

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ПРАВОВИХ НАУК УКРАЇНИ

НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ
ДЕРЖАВНОГО БУДІВНИЦТВА
ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Державне будівництво та місьцеве самоврядування

Збірник наукових праць

Видається з 2001 року

Випуск 35

Харків
«Право»
2018

*Рекомендовано до друку вченою радою НДІ державного
будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України
(протокол № 4 від 16.04.2018 р.)*

Свідоцтво про державну реєстрацію серія КВ № 10466 від 29.09.2005 р.

*Наказом Міністерства освіти і науки України від 09.03.2016 р. № 241
збірник включено до Переліку наукових фахових видань України*

Збірник індексується в Google Scholar

Державне будівництво та місцеве самоврядування : зб.
наук. пр. / редкол.: С. Г. Сergyogina та ін. — Харків : Право,
2018. — Вип. 35. — 314 с.

Засновник

Національна академія правових наук України,
Науково-дослідний інститут державного
будівництва та місцевого самоврядування

Видавець

Науково-дослідний інститут державного
будівництва та місцевого самоврядування

Редакційна колегія:

С. Г. Сergyogina, д-р юрид. наук, проф. (головний редактор);
І. І. Бодрова, канд. юрид. наук, доц. (заступник головного редак-
тора); *Ю. Г. Барабаш*, д-р юрид. наук, проф.; *Ю. П. Битяк*, д-р
юрид. наук, проф.; *В. М. Гаращук*, д-р юрид. наук, проф.; *Л. М. Ге-
расіна*, д-р соціол. наук, проф.; *В. П. Колісник*, д-р юрид. наук,
проф.; *Д. В. Лук'янов*, д-р юрид. наук, доц.; *П. М. Лобченко*, д-р
юрид. наук, проф.; *М. І. Панов*, д-р юрид. наук, проф.; *О. В. Петри-
шин*, д-р юрид. наук, проф.; *П. М. Рабінович*, д-р юрид. наук,
проф.; *Г. В. Чапала*, канд. юрид. наук, ст. наук. співроб.; *І. В. Яко-
влюк*, д-р юрид. наук, проф.

Іноземні члени редакційної колегії:

П.-А. Альбрехт, д-р юрид. наук, проф. (Німеччина)

Відповідальний за випуск *І. І. Бодрова*

Адреса редакційної колегії:

61002, Харків, вул. Чернишевська, 80
Тел. (057) 700 36 69. E-mail: ndi_db_ms@ukr.net

© Науково-дослідний інститут
державного будівництва
та місцевого самоврядування, 2018
© Видавництво «Право», 2018

О. М. Буханевич, доктор юридичних наук,
доцент, завідувач лабораторії НДІ державно-
го будівництва та місцевого самоврядування
НАПрН України

Створення навчально-наукової лабораторії дослідження проблем публічного адміністрування та децентралізації влади

Процеси державотворення, які сьогодні відбуваються в Україні, вимагають ефективного функціонування системи публічного адміністрування, яке є важливим механізмом формування й реалізації державної політики на всіх рівнях. Однак нині діюча система публічного адміністрування в Україні залишається неефективною, корумпованою та внутрішньо суперечливою. Недієва система центральних і місцевих органів виконавчої влади, неефективне місцеве самоврядування, недостатній рівень послуг на місцевому рівні є деструктивними елементами в організації ефективної системи публічного адміністрування й суттєвою перешкодою на шляху до позитивних змін у суспільстві та державі.

Однією з ключових засад розвитку публічного адміністрування є децентралізація, яка передбачає передачу повноважень від центральної державної влади на нижні рівні управління. Успішна реалізація реформи децентралізації є вкрай необхідною для України. Однак вітчизняне законодавство, що регулює питання здійснення децентралізації в Україні, містить істотні про-

галини, які унеможливають успішне проведення цієї реформи на практиці. Крім того, на практиці за умов децентралізації в Україні існує загроза виникнення суперечностей між центром і регіонами, яка пов'язана із намаганням центру зберегти владні повноваження. Загалом існує проблема співвідношення задекларованих цілей реформи децентралізації, практичних можливостей держави щодо її забезпечення й готовності населення позитивно сприймати такі зміни.

Всі ці проблеми потребують детального опрацювання вченими-теоретиками й відповідного законодавчого вдосконалення з метою ефективного поєднання та прийняттого співвідношення теоретичних положень децентралізації з практичними можливостями суспільства та держави.

