N., Muza O. (2016) Instytutsiina modernizatsiia derzhavnoi sluzhby Ukrainy v suchasnykh umovakh [Institutional modernization of the civil service of Ukraine in modern conditions]. Pravo Ukrainy. 2016. No. 9. P. 9–16. [in Ukrainian]
10. Parkhomenko-Kutsevil O.I. (2011) Teoretychni zasady formuvannia systemy derzhavnykh posad v Ukraini ta za kordonom [Theoretical foundations of the formation of the system of public positions in Ukraine and abroad]. Analityka i vlada. 2011. No. 4. P. 47–52. [in Ukrainian]
11. Pozytsiia Ukrainy v reitynhu krain svitu za indeksom hlobalnoi konkurentospromozhnosti 2017–2018 [The position of Ukraine in the ranking of the countries of the world according to the index of global competitiveness 2017–2018] (2018). [in Ukrainian] <http://edclub.com.ua/analitika/pozyciya-ukrayiny-v-reytingu-krayin-svitu-za-indeksom-globalnoyi-konkurentospromozhnosti-2>.
12. Serohin S., Khozhlyo I., Antonova O. (2011) Tradytsii ta innovatsii yak skladovi modernizatsii derzhavnoi sluzhby Ukrainy [Traditions and innovations as components of the modernization of the civil service of Ukraine]. Publichne upravlinnia: teoriia i praktyka: zb. nauk. pr. Asotsiatsii doktoriv nauk z derzhavnoho upravlinnia. – Kharkiv: DokNaukDerzhUpr. No. 1 (5). P. 33–37. [in Ukrainian]
13. Upravlinnia liudskymy resursamy na derzhavnii sluzhbi [Human resources management in the civil service]. [in Ukrainian] <http://www.center.gov.ua/pro-tsentr/proekti/upravlinnya-lyudskimi-resursami-na-derzhavnij-sluzhbi>.
14. Utkin E.A., Satabaiev K.T., Satabaieva R.K. (2002) Innovatsii v upravlinni liudskymy resursam pidpriemstva [Innovations in the management of human resources of the enterprise]. Moskva: TEIS. 304 s. [in Ukrainian]
15. Khachaturian Kh.V. Yevropeyskyi kontseptualnyi kontekst upravlinskykh innovatsii v Ukraini [European conceptual context of managerial innovations in Ukraine]. [in Ukrainian] <http://vmv.kymu.edu.ua/v/09/01.htm>.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/klj-2022-2.02>

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ПЕДАГОГІЧНИХ, НАУКОВО-ПЕДАГОГІЧНИХ ТА НАУКОВИХ ПРАЦІВНИКІВ ЯК УЧАСНИКІВ ОСВІТНЬОГО ПРОЦЕСУ ЗА ЗАКОНОМ УКРАЇНИ «ПРО ОСВІТУ»

Губанова Тамара Олексіївна,

доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України,

директор Фінансово-правового коледжу

ORCID ID: 0000-0002-5263-2478

У статті проаналізовано загальні положення стосовно адміністративно-правового статусу педагогічних, науково-педагогічних та наукових працівників як учасників освітнього процесу за Законом України «Про освіту». Досліджено етимологію і значення слова «статус», а також зміст категорії «правовий статус» на підставі правової навчальної, наукової, публіцистичної, довідникової літератури. Проаналізовано сутність поняття «адміністративно-правовий статус». З'ясовано співвідношення адміністративно-правового статусу з адміністративною правоздатністю й адміністративною правосуб'єктністю й обґрунтовано, що ці поняття є взаємозалежними, близькими у сфері застосування, однак не є тотожними. Досліджено позиції вчених – представників адміністративно-правової науки щодо складових елементів адміністративно-правового статусу. Запропоновано вважати, що адміністративно-правовий статус педагогічних, науково-педагогічних та наукових працівників – це правове положення таких суб'єктів як учасників освітнього процесу у сфері публічного адміністрування, врегульоване нормами адміністративного права. Враховуючи розмаїття поглядів учених-адміністративістів на складові елементи адміністративно-правового статусу особи, зазначено, що законодавством до таких елементів віднесені права, обов'язки та гарантії педагогічних, науково-педагогічних і наукових працівників, у зв'язку із чим наведено перелік таких прав, обов'язків і гарантій діяльності педагогічних, науково-педагогічних та наукових працівників за Законом України «Про освіту». Визначено, що сутність прав у структурі адміністративно-правового статусу полягає в тому, що це формально визначені та юридично гарантовані можливості користуватися соціальними благами і реалізовувати суб'єктивні інтереси, тобто законодавчо закріплені юридичні можливості поведінки особи. До юридичних обов'язків як встановлених та гарантованих державою вимог до поведінки людини відносять офіційно закріплену міру необхідної діяльності в інтересах сторони, якій належить суб'єктивне право. Гарантії діяльності педагогічних, науково-педагогічних та наукових працівників є водночас і елементом їхнього правового статусу, і засобом ефективної реалізації їхніх повноважень.

Ключові слова: правовий статус, адміністративно-правовий статус, педагогічні працівники, науково-педагогічні працівники, наукові працівники, права, обов'язки, гарантії.

Hubanova Tamara. Administrative and legal status of pedagogical, scientific-pedagogical and scientific workers as participants of educational process according to the Law of Ukraine "On education"

The article analyzes the general provisions concerning the administrative and legal status of pedagogical, scientific-pedagogical and scientific workers as participants in the educational process in the Law of Ukraine "On Education". The etymology and meaning of the word "status", as well as the content of the category «legal status» on the basis of legal educational, scientific, journalistic, reference books, are researched. The essence of the concept «administrative-legal status» is analyzed. The correlation of the administrative-legal status with administrative capacity and administrative personality is clarified and it is substantiated that these concepts are interdependent, close in the sphere of application, but are not identical.

The positions of scientists-representatives of the administrative-legal science concerning the constituent elements of the administrative-legal status are researched. It is suggested to assume that the administrative and legal status of pedagogical, scientific, pedagogical and

scientific workers is the legal status of such subjects as participants in the educational process in the field of public administration regulated by the norms of administrative law. Taking into account the diversity of views of academic administrators on the elements of the administrative and legal status of a person, it is noted that the legislation includes such rights, duties and guarantees of pedagogical, scientific and pedagogical and scientific workers, in connection with which the list of such rights is given, duties and guarantees of activity of pedagogical, scientific-pedagogical and scientific workers according to the Law of Ukraine «On education». It is determined that the essence of rights in the structure of administrative-legal status consists in the fact that these are formally defined and legally guaranteed opportunities to use social goods and to realize subjective interests, that is, legally secured legal possibilities of person's behavior. For legal obligations as established and guaranteed by the state requirements for human behavior, include an officially fixed measure of necessary activities in the interests of the party to which the subjective right belongs. The guarantees of the activity of pedagogical, scientific and pedagogical and scientific workers are at the same time an element of their legal status, and a means of effective implementation of their powers.

Key words: *legal status, administrative-legal status, pedagogical workers, scientific and pedagogical workers, scientific workers, rights, duties, guarantees.*

Закон України від 05.09.2017 р. «Про освіту» [1] регулює суспільні відносини, що виникають у процесі реалізації конституційного права людини на освіту, прав та обов'язків фізичних і юридичних осіб, які беруть участь у реалізації цього права, а також визначає компетенцію державних органів та органів місцевого самоврядування у сфері освіти. Такі суспільні відносини складаються між учасниками освітнього процесу, перелік яких закріплений законодавством, у зв'язку із чим необхідним і важливим є дослідження адміністративно-правового статусу таких учасників.

Етимологія слова «статус» пов'язана із латинським «status» й означає «стан, положення» [2, с. 616]. У Тлумачному словнику української мови «статус» визначено як «правове становище осіб, організацій, установ тощо; становище індивіда або групи осіб щодо інших індивідів або груп у соціальній системі; встановлене нормами права положення його суб'єктів, сукупність їхніх прав та обов'язків» [3, с. 572].

У правовій навчальній, науковій, публіцистичній, енциклопедично-довідниковій літературі частіше зустрічається поняття «правовий статус». Так, наприклад, в Юридичній енциклопедії за редакцією Ю.С. Шемшученка наведено визначення правового статусу як «встановленого правовими нормами положення його суб'єктів, сукупність їхніх прав та обов'язків, а у кон-

центрованому вигляді правовий статус відображається у законах, положеннях, статутах та інших нормативно-правових актах про відповідні органи, установи» [4, с. 186]. О.Ф. Скакун під правовим статусом розуміє «одну із найважливіших політико-правових категорій, що нерозривно пов'язана із соціальною структурою суспільства, рівнем демократії, станом законності. Будучи складним багатоаспектним конституційно-правовим механізмом, він виступає як юридична міра соціальної свободи суб'єкта права; визначає межі, в яких можуть відбуватися кількісні зміни його правового становища» [5, с. 550]. У підручниках з адміністративного права одночасно зустрічаються такі терміни, як «правовий статус», «правове положення», «правове становище», «адміністративно-правовий статус» [6, с. 86, 120, 122; 7, с. 27, 39, 57; 8, с. 22, 39, 75]. Однак, незважаючи на це, серед науковців, у тому числі й вчених-адміністративістів, відсутня єдина загальноприйнята позиція щодо визначення правового статусу та його елементів. І саме віднесення тих чи інших елементів до структури правового статусу (правового положення, правового становища) зумовлює розмаїття варіантів його тлумачення.

Окрім того, враховуючи положення доктринальних спеціалізованих джерел, можна простежити й ототожнення адміністративно-правового статусу із адміні-

стративною правоздатністю й адміністративною правосуб'єктністю (як різновиду загального поняття – «правовий статус»). Водночас погодитися із цим навряд чи доцільно. Адміністративна правоздатність – це визнана законом за громадянним фактична можливість бути суб'єктом адміністративного права, мати права й обов'язки адміністративно-правового характеру [7, с. 58], є складовою частиною адміністративної правосуб'єктності. Своєю чергою адміністративна дієздатність є другою складовою частиною адміністративної правосуб'єктності. Можна погодитись з думкою В.К. Колпакова, який слушно зазначає, що адміністративна дієздатність – це визнана законом спроможність громадян своїми діями набувати та здійснювати права й виконувати обов'язки адміністративно-правового характеру [9, с. 24]. О.В. Кузьменко вважає, що правосуб'єктністю, яка включає правоздатність і дієздатність, наділені суб'єкти матеріальних адміністративно-правових відносин і суб'єкти процесуальних адміністративно-правових відносин [10, с. 68]. Усі ці позиції науковців знаходять своє обґрунтування у наукових, навчальних, публіцистичних джерелах, проте навряд чи можна погодитись із отождошенням правового статусу із правоздатністю чи правосуб'єктністю, адже правовий статус – це сукупність наданих законодавством прав, обов'язків, відповідальності, законних інтересів, гарантій; основою правового статусу є правоздатність, а реалізуються права і обов'язки в межах дієздатності. Тобто можна погодитись, що ці поняття є взаємозалежними, близькими у сфері застосування, однак не є тотожними.

Звертаючи увагу на визначення поняття «адміністративно-правовий статус», варто зазначити, що, на думку В.К. Колпакова, воно охоплює комплекс конкретно визначених суб'єктивних прав і обов'язків, які закріплені за відповідним суб'єктом нормами адміністративного права. Тобто необхідною ознакою набуття особою адміністративно-правового статусу є наяв-

ність у неї конкретних суб'єктивних прав і обов'язків, які реалізуються цією особою як в адміністративних правовідносинах, так і поза ними. Отже, з одного боку, коли йдеться про потенційну здатність суб'єкта адміністративного права мати певні права і виконувати покладені на нього обов'язки, акцентується увага на його адміністративній правосуб'єктності. З іншого боку, коли йдеться про наявні у того самого суб'єкта права й обов'язки, то мається на увазі його адміністративно-правовий статус [8, с. 194]. В.Б. Авер'янов визначає адміністративно-правовий статус як комплекс прав і обов'язків, закріплених нормами адміністративного права, реалізація яких забезпечується певними гарантіями [6, с. 69]. Адміністративно-правовий статус фізичної особи, на думку Т.О. Коломоєць, – це сукупність наданих адміністративним законодавством прав та обов'язків фізичних осіб, реалізація яких забезпечується певними гарантіями [11, с. 65]. В.В. Галунько вважає адміністративно-правовий статус особи сукупністю юридичних засобів, що характеризують місце і роль фізичної або юридичної особи в адміністративно-правових відносинах. Визначальними для аналізу адміністративно-правового статусу особи, на його погляд, є такі юридичні інститути: 1) публічні суб'єктивні права та юридичні обов'язки; 2) правосуб'єктність особи; 3) адміністративна відповідальність; 4) у деяких випадках – дисциплінарна відповідальність посадових осіб публічної адміністрації [12, с. 57–61]. С.В. Ківалов зазначає, що зміст адміністративно-правового статусу громадян України складається з комплексу їхніх прав і обов'язків, що закріплені нормами адміністративного права, а також гарантій захисту цих прав і обов'язків [13, с. 272]. Відповідно, можна стверджувати, що адміністративно-правовий статус педагогічних, науково-педагогічних та наукових працівників – це правове положення таких суб'єктів як учасників освітнього процесу у сфері публічного адміністрування, врегульоване нормами адміністративного права.

Закон України від 05.09.2017 р. «Про освіту» містить окремий розділ (розділ VI) під назвою «Учасники освітнього процесу», де ст. 52 визначено категорії учасників освітнього процесу, серед яких:

- здобувачі освіти;
- педагогічні, науково-педагогічні та наукові працівники;
- батьки здобувачів освіти;
- фізичні особи, які провадять освітню діяльність;
- інші особи, передбачені спеціальними законами та залучені до освітнього процесу у порядку, що встановлюється закладом освіти. Так, можна помітити віднесення законодавцем педагогічних, науково-педагогічних та наукових працівників до окремої категорії учасників освітнього процесу, що дає підстави стверджувати про наявність у них специфічного адміністративно-правового статусу.

Законом України від 05.09.2017 р. «Про освіту» не роз'яснено зміст понять «педагогічні працівники», «науково-педагогічні працівники» та «наукові працівники», проте ст. 53 Закону України від 01.07.2014 р. «Про вищу освіту» [14] визначено:

- науково-педагогічні працівники – це особи, які за основним місцем роботи у закладах вищої освіти провадять навчальну, методичну, наукову (науково-технічну, мистецьку) та організаційну діяльність;
- педагогічні працівники – це особи, які за основним місцем роботи у закладах вищої освіти провадять навчальну, методичну та організаційну діяльність;
- наукові працівники – це особи, які за основним місцем роботи та відповідно до трудового договору (контракту) професійно здійснюють наукову, науково-технічну або науково-організаційну діяльність та мають відповідну кваліфікацію незалежно від наявності наукового ступеня або вченого звання.

З огляду на розмаїття поглядів учених-адміністративістів на складові елементи адміністративно-правового статусу особи варто зазначити, що законодавством до

таких елементів віднесені права, обов'язки та гарантії педагогічних, науково-педагогічних і наукових працівників, у зв'язку із чим варто їх проаналізувати.

Сутність прав у структурі адміністративно-правового статусу полягає в тому, що це формально визначені та юридично гарантовані можливості користуватися соціальними благами і реалізовувати суб'єктивні інтереси, тобто законодавчо закріплені юридичні можливості поведінки особи. Суб'єктивні права встановлюють індивідуально-конкретну владну міру свободи поведінки, що надається уповноваженому суб'єкту з метою задоволення його інтересів і яка забезпечена відповідними обов'язками інших суб'єктів та гарантіями держави [15, с. 127]. Відповідно до ст. 54 Закону України від 05.09.2017 р. «Про освіту» педагогічні, науково-педагогічні та наукові працівники мають право на:

- академічну свободу, включаючи свободу викладання, свободу від втручання в педагогічну, науково-педагогічну та наукову діяльність, вільний вибір форм, методів і засобів навчання, що відповідають освітній програмі;
- педагогічну ініціативу;
- розроблення та впровадження авторських навчальних програм, проєктів, освітніх методик і технологій, методів і засобів, насамперед методик компетентнісного навчання;
- користування бібліотекою, навчальною, науковою, виробничою, культурною, спортивною, побутовою, оздоровчою інфраструктурою закладу освіти та послугами його структурних підрозділів у порядку, встановленому закладом освіти відповідно до спеціальних законів;
- підвищення кваліфікації, перепідготовку;
- вільний вибір освітніх програм, форм навчання, закладів освіти, установ і організацій, інших суб'єктів освітньої діяльності, що здійснюють підвищення кваліфікації та перепідготовку педагогічних працівників;
- доступ до інформаційних ресурсів і комунікацій, що використовуються

в освітньому процесі та науковій діяльності;

- відзначення успіхів у своїй професійній діяльності;

- справедливе та об'єктивне оцінювання своєї професійної діяльності; – захист професійної честі та гідності;

- індивідуальну освітню (наукову, творчу, мистецьку та іншу) діяльність за межами закладу освіти;

- творчу відпустку строком до одного року не більше одного разу на 10 років із зарахуванням до стажу роботи;

- забезпечення житлом у першочерговому порядку, пільгові кредити для індивідуального і кооперативного будівництва;

- забезпечення службовим житлом з усіма комунальними зручностями у порядку, передбаченому законодавством;

- безпечні і нешкідливі умови праці;

- подовжену оплачувану відпустку;

- участь у громадському самоврядуванні закладу освіти;

- участь у роботі колегіальних органів управління закладу освіти;

- захист під час освітнього процесу від будь-яких форм насильства та експлуатації, у тому числі булінгу (цькування), дискримінації за будь-якою ознакою, від пропаганди та агітації, що завдають шкоди здоров'ю.

Окремим елементом адміністративно-правового статусу педагогічних, науково-педагогічних та наукових працівників є їхні юридичні обов'язки. До юридичних обов'язків як встановлених та гарантованих державою вимог до поведінки людини відносять офіційно закріплену міру необхідної діяльності в інтересах сторони, якій належить суб'єктивне право. Права та обов'язки завжди взаємопов'язані між собою через їхню зумовленість та рівність. Належне виконання покладеного обов'язку є необхідною умовою та гарантією реалізації прав, свобод і законних інтересів суб'єктів, забезпечує задоволення інтересів держави та суспільства. Виконання обов'язку є юридичною та моральною основою реалізації права

людини вимагати від інших суб'єктів і держави гарантування реалізації належних йому прав. Згідно зі ст. 54 Закону України від 05.09.2017 р. «Про освіту» на педагогічних, науково-педагогічних та наукових працівників покладаються такі обов'язки:

- постійно підвищувати свій професійний і загальнокультурний рівні та педагогічну майстерність;

- виконувати освітню програму для досягнення здобувачами освіти передбачених нею результатів навчання;

- сприяти розвитку здібностей здобувачів освіти, формуванню навичок здорового способу життя, дбати про їхнє фізичне і психічне здоров'я;

- дотримуватися академічної доброчесності та забезпечувати її дотримання здобувачами освіти в освітньому процесі та науковій діяльності;

- дотримуватися педагогічної етики;

- поважати гідність, права, свободи і законні інтереси всіх учасників освітнього процесу;

- настановленням і особистим прикладом утверджувати повагу до суспільної моралі та суспільних цінностей, зокрема правди, справедливості, патріотизму, гуманізму, толерантності, працелюбства;

- формувати у здобувачів освіти усвідомлення необхідності додержуватися Конституції та законів України, захищати суверенітет і територіальну цілісність України;

- виховувати у здобувачів освіти повагу до державної мови та державних символів України, національних, історичних, культурних цінностей України, дбайливе ставлення до історико-культурного надбання України та навколишнього природного середовища;

- формувати у здобувачів освіти прагнення до взаєморозуміння, миру, злагоди між усіма народами, етнічними, національними, релігійними групами;

- захищати здобувачів освіти під час освітнього процесу від будь-яких форм фізичного та психічного насильства, приниження честі та гідності, дискримінації за будь-якою ознакою, пропаганди та агітації,

що завдають шкоди здоров'ю здобувача освіти, запобігати вживанню ними та іншими особами на території закладів освіти алкогольних напоїв, наркотичних засобів, іншим шкідливим звичкам;

- додержуватися установчих документів та правил внутрішнього розпорядку закладу освіти, виконувати свої посадові обов'язки;

- повідомляти керівництво закладу освіти про факти булінгу (цькування) стосовно здобувачів освіти, педагогічних, науково-педагогічних, наукових працівників, інших осіб, які залучаються до освітнього процесу, свідком яких вони були особисто або інформацію про які отримали від інших осіб, вживати невідкладних заходів для припинення булінгу (цькування).

