

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2020.1.22>**Леся Миськів,**

докт. юрид. наук, доцент,

професор кафедри міжнародного права та порівняльного правознавства

Київського міжнародного університету

## ДО ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ «СИСТЕМА СУБ'ЄКТІВ ДЕЙНСТИТУАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ»

У статті на основі аналізу наукових поглядів вчених надано власне визначення поняття «система суб'єктів дейнституалізації в Україні». Визначено, що під системою суб'єктів дейнституалізації в Україні слід розуміти сукупність органів державної влади, які відповідно до норм чинного законодавства є самостійними, організаційно відокремленими ланками державного апарату, кожна з яких виконує власні, специфічні функції у відповідній сфері суспільних відносин, задля чого наділена певним адміністративно-правовим статусом. Разом із тим самостійність вказаних суб'єктів не виключає можливість та необхідність їх взаємодії між собою задля досягнення кінцевої мети, яка стоїть перед ними у сфері дейнституалізації. Запропоновано авторське бачення щодо класифікації суб'єктів дейнституалізації в Україні. Відзначено, що велика кількість суб'єктів дейнституалізації призводить до того, що їх повноваження досить часто дублюються, що шкодить якісному виконанню їх функцій в окресленій сфері суспільних відносин. З'ясовано, що в залежності від обсягу повноважень, особливостей їх реалізації система суб'єктів дейнституалізації в Україні може бути представлена таким чином: 1) вищі органи влади: Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України; 2) центральні органи виконавчої влади, безпосередньо відповідальні за дейнституалізацію: Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство соціальної політики України, Міністерство освіти і науки України; 3) допоміжні державні суб'єкти дейнституалізації, відповідальні за окремі аспекти реформування інституційного догляду та виховання дітей, позбавлених батьківського піклування: Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, Міністерство внутрішніх справ України, Міністерство фінансів України, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, Міністерство інформаційної політики України, Національна поліція України, Державна служба статистики України, Державний комітет телебачення і радіомовлення України, Національне агентство України з питань державної служби.

Наголошено на важливості та необхідності оптимізації системи суб'єктів дейнституалізації в Україні.

**Ключові слова:** система, суб'єкт, органи державної влади, дейнституалізація, оптимізація, повноваження.

**Постановка проблеми.** Інноваційна за змістом і характером динаміка світових тенденцій розвитку суспільних процесів потребує від України, як і від усього людства, нової світоглядної парадигми – єдиного суспільства, яке включає людей із різноманітними проблемами. Сучасною світовою тенденцією є прагнення до дейнституалізації. Формується нова культура й освітня норма – повага та бажання допомогти дітям, які через певні життєві обставини лишилися без батьківського піклування [1, с. 57]. Однак, на відміну від провідних країн світу, в нашій державі в частині догляду і виховання дітей, позбавлених батьківського піклування, застосовується переважно інституційна система, що протягом багатьох років не отримувала суттєвих змін і перетворень. Такий підхід

має низку недоліків, зокрема не забезпечує належного рівня соціалізації дитини, на чому неодноразово наголошували як представники наукових кіл, так і громадські діячі. Однією із проблем дейнституалізації в Україні залишається недосконала діяльність уповноважених суб'єктів у цій сфері, що, у свою чергу, вимагає здійснення активних наукових пошуків у даному напрямку.

**Стан дослідження.** Протягом останніх років проблема дейнституалізації в Україні неодноразово потрапляла в поле зору різних науковців. Зокрема, на неї звертали увагу: О. Вербілович, С. Глузман, С. Архипова, Н. Мартовицька, Ю. Горемікіна, С. Сегал, А. Гель, Г. Семаков, С. Нечипоренко, К. Комарова, Л. Ільковець та багато інших. Однак, незважаючи на чималу кількість наукових

розробок, у науковій літературі досі відсутні комплексні дослідження, присвячені системі суб'єктів деінституалізації в Україні.