У зв'язку з цим Науково-дослідним інститутом державного будівництва та місцевого самоврядування Національної академії правових наук України спільно з Хмельницьким університетом управління та права створено Навчально-наукову лабораторію дослідження проблем публічного адміністрування та децентралізації влади. Основним завданням Лабораторії є проведення наукових досліджень проблем реалізації політики у сфері публічного адміністрування та децентралізації влади, визначення шляхів удосконалення правового регулювання організації та діяльності органів влади та місцевого самоврядування. Завідувачем лабораторії призначено доктора юридичних наук, доцента, заслуженого юриста України Олександра Миколайовича Буханевича. До дослідження Лабораторія залучає науковців і практичних фахівців, які вивчають різні аспекти проблем публічного адміністрування й децентралізації влади.

Усі напрями діяльності Лабораторії здійснюються за науково-методичної підтримки Науково-дослідного інституту державного будівництва та місцевого самоврядування Національної академії правових наук України й організаційного, матеріально-технічного і кадрового забезпечення Хмельницького університету управління та права.

За недовгий час існування Лабораторія продемонструвала значні досягнення в роботі. Так, Лабораторією здійснюються

дослідження проблем публічного адміністрування та децентралізації влади на монографічному рівні, зокрема, підготовлено колективну монографію «Публічна влада в Україні: проблемні аспекти та шляхи вдосконалення». У монографії розглядаються проблеми конституційно-правового регулювання статусу українського Парламенту, особливості становлення та сучасний стан функціонування інституту Президента в Україні; визначаються проблемні аспекти функціонування органів виконавчої влади; розкривається політико-правова природа органу конституційного контролю в Україні – Конституційного Суду України, його місце в державному механізмі й роль у становленні правової держави; досліджуються інституційно-правові основи місцевого самоврядування в Україні й подаються практичні рекомендації щодо оптимізації й вдосконалення взаємодії органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади; окреслюються основні напрями реформування територіальної організації публічної влади на місцевому рівні; аналізується специфіка фінансового забезпечення функціонування місцевого самоврядування в Україні в умовах децентралізації; висвітлюються проблемні аспекти забезпечення ефективності громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування; здійснюється дослідження правової природи безпосереднього народовладдя як форми публічної влади. З урахуванням позитивного зарубіжного досвіду й реалій сьогодення в монографії визначаються конкретні шляхи розв'язання правових проблем організації й функціонування публічної влади в Україні.

Також Лабораторією спільно з Хмельницькою обласною радою, Хмельницьким університетом управління та права, Хмельницьким центром розвитку місцевого самоврядування, за підтримки Європейського Союзу та його країн-членів: Данії, Естонії, Німеччини, Польщі й Швеції підготовлено та видано практичний посібник «Настільна книга старости об'єднаної територіальної громади», призначений для практичної допомоги старостам об'єднаних територіальних громад у здійсненні ними своїх повноважень.

Дослідження проблем публічного адміністрування й децентралізації влади здійснюється на рівні докторських і кандидатських дисертацій. Крім того, із зазначеної проблематики співробітники Лабораторії готують фахові наукові статті й здійснюють підготовку студентів юридичного факультету до конкурсів наукових робіт.

З моменту створення Навчально-науковою лабораторією дослідження проблем публічного адміністрування та децентралізації влади організовано й проведено Всеукраїнську науково-практичну інтернет-конференцію «Правові засади організації та здійснення публічної влади», спрямовану на об'єднання зусиль науковців і практиків у розв'язанні теоретичних та практичних проблем публічної влади, а також вироблення рекомендацій щодо вдосконалення чинного законодавства, що регулює порядок організації та здійснення публічної влади в Україні.

Співробітники Лабораторії взяли участь у засіданні круглого столу «Стратегія реформування публічної служби в Україні», присвяченого 100-річчю запровадження державної служби в Україні, який був організований Хмельницькою обласною державною адміністрацією спільно із Міжрегіональним управлінням Нацдержслужби у Вінницькій, Житомирській та Хмельницькій областях, Хмельницьким університетом управління та права та Хмельницьким центром перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій. Під час роботи круглого столу обговорювались актуальні питання публічної служби як адміністративно-процесуальної системи реалізації цінностей і цілей суспільства, надання публічних послуг як основної функції публічної служби в сервісній державі, державної кадрової політики та публічної служби в сфері освіти, формування інституційного лідерства у сфері публічної служби України, реалізації концепції децентралізації в Україні на сучасному етапі розвитку, забезпечення результативності діалогу органів публічної влади й громадськості.