Чинним законодавством передбачено, що цей перелік не є вичерпним, адже педагогічні, науково-педагогічні та наукові працівники мають також інші права та обов'язки, передбачені законодавством, колективним договором, трудовим договором та/або установчими документами закладу освіти.

Ще одним важливим елементом адміністративно-правового статусу педагогічних, науково-педагогічних та наукових працівників, який потребує дослідження, є гарантії їхньої діяльності. Слід зауважити, що гарантії діяльності педагогічних, науково-педагогічних та наукових працівників є водночас і елементом їхнього правового статусу, і засобом ефективної реалізації їхніх повноважень. Питання гарантій діяльності педагогічних, науково-педагогічних та наукових працівників розглядається в загальному аспекті їхнього статусу. Ст. 57 Закону України від 05.09.2017 р. «Про освіту» встановлені державні гарантії педагогічним і науково-педагогічним працівникам. Так, держава забезпечує педагогічним і науково-педагогічним працівникам:

- належні умови праці та медичне обслуговування;

- оплату підвищення кваліфікації;

- правовий, соціальний, професійний захист;

- диференціацію посадових окладів (ставок заробітної плати) відповідно до кваліфікаційних категорій, встановлення підвищених посадових окладів (ставок заробітної плати) за педагогічні звання, надбавок за почесні звання, доплат за наукові ступені та вчені звання;

- виплату педагогічним працівникам щорічної грошової винагороди в розмірі до одного посадового окладу (ставки заробітної плати) за сумлінну працю, зразкове виконання покладених на них обов'язків;

- виплату педагогічним і науково-педагогічним працівникам допомоги на оздоровлення у розмірі місячного посадового окладу (ставки заробітної плати) у разі надання щорічної відпустки;

- надання пільгових довгострокових кредитів на будівництво (реконструкцію) чи придбання житла або надання службового житла у порядку, передбаченому Кабінетом Міністрів України;

- пенсію за вислугу років;

- інші гарантії, визначені законом України.

Окремо визначено, що у разі захворювання педагогічного чи науково-педагогічного працівника, яке тимчасово унеможливорює виконання ним посадових обов'язків і обмежує можливість перебування у колективі осіб, які навчаються, або тимчасового переведення за цих чи інших обставин на іншу роботу чи проходження військової служби за призовом під час мобілізації за таким працівником зберігається попередній середній заробіток. У разі хвороби або каліцтва попередній середній заробіток виплачується до відновлення працездатності або встановлення інвалідності.

Окремі гарантії передбачені для педагогічних працівників, які працюють у сільській місцевості і селищах міського типу, а також пенсіонерів, які раніше працювали педагогічними працівниками в таких населених пунктах і проживають у них. Так, держава для таких категорій (відповідно до законодавства) забезпечує безоплатне користування житлом з опаленням і освітленням у межах встановлених норм. Зазначені пільги надаються за умови, що

розмір середньомісячного сукупного доходу сім'ї в розрахунку на одну особу за попередні шість місяців не перевищує величини доходу, який дає право на податкову соціальну пільгу, у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України. Зазначені працівники мають право на безоплатне одержання у власність земельної ділянки в межах земельної частки (паю) члена сільськогосподарського підприємства, сільськогосподарської установи чи організації, розташованих на території відповідної ради, із земель сільськогосподарського підприємства, сільськогосподарської установи чи організації, що приватизуються, або земель запасу чи резервного фонду, але не більше норм безоплатної передачі земельних ділянок громадянам, встановлених законом для ведення особистого селянського господарства. Однак така умова не поширюється на громадян, які раніше набули право на земельну частку (пай) або земельні ділянки для ведення особистого підсобного господарства чи для

ведення особистого селянського господарства, крім випадків успадкування права на земельну частку (пай), земельні ділянки для ведення особистого підсобного господарства чи для ведення особистого селянського господарства відповідно до закону. За особливі трудові заслуги педагогічні та науково-педагогічні працівники можуть бути нагороджені державними нагородами, представлені до присудження державних премій України, відзначені знаками, грамотами, іншими видами морального та матеріального заохочення.

Таким чином, можна підсумувати, що адміністративно-правовий статус педагогічних, науково-педагогічних та наукових працівників як учасників освітнього процесу (враховуючи положення Закону України «Про освіту») – це врегульована адміністративно-процесуальними нормами сукупність наданих і гарантованих державою їхніх прав, обов'язків та гарантій діяльності під час здійснення такими особами педагогічної та наукової діяльності.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про освіту : Закон України від 05.09.2017 р. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2017. № 38-39. Ст. 380.
2. Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка : 80000 слов и фразеологических выражений / под ред. Н.Ю. Шведовой. Российская академия наук. Институт русского языка им. В.В. Виноградова. Москва : Азбуковник, 1997. 944 с.
3. Тлумачний словник української мови / уклад. Ковальова Т.В., Коврига Л.П. Харків : Синтекс, 2005. 672 с.
4. Юридична енциклопедія : у 6 т. / відп. ред. Ю.С. Шемшученко та ін. Київ : Українська енциклопедія, 2003. Т. 5 : П–С. 2003. 736 с.
5. Скакун О.Ф. Теорія держави і права. Енциклопедичний курс : підручник. Харків : Еспада, 2009. 752 с.
6. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник у 2 т. / Авер'янов В.Б., Андрійко О.Ф., Голосніченко І.П. та ін. Київ : Юридична думка, 2004. (Загальна частина). Т. 1. 2004. 584 с.
7. Адміністративне право України : підручник / Битяк Ю.П., Гаращук В.М., Дьяченко О.В. та ін.; за ред. Ю.П. Битяка. Київ : Юрінком Інтер, 2005. 544 с.
8. Колпаков В.К., Кузьменко О.В. Адміністративне право України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2003. 544 с.
9. Колпаков В.К. Адміністративне право України : навчальний посібник. Київ : Атіка, 2004. 240 с.
10. Кузьменко О.В. Курс адміністративного процесу : навчальний посібник. Київ : Юрінком Інтер, 2012. 208 с.
11. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2011. 567 с.

12. Адміністративне право України : навчальний посібник у 2 т. / Галунько В.В., Олефір В.І., Пихтін М.П. та ін.; за ред. В.В. Галунька. Херсон : ПАТ Херсонська міська друкарня, 2011. 320 с.
13. Ківалов С.В., Біла Л.Р. Адміністративне право України : навчально-методичний посібник. Одеса : Юридична література, 2002. 312 с.
14. Про вищу освіту : Закон України від 01.07.2014 р. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2014. № 37-38. Ст. 2004.
15. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / Галунько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.

REFERENCES:

1. Pro osvitu [On education], Zakon Ukrainy No. 2145-VIII (2022) [in Ukrainian]. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#Text>
2. Ozhegov S.I. (1997) *Tolkovyy slovar' russkogo yazyka : 80000 slov i frazeologicheskikh vyrazhenij* [Explanatory dictionary of the Russian language: 80,000 words and phraseological expressions] / pod red. N.YU. SHvedovoj. Rossijskaya akademiya nauk. Institut russkogo yazyka im. V.V. Vinogradova. Moskva : Azbukovnik. 944 s. [in Russian]
3. *Tlumachnyi slovnyk ukraïnskoi movy* [Explanatory dictionary of the Ukrainian language] (2005) / uklad. Kovalova T.V., Kovryha L.P. Kharkiv : Synteks. 672 s. [in Ukrainian]
4. *Yurydychna entsyklopediia* [Legal encyclopedia], u 6 t. (2003) / vidp. red. Yu.S. Shemshuchenko ta in. Kyiv : Ukraïnska entsyklopediia. T. 5. 736 s. [in Ukrainian]
5. Skakun O.F. (2009) *Teoriia derzhavy i prava* [Theory of the state and law]. *Entsyklopedychnyi kurs, pidruchnyk*. Kharkiv : Espada, 752 s. [in Ukrainian]
6. *Administratyvne pravo Ukrainy* [Administrative law of Ukraine] (2004). *Akademichnyi kurs : pidruchnyk u 2 t.* / Averianov V.B., Andriiko O.F., Holosnichenko I.P. ta in. Kyiv : Yurydychna dumka. (Zahalna chastyna). T. 1. 584 s. [in Ukrainian]
7. *Administratyvne pravo Ukrainy* [Administrative law of Ukraine] (2005), *pidruchnyk* / Bytiak Yu.P., Harashchuk V.M., Diachenko O.V. ta in.; za red. Yu.P. Bytiaka. Kyiv : Yurinkom Inter. 544 s. [in Ukrainian]
8. Kolpakov V.K., Kuzmenko O.V. (2003) *Administratyvne pravo Ukrainy* [Administrative law of Ukraine], *pidruchnyk*. Kyiv : Yurinkom Inter. 544 s. [in Ukrainian]
9. Kolpakov V.K. (2004) *Administratyvne pravo Ukrainy* [Administrative law of Ukraine], *navchalnyi posibnyk*. Kyiv : Atika. 240 s. [in Ukrainian]
10. Kuzmenko O.V. (2012) *Kurs administratyvnoho protsesu* [Administrative process course], *navchalnyi posibnyk*. Kyiv : Yurinkom Inter, 2012. 208 s. [in Ukrainian]
11. Kolomoiets T.O. (2011) *Administratyvne pravo Ukrainy* [Administrative law of Ukraine]. *Akademichnyi kurs : pidruchnyk*. Kyiv : Yurinkom Inter. 567 s. [in Ukrainian]
12. *Administratyvne pravo Ukrainy* [Administrative law of Ukraine] (2011), *navchalnyi posibnyk u 2 t.* / Halunko V.V., Olefir V.I., Pykhtin M.P. ta in.; za red. V.V. Halunka. Kherson : PAT Khersonska miska drukarnia. 320 s. [in Ukrainian]
13. Pro vyshchu osvitu [On higher education], Zakon Ukrainy No. 1556-VII (2022) [in Ukrainian]. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18#Text>
14. *Administratyvne pravo Ukrainy* [Administrative law of Ukraine] (2018). *Povnyi kurs : pidruchnyk* / Halunko V., Dikhtiiivskyi P., Kuzmenko O., Stetsenko S. ta in. Kherson : OLDI-PLIuS. 446 s. [in Ukrainian]

УДК 343.2

DOI <https://doi.org/10.32782/klj-2022-2.03>

УДОСКОНАЛЕННЯ СТРАТЕГІЇ Й ТАКТИКИ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЙНІЙ ЗЛОЧИННОСТІ

Кікалішвілі Марія Вікторівна,

доктор юридичних наук, доцент,

доцент кафедри кримінального права та кримінології

Навчально-наукового інституту права

Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ORCID ID: 0000-0002-3142-942X

Стаття присвячена розгляду питання та проблемних аспектів удосконалення антикорупційної політики, елементами якої є стратегія й тактика протидії корупційній злочинності.

У статті розкривається аналіз понятійного апарату термінів «державна антикорупційна політика», її складників «стратегія» та «тактика», зазначаються шляхи протидії корупційним проявам в Україні, що сформувалися у 2018 р. в рамках Антикорупційної школи, а також сформовано та системно представлено напрями вдосконалення державної антикорупційної політики України.

У статті досліджено питання удосконалення державної антикорупційної політики, складниками якої є стратегія та тактика протидії корупційній злочинності.

Автор зазначає та аналізує дев'ять кроків (напрямів) удосконалення антикорупційної політики, а також звертає увагу на цікаві шляхи протидії корупційним проявам в Україні, що були запропоновані в рамках Антикорупційної школи, що відбулася у 2018 р.

У статті розкриваються головні шляхи протидії корупції: усунення конфлікту інтересів та доступ громадськості до інформації; більш дієве функціонування Закону України «Про доступ до публічної інформації»; поглиблена децентралізація, що пояснюється тим, що громада на місцях зможе більш якісно викоринити корупцію; створення та наділення необхідними повноваженнями певних наглядових рад при лікарнях; впровадження більшої кількості ресурсів на кшталт ProZorro.

Як підсумок, визначено авторські пропозиції для вдосконалення стратегії й тактики протидії корупційній злочинності в Україні.

Ключові слова: корупція, корупційна злочинність, стратегія, тактика, антикорупційна політика, удосконалення, шляхи подолання корупції.

Kikalishvili Mariia. Improving the Strategy and Tactics of Combating Corruption

The article is devoted to the consideration of the issue and problem aspects of improving anti-corruption policy, the elements of which are the strategy and tactics of combating corruption criminality.

In the article the analysis of the term "state anti-corruption policy", its components "strategy" and "tactics" are revealed, the ways to counteract corruption in Ukraine, which were formed in 2018 in the framework of the Anti-Corruption School, are indicated. The author systematically presents the areas of improvement of the state anti-corruption policy of Ukraine.

The article investigates the issues of improvement of the state anticorruption policy, the components of which are the strategy and tactics of combating corruption.

The author notes and analyzes nine steps (areas) to improve anti-corruption policy, and draws attention to interesting ways of overcoming corruption in Ukraine, which were proposed in the anti-corruption school held in 2018.

The article reveals the following ways of combating corruption: elimination of the conflict of interests and access to information; more effective functioning of the Law of Ukraine "On Access to Public Information"; deeper decentralization for better eradication of corruption at the local level; creation and empowerment of certain supervisory boards at hospitals; introduction of more resources, such as ProZorro.

As a result, the authors' proposals for improving the strategy and tactics of combating corruption in Ukraine are identified.

Key words: *corruption, corruption criminality, strategy, tactics, anti-corruption policy, improvement, ways of overcoming corruption.*

Говорячи про корупцію в Україні, варто чітко усвідомлювати одну важливу річ: корупція в нашій державі – явище, істотно зумовлене тією кризою, в якій перебуває країна. У нашій державі треба розробляти адекватні шляхи вдосконалення стратегії і тактики протидії явищу корупції та корупційній злочинності, враховуючи особливості кризового стану життя суспільства. Природно, що дієвий механізм реагування на прояви корупції можна виробити лише за умови системного підходу до запобігання злочинності такого роду.

Проблемним питанням протидії корупції та корупційній злочинності присвячено численні монографії, публікації, певні аспекти було обговорено на науково-практичних конференціях. Базові наукові дослідження в межах шляхів протидії корупції в нашій державі здійснюються вітчизняними вченими: О.М. Джужою, О.О. Дудоровим, А.П. Закалюком, О.С. Мельниковим, М.І. Мельником, В.М. Поповичем, В.Я. Тацієм, Х.Ю. Федорчак тощо.

З огляду на об'ємно сформульовану фундаментальну базу наукових робіт, варто зауважити, що через постійно прогресуючий феномен корупційної злочинності, а також заради мінімізації такого явища, як корупція, аспекти вдосконалення стратегії й тактики протидії корупційній злочинності вимагають подальших досліджень, що і поставлено за мету статті. Задля досягнення зазначеної мети висунуто таке завдання: дослідження визначень поняття «державної антикорупційної політики», її складників «стратегії» та «тактики», зазначення шляхів протидії корупційним проявам в Україні, що сформувалися у 2018 р. в рамках Антикорупційної школи, а також формування та системне представлення напрямів удосконалення державної антикорупційної політики України.

Переходячи до безпосереднього розгляду обраної теми, варто зазначити необхідність аналізування понятійного апарату проблемного явища стратегії та тактики протидії корупційній злочинності. Так, нижче пропонується дослідити поняття «стратегія» та «тактика».

Певні кримінологи вважають, що стратегією є засоби досягнення мети, мистецтво боротьби зі злочинністю загалом або окремими її різновидами, вибір вирішального напрямку задля досягнення раніше накресленої мети [9, с. 327].

Тактикою є елемент стратегії, ті визначені поточні задачі, котрі вирішують у рамках стратегій, аби досягти її кінцевої мети [6, с. 243]. Щодо діяльності із запобігання злочинності, то під тактикою розуміється найбільш спрямована до досягнення цілей система прийомів, методів, способів правомірного, науково обґрунтованого характеру, а також винаходів під час виконання заходів, аби реалізувати стратегії, що зазначаються в рамках Державної програми стратегій запобігання злочинності [7].

Як вважає О.М. Литвинов, кримінологічною стратегією можна визнати систему обґрунтованих і прийнятих в офіційному порядку поглядів, принципів та норм щодо шляхів, засобів та механізмів із захисту життєво істотних громадських, суспільних, державних, правових інтересів від загроз злочинності внутрішнього та зовнішнього характеру [11, с. 138].

Здійснюючи аналіз однієї з найбільш пріоритетних стратегій запобігання та протидії злочинності, С.С. Шрамко [15, с. 195] зазначив, що, з огляду на поняття та специфіку стратегії зменшення вчинення злочинів і правопорушень, ця стратегія вперше була розроблена як соціальний метод містобудування, архітектурного та дизайнерського забезпечення підприємств промислового типу,

освітлення, житлових приміщень, бізнесу, банків, магазинів, застосування систем із контролювання, формування ефективніших фізичних перепон, бар'єрів для проявів злочинного типу, здійснення поліцейського патрулювання разом із громадянами тощо. У сучасному вигляді ця стратегія може бути представлена як стратегія «захисного простору і фізичних бар'єрів для злочинності» [8, с. 64–65].

Таким чином, зважаючи на всі вищенаведені тлумачення, можна визначити, що стратегією є обґрунтована потребою система заходів, що спрямована на отримання визначених цілей.

Цілком зрозуміло, що протидія корупції залежить від загальнонаціональної стратегії держави з викорінення цього явища. За часів незалежності Україна загалом видала вже багато нормативно-правових актів, спрямованих на протидію корупції, проте суттєвих доробків у вигляді зменшення проявів корупційної злочинності нині не спостерігається. Стратегічні зміни широкого розмаху були прийняті та впроваджені в правову доктрину України у 2014 р., коли антикорупційне законодавство зазнало певного реформування. Так, у той період було вперше сформовано необхідність корупційного моніторингу всередині держави, аргументовано необхідність превентивної антикорупційної діяльності та визначено вектор на рішуче переслідування корупційних злочинів.

Важливо, що у квітні 2018 р. кабінетом Міністрів України було схвалено «Державну програму щодо реалізації засад державної Антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2018–2020 рр.» [14].