**Мета статті** – визначити сутність поняття «система суб'єктів деінституалізації в Україні».

**Виклад основного матеріалу.** Вирішення поставленого наукового завдання здається неможливим без розкриття змісту таких понять, як «суб'єкт», «система» та «система державних органів». Поняття «суб'єкт» (від лат. *subjectus* – що лежить в основі) вживалось ще Аристотелем, а також у середні віка в розумінні субстанції. Тільки із 17 століття воно починає використовуватись у сучасному значенні, тобто як позначення психолого-теоретико-пізнавального Я, що протиставляється чомусь іншому – не-Я, предмету, об'єкту, або як позначення об'єктивованого Я, тобто індивіда, якому протистоїть, протиставляється об'єкт, та який направляє на цей об'єкт своє пізнання або дію – у цьому відношенні він виступає як «суб'єкт пізнання», «суб'єкт дії» [2, с. 441].

У великому тлумачному словнику сучасної української мови слово «суб'єкт» тлумачать у таких значеннях: 1) істота, здатна до пізнання навколишнього світу, об'єктивної дійсності й до цілеспрямованої діяльності; 2) особа, група осіб, організація і т. ін., яким належить активна роль у певному процесі, акті; 3) особа чи організація як носій певних прав та обов'язків; 4) людина як носій певних фізичних і психічних якостей; людина як об'єкт дослідження; 5) людина, особа тощо [3, с. 1408]. О.М. Федорчук, досліджуючи філософський зміст категорії «суб'єкт», виділяє такі його головні ознаки: зокрема, на думку автора, суб'єкт – це: а) індивід або асоціація індивідів, б) він здатний вчиняти дії, в) здатний усвідомлювати мету і наслідки своєї діяльності [4, с. 73].

У юридичній літературі традиційно використовується поняття «суб'єкт права». Так, І.С. Окунев вважає, що суб'єкт права – це потенційний учасник правовідносин, розглянутий законодавцем у статичному стані, з погляду володіння ним правосуб'єктністю, а суб'єкт правовідносин – це особа, визнана суб'єктом права, але яка виступає в якості вже не потенційного носія суб'єктивних прав та юридичних обов'язків, а дійсного учасника самого процесу дії норм, реалізації правосуб'єктності [5, с. 23; 6]. Разом із тим варто вказати, що слід розмежовувати поняття «суб'єкт правовідносин» та «суб'єкт права». Так, О.Ф. Скакун під суб'єктом правовідносин розуміє індивідуальних або колективних суб'єктів права, які використо-

вують свою правосуб'єктність у конкретних правовідносинах, виступаючи реалізаторами суб'єктивних прав та юридичних обов'язків, повноважень і юридичної відповідальності [7, с. 518]. У свою чергу, під суб'єктом права, як пише Ю.С. Шемшученко, розуміє учасника правовідносин як носія юридичних прав та обов'язків. Ним може бути фізична чи юридична особа, що наділена правосуб'єктністю, тобто можливістю і здатністю бути суб'єктом правовідносин з усіма правовими наслідками [8, с. 860].

Виходячи з наведеного визначення суб'єкта, в найбільш загальному розумінні це певний учасник правовідносин, який наділений сукупністю певних суб'єктивних прав та юридичних обов'язків. Продовжуючи наукове дослідження, слід вказати, що суб'єктами деінституалізації в Україні є певні органи державної влади, що вимагає дослідження сутності останніх. При цьому розглядаючи поняття «державні органи», варто зазначити, що воно свого законодавчого визначення не отримало, що зумовлює наявність чималої кількості підходів щодо його тлумачення. При цьому, як влучно зауважує О.Ф. Скакун, у літературі використовуються терміни «орган держави» й «орган державної влади». Орган держави – це одна особа чи організована група посадових осіб і державних службовців, що володіють юридично визначеною державно-владною компетенцією для виконання завдань і функцій держави. При цьому вчена наводить ознаки органу держави: 1) формується державою чи безпосередньо народом відповідно до закону та функціонує на його основі; 2) має передбачені конституцією чи іншими законами спеціальні завдання та функції, які здійснює від імені держави; 3) має державно-владні повноваження, що дозволяють йому використовувати юридично обов'язкові дії: видавати нормативні й індивідуальні акти; здійснювати контроль за точним і неухильним виконанням вимог, передбачених цими актами; забезпечувати та захищати ці вимоги від порушень шляхом застосування заходів виховання, переконання, стимулювання, державного примусу – в разі потреби; 4) взаємодіє з іншими органами в процесі реалізації своїх повноважень, керуючись принципом «дозволено лише те, що прямо передбачено законом»; 5) складається зі службовців, що перебувають в особливих правовідносинах з органом і один з одним: обсяг їх повноважень і порядок їх використання встановлюються законом та одержують конкретизацію в посадових інструкціях, штатних розкладах та ін.; 6) має необхідну матеріальну базу – казенне майно, що знаходиться в його опе-