Також співробітники Лабораторії взяли участь в організації та роботі Всеукраїнського форуму старост об'єднаних територіальних громад, під час якого здійснювався обмін досвідом, презентувались кращі практики й обговорювались можливості розвитку територіальних громад. У заході взяли участь старости з різних регіонів України, керівники міжнародних програм та експерти з реформи децентралізації (м. Хмельницький, Хмельницький університет управління та права).

Лабораторія тісно співпрацює із Хмельницьким центром перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій. Зокрема, співробітники Лабораторії задіяні в проведенні заходів щодо підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування.

Співробітники Лабораторії беруть участь у реалізації Стратегії регіонального розвитку Хмельницької області на 2011–2020 роки; у заходах Обласної програми сприяння розвитку громадянського суспільства на 2018–2020 роки, головною метою якої є створення в області сприятливих умов для подальшого розвитку громадянського суспільства, підвищення ефективності взаємодії органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування з інститутами громадянського суспільства, забезпечення додаткових можливостей для реалізації й захисту прав і свобод людини і громадянина, задоволення суспільних інтересів із залученням громадської ініціативи й самоорганізації (зокрема, у проведенні публічних консультацій з громадськістю, громадських слухань, семінарів, інших консультативних заходів з питань розвитку громадянського суспільства, а також проведення у закладах освіти та культури області інформаційно-просвітницької роботи щодо роз'яснення принципів розвитку громадянського суспільства); у заходах Обласної програми правової освіти населення на 2016–2020 роки (зокрема, проводять олімпіади, конкурси, вікторини та інші змагання з правознавства, конкурси учнівських і студентських робіт, практичного застосу-

вання норм чинного законодавства, здійснюють роз'яснення серед різних верств населення змісту політико-правових реформ, норм Конституції України, Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, інших нормативно-правових актів).

Окрім того, співробітники Лабораторії постійно беруть участь у розширених засіданнях Координаційної ради сприяння розвитку громадянського суспільства при Хмельницькій обласній державній адміністрації; у засіданнях постійного комітету Хмельницької обласної ради з питань децентралізації, регіонального розвитку та комунальної власності.

Одним із напрямів діяльності Лабораторії є участь у проведенні експертиз нормативно-правових актів Хмельницької обласної державної адміністрації й Хмельницької обласної ради.

У подальшому планується проведення роботи з метою надання теоретичних і практичних пропозицій щодо вирішення проблем у сфері публічного адміністрування й децентралізації влади, яка здійснюватиметься на монографічному рівні, на рівні дисертаційних досліджень, наукових публікацій, наукових і науково-практичних конференцій та круглих столів. Зокрема, плануються:

– організація і проведення спільно з Конституційним Судом України та Хмельницьким університетом управління та права Міжнародної науково-практичної конференції «Конституційні засади державного будівництва та місцевого самоврядування в Україні: здобутки, проблеми, перспективи вдосконалення» за участю суддів Конституційного Суду України, представників провідних закладів вищої освіти України й зарубіжних країн, органів державної влади та місцевого самоврядування. Роботу конференції планується побудувати за такими основними тематичними напрямками: конституційно-правове забезпечення державного будівництва та місцевого самоврядування, соціально-економічні аспекти державного будівництва та місцевого самоврядування, теоретичні й практичні проблеми державного будівництва та місцевого самоврядування;

– організація і проведення спільно з Хмельницьким університетом управління та права II Всеукраїнської науково-практичної інтернет-конференції «Правові засади організації та здійснення публічної влади» за участю провідних наукових і науково-педагогічних працівників вищих навчальних закладів і наукових установ, аспірантів, докторантів, практичних працівників. Роботу конференції планується побудувати за такими основними тематичними напрямками: конституційно-правові засади організації та здійснення публічної влади: вітчизняний і зарубіжний досвід, проблеми й перспективи реформування територіальної організації публічної влади в Україні, адміністративно-правові засади організації та здійснення публічної влади, фінансово-правові аспекти організації та здійснення публічної влади, місце й роль інформаційного права в діяльності органів публічної влади;

– участь в організації й проведенні спільно з Хмельницьким університетом управління та права Міжнародної наукової конференції «Сімнадцять осінніх юридичних читань» за участю представників провідних вищих навчальних закладів України та зарубіжних країн, на якій розглядатиметься широке коло проблемних питань з усіх галузей права;