Хоч уряд України і ухвалив Стратегію на 2018–2020 рр., експерти доволі критично поставились до змісту цього документа, адже певні заходи Антикорупційної стратегії було сформульовано таким чином, що здається, що розробники проекту писали законопроект не з метою корупційного запобігання, а з турботою про корупціонерів і до них наближених. Таким чином, із 2018 р. в нашій державі

немає Антикорупційної стратегії – комплексного документа загальнодержавного рівня, котрим визначаються заходи із запобігання та протидії корупції.

Антикорупційна стратегія постає істотною структурною складовою частиною антикорупційної політики. За відсутності стратегічних концептуальних ідей і мети, принципів й пріоритетів, довгострокових програм загальнодержавного типу, що мають наукове підґрунтя, не може бути жодної антикорупційної політики, виключно її видимість. У стратегічних напрямках антикорупційної політики формується антикорупційна тактика, якою передбачено розробку визначених задач та способів їхнього вирішення. Системне поєднання проаналізованих стратегічних напрямів корупційної протидії можна визнати запорукою дієвості антикорупційної політики, вони вимагають подальшого наукового поглибленого аналізу [10, с. 180].

Природно, що така Стратегія потрібна державі й стратегічні плани по боротьбі з корупцією мають оновлюватися, оскільки сама корупція зазнає постійних динамічних змін, проте зазначена Стратегія істотно дублює ті, що вже стали історією. Таким чином, зазначена Стратегія та подібні їй нормативні документи не показують реальних шляхів протидії корупції в державі.

Певні автори зауважують, що кримінологічна політика постає науково обґрунтованою стратегією й тактикою запобігання злочинності завдяки системі заходів спеціально-кримінального характеру, а також відверненню певних злочинів та покладання їм краю. З огляду на поняття кримінологічної політики стає зрозумілим, що державною антикорупційною політикою є науково обґрунтовані стратегія й тактика держави щодо запобігання корупційній злочинності. Нижче пропонуємо дослідити питання вдосконалення антикорупційної політики держави.

Здійснюючи розгляд удосконалення антикорупційної політики держави, варто звернути увагу на те, що обов'язковою

умовою функціонування всякої системи заходів управління державної природи постає певне вимушене обмеження громадської свободи. У зв'язку із цим зобов'язання відповідальної і чесної влади полягає в забезпеченні задля громадян найвигіднішого балансу між негативними наслідками від обмеження свободи та перевагами, котрі з'являються через вдосконалення антикорупційної політики держави. Проте варто зауважити, що запровадження обмеження базових людських прав та свобод заради забезпечення сталого суспільного розвитку можливе тільки на основі досягнення консенсусу між країною й її громадянами [2, с. 154–155].

Удосконалення антикорупційної політики України варто реалізовувати в певних напрямках. Так, це можна зробити на прикладі кроків (напрямів), запропонованих фахівцями Світового банку заради подолання корупції в Грузії [5, с. 10–11]. На думку О.Д. Берези [2, с. 156–162], кроки варто проаналізувати детальніше в рамках дослідження напрямів удосконалення антикорупційної політики України:

1) зародження сильної політичної волі щодо втілення заходів антикорупційної політики в життя. Здійснити оцінку наявності сильної політичної волі досить важко, з огляду на відсутність загальноприйнятих критеріїв, однак це можна зробити на базі зіставлення наявних можливостей виконати реформи й одержаних результатів [1, с. 5];

2) утворення довіри суспільства до дій владних органів із самого початку. Антикорупційна політика держави має втілюватися в життя таким чином: сильна політична воля переходить до прийняття стратегії протидії корупції, прагматизм та швидкість, котрі обов'язково мають призвести до швидкого отримання результатів, що, своєю чергою, ведуть до зміцнення політичної волі стосовно подальшої корупційної протидії [2, с. 157];

3) тотальний наступ на корупцію. Передбачає впровадження замість фрагментарних перетворень вжиття ґрунтовних заходів

антикорупційної політики, оскільки єдиним шансом для здобуття перемоги в боротьбі з корупцією є одночасний і тотальний наступ на її прояви [3, с. 208–209];

4) залучення нових кадрів. Відсутність компетентних виконавців у сфері державного управління часто стає критичною вадою, перешкоджає ефективному функціонуванню антикорупційної моделі [4, с. 142–143]. Зрозуміло, що розв'язати кадрову проблему державних установ можна шляхом залучення спеціалістів із досвідом роботи в приватному секторі;

5) обмеження державної ролі. Реалізується в заходах приватизації, дерегуляції та в податковій реформі. Прозорість і відкритість приватизаційного процесу об'єктів державної власності розглядаються як джерело надходження до державного бюджету додаткових коштів, що можуть акумулюватися в різних фондах для подальшого використання [2, с. 158];

6) використання нестандартних методів. Перш за все це може стосуватися звільнення під заставу з-під варти осіб, засуджених за корупційні злочини [5, с. 97], що, з огляду на важку фінансово-економічну ситуацію в Україні, є вигіднішим, аніж утримувати корупціонерів у в'язниці коштом держбюджету. Проте варто звернути увагу на те, що механізм звільнення таких осіб під заставу характеризується високим ступенем корупційного ризику, який варто знизити за допомогою включення до вітчизняного законодавства чітких умов, випадків використання інституту застави, її розміру, а також забезпечення максимальної прозорості використання цього механізму;

7) укріплення єдності та тісна координація, що означає єдність зусиль ключових політичних осіб, відповідальних за вжиття антикорупційних заходів, та тісну їх взаємодію. На думку О.Д. Берези, реалізацією цього напрямку передбачається:

– тісний взаємозв'язок Президента й кабміну України стосовно реалізації антикорупційної політики держави;

– гарантування роботи й чітке розмежування повноважень Національного

антикорупційного бюро й Національного агентства з питань запобігання корупції;

– здійснення засідань регулярного характеру Національної ради з питань антикорупційної політики, що сприятиме усвідомленню гостроти й невідкладності розв'язання проблеми корупції в Україні [2, с. 161];

8) адаптація міжнародного досвіду до місцевих умов. Передбачає не лише врахування успішних антикорупційних практик зарубіжних держав, а й з'ясування причин невдалих кампаній антикорупційного характеру;

9) застосування нових технологій та технологічного процесу. Цей крок, перш за все, має призвести до зменшення особистих контактів громадян із чиновниками, а, по-друге, до підвищення стандартів прозорості та спрощення вирішення задач стосовно забезпечення ефективного моніторингу якості надання адміністративних послуг.

Цікаві шляхи протидії корупційним проявам в Україні були запропоновані в рамках Антикорупційної школи, що відбулася у 2018 р. Подібні школи проходять у багатьох державах із високим рівнем корумпованості за підтримки Організації Об'єднаних Націй та неприбуткових фондів розвитку молоді [12]. Головними тезами щодо шляхів протидії корупції на зазначеному заході були:

1) усунення конфлікту інтересів та доступ громадськості до інформації (під усуненням конфлікту інтересів малося на увазі, що, виконуючи свої професійні обов'язки, урядовець/посадовець може зіштовхнутися із неоднозначними ситуаціями. На форумі Антикорупційної школи дійшли згоди, що громадськість повинна мати безперешкодний доступ до електронних декларацій, а інформацію з цих декларацій потрібно ретельно перевіряти);

2) більш дієве функціонування Закону України «Про доступ до публічної інформації» [13] (нині частина інформації, пов'язаної із виконанням службових обов'язків посадовцем, не є відкритою, як має бути. Крім того, на запити, сформовані відповідно до

законодавства, відповідають відмовами із посиланням на якісь неточності запиту бюрократичного характеру або взагалі не відповідають. Важливо, аби Закон України «Про доступ до публічної інформації» працював, адже в Україні кожен громадянин має право доступу до такої інформації. Майже будь-яка інформація стосовно урядовців не має замовчуватися);

3) одним із пріоритетних шляхів протидії корупції визнано поглиблену децентралізацію, що пояснюється тим, що громада на місцях зможе більш якісно викоринити корупцію;

4) запропоновано створити та наділити необхідними повноваженнями певні наглядові ради при лікарнях, адже медична сфера – одна з найбільш корумпованих. Наглядова рада має здійснювати контроль за фінансовими коштами в лікарнях, унеможлиблювати хабарництво та відкатні схеми. Для такого органу треба створити відповідну нормативну базу, аби його діяльність не була голослівною;

5) висунуто думку щодо впровадження більшої кількості ресурсів на кшталт ProZorro, YouControl та ін. Це пояснюється тим, що за допомогою таких ресурсів можна упередити корупційні схеми та зробити тендерну діяльність більш прозорою.

Загалом робота, проведена в рамках Антикорупційної школи громадськими активістами, є доволі змістовною, а тісна співпраця уряду з подібними форумами дала б змогу разом віднайти найкращі шляхи подолання корупційних проявів в Україні.

Таким чином, підбиваючи підсумки та зважаючи на вищенаведений аналіз задля удосконалення стратегії й тактики протидії корупційній злочинності, можна виокремити такі пропозиції для протидії та подолання корупційної злочинності в Україні:

– розвивати загальнодержавну Стратегію антикорупційного розвитку країни, яка має бути сучасною та прогресивною;

– надалі розвивати систему спеціальних антикорупційних органів, більш чітко прописувати їхні повноваження, нормативно закріплювати принципи взаємодії цих органів;

– створити при Міністерстві юстиції України постійно діючий науково-дослідницький комітет, який би вивчав явище корупції, його видозміни та розробляв би наукові методи запобігання корупції, виходячи із даних, отриманих шляхом наукових досліджень;

– інформувати громадськість щодо результатів реалізації антикорупційної політики держави із зазначенням її конкретних результатів;

– вчиняти дії, спрямовані на підвищення культури громадян, розвивати в населення антикорупційну культуру (розвиток крайньої нетерпимості до явища корупції);

– здійснювати просвітницьку діяльність щодо явища корупції серед населення, підвищуючи обізнаність щодо корупції та сприяти формуванню негативного ставлення до корупції загалом;

– використовувати успішний міжнародний досвід у протидії корупції.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Альтернативний (тіньовий) звіт про виконання Україною рекомендацій, наданих за результатами третього раунду оцінювання в рамках Стамбульського плану дій Антикорупційної мережі ОЕСР для країн Східної Європи та Центральної Азії. Результати громадської оцінки станом на лютий 2014 / за заг. ред. Р. Рябошапка, О. Хмари. Київ : 2014. 69 с.
2. Береза О.Д. Державна антикорупційна політика: сутність та особливості реалізації в постіндустріальному суспільстві : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01 ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ, 2016. 218 с. URL: <http://academy.gov.ua/pages/dop/137/files/d33c4211-d333-4f0b-94ec-adf448e86b08.pdf>.
3. Береза О.Д. Напрями та сутність реформування державної антикорупційної політики України: питання законотворчості. Корупційні ризики у законотворчості України: моніторинг та перспективи подолання. Київ : ін-т законодавства верховної ради України, 2015. С. 201–215.
4. Береза О.Д. Про нові акценти у вирішенні проблем національної безпеки. Галузь науки «Державне управління»: історія, теорія, впровадження : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, київ, 28 трав. 2010 р.: у 2 т. / за заг. ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, С.В. Загороднюка ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ : НАДУ, 2010. т. 1. С. 142–143.
5. Борьба с коррупцией в сфере государственных услуг. Хроника реформ в Грузии / Междунар. банк реконструкции и развития; Междунар. ассоциац. развития. Washington : The World Bank, 2012. 108 с.
6. Голіна В.В. Державне програмування і регіональне планування заходів запобігання злочинності в Україні / за заг. ред. В.В. Голіни. Харків : Право, 2012. 304 с. URL: https://ivpz.kh.ua/wp-content/uploads/2019/02/golina_kolodzhnii_monografiya_2012_.pdf.
7. Голіна В.В. Кримінологічні та кримінально-правові проблеми боротьби з бандитизмом: соціально-правове і кримінологічне дослідження : монографія. Харків : Регіон-інформ, 2004. С. 151–196.
8. Громадськість у запобіганні і протидії злочинності: вітчизняний та міжнародний досвід : монографія / В.В. Голіна, М.Г. Колодяжний, С.С. Шрамко та ін. ; за заг. ред. В.В. Голіни, М.Г. Колодяжного. Харків : Право, 2017. 284 с.
9. Криминология : учебник / под общ. ред. А.И. Долговой. Москва : инфра-М-НОРМА, 1997. 784 с.
10. Кушнар'єв І.В. Стратегія протидії корупції як складова антикорупційної політики. *Право і Безпека*. 2012. № 5. С. 177–181. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pib_2012_5_40.
11. Литвинов О.М. Кримінологічна стратегія як компонент стратегії національної безпеки України. *Право і Безпека*. 2010. № 3. С. 137–141. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pib_2010_3_31.

12. П'ять способів боротьби з корупцією. URL: <http://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/presscenter/articles/2018/five-ways-to-fight-graft.html>.

13. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011 р. № 2939-VI. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2011. № 32. Ст. 314.

14. Урядовий портал. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/uryad-shvaliv-proekt-zakonu-ukrayini-pro-antikorupcijnju-strategiyu-na-2018-2020-roki>.

15. Шрамко С.С. Поняття та специфіка стратегії зменшення можливостей вчинення злочинів. *Вісник Асоціації кримінального права України*. 2017. № 1(8). С. 193–202. URL: http://nauka.nlu.edu.ua/wp-content/uploads/2017/07/11_Shramko.pdf.

REFERENCES:

1. Alternatyvnyi (tinovyi) zvit pro vykonannya Ukrainoiu rekomendatsii, nadanykh za rezultatamy tretoho raundu otsiniuvannia v ramkakh Stambul'skoho planu dii Antykoruptsiinoi merezhi OESR dlia krain Skhidnoi Yevropy ta Tsentralnoi Azii. Rezultaty hromadskoi otsinky stanom na liuty 2014 [Alternative (shadow) report on Ukraine's implementation of the recommendations provided as a result of the third round of evaluation as part of the Istanbul Action Plan of the OECD Anti-Corruption Network for the countries of Eastern Europe and Central Asia. Results of the public assessment as of February 2014] (2014), za zah. red. R. Riaboshapka, O. Khmary. Kyiv. 69 s. [in Ukrainian]

2. Bereza O.D. (2016) Derzhavna antykoruptsiina polityka: sutnist ta osoblyvosti realizatsii v postindustrialnomu suspilstvi [State anti-corruption policy: essence and features of implementation in a post-industrial society], dys. ... kand. nauk z derzh. upr. : 25.00.01 / Nats. akad. derzh. upr. pry Prezydentovi Ukrainy. Kyiv. 218 s. [in Ukrainian] <http://academy.gov.ua/pages/dop/137/files/d33c4211-d333-4f0b-94ec-adf448e86b08.pdf>.

3. Bereza O.D. (2015) Napriamy ta sutnist reformuvannia derzhavnoi antykoruptsiinoi polityky Ukrainy: pytannia zakonotvorchosti [Directions and essence of the reform of the state anti-corruption policy of Ukraine: the issue of law-making]. *Koruptsiini ryzyky u zakonotvorchosti Ukrainy: monitorynh ta perspektyvy podolannia*. Kyiv : in-t zakonodavstva verkhovnoi rady Ukrainy. P. 201–215. [in Ukrainian]

4. Bereza O.D., Sosnin O.V. (2010) Pro novi aktsenty u vyrishenni problem natsionalnoi bezpeky [About new emphases in solving national security problems], *Haluz nauky «Derzhavne upravlinnia»: istoriia, teoriia, vprovadzhennia : materialy nauk.-prakt. konf. za mizhnar. uchastiu*, Kyiv, 28 trav. 2010 r.: u 2 t. / za zah. red. Yu.V. Kovbasiuka, V.P. Troshchynskoho, S.V. Zahorodniuka; nats. akad. derzh. upr. pry Prezydentovi Ukrainy. Kyiv : NADU. t. 1. P. 142–143. [in Ukrainian]

5. Bor'ba s korrupciej v sfere gosudarstvennyh uslug. Hronika reform v Gruzii [Combating corruption in public services. Chronicle of reforms in Georgia] (2012), *Mezhdunar. bank rekonstrukcii i razvitiya; Mezhdunar. asociac. razvitiya*. Washington : The World Bank, 2012. 108 s. [in Russian]

6. Holina V.V. (2012) Derzhavne prohramuvannia i rehionalne planuvannia zakhodiv zapobihannia zlochynnosti v Ukraini [State programming and regional planning of crime prevention measures in Ukraine], V.V. Holina, S.Iu. Lukashevych, M.H. Kolodiazhnyi; za zah. red. V.V. Holiny. Kharkiv : Pravo. 304 s. [in Ukrainian] https://ivpz.kh.ua/wp-content/uploads/2019/02/golina_kolodznii_monografiya_2012_.pdf.

7. Holina V.V. (2004) Kryminolohichni ta kryminalno-pravovi problemy borotby z bandytyzmozom: sotsialno-pravove i kryminolohichne doslidzhennia [Criminological and criminal-legal problems of combating banditry: a socio-legal and criminological study], *monohrafiia*. Kharkiv : Rehion-inform. P. 151–196. [in Ukrainian]

8. Hromadskist u zapobihanni i protydii zlochynnosti: vitchyzniani ta mizhnarodnyi dosvid [The public in crime prevention and counteraction: domestic and international experience] (2017), *monohrafiia* / V.V. Holina, M.H. Kolodiazhnyi, S.S. Shramko ta in.; za zah. red. V.V. Holiny, M.H. Kolodiazhnoho. Kharkiv : Pravo. 284 s. [in Ukrainian]

9. Kriminologiya [Criminology] (1997): uchebnik / pod obshch. red. A.I. Dolgovej. Moskva : infra-M-NORMA. 784 s. [in Russian]
10. Kushnarov I.V. (2012) Stratehiia protydii koruptsii yak skladova antykoruptsiinoi polityky [Anti-corruption strategy as a warehouse of anti-corruption policy]. Pravo i Bezpeka. No. 5. P. 177–181. [in Ukrainian]. http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pib_2012_5_40.
11. Lytvynov O.M. (2010) Kryminolohichna stratehiia yak komponent stratehii natsionalnoi bezpeky Ukrainy [Criminological strategy as a component of the national security strategy of Ukraine]. Pravo i Bezpeka. No. 3. P. 137–141 [in Ukrainian]. http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pib_2010_3_31.
12. Piat sposobiv borotby z koruptsiieiu [Five ways to fight corruption] (2018) [in Ukrainian]. <http://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/presscenter/articles/2018/five-ways-to-fight-graft.html>
13. Pro dostup do publichnoi informatsii [On access to public information], Zakon Ukrainy No. 2939-VI (2022) [in Ukrainian]. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text>
14. Uriadovyi portal [Order Portal] (2018) [in Ukrainian] <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/uryad-shvaliv-proekt-zakonu-ukrayini-pro-antikorupcijnu-strategiyu-na-2018-2020-roki>.
15. Shramko S.S. (2017) Poniattia ta spetsyfika stratehii zmenshennia mozhlyvostei vchynennia zlochyniv [Understanding the specifics of the strategy of changing the possibilities of committing mischief]. Visnyk Asotsiatsii kryminalnoho prava Ukrainy. No. 1 (8). P. 193–202 [in Ukrainian]. http://nauka.nlu.edu.ua/wp-content/uploads/2017/07/11_Shramko.pdf

УМОВИ ЦИВІЛЬНО-ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ДЕРЖАВИ

Кравчук Дарина Василівна,

доктор філософії в галузі права, адвокат,

асистент кафедри цивільного права

Навчально-наукового інституту права

Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ORCID ID: 0000-0003-4475-7198

Стаття присвячена питанням умов цивільно-правової відповідальності держави. Умовами цивільно-правової відповідальності держави є класичні елементи відповідальності суб'єкта цивільно-правових відносин з урахуванням певної специфіки. Так, специфіка суб'єктивної умови відповідальності полягає в тому, що в ЦК України вперше визначено, що шкода, заподіяна органами державної влади, органами місцевого самоврядування у разі здійснення ними своїх повноважень або у сфері нормотворчої діяльності, а також шкода, заподіяна посадовими або службовими особами зазначених органів, відшкодовується незалежно від вини цих органів, їх посадових або службових осіб.