ративному управлінні; свій рахунок у банку; джерело фінансування – державний бюджет; 7) має організаційну структуру, територіальний масштаб діяльності, систему службової підзвітності та службову дисципліну [7, с. 131].

У свою чергу, В.В. Копейчиков пропонує розуміти державний орган як такий, що має свою структуру й організований державою чи безпосередньо народом колектив державних службовців, який (орган) наділений державними владними повноваженнями, має притаманну йому структуру і здійснює державно-організаторські, розпорядчі, судові та інші функції відповідно до свого призначення [9, с. 79]. К.Г. Волінка вважає, що державний орган – це складовий елемент механізму держави, який безпосередньо здійснює функції держави та наділений владними повноваженнями. Державні органи взаємозв'язані відношеннями субординації. Система всіх державних органів складає апарат держави [10, с. 74]. Далі автор зазначає, що Державний орган являє собою відносно самостійну, структурно відособлену ланку державного апарату, створювану державою з метою здійснення певного виду державної діяльності, наділену відповідною компетенцією, що спирається у процесі реалізації своїх повноважень на організаційну, матеріальну і примусову силу держави [10, с. 74].

У сфері адміністративно-правової теорії органи влади, як правило, зоглядаються в контексті виконавчої гілки влади. Так, Ю.П. Битяк, аналізуючи систему органів виконавчої влади, пише, що орган виконавчої влади становить собою організацію – колектив людей – державних службовців, який сформований шляхом їх призначення або конкурсного відбору на посаду для здійснення конкретної виконавчо-розпорядчої діяльності в юридично-владній формі. У рамках колективу даного органу між структурними підрозділами і службовцями розподілені повноваження і відповідальність за доручену справу, встановлені та розвиваються різні організаційно-правові зв'язки [11, с. 66]. Як наголошує Н.Р. Нижник, органи виконавчої влади – це сукупність, хоча в цілому й однорідних державних органів, але таких, що суттєво відрізняються один від одного характером компетенції та організаційної структури, специфікою форм діяльності [12, с. 168; 13]. Розвиваючи цю думку, Л.В. Коваль зазначає, що органи виконавчої влади України – це не просто спільність однорідних одиниць, а цілісна система, тобто така сукупність органів, у якій всі складові частини взаємопов'язані і водночас складають самостійні підсистеми орга-

нів зі своїми особливостями завдань, організаційної структури, функцій, компетенції та з визначеною автономією кожного окремого органу [14, с. 38; 13].

У своїй сукупності органи державної влади у сфері деінституалізації складають певну «систему», а тому задля того, щоб розкрити зміст поняття «система суб'єктів деінституалізації в Україні» повною мірою, необхідно також з'ясувати сутність понять «система». У тлумачному словнику В.І. Даля слово «система» тлумачать як план, порядок розташування частин цілого, накреслений пристрій, хід чого-небудь у послідовному, зв'язаному порядку [15, с. 741]. Філософи визначають поняття «система» (від грец. *systema* – ціле) як об'єднання деякого розмаїття в єдине і чітко розчленоване ціле, елементи якого по відношенню до цілого та іншим частинам займають відповідні їм місця [2, с. 415]. В.Л. Петрушенко визначає систему як складне цілісне утворення, внутрішні зв'язки між елементами якого набагато інтенсивніші, ніж між цими елементами та середовищем. При цьому, наголошує вчений, існує декілька підходів до визначення системи: 1) сукупність сталих елементів, пов'язаних між собою єдиною структурою; 2) сукупність сталих елементів, пов'язаних настільки органічно, що, впливаючи на окремі елементи системи, вони змінюють й інші; 3) сукупність сталих елементів, що утворює так звану системну якість (властивості, які характеризують систему як цілісне утворення, але не притаманні їй окремо взятим елементам) [16, с. 190].