Наголошено, що до складу об'єктивної сторони складу правопорушення можна віднести прийняті акти управління або нормативні акти органів влади за умови, що вони прийняті у разі здійснення зазначеними вище органами, їх посадовими або службовими особами своїх повноважень.

Окремої уваги у дослідженні цивільно-правової відповідальності держави за заподіяну шкоду потребують спеціальні делікти, які характеризуються наявністю додаткових умов їх виникнення. Проблеми класифікації таких дій, особливість процедури розгляду справ, неоднозначність і певна суперечливість судової практики зумовлюють наявність певних перешкод для захисту порушених прав суб'єктів цивільних правовідносин.

Зазначено, що цивільно-правова відповідальність держави – це безумовний обов'язок держави в особі відповідальних органів державної влади або юридичних осіб публічного права здійснити справедливе відшкодування (компенсувати) заподіяної потерпілій особі матеріальної та (або) моральної шкоди, викликані організаційно-управлінськими, військово-політичними, організаційно-правовими рішеннями, діями та заходами органів державної влади, їх посадових осіб, службовцями, «невстановленими особами», а також шкоду, спричинену в результаті вчинення терористичних актів, спрямованих на порушення громадської безпеки, залякування населення, провокації воєнного конфлікту, міжнародного ускладнення, або з метою впливу на прийняття рішень чи вчинення або не вчинення дій органами державної влади чи органами місцевого самоврядування, службовими особами цих органів.

Ключові слова: відповідальність, держава, умови відповідальності, майнова шкода, склад правопорушення.

Kravchuk Daryna. Circumstances of Civil Law Responsibility of the State

The paper is dedicated to issues on circumstances of civil law responsibility of the state. Circumstances of civil law responsibility of the state consist of classic elements of responsibility of the subject of civil law relations including certain specifics. Thus, Civil Code of Ukraine determines firstly that the damage which is caused by public authorities, local governments in the exercise of their powers or in the field of rule-making activities and damage which is caused by officials of these authorities and governments is reimbursed regardless of the fault of these authorities or their officials; and this statement is the essence of the specifics of subjective circumstance of responsibility.

There is stressed, that into composition of objective side of composition of offense could be included public authorities' acts of management or regulations as well as they are adopted in the exercise of the above-mentioned authorities and their officials of their powers.

There is emphasized, that special torts that are characterized by additional conditions of their appearing demand especial attention in the process of researching of civil and law responsibility of the state for the caused damage.

Problems of classification of such activities, peculiarities of the proceedings procedure, ambiguity and a certain contradiction of judicial practice cause certain obstacles to the protection of violated rights of subjects of Civil Law. There is indicated, that the civil law responsibility of the state is the unconditional obligation of the state represented by responsible public authorities or legal entities under Public Law to make fair compensation (to compensate) for material and (or) moral damage caused to the victim that is caused by organizational and administrative, military-political, organizational and legal decisions, actions and measures of public authorities, their officials, servants, unknown persons, and also damage that is a result of terroristic acts are aimed to violation of public safety, intimidation of the population, provocations of military conflict, international complications, or to impact on making decisions or committing or failing to act by state authorities or local self-government authorities, officials of these authorities.

Key words: *responsibility, state, circumstances of responsibility, property damage, composition of the offense.*

Гострою науково-прикладною темою сучасного цивільного права є дискусія щодо цивільно-правової відповідальності держави. Особливого значення вона набуває у період поширення терористичної небезпеки, ведення «гібридних» воєн та обмежень, викликаних поширенням небезпечних захворювань. Важливим елементом реалізації державних гарантій із відшкодування завданої шкоди є визначення умов відповідальності. На відміну від підстав як фактів, передбачених законом, що породжують відповідне цивільно-правове явище (зобов'язання з відшкодування завданої шкоди), умовами визнаються ознаки, якими ці підстави характеризуються і які впливають із закону.

У науці цивільного права зазначені умови поділяються на загальні та спеціальні. До загальних умов відшкодування шкоди належать наявність завданої шкоди, протиправність поведінки суб'єкта відповідальності, наявність причинного зв'язку між ними та вина завдавача шкоди [1, с. 728].

Спеціальні умови є додатковими до загальних, наприклад, особливий суб'єктний склад відшкодування шкоди, заподіяної актами органів влади. При цьому під складом цивільного правопорушення традиційно розуміють сукупність загальних, типових умов, наявність яких необхідна для покладення відповідальності на порушника цивільних прав

і обов'язків, які в різних поєднаннях втілюються у будь-якому цивільному правопорушенні.

Питання цивільно-правової відповідальності держави були в центрі наукових досліджень таких науковців, як: Т.В. Боднар, Ю.Л. Бошицький, С.Н. Братусь, В.В. Вітрянський, Л.В. Винар, Т.С. Ківалова, В.М. Косак, О.О. Кот, О.В. Кохановська, Н.С. Кузнецова, Р.А. Майданик, О.О. Отраднава, О.О. Первомайський, І.В. Спасибо-Фатеєва, М.М. Хоменко та інші.

Незважаючи на чималу кількість досліджень, присвячених умовам та підставам цивільно-правової відповідальності держави за заподіяну шкоду, окремі проблемні питання характеристики умов цивільно-правової відповідальності держави за заподіяну шкоду залишаються невирішеними та призводять до формування неоднозначної правозастосовної практики. Насамперед це зумовлено дискусійністю та неоднозначним розумінням у теорії поняття «цивільно-правова відповідальність».

Мета статті полягає в аналізі змісту теоретичної конструкції умов цивільно-правової відповідальності держави за заподіяну шкоду, яка може бути використана у доктринальному та практичному аспектах реалізації цивільно-правової відповідальності держави.

Умовою цивільно-правової відповідальності держави є наявність складу правопорушення в діях суб'єктів

права. В.В. Вітрянський вказував, що обов'язковими загальними вимогами, дотримання яких необхідне для застосування цивільно-правової відповідальності, є протиправність порушення суб'єктивних цивільних прав, наявність збитків (шкоди), причинного зв'язку між порушенням суб'єктивних цивільних прав і збитками (шкодою), вина порушника [2, с. 569].

У деліктних правовідносинах протиправність в об'єктивному розумінні, тобто порушення норми права, не є обов'язковою умовою покладення на особу відповідальності. Саме по собі порушення об'єктивних норм не матиме значення для цивільного права, якщо при цьому не будуть порушені якісь суб'єктивні особисті немайнові або майнові права особи. І навпаки, якщо особі заподіяна шкода, заподіювач буде зобов'язаний її відшкодувати, навіть якщо він не порушував якихось формальних положень законодавства [3, с. 73].

Протиправність у деліктних правовідносинах слід розуміти широко. Протиправним є будь-яке діяння, яке спричинило порушення суб'єктивних прав особи, заподіяння шкоди її майновим або особистим немайновим інтересам, якщо особа не була уповноважена на заподіяння шкоди. Звільнення особи від відповідальності за шкоду, заподіяну протиправними діями, можливе тільки у випадках, прямо встановлених законом.

Наявність такої умови цивільно-правової відповідальності, як причинний зв'язок між порушенням зобов'язання і настанням негативних наслідків, визначена необхідністю встановлення того факту, що саме протиправна поведінка боржника, на якого покладається цивільно-правова відповідальність, є тією безпосередньою причиною, що завдала збитків і спричинила моральну шкоду кредиторів.

У практичній площині питання про наявність або відсутність причинного зв'язку між протиправною поведінкою особи, яка порушила зобов'язання, і настанням негативних наслідків у кредитора – це питання факту, яке має бути вирішене судом шля-

хом ретельної оцінки всіх фактичних обставин справи [4, с. 86].

Причинний зв'язок між протиправним діянням заподіювача шкоди та шкодою, заподіяною потерпілим, є обов'язковою умовою настання деліктної відповідальності. Визначення причинного зв'язку як умови деліктної відповідальності є необхідним і для забезпечення інтересів потерпілого, і для реалізації принципу справедливості у разі покладення на особу обов'язку відшкодувати заподіяну шкоду [3, с. 74].

У літературі трапляється розширене тлумачення поняття «вина», визначеного ст. 614 ЦК України, відповідно до якого «під всіма заходами щодо належного виконання зобов'язання треба розуміти ті дії, які вчинила б у такому випадку нормальна особа, тобто середня розумна людина, яка передбачає негативні наслідки своїх дій і здатна корегувати їх з метою запобігання заподіяння шкоди» [5, с. 476]. Завдяки такому розумінню визначення вини, що впливає з положення ст. 614 ЦК України, можна застосувати й до деліктних зобов'язань.

Якщо буквально тлумачити ст. 614 ЦК України, можна дійти висновку, що без застережень таке визначення вини може бути застосоване тільки до договірних зобов'язань, оскільки тільки у договірних відносинах зобов'язання існує до моменту притягнення особи до відповідальності, а тому можна говорити про його неналежне виконання.

Що стосується зобов'язань із заподіяння недоговірної шкоди, що регулюються главою 82 ЦК України, то тут, як слушно зазначає О.О. Отраднава, беззастережно застосувати визначення вини відповідно до ст. 614 ЦК України не можна [3, с. 75]. До моменту заподіяння шкоди заподіювач шкоди не перебуває у відносинах, зобов'язальних правовідносинах із потерпілим, він має лише абсолютні обов'язки, що кореспондують абсолютним майновим або особистим немайновим правам потерпілого.

За загальним правилом відповідальність за порушення зобов'язання настає

за наявності вини особи, яка порушила зобов'язання (з умислу чи необмеженості), якщо інше не передбачено законом чи договором (ст. 614 ЦК України). В окремих випадках законодавець передбачає відповідальність незалежно від того, чи має місце вина відповідальної особи. Наявність у цивільному праві випадків, коли відповідальність настає без вини, В.П. Грибанов пов'язував із відмінністю в основних функціях юридичної відповідальності в кримінальному та цивільному праві. Головна функція цивільно-правової відповідальності – це відшкодування заподіяної шкоди або збитків [6, с. 342].

Саме поняття «відповідальність без вини» і відмежування відповідальності «без вини» від відповідальності «за вину» залежить насамперед від розуміння поняття «вина» у цивільному праві. У цивілістичній доктрині відповідальність без вини і відповідальність за вину в різні історичні часи трактувалася по-різному. На відміну від кримінального права, у цивільному праві ми можемо виявити низку інститутів як договірних, так і недоговірних права, коли настає так звана відповідальність і без вини.

У деліктних зобов'язаннях прикладами такої відповідальності є відповідальність держави за відшкодування шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органу, який здійснює оперативно-розшукову діяльність, досудове розслідування, прокуратури або суду (ст. 1176 ЦК України). Скажімо, особа була засуджена внаслідок завідомо неправдивих свідчень або завідомо неправдивого висновку експерта, проте, незважаючи на відсутність безпосередньої вини з боку працівників прокуратури та суду, відшкодувати заподіяні збитки буде держава; відшкодування (компенсація шкоди фізичній особі, яка потерпіла від кримінального правопорушення (ст. 1177 ЦК України); відшкодування шкоди, завданої каліцтвом, іншої шкоди здоров'ю або смерті внаслідок злочину (ст. 1207 ЦК України).

У сучасній доктрині цивільного права такі правовідносини традиційно називають

відповідальністю без вини, але ставлення до них неоднозначне. Так, Д.В. Боброва, розглядаючи питання про відповідальність незалежно від вини в контексті відповідальності володільця джерела підвищеної небезпеки, вважала, що існування такої відповідальності «у сучасних умовах науково-технічного прогресу, ускладнення всіх сторін життя суспільства – важливий правовий інструмент забезпечення соціальної справедливості» [7, с. 534–535]. І.С. Канзафарова зазначає, що «відповідальність без вини суперечить принципу справедливості» і пропонує розглядати такі випадки не як відповідальність, а як «її модель – квазівідповідальність» [8, с. 92].

Більшість авторів вважають, що правовідносини юридичної відповідальності виникають з моменту вчинення правопорушення [9, с. 145–159]. На думку Н.С. Кузнєцової, порушення права суб'єкта цивільних відносин викликає необхідність відновлення порушеного права, в тому числі і шляхом застосування цивільно-правової відповідальності. Підставою такої відповідальності є саме порушення суб'єктивного цивільного права [10, с. 345].

У літературі висловлювалися і пропозиції щодо підстав звільнення від відповідальності без вини. Р.А. Майданик пропонує як умову звільнення від безвинної відповідальності розглядати виправданий (припустимий) ризик, під яким розуміються дії заподіювача шкоди, спрямовані на недопущення шкідливого результату (шкоди), відповідно до стандартів поведінки (діяльності). Відповідно, шкода, що завдана лікарем, пожежником, військовослужбовцем у ситуації виправданого (правомірного) ризику, якщо при цьому не було перевищення його меж, відшкодуванню не повинна підлягати [11, с. 125].

Відмова від інституту відповідальності без вини у цивільному праві потребує створення певного механізму, який би забезпечив дієвий захист інтересів осіб, яким була заподіяна шкода.

Обов'язок держави компенсувати шкоду незалежно від її вини був

предметом розгляду ЄСПЛ. У рішенні Європейського суду з прав людини від 8 січня 2004 року у справі «Айдер та інші проти Туреччини» [12] суд зазначив, що відповідальність держави носить абсолютний характер і має об'єктивну природу, засновану на теорії соціального ризику (social risk). Таким чином, держава може бути притягнута до відповідальності з метою компенсації шкоди тим, хто постраждав від дій невстановлених осіб або терористів, якщо країна визнає свою нездатність підтримувати громадський порядок і безпеку або захищати життя людей і їхню власність (п. 70). Тому вина не завжди є обов'язковою умовою цивільно-правової відповідальності.

Окремої уваги у разі дослідження цивільно-правової відповідальності держави за заподіяну шкоду потребують спеціальні делікти, які характеризуються наявністю додаткових умов їх виникнення. Проблеми класифікації таких дій, особливість процедури розгляду справ, неоднозначність і певна суперечливість судової практики зумовлюють наявність певних перешкод для захисту порушених прав суб'єктів цивільних правовідносин. У межах цього дослідження нами будуть розглянуті особливості умов відшкодування шкоди, заподіяної актами влади, та відшкодування шкоди, заподіяної органами досудового розслідування, прокуратури та суду.

Так, чинний ЦК України надав розвиток положенню ст. 56 Конституції України, відповідно до якої кожен має право на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, заподіяної незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб у разі здійснення ними своїх повноважень [13].

Питання відшкодування шкоди, заподіяної актами влади, в ЦК України врегульовані у трьох статтях Глави 82: ст. 1173 «Відшкодування шкоди, завданої органом державної влади, органом

влади Автономної Республіки Крим або органом місцевого самоврядування», ст. 1174 «Відшкодування шкоди, завданої посадовою або службовою особою органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування», ст. 1175 «Відшкодування шкоди, завданої органом державної влади, органом влади Автономної Республіки Крим або органом місцевого самоврядування у сфері нормотворчої діяльності».

У теорії цивільного права норми, які містяться у вказаних вище статтях, прийнято називати правилами про спеціальний делікт – шкоду, заподіяну актами влади. Підставами для виокремлення таких випадків у спеціальний делікт є особливості застосування до нього як загальних умов недоговорної відповідальності, так і спеціальних умов, додатково встановлених законом [3, с. 109].

Основна специфіка спеціального делікту полягає у суб'єктивному складі заподіявачів шкоди. Так, суб'єктами заподіяння шкоди в такому випадку виступають органи державної влади, органи місцевого самоврядування, посадові та службові особи відповідних органів. Відшкодування шкоди, заподіяної актами влади, не залежить від того, хто виступає в ролі потерпілого – фізична чи юридична особа. Саме цим ЦК України 2003 року істотно відрізняється від ЦК УРСР 1963 року.

Певними особливостями характеризується і така загальна умова відповідальності, як протиправність актів влади. У ст.ст. 1173–1175 ЦК України йдеться про «незаконні» рішення, дію чи бездіяльність органу державної влади, органу місцевого самоврядування, їх посадових або службових осіб, а також про прийняття зазначеними вище органами «незаконного» нормативно-правового акта, який було скасовано [3, с. 110].

Незаконними є діяння, акти індивідуальної дії або нормативно-правові акти, які суперечать не тільки законам, а й іншим правовим актам. Такі діяння можуть мати різноманітні види та форми. Це можуть

бути накази, розпорядження, вказівки або інші владні приписи (причому не має значення, розроблені вони в усній чи в письмовій формі), що підлягають обов'язковому виконанню фізичними та юридичними особами, яким вони адресовані. Загальний порядок визнання недійсними актів індивідуальної дії та нормативно-правових актів органу влади у зв'язку з їх невідповідністю положенням законодавства передбачений ст. 21 ЦК України.

Рішення, дії чи бездіяльність органів влади оскаржуються в процесі адміністративного судочинства за правилами Кодексу адміністративного судочинства України. Висновки щодо вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційність) законів України та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим приймаються Конституційним Судом України (ст. 7 ЗУ «Про Конституційний Суд України») [14].

Поряд із діями, тобто активною поведінкою державних органів, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, шкода у зазначеній сфері може бути заподіяна і шляхом протиправної бездіяльності, оскільки в галузі владноадміністративних відносин вимагається активність, а неприйняття необхідних заходів, передбачених законами чи іншими правовими актами, може призвести до заподіяння шкоди.

Слід зазначити, що переліку незаконних дій органів державної влади та місцевого самоврядування, які можуть породжувати деліктні зобов'язання, передбачені ст.ст. 1173–1175 ЦК України, законодавство не містить. Отже, ними можуть бути будь-які діяння, акти управління та нормативні акти за умови, що вони прийняті у разі здійснення зазначеними вище органами, їх посадовими або службовими особами своїх повноважень.

Якщо шкода заподіюється не у сфері адміністративно-владних відносин, а у сфері господарської або технічної

діяльності (наприклад, у результаті ДТП шкода заподіюється громадянину автомобілем голови обласної державної адміністрації), вона підлягає відшкодуванню не на підставі ст.ст. 1173–1175 ЦК України, а на загальних підставах (у вказаному випадку на підставі ст. 1187 ЦК України) [3, с. 111].

В українському деліктному праві, як і в праві більшості країн континентальної Європи, застосовується система генерального делікту, відповідно до якої будь-яке заподіяння шкоди визначається протиправним і тягне за собою обов'язок заподіювача відшкодувати таку шкоду, якщо він не доведе свою уповноваженість на її заподіяння. У галузі, яка розглядається, діє протилежне правило, що будь-який акт влади визнається законним, у тому числі й той, яким заподіяно шкоду. Отже, для відшкодування шкоди необхідно визнати акт влади незаконним. Шкода, заподіяна внаслідок прийняття органом влади незаконного нормативно-правового акта, підлягає відшкодуванню лише тоді, якщо такий нормативно-правовий акт було визнано у відповідному порядку незаконним і скасовано (ст. 1175 ЦК України).

Специфіка суб'єктивної умови відповідальності полягає в тому, що в ЦК України 2003 року вперше визначено, що шкода, заподіяна органами державної влади, органами місцевого самоврядування у разі здійснення ними своїх повноважень або у сфері нормотворчої діяльності, а також шкода, заподіяна посадовими або службовими особами зазначених органів, відшкодовується незалежно від вини цих органів, їх посадових або службових осіб.

Відповідно до ст.ст. 1173–1175 ЦК України шкода, заподіяна органами державної влади, органами місцевого самоврядування, посадовими або службовими особами зазначених органів відшкодовується відповідно державою, органами місцевого самоврядування. Від імені держави, органів місцевого самоврядування здебільшого виступають відповідні фінансові органи, тобто державне казначейство, фінансові управління, районні фінансові відділи

тощо. Держава Україна, органи місцевого самоврядування мають право зворотної вимоги (регресу) до винної особи у розмірі виплаченого відшкодування, якщо інший розмір не встановлений законом (ч. 1 ст. 1191 ЦК України) [3, с. 112–113].

Також у разі дослідження цивільно-правової відповідальності держави за заподіяну шкоду детального розгляду потребує відшкодування шкоди, заподіяної органами досудового розслідування, прокуратури та суду. У зв'язку з особливостями суб'єктного складу та переліку протиправних діянь відшкодування шкоди, заподіяної правоохоронними та судовими органами, здійснюється за правилами спеціального делікту. У дореволюційний період такий делікт обмежувався лише відповідальністю «чинів судового відомства», які були зобов'язані відшкодувати шкоду, заподіяну внаслідок їх «неправильних та упереджених дій» [15, с. 472–473]. Проте відповідальність суддів також будувалася виключно на особливому порядку, встановленому процесуальними законами. Спеціальних норм матеріального цивільного права в цій сфері не існувало.

Натепер відшкодування шкоди, заподіяної особі незаконним рішенням, діями чи бездіяльністю органу досудового розслідування, прокуратури або суду, крім спеціального законодавства, регулюється положеннями ст. 1176 ЦК України. Порівняно з умовами генерального делікту цей спеціальний делікт має низку специфічних ознак. Насамперед особливим є суб'єктний склад заподіювачів шкоди. Відповідно до положень ст. 1176 ЦК України суб'єктами заподіяння шкоди вважаються такі органи.

Слід наголосити, що потерпілою від незаконних дій органів досудового розслідування, прокуратури та суду в галузі кримінального процесу та притягнення особи до адміністративної відповідальності за правилами ст. 1176 ЦК України може бути виключно фізична особа. Шкода, заподіяна незаконними діями правоохоронних і судових органів юридичній особі, підлягає відшкодуванню за нормами ст.ст. 1173–1175 ЦК України.

Заподіяна потерпілому шкода відшкодується за рахунок коштів Державного бюджету в повному обсязі незалежно від вини службових осіб правоохоронних і судових органів [4, с. 118].

Умовами цивільно-правової відповідальності держави є кожен із класичних елементів (підстав) відповідальності суб'єкта цивільно-правових відносин. Водночас специфіка суб'єктивної умови відповідальності полягає в тому, що в ЦК України 2003 року вперше визначено, що шкода, заподіяна органами державної влади, органами місцевого самоврядування під час здійснення ними своїх повноважень або у сфері нормотворчої діяльності, а також шкода, заподіяна посадовими або службовими особами зазначених органів, відшкодується незалежно від вини цих органів, їх посадових або службових осіб. Стосовно визначення об'єктивної сторони складу правопорушення наголосимо, що ними можуть бути будь-які діяння, акти управління та нормативні акти за умови, що вони прийняті у разі здійснення зазначеними вище органами, їх посадовими або службовими особами своїх повноважень.

Окремої уваги у разі дослідження цивільно-правової відповідальності держави за заподіяну шкоду потребують спеціальні делікти, які характеризуються наявністю додаткових умов їх виникнення. Проблеми класифікації таких дій, особливість процедури розгляду справ, неоднозначність і певна суперечливість судової практики зумовлюють наявність певних перешкод для захисту порушених прав суб'єктів цивільних правовідносин.

Цивільно-правова відповідальність держави – це безумовний обов'язок держави в особі відповідальних органів державної влади або юридичних осіб публічного права здійснити справедливе відшкодування (компенсувати) заподіяну потерпілій особі матеріальну та (або) моральну шкоду, викликану організаційно-управлінськими, військово-політичними, організаційно-правовими рішеннями, діями та заходами органів державної влади, їх посадових осіб, службовцями, «невстанов-

леними особами», а також шкоду, спричинену в результаті вчинення терористичних актів, спрямованих на порушення громадської безпеки, залякування населення, провокації воєнного конфлікту, міжнарод-

ного ускладнення, або з метою впливу на прийняття рішень чи вчинення або не вчинення дій органами державної влади чи органами місцевого самоврядування, службовими особами цих органів.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Цивільне право : підручник: у 2-х т. / за ред. В.І. Борисової, І.В. Спасибо-Фатєєвої, В.Л. Яроцького. Харків : Право, 2011. Т. 2. 816 с.
2. Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право. Общие положения. 3 изд., стереотип. Москва : Статут, 2001. 842 с.
3. Отраднова О.О. Недоговірні зобов'язання в цивільному праві України : навчальний посібник. Київ : Юрінком Інтер, 2009. 240 с.
4. Сібільов М. Підстава та умови цивільно-правової відповідальності за порушення договірних зобов'язань за чинним Цивільним кодексом України. *Вісник Академії правових наук України*. 2004. № 2(37). С. 80–88.
5. Цивільний кодекс України: науково-практичний коментар: у 2 ч. / за заг. ред. Я.М. Шевченко. Київ : Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре». Ч. 2. 896 с.
6. Грибанов В.П. Осуществление и защита гражданских прав. Москва : Статут, 2001. 411 с.
7. Цивільне право України : підручник: у 2-х кн. / за ред. О.В. Дзери, Н.С. Кузнецової. Київ : Юрінком Інтер, 2002. 722 с.
8. Канзафарова І.С. До проблеми цивільно-правової відповідальності без вини. *Вісник Хмельницького університету права*. 2003. № 3. С. 89–95.
9. Канзафарова І.С. Теорія цивільно-правової відповідальності : монографія. Одеса, 2006. 264 с.
10. Інститут цивільно-правової відповідальності у цивілістичній доктрині України. Правова доктрина України: у 5 т. Харків : Право, 2013, Т. 3 Доктрина приватного права./ за заг. ред. Н.С. Кузнецової. С. 330–348.
11. Майданик Р.А. Цивільно-правова відповідальність. Юридична відповідальність: проблеми виключення та звільнення. / Колектив авторів, відп. ред. Ю.В. Баулін. Донецьк : ПП «ВД «Кальміус», 2013. С. 86–147.
12. Справа «Айдер та інші проти Туреччини» (заява № 23656/94) : Рішення Європейського суду з прав людини від 08.01.2004. URL: <http://eurocourt.in.ua/Article.asp?AIdx=607>.
13. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
14. Про Конституційний Суд України : Закон України від 13.07.2017 № 2136-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-19>.
15. Синайский В.И. Русское гражданское право. Москва : Статут, 2002, С. 472–473.

REFERENCES:

1. Tsyvilne pravo [Civil Law] (2011), pidruchnyk: u 2-kh t. / za red. V.I. Borysovoi, I.V. Spasybo-Fatieievoi, V.L. Yarotskoho. Kharkiv: Pravo. T. 2. 816 s. [in Ukrainian].
2. Braginskij M.I., Vitryanskij V.V. (2001) Dogovornoe parvo [Contract law]. Obshchie polozhennya. 3 izd., stereotip. Moskva: Statut. 842 s. [in Russian].
3. Otradnova O.O. (2009) Nedohovirni zoboviazannia v tsyvilnomu pravi Ukrainy [Non-contractual obligations in the civil law of Ukraine]: navchalnyi posibnyk. Kyiv: Yurinkom Inter. 240 s. [in Ukrainian].
4. Sibiljov M. (2004) Pidstava ta umovy tsyvilno-pravovoi vidpovidalnosti za porushennia dohovirnykh zoboviazan za chynnym Tsyvilnym kodeksom Ukrainy [Grounds and conditions of civil liability for breach of contractual obligations under the current Civil Code of Ukraine]. Visnyk Akademii pravovykh nauk Ukrainy. № 2(37). S. 80–88 [in Ukrainian].

5. Tsyvilnyi kodeks Ukrainy [Civil Code of Ukraine]: naukovo-praktychnyi komentar: u 2 ch. / za zah. red. Ya.M. Shevchenko. Kyiv: Kontsern «Vydavnychy Dim «In Yure». Ch. 2. 896 s. [in Ukrainian].
6. Gribanov V.P. (2001) Osushchestvlenie i zashchita grazhdanskih prav [Exercise and protection of civil rights]. Moskva: Statut. 411 s. [in Russian].
7. Tsyvilne pravo Ukrainy [Civil law of Ukraine] (2002): pidruchnyk: u 2-kh kn. / za red. O.V. Dzery, N.S. Kuznietsovoi. Kyiv: Yurinkom Inter. 722 s. [in Ukrainian].
8. Kanzafarova I.S. (2003) Do problemy tsyvilno-pravovoi vidpovidalnosti bez vyny [To the problem of civil liability without fault]. Visnyk Khmelnytskoho universytetu prava. No. 3. P. 89–95 [in Ukrainian].
9. Kanzafarova I.S. (2006) Teoriia tsyvilno-pravovoi vidpovidalnosti [Theory of civil liability]: monohrafiia. Odesa. 264 s. [in Ukrainian].
10. Instytut tsyvilno-pravovoi vidpovidalnosti u tsyvilistychnii doktryni Ukrainy [Institute of civil legal responsibility in the civil doctrine of Ukraine] (2013). Pravova doktryna Ukrainy: u 5 t. Kharkiv: Pravo. T. 3 Doktryna pryvatnoho prava. / za zah. red. N.S. Kuznietsovoi. P. 330–348 [in Ukrainian].
11. Maidanyk R.A. (2013) Tsyvilno-pravova vidpovidalnist. Yurydychna vidpovidalnist: problemy vykliuchennia ta zvilnennia [Civil liability. Legal liability: problems of exclusion and release]. Kolektyv avtoriv, vidp. red. Yu.V. Baulin. Donetsk: PP «VD «Kalmius». P. 86–147 [in Ukrainian].
12. Sprava «Aider ta inshi proty Turechchyny» [Chamber Judgment in the Case of Ayder and Others v. Turkey] (2004) (zaiava № 23656/94): Rishennia Yevropeiskoho sudu z prav liudyny vid 08.01.2004. Retrieved from: <http://eurocourt.in.ua/Article.asp?AIIdx=607> [in Ukrainian].
13. Konstytutsiia Ukrainy [Constitution of Ukraine], No. 254k/96-VR (2020) [in Ukrainian]. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vr#Text>.
14. Pro Konstytutsiinyi Sud Ukrainy [On the Constitutional Court of Ukraine], Zakon Ukrainy No. 2136-VIII (2021). Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-19#Text> [in Ukrainian].
15. Sinajskij V.I. (2002) Russkoe grazhdanskoe pravo [Russian civil law]. Moskva: Statut. P. 472–473 [in Russian].

УДК 342.7: 477

DOI <https://doi.org/10.32782/klj-2022-2.05>

РОЗВИТОК УЯВЛЕНЬ ПРО АКсіОЛОГіЧНі ЗАСАДИ АдмініСТРАТИВНИХ ПРОВАДЖЕНЬ У ТВОРАХ ФіЛОСОФів І МИСЛИТЕЛів НіМЕЦЬКОЇ ТРАДИЦіЇ

Малетич Михайло Михайлович,

кандидат юридичних наук, доцент,

доцент кафедри держави і права та конституційного права

Навчально-наукового інституту права імені князя Володимира Великого

Міжрегіональної Академії управління персоналом

ORCID ID: 0000-0002-2933-0623

У статті розглянуті уявлення про аксіологічні засади адміністративних проваджень у працях відомих німецьких учених, оскільки вони мають велике значення для формування сучасних підходів до нормативної фіксації правової природи адміністративних проваджень, а також для розвитку системи законодавства, правозастосовної практики.

Охарактеризовані приклади німецького підходу до розвитку уявлень про систему адміністративних проваджень, підходи до правового регулювання адміністративних проваджень на прикладі естонського досвіду, зроблені висновки про необхідність врахування розглянутих підходів до вітчизняної правозастосовної практики.

Розглянуто поняття примусу – центрального для багатьох процесуальних наук, яке в адміністративному праві та процесі виступає важливою правовою категорією, пов'язаною з визначенням змісту, значення, властивостей, ознак обов'язкового державно-владного впливу на невизначене коло осіб, які були сформульовані у XVIII ст.

Відображення у примусі колективної волі повинне враховувати не тільки волю держави, але й тих осіб, які мають вирішальний вплив у державі на формування державної політики, її реалізацію, застосування заходів державного примусу, тому сформульовані рекомендації щодо розвитку зазначеного поняття з урахуванням європейських категорій «загальне благо», «загальні інтереси», «публічний інтерес», «приватний інтерес». Зроблено висновки про необхідність розвитку системи адміністративних проваджень та розвитку сучасної практики удосконалення діяльності адміністративних органів.

Ключові слова: адміністративне провадження, адміністративний акт, адміністративний примус, німецька адміністративна традиція, адміністративний орган, адміністративне рішення.

Maletych Mykhailo. Development of Approaches to Axiological Grounds, Governing Administrative Proceedings in Works of Philosophers and Thinkers of German Tradition

In this article author reviewed the main axiological grounds of administrative proceedings formed by famous German scientists, as they have important role in modern development of approaches to legal regulation of administrative proceedings, as well of the system of legislation and law-enforcement practice.

In this article author discussed examples of German approach to development of understanding of the system of administrative proceedings, generalized approached to legal regulation of administrative proceedings on the example of Estonian experience, made conclusions on the necessity to take into account the discussed examples for development of domestic law-enforcement practice.

Author considered the notion of offence as central for many procedural sciences, that takes important place in administrative law and process, an important legal category, connected with definition of the essence, role, features of a state power-based impact on a wide range of people, that had been formed during XVIII century.

Fixation of the collective will while application of sanctions for offences must consider not only the will of the state, but also of those persons, that have deciding voice in the state on development

of state policy, it's realization, application of the methods of state punishment, in this respect author has formed proposals regarding development of the mentioned notion with respect to European categories "common good", "common interests", "public interests", "private interest".

Key words: *administrative proceeding, administrative act, administrative offence, German legal tradition, administrative body, administrative decision.*

Актуальність дослідження уявлень про аксіологічні засади адміністративних проваджень у творах філософів та мислителів німецької традиції у вітчизняній доктрині адміністративного права підвищується з огляду на їх значення для розвитку системи законодавства та правозастосовної практики.

Метою цієї статті є розгляд прикладів німецького підходу до розвитку уявлень про адміністративні провадження та їх вплив на сучасне розуміння та підходи до правового регулювання адміністративних проваджень в європейських країнах та в Україні.

Серед основних завдань статті слід відзначити: характеристику аксіологічних засад на прикладі основних категорій, що були покладені в основу формування німецьких аксіологічних засад адміністративних проваджень; аналіз підходів видатних філософів та мислителів німецької адміністративної традиції до розуміння примусу в державі та його значення, прояву в адміністративних провадженнях; розвиток ідей щодо використання німецького досвіду розуміння змісту, значення адміністративних проваджень у сучасному українському законодавстві та правозастосовній практиці.

Поняття примусу є центральним для багатьох процесуальних наук, в адміністративному праві та процесі воно виступає важливою правовою категорією, пов'язаною з визначенням змісту, властивостей, ознак обов'язкового державно-владного впливу на невизначене коло осіб, проте ці уявлення були сформовані ще у XVIII сторіччі.

Сутність поняття адміністративного права не є статичною, його розвиток зумовлений низкою факторів, що визначають динаміку соціальних процесів у державі, державотворчих та адміністративно-

правових реформ. Також велике значення для становлення адміністративного процесу та іманентних проваджень належить змісту адміністративних правовідносин, встановленому правовому механізму реалізації та захисту прав людини, державному примусу та вихідним началам інституту адміністративної відповідальності. Формування зазначених факторів та сутнісних характеристик адміністративного процесу нерозривно пов'язане і з реальною правозастосовною практикою, адже вона дозволяє реалізувати на практиці приписи чинного законодавства та сприяти оновленню останнього, в т.ч. шляхом заповнення прогалин, усунення недоліків, впровадження нових європейських чи світових стандартів реалізації прав та обов'язків учасників різних видів правовідносин.

Актуальність дослідження адміністративних проваджень та їх правової природи з урахуванням системного підходу зумовлена тим, що в більшості європейських та національних проваджень використовуються схожі підходи, адміністративно-правові гарантії, методи, мінімальні стандарти захисту прав людини, проте суттєва різниця спостерігається на рівні аксіологічних цінностей, що визначають природу адміністративних проваджень, їх специфіку, способи реалізації.

Розуміння адміністративного провадження як певної цілісної системи є прийнятним у національній правовій системі, проте сутнісні характеристики європейських та вітчизняних адміністративних проваджень акцентують увагу на взаємній зумовленості, діалектичному поєднанні, якісному розвитку на основі керованих модифікацій складними системами проваджень, що визначають чинний правовий механізм захисту прав людини.

Наприклад, теоретичні концепції примусу розроблялися у працях Й.-Г. Фіхте,

який зауважував, що «в реальному житті індивідуальна свобода людини порушується, і щоб цього не було, необхідно встановити панування закону, чого можна досягти лише завдяки примусу. Ця обставина викликає до життя апарат держави» [1, с. 73].

Ці підходи є слухними і у сучасний період, адже дозволяють встановити причину формування правового явища, визначити їх зміст та сформулювати пропозиції щодо його розвитку з урахуванням виважених наукових підстав.

На думку Й.-Г. Фіхте, «у примусі концентрується єдина колективна воля, що утворюється внаслідок державного договору» [1, с. 73]. Ознака вольового, цілеспрямованого впливу на соціальні правовідносини залишається визначальною і у сучасний період, адже дозволяє забезпечити у найбільш ефективний спосіб дотримання встановлених правових норм.

Проте, на думку зазначеного вченого, демократична форма правління не плідна, а зростанню кількості правопорушень можна протистояти лише шляхом удосконалення примусу, його правових форм у сучасному розумінні. Також було висловлено думку, що важливо враховувати волю людей та закріплювати її в законі, щоб кожен громадянин вважав права, свободи своїми невід'ємними та прагнув їх належного виконання.

Зловживання владою, примусом у державі, на погляд ученого, можна було протистояти за допомогою «встановлення окремої контрольної установи – *ефорату*, що призначається народом, стоїть над владою та володіє правом заборони незаконних дій влади» [1, с. 73].

Цей підхід хоча і зазнав значної критики сучасних учених, проте забезпечення інтересів народу, громадян загалом на сучасному етапі покладаються в основу не тільки державного примусу, але й державного управління загалом, створюючи належні засади цілепокладання в правовій, соціальній державі.

Феномен адміністративного процесу завжди привертав увагу провідних учених,

адже його сутність, властивості, підходи до визначення структури, змісту проваджень мають спільні прояви в публічно-правових науках, державному управлінні, менеджменті, що дозволяє за аналогією запозичувати ефективні правові механізми, практику удосконалення окремих видів проваджень та екстраполювати позитивні здобутки на суміжні галузі та інститути адміністративного права та процесу.