Слід також відзначити позицію В.С. Тюхтіна, який до основних характеристик системи відносить: 1) елементи, які мають реальні обов'язки між собою; 2) наявність саме системоутворюючих, а не будь-яких зв'язків; 3) неадитивність властивостей системи якостям її окремих елементів [17, с. 48]. У свою чергу, відома українська вчена Л. Луць вказує, що «система» – це цілісна сукупність (комплекс) закономірно розташованих та взаємопов'язаних і взаємодіючих елементів [18, с. 48]. До основних ознак системи автор відносить такі: 1) комплексність (сукупність) елементів; 2) впорядкованість та подільність елементів; 3) наявність зв'язків між ними; 4) наявність цілісних властивостей. Тож будь-яка система представляє собою певну сукупність елементів, які знаходяться у взаємозв'язку між собою та доповнюють одне одного.

### Висновки

Отже, завершуючи представлене наукове дослідження, слід узагальнити, що під

системою суб'єктів деінституалізації в Україні слід розуміти сукупність органів державної влади, які відповідно до норм чинного законодавства є самостійними, організаційно відособленими ланками державного апарату, кожна з яких виконує власні, специфічні функції у відповідній сфері суспільних відносин, задля чого наділена певним адміністративно-правовим статусом. Разом із тим самостійність вказаних суб'єктів не виключає можливість та необхідність їх взаємодії між собою задля досягнення кінцевої мети, яка стоїть перед ними у сфері деінституалізації. У залежності від обсягу повноважень, особливостей їх реалізації система суб'єктів деінституалізації в Україні може бути представлена таким чином: 1) вищі органи влади: Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України; 2) центральні органи виконавчої влади, безпосередньо відповідальні за деінституалізацію: Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство соціальної політики України, Міністерство освіти і науки України; 3) допоміжні державні суб'єкти деінституалізації, відповідальні за окремі аспекти реформування інституційного догляду та виховання дітей, позбавлених батьківського піклування: Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, Міністерство внутрішніх справ України, Міністерство фінансів України, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, Міністерство інформаційної політики України, Національна поліція України, Державна служба статистики України, Державний комітет телебачення і радіомовлення України, Національне агентство України з питань державної служби.

Ураховуючи досить великий перелік суб'єктів деінституалізації, слід відмітити, що в нормах чинного законодавства можна зустріти дублювання їх повноважень, що, беззаперечно, тільки шкодить і заважає реалізації їх функцій у цій сфері. А тому, на нашу думку, сьогодні постала гостра необхідність в оптимізації системи суб'єктів деінституалізації в Україні. А відтак це питання потребує більшої уваги як із боку законодавця, так і з боку вітчизняних науковців.

#### Список використаних джерел:

1. Усенко О. Упровадження інклюзивної освіти на базі середньої загальноосвітньої школи. *Директор школи, ліцею, гімназії*. 2010. № 5. С. 57–60.

*The article, based on the analysis of scientific views of scientists, gives its own definition of the concept "system of subjects of deinstitutionalization in Ukraine". It is determined that under the system of subjects of deinstitutionalization in Ukraine should be understood the set of bodies of state power, which according to the*

2. *Философский энциклопедический словарь*. Москва : ИНФРА-М, 2012. 576 с.

3. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод., допов. та CD) / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. Київ ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2009. 1736 с.

4. Трофімчук А.А. Адміністративні правопорушення у сфері інтелектуальної власності: законодавчі аспекти. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична : збірник наукових праць / Головний редактор Б.В. Шур*. Львів : ЛьвДУВС, 2010. Вип. 3. С. 232–235.