У працях відомих вітчизняних учених В.К. Колпакова, О.В. Кузьменко, Т.О. Коломоєць, Д.М. Лук'янця, Ю.С. Педька, а також багатьох інших учених сучасності адміністративний процес виступає родовою категорією, в якій з необхідністю поєднуються найважливіші риси, властивості, що дозволяють відокремити цей вид процесу від суміжних категорій та понять. Поряд з цим мало дослідженими в українській науці адміністративного права залишаються нові види адміністративних проваджень, які вже отримали закріплення в актах європейського законодавства щодо взаємодії національних публічних адміністрацій з Європейською Комісією, порядок їх реалізації та можливого залучення іноземних елементів, у т.ч. країн асоціативного типу членства, становить особливий інтерес для розвитку доктринальних уявлень про структуру сучасного адміністративного процесу в європейських країнах.

Аксіологічні засади формування адміністративного процесу хоча і формуються з урахуванням визначальних характеристик правової системи країни, проте у сучасних умовах визначального значення набуває здатність правових понять, категорій трансформуватися в напрямі врахування нових властивостей, надання нових правомочностей уповноваженим органам учасниками адміністративних проваджень. Тому їх вивчення з метою зближення національного та європейського підходу до формування адміністративних проваджень на сучасному етапі в Україні набуває особливого значення.

Окремо хотілося б навести цікавий підхід пострадянської країни – Естонії, в якій

у результаті проведення адміністративної реформи відбулося запровадження адміністративних проваджень європейського зразка. У цій країні відбувся кардинальний перехід від державоцентристського до демократичного, людиноцентричного розуміння та було переглянуто підхід до ролі адміністративного органу, учасників адміністративного провадження з урахуванням європейських стандартів, зокрема, адміністративної процедури. Для України зазначений досвід має принципове значення як з теоретичної, так і з практичної точки зору, адже дозволяє проаналізувати, порівняти діючий та європейський адміністративно-правовий механізм, специфіку адміністративних проваджень безспірного та спірного характеру.

Відповідно до ч. 1 ст. 2 Закону Естонської Республіки «Про адміністративне провадження», який набув чинності в 2002 році, «адміністративне провадження – це діяльність адміністративного органу у разі видання постанови або адміністративного акта, у разі здійснення дії або під час укладання адміністративного договору» [1, с. 23].

Відповідно до естонського законодавства до адміністративних органів належать: державні установи, колегіальні органи: уряд, міністерства, департаменти, органи місцевого самоврядування, самостійні публічно-правові юридичні особи (університети, лікарні), а також приватні особи, які залучені до виконання публічних завдань, зокрема, нотаріуси.

Тому зазначене вище визначення екстраполюється не тільки на певний юрисдикційний орган, а на загальну сукупність адміністративних органів, тобто відбувається спрощення, кодифікація законодавства щодо адміністративних проваджень різних видів, причому не тільки позитивних, але й адміністративно-деліктних, адже адміністративні органи часто уповноважені застосовувати адміністративні стягнення, провадити досудові дії, припиняти триваючі злочини, делікти та передавати справу до суду.

Синонімічним є визначення адміністративного провадження через ключове

поняття адміністративної діяльності, але для його розуміння потрібно розглянути його сутність та загальну характеристику. «Адміністративна діяльність – не будь-яка діяльність адміністративної установи, а лише та, яка пов'язана з постановами, адміністративними актами, адміністративними договорами та діями. Ці поняття означають публічно-правові форми діяльності установ, які стосуються приватних осіб» [1, с. 24].

Слід розуміти, що адміністративні установи також уповноважені застосовувати як публічно-правові, так і приватно-правові заходи, тому адміністративна діяльність не стосується приватно-правових заходів, є самостійним видом діяльності адміністрації. Адміністративна діяльність регулюється публічним правом.

Основною метою адміністративного провадження є «захист громадян від свавілля влади, тому адміністративним провадженням вважається лише та частина діяльності держави, яка стосується громадян, тобто до неї не віднесена внутрішня канцелярська робота установ» [1, с. 26].

Феномен адміністративного процесу видозмінюється з урахуванням європейського підходу до підвищення ефективності та результативності адміністративної діяльності, підвищення відповідальності в позитивному та негативному значенні всіх учасників адміністративних проваджень, що дозволяє стверджувати про сутнісні трансформації як загальної категорії адміністративного процесу, так і поняття адміністративного процесу та його структури.

Визначальними рисами сучасної європейської моделі адміністративного процесу слід визнати дотримання правил належної адміністративної процедури, належного судового процесу, дотримання прав і свобод людини, протидію свавілля та зловживанню правами органів публічної адміністрації. В Україні ці ознаки отримують доктринальне тлумачення та потребують поступового впровадження в адміністративному процесуальному та матеріальному законодавстві.

У сучасний період розвиток нових адміністративно-правових інструментів, що забезпечують реалізацію і захист прав людини у сфері виконавчої влади, є досить стрімким та спрямованим на моделювання нових видів адміністративних проваджень, зокрема, до таких нових видів слід віднести провадження за електронними петиціями, з надання адміністративних послуг, за зверненнями громадян з урахуванням скорочення строків розгляду тощо.

На сучасному етапі моделювання системи адміністративних проваджень в Україні необхідно забезпечити розуміння системи адміністративних проваджень як сукупності ключових видів адміністративних проваджень, що врегульовують найважливіші відносини у сфері виконавчої влади, пов'язані з реалізацією та захистом прав приватних осіб. Водночас кожне одиначне адміністративне провадження також формує самостійну систему послідовних дій, реалізацію владних повноважень адміністративними органами та уповноваженими ними особами, що становить складник вищерозглянутої загальної системи адміністративних проваджень. Важливо забезпечити єдність правового регулювання та розуміння правової природи адміністративних проваджень за рахунок спільного правового підґрунтя та використання спільних аксіологічних засад конституційного рівня як наявних, так і впроваджуваних з правозастосовної практики європейських країн.

Розвиток правової природи адміністративних проваджень на сучасному етапі проведення адміністративної реформи в Україні потребує розробки спільного правового підґрунтя подальшого розвитку загальної системи адміністративних проваджень.

На мій погляд, варто спрямувати зусилля вітчизняних науковців на розробку самостійного загального закону про засади адміністративних проваджень, в якому б дістали закріплення найважливіші види адміністративних проваджень та оновлені аксіологічні засади,

які б визначали сучасну правову природу адміністративних проваджень та давали б можливість наближувати їх зміст до європейської практики взаємодії учасників адміністративних проваджень різних рівнів.

Також важливо забезпечити взаємопроникність правового регулювання як на рівні закону, так і на рівні підзаконних актів, скасовуючи застарілі зразки радянського досвіду імперативного та подекуди деструктивно однотипного правового регулювання адміністративних проваджень.

З урахуванням викладеного слід зробити висновок, що в основі застосування права лежить визнання громадянами та виконання особистих прав, свобод, законних інтересів, на чому особливо наголошував Й.-Г. Фіхте.

Примус необхідно розглядати не тільки з точки зору правового його розуміння, а екстраполювати властивості та ознаки зазначеної категорії на соціальні відносини в державі з певним класовим поділом, що виступає необхідною умовою його збереження та розвитку.

Відображення в примусі колективної волі має враховувати не тільки волю держави, але й тих осіб, які мають визначальний вплив у державі на формування державної політики, її реалізацію, застосування заходів державного примусу, тому слід висловити рекомендації щодо розвитку зазначеного поняття з урахуванням європейських категорій «спільне благо», «спільні інтереси», «публічний інтерес», «приватний інтерес» тощо.

Розглянутий естонський підхід до розуміння поняття адміністративного провадження дозволяє зрозуміти комплексний, інтегрований підхід законодавця до розуміння адміністративного провадження як такого, що може бути здійснене не лише одним юрисдикційним органом, а будь-яким адміністративним органом, адже трансформується власне природа, зміст, сутність адміністративного провадження порівняно з радянською парадигмою.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Шульженко Ф.П., Наум М.Ю. Історія вчень про державу і право : курс лекцій / За заг. ред. акад. АПРН України, д-ра юрид. наук, проф. В.В. Копейчикова. Київ : Юрінком Інтер, 1997. 192 с.
2. Авер'янов В.Б. Нова доктрина українського адміністративного права: концептуальні позиції. *Право України*. 2006. № 5. С. 12.
3. Адміністративна процедура та контроль за діяльністю адміністративних органів в Угорщині, Польщі, Болгарії, Естонії та Албанії. Київ : Вид-во УАДУ, 1999. 236 с.
4. Аэдмаа А., Лопман Э., Паррэст Н., Пилвинг И., Вэне Э. Руководство по административному производству. Тарту : Издательство Тартуского университета. 2005. 630 с.

REFERENCES:

1. Shulzhenko F.P., Naum M.Iu. (1997) *Istoriia vchen pro derzhavu i pravo* [History of teachings about the state and law], *Kurs lektsii / Za zah. red. akad. APrN Ukrainy, d-ra yuryd. nauk, prof. V.V. Kopieychkova*. Kyiv: Yurinkom Inter. 192 s. [in Ukrainian].
2. Averianov V.B. (2006) *Nova doktryna ukrainskoho administratyvnoho prava: kontseptualni pozytsii* [New doctrine of Ukrainian administrative law: conceptual positions]. *Pravo Ukrainy*. No. 5. P. 12 [in Ukrainian].
3. *Administratyvna protsedura ta kontrol za diialnistiu administratyvnykh orhaniv v Uhorshchyni, Polshchi, Bolharii, Estonii ta Albanii* [Administrative procedure and control over the activities of administrative bodies in Hungary, Poland, Bulgaria, Estonia and Albania] (1999). Kyiv: Vyd-vo UADU. 236 s. [in Ukrainian].
4. Aedmaa A., Lopman E., Parrest N., Pilving I., Vene E. (2005) *Rukovodstvo po administrativnomu proizvodstvu* [Administrative production manual]. Tartu: Izdatel'stvo Tartuskogo universiteta. 630 s. [in Russian].

УДК 348.06

DOI <https://doi.org/10.32782/klj-2022-2.06>

ПРИНЦИП СУБСИДІАРНОСТІ У СОЦІАЛЬНІЙ ДОКТРИНІ КАТОЛИЦЬКОЇ ЦЕРКВИ

Мацелюх Іванна Андріївна,

доктор юридичних наук, доцент,
доцент кафедри службового та медичного права
Навчально-наукового інституту права

Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ORCID ID: 0000-0003-3706-6428

У статті розглянуто зародження ідеї субсидіарності, яка вперше була сформована в ХІХ ст. у середовищі католицької церкви. Простежено за процесом її еволюції, у ході якого принцип субсидіарності набув нового змісту та отримав фіксацію у Соціальній доктрині католицької церкви. Якщо спочатку під принципом вбачався рівень взаємодії різних ієрархічних рівнів влади щодо інституту сім'ї, то з часом кордони були розширені до сфери соціального адміністрування, яке може застосовуватися в різних організаційних моделях як геополітичного, міжнародного, загальнодержавного рівня, так і всередині управлінських структур. Проаналізовано норми канонічного права, які зафіксували принцип субсидіарності як невід'ємний інструмент, що використовується у ході розподілу повноважень у разі здійснення управління у католицькій церкві.

Ключові слова: принцип субсидіарності, децентралізація влади, державне управління, енцикліка, католицька церква.

Matseliukh Ivanna. Principle of Subsidiarity in the Social Doctrine of the Catholic Church

The article considers the origin of the idea of subsidiarity, which was originally formed in the XIX century within the Catholic Church. The process of its evolution, during which the principle of subsidiarity acquired a new content and during which it was implemented in the Social Doctrine of the Catholic Church is traced. While at its origin the principle was considered to regulate the level of interaction of different hierarchical levels of authorities in relation to the institution of the family, then over time the borders were expanded to the sphere of social administration, which can be applied in different organizational models within geopolitical, international, national and administrative structures. The norms of canon law, which enshrined the principle of subsidiarity as an integral tool used in the division of powers in the administration of the Catholic Church, are analyzed.

Key words: principle of subsidiarity, decentralization of power, public administration, encyclical, Catholic Church.

Постановка проблеми та актуальність теми. Українська держава безповоротно вибрала для себе шлях євроінтеграції. В руслі визначеного вектора пріоритетним напрямом внутрішньої політики залишається курс на децентралізацію владних повноважень, реформування органів місцевого самоврядування. Формування за новою моделлю органів місцевої влади не вирішує проблеми без визначення основних засад їхньої діяльності. Переконані, що невід'ємним складником останнього є принцип субсидіарності, який

упродовж тривалих років успішно використовується в публічних правовідносинах провідних країн Європейського Союзу та застосовується в діяльності міжнародних організацій, в тому числі і Європейським судом з прав людини. Характерні властивості зазначеного принципу надзвичайно багатогранні, осмислення яких неможливе без дослідження еволюції, яка сягає своїм корінням у ХІХ ст. та відображається в нормах канонічного права католицької церкви.

Зміст принципу субсидіарності вивчався як зарубіжними науковцями, серед

яких – С. Апараджити, Е. Каракулян, П. Карозза, В. Кондратьєне, А. Мобрей, так і українськими дослідниками, в тому числі А. Берлачем, І. Грицяком, П. Діхтієвським, О. Проневичем, А. Пухтецькою, О. Радишевською та іншими. Однак науковими роботами, які б висвітлювали історію політико-правової думки, що сформулила принцип субсидіарності, простежила за першими спробами його тлумачення та нормативного закріплення в канонічному праві, адміністративно-правова наука похвалитися не в змозі.

Отже, метою наукової розвідки є генезис ідеї субсидіарності, яка виникла в XIX ст. та вперше отримала нормативне закріплення у Соціальній доктрині католицької церкви.

Виклад основного матеріалу. Християнська церква, формуючи себе як інституційна організація, не лише витворила прототипну модель держави сучасного типу, а й заклала підвалини для її розгалуженого управління, ідеологічно обґрунтовуючи концепції ефективного урядування. Йдеться про появу ідеї субсидіарності, яку вперше сформулював католицький єпископ, богослов та німецький політик Вільгельм Еммануїл фон Кеттелер у середині XIX ст. Будучи вибраним депутатом до Франкфуртських національних зборів 1848 р., а згодом і представником до Рейхстагу, богослову не були чужорідними питання адміністрування та управління. Він відверто у своїх виступах та творах критикував тогочасний бюрократичний керівний апарат держави, засуджуючи абсолютистську політику [1].

Будучи прогресивним мислителем свого часу, В. Кеттелер намагався обґрунтувати концепцію соціальної держави, яка повинна опікуватися загальними проблемами суспільства. Безпосередньо таку функцію мають виконувати ті органи влади, які перебувають на найближчому до проблеми щаблі управління, адже саме вони розуміють зміст питання та здатні якнайскоріше відреагувати. Центральна влада повинна лише наглядати за належним виконанням цих функцій. Втручання можливе

лише у разі виникнення потреби надання прямої допомоги з центру заради покращення результату. Місцеві органи влади повинні користуватися повною автономією в управлінні, налагоджуючи при цьому тісні контакти з різними соціальними групами. Такий режим взаємодії богослов назвав субсидіарною діяльністю [2].

Таким чином, В. Кеттелер став першим мислителем, який в історії політико-правових учень сформував поняття «субсидіарне право» та використовував його в обґрунтуванні розділення владних повноважень між центральними та місцевими органами управління. На його переконання, субсидіарне право виражає не милосердя чи гуманізм, а справедливість, розумність, легітимність дій: «Розум і істина дають народу право самостійно забезпечити і зробити те, що він може зробити сам у своєму будинку, у своїй громаді, у своїй країні» [1, с. 120]. Концепція субсидіарного права В. Кеттелера містить положення про людські цінності, серед яких першість займає не свобода, а гідність, яка поглинає попереднє явище і не обмежується ним. Саме гідність не дозволяє вчиняти свавільні проступки, порушувати права інших, а також є інструментом соціальної допомоги, вміщує у собі милосердя [2].

Власні теоретико-правові концепції В. Кеттелера публікував не лише в мемуарах, а й прагнув реалізувати в нормотворчій діяльності. Виступаючи у Рейхстазі, він неодноразово звертав увагу на доцільності перегляду системи державного управління, засуджував абсолютизм, пропагував соціальні ідеї, прагнув заборонити використання дитячої праці, доки підлітки не досягнуть 14 років [3, с. 122]. Мислитель був переконаний, що за реформування соціально-економічних відносин у державі в тому числі відповідальна церква, це її головна «пастерська місія». Ліквідацію рабства і проголошення людей рівними незалежно від кольору шкіри кардинал пов'язував із попередньою пропагандистською роботою католицької церкви. Тому популяризація серед духовенства ідеї

субсидіарності спричинить запозичення її політиками для впровадження у систему державного управління [3, с. 118–122]. Нині можна ствердно констатувати, що єпископ загалом не помилився. Спочатку про можливість застосування принципу субсидіарності заговорили у середовищі католицької церкви, а згодом і на державному рівні. Перші обговорювали два питання: по-перше, наскільки можливо застосувати нетеологічний принцип до церковної організації управління. Наголошувалося, що тут важливим має бути теологічний підхід, який передбачає узгодження церковних принципів управління шляхом побудови ієрархії підпорядкування, а саме: у разі застосування нетеологічних принципів мають залишатися другорядними. По-друге, актуалізувалася проблема доцільності впроваджувати принцип субсидіарності у систему управління католицької церкви загалом, адже якщо остання впродовж тисячоліть успішно обходилася без нього, досягала поставлених цілей та виконувала свої основні завдання, то він і в майбутньому їй не потрібен.

Вектор наявної дискусії змінили соціально-політичні умови, в яких перебувало європейське суспільство у середині та наприкінці XIX ст. Тяжке становище робітничого класу, безземельних та малоземельних селян зримо поставило нові виклики, на які тогочасна монархічна влада європейських країн не квапилася шукати відповіді. Натомість католицька церква не стала осторонь від своїх віруючих та рішуче виступила на захист їхніх соціальних питань. Так, Папа Римський Лев XIII (Вінченцо Джоакіно Печчі), який очолював Святий Престол впродовж 1878–1903 рр., видав у 1891 р. Енцикліку «*Rerum Novarum*» («Нові речі») [4, с. 22]. Енцикліка – це офіційний документ, який сформований у вигляді послання Римських пап єпископам, духовенству, віруючим католицької церкви, що має доктринальне значення та є обов'язковим до виконання чи дотримання [5, с. 314].

У документі Папа не лише акцентував увагу на тогочасних зловбоденних пробле-

мах, які полягають у порушенні природних прав та свобод людини, в тому числі права приватної власності, на освіту, релігійну свободу, відсутність можливості отримання справедливої заробітної платні, неналежні умови праці, заборона об'єднань у професійні спілки тощо, але і спробував на основі політико-правового вчення Ф. Аквінського сформулювати нову соціальну концепцію [6, с. 63]. Окрім іншого, у ній важливе місце посідала модель взаємодії між приватним інститутом сім'ї та публічною інституцією – державою. Вперше, підтримуючи ідеї В. Кеттелера, Папа Римський Лев XIII у субсидіарному тоні аналізував можливості допустимого втручання держави у сімейне співжиття. Воно було можливе лише у двох випадках. «Коли якась сім'я перебуває у злиденному стані, який сама не може подолати, – йдеться в Енцикліці, – то в таких випадках є слушним, щоб влада допомагала їй, бо ж родина – це частина суспільного організму» [7]. Другий випадок має місце «коли у сім'ї стаються поважні незгоди, тоді влада мусить дати кожному за справедливістю; бо це не є порушення прав громадян, а навпаки – їх оборона й опіка» [7]. На цьому повноваження і можливості державної влади обмежуються, адже у сім'ї пріоритетним є батьківська влада, яку ніхто не може «ні знівечити, ні абсорбувати, бо та влада походить із самого людського життя» [7]. Порушення зазначеного балансу приводить до руйнування «природної справедливості» [7]. Саме тут вбачаються ідеї субсидіарної взаємодії різних ієрархічних рівнів влади (державної та батьківської) щодо інституту сім'ї, де першість віддається найнижчій ланці, яка безпосередньо відповідає за життєдіяльність і розвиток своєї родини. Втручання публічного інституту можливе лише у разі потреби соціальної допомоги або для вирішення протиріч, які порушують права членів родини.

Як результат, Енцикліка отримала значний розголос серед вірян та духовенства у різних країнах Європи, а її приписи були наповнені зримою актуальністю

та заклали основи для формування соціального вчення католицької церкви [8, с. 22]. Вона також надала принципу субсидіарності нового змісту. Відтепер він постав як складова частина соціального адміністрування, яке може застосовуватися в різних організаційних моделях як загальнодержавного рівня, так і всередині управлінських структур. Загалом, політичні гасла соціального характеру Енцикліки об'єднали навколо себе робочий клас, який заснував громадський рух «християнська демократія» [9, с. 65–66]. Геополітичні зміни на початку ХХ ст. не відкинули у забуття проголошену католицькою церквою соціальну концепцію, а навпаки, актуалізували її зміст. Святуючи 40-річчя з дня опублікування «*Rerum Novarum*», Папа Римський Пій XI 1931 р. опублікував власну Енцикліку «*Quadragesimo Anno*» [10].

Відкритий лист, адресований єпископам католицької церкви, Пій XI розпочав з оцінки значущості Енцикліки Лева XIII «*Rerum Novarum*», яка «боролася з лібералізмом, ігнорувала старі забобони і випередила свій час» [10]. Очільник Святого Престолу наголосив, що навіть ті верстви суспільства, які не розділяють католицьких традицій та настанов її ієрархів, з часом погодилися із проголошеними соціальними стандартами, які нині стали надбанням «усього людського суспільства» [10].

Високо оцінивши вчення свого попередника, Пій XI продовжив його ідеї, наголосивши на субсидіарній природі будь-якої влади. «Верховна влада повинна дозволити підлеглим групам вирішувати свої справи та проблеми меншого значення самостійно, – йдеться у восьмидесятому пункті документа, – таким чином, вона матиме можливість краще виконувати власні основні функції – керувати, спостерігати, закликати». Лише дотримання принципу «субсидіарності» створить досконалий баланс взаємодії між різними інституціями, організаціями та сприятиме процвітанню самої держави [10].

При цьому архієпископ застерігав, що свобода в управлінні автономій за умов

дотримання загального блага не повинна обмежуватися. Спостерігачем та арбітром процесу виступає держава, яка у випадку порушення благоденства зобов'язана відновити баланс. Отже, можна констатувати, що принцип субсидіарності має подвійний характер і поєднує одночасно управлінську методичку втручання та невтручання у справи нижчих ланок з боку вище стоячих. Баланс між останнім закладений у соціальній справедливості, досягнення якої є головною метою держави та її членів суспільства. На завершення, понтифік засудив комунізм та капіталізм, які суперечать ідеям субсидіарності, назвавши такі течії загрозою для людської гідності [10].

Особливо гостро соціальне питання постало після завершення Другої світової війни, однак не всі державні проєкти мали субсидіарний характер. У зв'язку з цим 1946 року Папа Пій XII у Декреті про засудження комуністичної ідеології як пропаганди тоталітаризму наголосив, що «будь-яка соціальна діяльність за своєю природою є субсидіарною», а тому, піклуючись про членів суспільства, вона не повинна мати авторитарний характер, втручатися в приватну сферу, руйнувати її [11, с. 167].

Таким чином, можемо констатувати, що в ХІХ – на початку ХХ століття сформувалася Соціальна доктрина католицької церкви, в якій фундаментальною цеглиною став принцип субсидіарності. На нього покладалася функція не стільки вирішити всі суспільні протиріччя, а збалансувати критичні стани, спричинені соціалізмом, колективізмом, комунізмом.

У декларативному тоні звучала ще одна Енцикліка Папи Іоанна ХХІІІ (Християнство і соціальний прогрес) 1961 р., опублікована до 70-річчя «*Rerum Novarum*». У ній очільник Святого Престолу закликав політичну владу, яка володіє значними ресурсами, змінюватися у руслі надання автономії різним соціальним групам, інституціям, які висловлюють різноманітні соціальні ініціативи, заради ефективної співпраці між собою для досягнення загального блага [13]. Доцільність змін Папа вбачав

і у середовищі католицької церкви. Він проголосив курс на її оновлення, розумну реорганізацію, щоб тим самим продемонструвати «розуміння розвитку світу і не бути осторонь цього процесу» [12]. З цією метою була розпочата підготовка до II Ватиканського собору (XXI Вселенського собору католицької церкви), який відкрився у 1962 р. та тривав до 1965 р. У результаті роботи Собору було ухвалено низку важливих документів – 4 конституції, 9 декретів та 3 декларації, які зафіксували новий підхід до внутрішньоцерковної організації управління [12]. Реформаторські зміни не обійшлися без застосування принципу субсидіарності. Керуючись ним як інструментом управління, церковні ієрархи Риму надали широкі автономні права окремим діоцезам та католицьким церквам. Децентралізація вважалася необхідним інструментом для збереження особливих традицій окремих народностей, при цьому пріоритетним залишалось визнання верховенства Святого Престолу. Як результат, помісні католицькі церкви отримали право здійснювати богослужіння не лише латинською, а й національними мовами. Так відбулося поєднання засад релігійної єдності і національного розмаїття.

Таким чином, рішення II Ватиканського собору мають не лише богословське, теологічне, історико-культурне, а і юридичне значення. Закріплення в нормах канонічного права принципу субсидіарності заклало початок помірної децентралізації, яка своєю силою не порушила засади верховенства Святого Престолу.

Зміни в католицькій церкві, започатковані II Ватиканським собором, покликали за собою доцільність ухвалення нової редакції Кодексу Канонічного права, який був ухвалений у 1983 році та донині є чинним [14]. У документі було переглянуто розподіл повноважень між папською курією та єпископами. Останні отримали більше повноважень у питаннях місцевого управління.

Наприкінці XX століття відбулися урочисті заходи з нагоди 100-річчя опублі-

кування «*Regum Novarum*». У ході святкування Папою Іоанном Павлом II було проголошено Енцикліку «*Centesimus Annus*» 1991 р., яка стала не менш значущою. У ній особлива увага зосереджувалася на соціально-економічній сфері. Понтифік переймався проблемами населення, що перебуває за межею бідності, труднощами мігрантів та закликав великий світовий бізнес до соціальної благодійності. «Держави повинні досягати своєї мети як прямим, так і непрямим, опосередкованим шляхом, – ідеться в документі, – непрямим, тобто дотримуючись принципу субсидіарності, створюючи сприятливі умови для вільного здійснення економічної діяльності та прямим – на основі простої солідарності, захищаючи найслабших, охороняючи межі самостійності сторін угоди, забезпечуючи безробітним прожитковий мінімум» [15].

Іоанн Павло II вважав за необхідне застосувати властивості принципу субсидіарності і до розбудови економічної сфери на двох рівнях. Перший полягає у невтручанні держави в економічний сектор, при цьому у гарантуванні дотримання особистих прав і свобод, приватної власності, стабільності валютного ринку тощо. Другий – через підтримку соціально-економічного сектору, слабких підприємств, малого бізнесу, якому потрібна допомога. Режим зазначеної взаємодії, на думку Папи Римського, буде мати позитивний ефект і, зрештою, допоможе встановити загальне соціальне благополуччя [15].

Принцип субсидіарності не втратив своєї актуальності і в XXI столітті. Особлива увага йому була присвячена Папою Римським Бенедиктом XVI в Енцикліці про інтегральний людський розвиток у любові та правді «*Caritas In Veritate*» від 29 червня 2009 р. [16]. Її появу викликав поступальний рух науки і техніки, еволюційний розвиток усіх елементів продуктивних сил суспільного виробництва та потреба висвітлення офіційної позиції церкви щодо цих процесів. Зрима актуальність документа спричинила його опублікування португальською, іспанською,

польською, німецькою, французькою, англійською та італійською мовами. Головна проблема, яка порушувалася в Енцикліці, – це глобальний розвиток суспільства та технологічний прогрес, які мають не руйнувати, а сприяти досягненню загального блага. На думку понтифіка, побудувати останнє у сучасних умовах можна, лише застосувавши в механізмі державного управління багаторівневу субсидіарність. Саме вона зможе убезпечити людство від небезпеки встановлення світової тиранії [16].

Екзарх надав тлумачення принципу субсидіарності. Назвав її «особливим проявом любові і провідним критерієм для братерського співробітництва віруючих і невіруючих, в якому знайшла собі вираз невідчужуваних людська свобода» [16]. У п. 37 Енцикліки вказано: «Субсидіарність – це насамперед допомога людині через автономію проміжних утворень, яку пропонують, коли людина або соціальні суб'єкти не справляються самостійно зі своїми завданнями» [16].

Папа Римський наголошував, що у разі будівництва глобальної економіки важливо не відкинути соціальну сферу, яка «покращує життєві умови конкретних людей у певній місцевості, щоб вони могли виконувати ті обов'язки, до яких не можуть приступити зараз через зубожіння». Використання принципу субсидіарності вбачалося у механізмі реалізації відповідних проєктів, щоб уникнути абстрактних, недієвих програм, які неможливо реалізувати. Окрім того, принцип субсидіарності повинен бути міцно пов'язаним з принципом солідарності та навпаки. Допомога, незалежно від намірів дарувальника, не повинна переслідувати сторонніх цілей, породжувати залежність, експлуатацію [16].

Особливо екзарха турбували військові конфлікти, у розв'язанні яких світове співтовариство безсиле, а міжнародне право залежить від балансу влади найсильніших країн. У зв'язку з цим видається доцільність реформування ООН, інших міжнародних організацій. «Для того щоб керувати світовою економікою, оздоровити економічні

системи, уражені кризою, а також перешкодити їй посиленню і подальшому порушенню рівноваги, досягти своєчасного і цілісного роззброєння, продовольчої безпеки та світу, забезпечити охорону природного середовища і впорядкувати міграційні потоки, потрібна справжня всесвітня політична влада, – зазначено Бенедиктом XVI, – вона повинна керуватися правом, послідовно дотримуватися принципів субсидіарності та солідарності, прагнути до загального блага і сприяти справжньому, цілісному людському розвитку, що надихається цінностями любові в істині» [16]. Така влада має отримати загальне визнання і користуватися реальними повноваженнями, можливостями забезпечити виконання власних рішень, щоб гарантувати кожному безпеку, справедливість, дотримання прав. Екзарх назвав її «вищим щаблем міжнародної влади субсидіарного типу для управління глобалізацією, встановлення суспільного ладу, який відповідає моральному порядку» [16].

Висновки. Таким чином, ідея субсидіарності вперше була сформована у середині XIX ст. єпископом В. Кеттелером. Її підхопили у середовищі католицької церкви та, зрештою, вона отримала офіційне оформлення в Енцикліці Папи Римського Лева XIII «*Rerum Novarum*» 1891 р. і стала фундаментальною засадою у формуванні Соціальної доктрини католицької церкви. Її проголошення мало велике значення для об'єднання робочого класу, заснування нових громадських рухів та для боротьби з авторитаризмом, комунізмом, колективізмом та соціалізмом.

Католицька церква та її очільники не стояли осторонь у процесі геополітичних змін, які відбулися впродовж XX ст. Кожна Енцикліка, опублікована очільниками Святого Престолу, по-новому трансформувала і розкривала засади субсидіарності. Вони еволюціонували від субсидіарної взаємодії різних ієрархічних рівнів влади щодо інституту сім'ї до соціального адміністрування, яке може застосовуватися в різних організаційних моделях як загальнодержавного рівня, так і всередині управлін-

ських структур. Зрештою, такий принцип був офіційно закріплений у рішеннях II Ватиканського собору 1962–1965 рр. та в новій редакції Кодексу Канонічного права 1983 р. Його дія проявляється у ході розподілу повноважень між діоцезами та Святим Престолом, папською курією та єпископами. Як результат, відбулися процеси децентралізації, що сприятливо вплинули на розвиток національних католицьких церков.

Новітні умови розвитку світу не відкинули ідеї субсидіарності. Її зміст вчергове розкривається в Енцикліках Пап Римських Іоанна Павла II та Бенедикта XVI. Перший демонструє властивості принципу у соціально-економічній сфері, де у разі взаємодії суб'єктів економічного простору і держави остання виступає нейтральним арбітром, охоронцем конкурентного ринку, однак має важливе завдання втру-

титися і допомогти слабким підприємствам, малому бізнесу та організаціям, діяльність яких має соціальне спрямування. Другий понтифік не лише надав тлумачення змісту субсидіарності, а й порушив проблему майбутнього геополітичного світового управління. На його переконання, в умовах глобалізації, невідомості міжнародного права потрібна справжня всесвітня політична влада субсидіарного типу, адже лише вона зможе встановити суспільний лад на засадах морального порядку. Концепція Бенедикта XVI, сформована на засадах субсидіарності, нині, на перший погляд, може мати утопічний характер, однак наша історія неодноразово демонструвала процеси взаємного впливу державної і церковної інституцій. Причому остання в багатьох питаннях, у тому числі в процесі побудови вертикалі управління, завжди випереджала першу.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Wilhelm Emmanuel von Ketteler. Die Arbeiterfrage und das Christenthum. F. Kirchheim, 1864. 212 с.
2. Хёффнер Й. Христианское социальное учение. Москва : Культурный центр «Духовная б-ка». URL: https://www.gumer.info/bogoslov_Buks/bogoslov/Hoff_HrSoc/Index.php.
3. Каракулян Эмиль. Идея субсидиарности в истории правовых учений: личность, общество, государство (теоретико-правовой анализ) : диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук, специальность 12.00.01 «Теория и история права и государства; история правовых учений». Нижний Новгород, 2004. 208 с.
4. Соціальна доктрина церкви. Збірник статей. Львів : Свічадо, 1998. 300 с.
5. Релігієзнавчий словник / За ред. А. Колодного, Б. Лобовика. Київ : Четверта хвиля, 1996. 392 с.
6. Зубкова Ю. Еволюція соціального вчення католицької церкви у 60–70-х рр. ХХ ст. та механізм його реалізації. *Український історичний журнал*. 2002. № 6. С. 61–76.
7. Лев XIII. *Rerum novarum* (1891). Соціальні Енцикліки. Інститут Релігії та Суспільства. URL: <http://irs.ucu.edu.ua/dzherela/sotsialni-entsikliki/lev-xiii-rerum-novarum-1891/>.
8. Альошина О.А. Соціальні питання у соціальному вченні Лева XIII. *Наукові записки Національного університету «Острозька академія»*. Серія «Історичне релігієзнавство». Випуск 9. 2014. С. 16–23.
9. Панченко Т. Субсидіарність і демократія: витоки, суперечності та перспективи взаємодії. *Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна*. Серія «Питання політології». № 16 (885). 2015. С. 63–70.
10. Pius XI. *Quadragesimo Anno*. Vatican, May 15, 1931. Libreria Editrice Vaticana URL: http://www.vatican.va/content/pius-xi/en/encyclicals/documents/hf_p-xi_enc_19310515_quadragesimo-anno.html.
11. Католицизм. Словарь атеиста / ред. Л.Н. Великович. Москва : Изд-во политической литературы. 1991. 319 с.

12. Документи Другого Ватиканського Собору (1962–1965): Конституції, декрети, декларації. Коментарі / перекл. з лат. Український католицький університет. Львів : Свічадо, 2014. 608 с.
13. John XXIII. Mater et Magistra. Libreria Editrice Vaticanac. URL: http://www.vatican.va/content/john-xxiii/en/encyclicals/documents/hf_j-xxiii_enc_15051961_mater.html.
14. Кодекс канонического права. Москва : Институт философии, теологии и истории св. Фомы, 2007. 624 с.
15. Іван-Павло II. Centesimus Annus (1991). Інституту Релігії та Суспільства. URL: <http://irs.ucu.edu.ua/dzherela/sotsialni-entsikliki/ivan-pavlo-ii-centesimus-annus-1991/>
16. Бенедикт XVI (29.06.2009). Caritas in Veritate. Libreria Editrice Vaticanac. URL: http://www.vatican.va/content/benedict-xvi/ru/encyclicals/documents/hf_ben-xvi_enc_20090629_caritas-in-veritate.html.

REFERENCES:

1. Wilhelm Emmanuel von Ketteler (1864). Die Arbeiterfrage und das Christenthum. F. Kirchheim. 212 s. [in German].
2. Nyoffner, J. Hristianskoe social'noe uchenie [Christian social teaching]. Moskva: Kul'turnyj centr «Duhovnaya b-ka». Retrieved from: https://www.gumer.info/bogoslov_Buks/bogoslov/Hoff_HrSoc/Index.php [in Russian].
3. Karakulyan Emil'. (2004) Ideya subsidiarnosti v istorii pravovyh uchenij: lichnost', obshchestvo, gosudarstvo (teoretiko-pravovoj analiz) [The idea of subsidiarity in the history of legal doctrines: personality, society, state (theoretical and legal analysis)]. Dissertaciya na soiskanie uchenoj stepeni kandidata yuridicheskikh nauk, special'nost': 12.00.01 "Teoriya i istoriya prava i gosudarstva; istoriya pravovyh uchenij". Nizhnyj Novgorod, 2004. 208 s. [in Russian].
4. Sotsialna doktryna tserkvy [Social doctrine of the church] (1998). Zbirnyk statei. Lviv: Svichado. 300 s. [in Ukrainian].
5. Relihiieznavchyi slovnyk [Dictionary of religious studies] (1996) / Za red. A. Kolodnoho, B. Lobovyka. Kyiv: Chetverta khvyliya. 392 s. [in Ukrainian].
6. Zubkova Yu. (2002) Evoliutsiia sotsialnoho vchennia katolytskoi tserkvy u 60–70 rr. XX st. ta mekhanizm yoho realizatsii [The evolution of the social teaching of the Catholic Church in the 60s and 70s of the 20th centuries and the mechanism of its implementation]. Ukrainskyi istorychnyi zhurnal. No. 6. S. 61–76 [in Ukrainian].
7. Lev XIII. Rerum novarum (1891). Sotsialni Entsyklyky. Instytut Relihii ta Suspilstva. Retrieved from: <http://irs.ucu.edu.ua/dzherela/sotsialni-entsikliki/lev-xiii-rerum-novarum-1891/> [in Ukrainian].
8. Aloshyna O.A. (2014) Sotsialni pytannia u sotsialnomu vchenni Leva XIII [Social issues in the social teaching of Leo XIII]. Naukovi zapysky Natsionalnoho universytetu «Ostrozka akademiia». Seriia «Istorychne relihiieznavstvo». Vypusk 9. P. 16–23 [in Ukrainian].
9. Panchenko T. (2015) Subsidiarnist i demokratiia: vytoky, superechnosti ta perspektyvy vzaiemodii [Subsidiarity and democracy: origins, contradictions and perspectives of interaction]. Visnyk Kharkivskoho natsionalnoho universytetu imeni V.N. Karazina. Seriia «Pytannia politolohii». No. 16 (885) P. 63. Retrieved from: 70 [in Ukrainian].
10. Pius XI. (1931) Quadragesimo Anno. Vatican, May 15, 1931. Libreria Editrice Vaticanac Retrieved from: http://www.vatican.va/content/pius-xi/en/encyclicals/documents/hf_p-xi_enc_19310515_quadragesimo-anno.html [in Latin].
11. Katolicizm. Slovar' ateista [Catholicism. Atheist's vocabulary] (1991) / red. L.N. Velikovich. Moskva: Izd-vo politicheskoy literatury. 319 s. [in Russian].
12. Dokumenty Druhoho Vatykanskooho Soboru (1962–1965): Konstytutsii, dekreti, deklaratsii. Komentari [Documents of the Second Vatican Council (1962–1965): Constitutions, decrees, declarations. Comments] (2014) / perekl. z lat. Ukrainskyi katolytskyi universytet. Lviv: Svichado. 608 s. [in Ukrainian].