5. Окунев І.С. Загально-теоретичні засади правового статусу суб'єкта права : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2009. 222 с.

6. Стремоухов А. Юридический статус специального субъекта права (теоретико-правовой аспект) : дис... канд. юрид. наук : 12.00.01 : Санкт Петербург, 2002. 215 с.

7. Скакун О.Ф. Теорія держави і права (Енциклопедичний курс) : підручник. Видання 2-е, перероблене і доповнене. Харків : Еспада, 2009. 752 с.

8. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. Ю.С. Шемшученка. Київ : Юрид. думка, 2007. 992 с.

9. Колодій А.М. Теорія держави і права. Київ : Юрінформ, 1995. 185 с.

10. Волинка К.Г. Теорія держави і права : навч. посіб. Київ : МАУП, 2003. 240 с.

11. Адміністративное право Украины. 2-е изд., перераб. и доп. А37 : учебник для студентов высш. учеб. заведений юрид. спец. / Ю.П. Битяк, В.В. Богуцкий, В.Н. Гаращук и др. ; под ред. проф. Ю.П. Битяка. Харьков : Право, 2003. 576 с.

12. Нижник Н.Р. Природа та зміст адміністративної реформи в Україні / Реформування державного управління в Україні : Проблеми і перспективи. 268 с.

13. Лата Н.Ф. Адміністративно-правове регулювання нормотворчої діяльності органів виконавчої влади : дис... канд. юрид. наук : 12.00.07 ; Київський національний торговельно-економічний ун-т. Київ, 2004. 200 арк.

14. Коваль Л.В. Адміністративне право: Курс лекцій. Київ : Вентурі, 1998. 208 с.

15. Даль В.И. Толковый словарь русского языка: иллюстрированное издание. Москва : Эксмо, 2011. 896 с.

16. Петрушенко В. Філософський словник: терміни, персоналії, сентеції. Львів : «Магнолія 2006», 2011. 352 с.

17. Тюхтин В.С. Системно-структурный подход и специфика философского знания. *Вопросы философии*. 1968. № 11. С. 42–51.

18. Луць Л. Критерії системного аналізу – методологічні основи дослідження правової системи. *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. 2001. Вип. 36. С. 48–50.

norms of the current legislation are independent, organizationally separated links of the state apparatus, each of which performs its own, specific functions in the respective sphere of public relations, and administrative and legal status. At the same time, the independence of these entities does not exclude the possibility and necessity of their interaction with each other in order to achieve the ultimate goal that they face in the field of deinstitutionalization. The author's vision on the classification of subjects of deinstitutionalization in Ukraine is offered. It is noted that a large number of subjects of deinstitutionalization leads to the fact that their powers are often duplicated, which impairs the qualitative performance of their functions in the defined sphere of public relations. It has been found out that depending on the scope of powers and peculiarities of their implementation, the system of entities of deinstitutionalization in Ukraine can be represented as follows: 1) higher authorities: the Verkhovna Rada of Ukraine, the President of Ukraine, the Cabinet of Ministers of Ukraine; 2) central executive bodies directly responsible for the deinstitutionalization: Ministry of Health of Ukraine, Ministry of Social Policy of Ukraine, Ministry of Education and Science of Ukraine; 3) auxiliary state entities of deinstitutionalization responsible for certain aspects of reforming institutional care and upbringing of children deprived of parental care: Ministry of Regional Development, Construction and Housing and Communal Services of Ukraine, Ministry of Internal Affairs of Ukraine, Ministry of Finance of Ukraine, Ministry of Economic Development and Trade Of Ukraine, Ministry of Information Policy of Ukraine, National Police of Ukraine, State Statistics Service of Ukraine, State Committee on Television and Broadcasting of Ukraine National Agency of Ukraine on Civil Service. The importance and necessity of optimization of the system of subjects of deinstitutionalization in Ukraine is emphasized.

**Key words:** system, subject, public authorities, deinstitutionalization, optimization, powers.