13. John XXIII. *Mater et Magistra*. Libreria Editrice Vaticana. Retrieved from: http://www.vatican.va/content/john-xxiii/en/encyclicals/documents/hf_j-xxiii_enc_15051961_mater.html [in Latin].

14. *Kodeks kanonicheskogo prava* [Code of Canon Law] (2007), Moskva: Institut filosofii, teologii i istorii sv. Fomy. 624 s. [in Russian].

15. Ivan-Pavlo II. *Centesimus Annus* (1991). Instytutu Relihii ta Suspilstva. Retrieved from: <http://irs.ucu.edu.ua/dzherela/sotsialni-entsikliki/ivan-pavlo-ii-centesimus-annus-1991/> [in Ukrainian].

16. Benedykt XVI (29.06.2009). *Caritas in Veritate*. Libreria Editrice Vaticana. Retrieved from: http://www.vatican.va/content/benedict-xvi/ru/encyclicals/documents/hf_ben-xvi_enc_20090629_caritas-in-veritate.html [in English].

УДК 342.25

DOI <https://doi.org/10.32782/klj-2022-2.07>

МІСЬКЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ КІНЦЯ ХХ – ПОЧАТКУ ХХІ СТОЛІТЬ

Нестор Віталій Романович,

доктор юридичних наук, доцент,

доцент кафедри теорії держави і права та конституційного права

Навчально-наукового інституту права імені князя Володимира Великого

ПрАТ «Міжрегіональна академія управління персоналом»

ORCID ID: 0000-0002-8194-1392

Міське самоуправління в Україні має досить давні історичні коріння. Воно є важливим чинником подальшого удосконалення самоуправління загалом, а також життя територіальних громад міст. Адже більшість населення України проживає саме в містах. Щодо України слід зазначити, що дійсно демократичне міське самоврядування почало формуватися лише наприкінці ХХ століття.

У зв'язку із цим важливим практичним завданням є подальше удосконалення системи міського самоврядування, а важливим теоретичним завданням – належне доктринальне забезпечення цього процесу.

Метою статті є аналіз становлення сучасного міського самоврядування в Україні наприкінці ХХ – на початку ХХІ століть.

Закон Української РСР від 7 грудня 1990 року «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР і місцеве самоврядування» неодноразово зазнавав змін і доповнень (у тому числі змінювалась і його назва) й був чинним до того, як набув юридичної сили чинний нині Закон «Про місцеве самоврядування в Україні». Найтриваліший час Закон 1990 року діяв під назвою «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування», відповідні зміни було внесено 26 березня 1992 року, тоді ж Закон було викладено в новій редакції.

Міське самоврядування з боку його організації загалом й організаційно-правової форми зокрема зазнало лише незначних змін після прийняття Конституції України 1996 року й оновлення кодифікованого закону про місцеве самоврядування. Найбільші зміни стосувались концептуального підходу до місця цього інституту у суспільстві: починаючи із середини 1990-х років воно більше не вважалось інститутом державної влади, а стало все частіше характеризуватися як інститут громадянського суспільства, функціонування якого гарантується державою. Більшість українських фахівців із муніципального права вважають, що публічна влада в Україні представлена двома різновидами: державною владою та місцевим самоврядуванням (муніципальною владою).

Ключові слова: міське самоврядування, місцеве самоврядування, місто, міська територіальна громада, територіальна громада, публічна влада.

Nestor Vitalii. City government in Ukraine at the end of the XX – beginning of the XXI centuries

Municipal government in Ukraine has quite long historical roots. It is an important factor in further improving self-government in general, as well as the life of territorial communities of cities. After all, the majority of Ukraine's population lives in cities. As for Ukraine, it should be noted that truly democratic local self-government began to form only at the end of the twentieth century.

In this regard, an important practical task is to further improve the system of municipal self-government, and an important theoretical task is the proper doctrinal support of this process.

The aim of the article is to analyze the formation of modern urban self-government in Ukraine in the late XX – early XXI centuries.

The Law of the Ukrainian SSR of December 7, 1990 "On Local Councils of People's Deputies of the Ukrainian SSR and Local Self-Government" was repeatedly amended and supplemented (including its name), and was in force until the current Law "On Local Councils of People's Deputies

of the Ukrainian SSR and Local Self-Government in Ukraine". For the longest time, the 1990 Law was entitled "On Local Councils of People's Deputies and Local and Regional Self-Government", the relevant amendments were made on March 26, 1992, at which time the Law was reworded.

Local self-government in terms of its organization in general and organizational and legal form in particular has undergone only minor changes since the adoption of the Constitution of Ukraine in 1996 and the update of the codified law on local self-government. The biggest changes concerned the conceptual approach to the place of this institution in society – since the mid-1990s, it is no longer considered an institution of state power, but has become increasingly characterized as an institution of civil society, the functioning of which is guaranteed by the state. Most Ukrainian municipal law experts believe that public power in Ukraine is represented by two types: state power and local self-government (municipal power).

Key words: city government, local government, city, city territorial community, territorial community, public authority.

Міське самоуправління в Україні має досить давнє історичне коріння. Воно є важливим чинником подальшого вдосконалення самоуправління загалом, а також життя територіальних громад міст. Адже більшість населення України проживає саме в містах.

У зв'язку із цим важливим практичним завданням є подальше вдосконалення системи міського самоврядування, а важливим теоретичним завданням – належне доктринальне забезпечення цього процесу.

В українській юридичній літературі питання історичного розвитку міського самоврядування розкривається як одне з найважливіших у низці монографічних праць як загального характеру (А.Т. Назарко, В.М. Шкабаро), так і спеціального характеру, тобто присвячених окремим інститутам міського самоврядування (меру, міській раді, статутам територіальних громад міст тощо). Майже недослідженими залишаються питання міського самоврядування в компаративному аспекті, виключення становлять лише окремі напрацювання Н.В. Мішиної [1; 2; 3].

Метою статті є аналіз становлення сучасного міського самоврядування в Україні наприкінці ХХ – на початку ХХІ століть.

Щодо України слід зазначити, що дійсно демократичне міське самоврядування почало формуватися лише наприкінці ХХ століття.

Значна кількість дослідників зверталась і продовжує звертатись до історичних

питань, пов'язаних із появою та розвитком місцевого самоврядування загалом і міського самоврядування зокрема. Не є винятком і міське самоврядування.

Незважаючи на те, що питання місцевого самоврядування перебувають у полі зору досить давно, вони здебільшого досліджуються загалом щодо рівня населених пунктів або щодо рівня районів, областей. Привертає увагу, що в українській юридичній літературі досить небагато праць присвячено виключно міському самоврядуванню.

Традиційний підхід, відповідно до якого слід спочатку звернути увагу на історію досліджуваного інституту, а вже потім аналізувати сучасні проблеми й виклики сьогодення. У такому разі дуже часто для їхнього подолання можна звернутися до національного історичного досвіду. Перевагами такого підходу буде, по-перше, те, що цей досвід уже апробовано саме в цій державі, а по-друге, що є можливість ретельно перевірити всі переваги й недоліки такого досвіду. Звернення до національних нормативних документів, публікацій вітчизняних учених, до матеріалів масмедіа не є утрудненим ані з боку мовного бар'єра, ані з боку доступу до цих джерел інформації.

Відомий дослідник питань місцевого самоврядування в Україні професор О.В. Батанов узагальнив, що «у сучасній муніципально-правовій науці майже не викликає сумнівів, що інститут місцевого самоврядування тісно пов'язаний зі стародавнім громадським самоврядуванням і, по суті, генетично сходиться до нього. У своєму історичному розвитку інститут

місцевого самоврядування на європейському континенті пройшов такі етапи, як:

- етап полісної демократії (від VI століття до н.е. до I століття до н.е.);
- римський етап (I століття н.е. – IV століття н.е.);
- етап самоорганізації (IV століття н.е. – кінець XVIII століття);
- сучасний етап (з кінця XVIII століття і дотепер)» [4, с. 248].

Професор О.В. Батанов, досліджуючи історію національного місцевого самоврядування, дійшов висновку, що «хронологічно початок становлення в Україні сучасної системи територіальної організації публічної влади пов'язується з 16 липня 1990 р. – днем ухвалення Декларації про державний суверенітет України. У цьому документі вперше за роки існування соціалістичної системи було проголошено відмову від радянської системи публічної влади, декларувався намір запровадити демократичні засади й принципи її організації» [4, с. 272].

Автори одного з найпопулярніших підручників із муніципального права України висловлюють аналогічну думку. Вони узагальнили, що «початок реальному відродженню місцевого самоврядування у сучасних умовах поклали Декларація про державний суверенітет України й прийнятий на її основі й відповідно до неї Закон УРСР від 7 грудня 1990 р. «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР і місцеве самоврядування». Цей Закон вперше в умовах Союзу РСР і радянської влади проголосував принципи місцевого самоврядування та відмову від принципу «демократичного централізму» у відносинах між радами різних рівнів» [5, с. 21].

Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р. не містила положень про місцеве самоврядування. В її положеннях згадувалися лише місцеві бюджети (в контексті податкових надходжень до них, Розділ VI «Економічна самостійність») і місцеві Ради Української РСР (у контексті того, що «Повновладдя народу України реалізується на основі Конституції Республіки як безпосередньо, так і через

народних депутатів, вибраних до Верховної та місцевих Рад Української РСР» [6]). Варто підкреслити, що в Декларації був Розділ III «Державна влада», однак розділу, присвяченого місцевому самоврядуванню повністю або частково, не було.

Закон Української РСР від 7 грудня 1990 р. «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР і місцеве самоврядування» неодноразово зазнавав змін і доповнень (у тому числі змінювалась і його назва) і був чинним до того, як набув юридичної сили чинний нині Закон «Про місцеве самоврядування в Україні». Найтриваліший час Закон 1990 р. діяв під назвою «Про місцеві Ради народних депутатів і місцеве й регіональне самоврядування», відповідні зміни було внесено 26 березня 1992 р., тоді ж Закон було викладено в новій редакції.

Закон 1990 р. у першій редакції передбачав, що:

«Місцеве самоврядування в Українській РСР – це територіальна самоорганізація громадян для самостійного розв'язання безпосередньо або через державні й громадські органи, які вони вибирають, усіх питань місцевого життя, виходячи з інтересів населення, на основі законів Української РСР і власної фінансово-економічної бази.

Територіальну основу місцевого самоврядування становлять сільрада, селище, район, місто, район у місті, область» [7].

Отже, самоуправління в містах почало реформуватися в напрямі його подальшої демократизації (саме такий напрям було запроваджено у СРСР рухом під назвою «перебудова»).

Приблизно через пів року після проголошення незалежності України Закон було викладено в новій редакції, а його назву оновлено. З боку нашого дослідження вагоме те, що положення Закону були угруповані на ті, що мали відношення до місцевого самоврядування, та ті, що регламентували регіональне самоврядування. Самоуправління в містах охоплювалось поняттям «місцеве самоврядування». Відповідно до оновленого тексту Закону:

«Місцеве самоврядування в Україні – це територіальна самоорганізація громадян для самостійного розв’язання безпосередньо або через органи, які вони вибирають, усіх питань місцевого життя в межах Конституції України, законів України й власної фінансово-економічної бази.

Територіальну основу місцевого самоврядування становлять сільрада, селище, місто.

Органами місцевого самоврядування є сільські, селищні, міські Ради народних депутатів» [8].

В обох редакціях Закону 1990 р. не йшлося окремо про місцеве самоврядування в містах. Усі положення, які стосувались організації самоуправління в них, викладались спільно з аналогічними положеннями для деяких інших адміністративно-територіальних одиниць (наприклад, Глава 1 Розділу III «Державні органи місцевого самоврядування» охоплювала порядок формування, функції та загальну компетенцію всіх місцевих Рад народних депутатів тощо). Певним винятком були статті, які передбачали організацію місцевого самоврядування в районах у містах.

Цікавий той факт, що одним з основних принципів місцевого й регіонального самоврядування стаття 3 передбачала принцип «оптимальної децентралізації». У наступних кодифікованих законах про місцеве самоврядування він уже не згадувався, а до децентралізації публічної влади звернулись лише у 2014 р.

Ознайомлення з текстом обох редакцій Закону 1990 р. свідчить про те, що протягом його чинності відбувалися пошуки демократичної побудови системи місцевого самоврядування, яке було б відокремленим від органів державної влади. Вище було наведено назву одного з розділів цього Закону, в якій згадувались «державні органи місцевого самоврядування».

Місцеве самоврядування поки що не розглядалось як прояв муніципальної влади – різновиду публічної влади.

Відповідно до законодавства, яке було чинним до прийняття Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», місцеве самоврядування в містах було віднесено до базового рівня місцевого самоврядування. Система місцевого самоврядування передбачала наявність таких органів, які утворювались і функціонували в межах міст, як:

– міські й районні в містах Ради народних депутатів;

– органи територіального громадського самоврядування (будинкові, вуличні тощо комітети).

Також передбачалось створення виконавчих комітетів як міських, так і районних у містах Рад народних депутатів. Вони вважались виконавчими й розпорядчими органами Рад, які були підзвітні й підпорядковані відповідним Радам. У складі виконавчих комітетів діяли відділи й управління.

Отже, місцеве самоврядування з боку його організації загалом й організаційно-правової форми зокрема зазнало лише незначних змін після прийняття Конституції України 1996 р. та оновлення кодифікованого закону про місцеве самоврядування. Найбільші зміни стосувались концептуального підходу до місця цього інституту у суспільстві: починаючи із середини 1990-х рр. воно більше не вважалось інститутом державної влади, а стало все частіше характеризуватися як інститут громадянського суспільства, функціонування якого гарантується державою. Більшість українських фахівців із муніципального права вважають, що публічна влада в Україні представлена двома різновидами: державною владою та місцевим самоврядуванням (муніципальною владою).

ЛІТЕРАТУРА:

1. Мішина Н.В. Деякі особливості муніципального управління в Лондоні. *Актуальні проблеми держави і права* : збірник наукових праць. Вип. 22. Одеса : Юридична література, 2004. С. 229–233.

2. Мішина Н.В. Органи самоорганізації населення в Україні: типологія та класифікація. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. Том XXVI. Одеса, 2020. С. 81–89.

3. Мішина Н.В. Муніципальне управління в столиці Великобританії – Лондоні. *Юридичний вісник*. 2015. № 3. С. 260–265.

4. Батанов О.В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики : монографія. Київ : Видавництво «Юридична думка», 2010. 656 с.

5. Погорілко В.Ф., Баймуратов М.О., Бальций Ю.Ю. та ін. Муніципальне право України : підручник. 2-ге вид., доп. Київ : Правова Єдність, 2009. 720 с.

6. Декларація про державний суверенітет України : Декларація Верховної Ради Української Радянської Соціалістичної Республіки від 16.07.1990 р. № 55-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-12#Text>.

7. Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР і місцеве самоврядування : Закон Української РСР від 7 грудня 1990 року № 533-XII. База даних «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/533-12>.

8. Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування : Закон України від 26 березня 1992 року № 2234-XII. База даних «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2234-12>.

REFERENCES:

1. Mishyna N.V. (2004) Deiaki osoblyvosti munitsypalnoho upravlinnia v Londoni [Some features of municipal administration in London]. Aktualni problemy derzhavy i prava: Zb. nauk. prats. Vyp. 22. Odesa: Yurydychna literatura, P. 229– 233 [in Ukrainian].

2. Mishyna N.V. (2020) Orhany samoorhanizatsii naseleння v Ukraini: typolohiia ta klasyfikatsiia [Bodies of self-organization of the population in Ukraine: typology and classification]. Naukovi pratsi Natsionalnoho universytetu «Odeska yurydychna akademiia». Tom XXVI. Odesa, 2020. P. 81–89 [in Ukrainian].

3. Mishyna N.V. (2015) Munitsypalne upravlinnia v stolytsi Velykobrytanii – Londoni [Municipal administration in the capital of Great Britain – London]. Yurydychnyi visnyk. No. 3. P. 260–265 [in Ukrainian].

4. Batanov O.V. (2010) Munitsypalna vlada v Ukraini: problemy teorii ta praktyky [Municipal power in Ukraine: problems of theory and practice]: monohrafiia. Kyiv: Vydavnytstvo «Iurydychna dumka». 656 s. [in Ukrainian].

5. Pohorilko V.F., Baimuratov M.O., Baltysi Yu.Yu. ta in. (2009) Munitsypalne pravo Ukrainy [Municipal law of Ukraine]: pidruchnyk. 2-he vyd., dop. Kyiv: Pravova Yednist. 720 s. [in Ukrainian].

6. Deklaratsiia pro derzhavnyi suverenitet Ukrainy [Declaration on State Sovereignty of Ukraine], Deklaratsiia Verkhovnoi Rady Ukrainskoi Radianskoi Sotsialistychnoi Respubliky vid 16.07.1990 r. No. 55-XII (1990). Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-12#Text> [in Ukrainian].

7. Pro mistsevi Rady narodnykh deputativ Ukrainskoi RSR i mistseve samovriaduvannia [On local Councils of People’s Deputies of the Ukrainian SSR and local self-government]: Zakon Ukrainskoi RSR vid 7 hrudnia 1990 roku No. 533-XII (1990). Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/533-12> [in Ukrainian].

8. Pro mistsevi Rady narodnykh deputativ ta mistseve i rehionalne samovriaduvannia [On local Councils of People’s Deputies and local and regional self-government]: Zakon Ukrainy vid 26 bereznia 1992 roku No. 2234-XII (1992). Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2234-12> [in Ukrainian].

НОТАТКИ

КИЇВСЬКИЙ ЮРИДИЧНИЙ ЖУРНАЛ

Випуск 2

Коректура • Ірина Миколаївна Чудеснова

Комп'ютерна верстка • Наталія Сергіївна Кузнєцова

Формат 60x84/8. Гарнітура Times New Roman.
Папір офсет. Цифровий друк. Ум.-друк. арк. 6,98. Замов. № 1022/409. Наклад 100 прим.

Видавництво і друкарня – Видавничий дім «Гельветика»

65101, Україна, м. Одеса, вул. Інглєзі, 6/1

Телефони: +38 (095) 934 48 28, +38 (097) 723 06 08

E-mail: mailbox@helvetica.ua

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи

ДК № 7623 від 22.06.2022 р.