– організація і проведення спільно з Хмельницьким університетом управління та права, Головним територіальним управлінням юстиції у Хмельницькій області, представниками Регіонального центру з надання безоплатної вторинної правової допомоги у Хмельницькій області, Радою адвокатів Хмельницької області, членами Відділення Асоціації правників України у Хмельницькій області науково-практичного круглого столу «Механізм реалізації права громадян на участь у здійсненні публічної влади». На засіданні круглого столу планується присутність представників Головного територіального управління юстиції у Хмельницькій області, представників місцевих органів виконавчої влади, Регіонального центру з надання безоплатної вторинної правової допомоги у Хмельницькій області, представників правозахисних громадських організацій і науково-педагогічних працівників Хмельницького університету управління та права;

— участь співробітників Лабораторії в VII Всеукраїнській заочній науково-практичній конференції «Становлення та розвиток місцевого самоврядування в Україні» за такими основними напрямками: конституційно-правові засади місцевого самоврядування: вітчизняний і зарубіжний досвід, проблеми й перспективи реформування територіальної організації влади в Україні, впровадження принципів ефективного врядування, адміністративно-правові засади місцевого самоврядування, бюджетно-фінансова діяльність органів місцевого самоврядування, міжнародні зв'язки та стандарти в системі місцевого самоврядування України.

Планується організація й проведення круглих столів з актуальних проблем публічного адміністрування й децентралізації влади: «Шляхи підвищення ефективності співпраці органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій»; «Надання адміністративних послуг у муніципальному секторі: правові засади та шляхи вдосконалення»; «Бюджетна децентралізація як чинник зміцнення місцевого самоврядування в Україні».

Також Лабораторія продовжуватиме співпрацю з Хмельницькою обласною радою та Хмельницькою обласною державною адміністрацією в реалізації Стратегії регіонального розвитку Хмельницької області, у заходах щодо реалізації обласних програм, спрямованих на підвищення ефективності здійснення публічної влади на місцевому рівні, забезпечення прав і свобод людини й громадянина при реалізації повноважень органами державної влади та місцевого самоврядування.

UDC 323.21:316.422(477)

DOI: 10.31359/1993-0941-2018-35-11

O. Petryshyn, Candidate of Legal Sciences (Ph.D.), Head of Comparative Law Sector at the Scientific Research Institute of State Building and Local Government of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine
E-mail: poe244@gmail.com
ORCID: 0000-0002-6099-8832

Public Support for Decentralization Reforms in Ukraine

This article examines modern decentralization reforms in Ukraine through the level of their support and acceptance by the civil society and studies the possible interactions between the people and the state in the process of implementation of such reforms. An attempt was made to determine the initial goals of these reforms, as well as target groups and the desired results, both officially declared and those that can be highlighted from the practice of implementation to date. Based on the goals determined, it became evident that at the moment the state has excelled at effectively creating tools to ensure its influence in the regions as well as the transfer of responsibility from central authorities to the local level, while not providing a sufficient level of real opportunity for community residents to solve issues of local importance.

Main problems faced by the freshly established and other territorial communities and their residents in the process of the reform are discussed, such as:

the problems of ethnic representation (the concern of Hungarian, Romanian and other communities (minorities) about the loss of a real opportunity to address issues of local importance due to amalgamation), the problems of ensuring a real participation in elections to the amalgamated territorial communities (both passive and active electoral rights), problems of proper spending of the additional budgetary funds (granted by fiscal decentralization), corruption and other risks arising from the spending of such funds (responsibility, account in etc.). Based on statistics, the problem of the partial passivity of civil society in the implementation of this reform is highlighted. The existing problem of the paternalistic attitude of the people of Ukraine to their state, which is in many respects the legacy of the Soviet Union and its ideology, is also discussed. On the other hand, such attitude towards the state is countered by a more positive level of trust in local self-government, which opens opportunities for its effective use in future reforms.

The problem of lack of consensus in the process of reforms between the state, the people and Western partners that support (financially and in other ways) these reforms are highlighted separately, further proving that without the establishment of common goals and ensuring full-fledged cooperation, these reforms may lose relevance and support long before their full implementation.

Our domestic reforms cannot be implemented using the same methods and rules that were used by our Western partners. Modern Ukrainian society was created based on other ideas and its relationship with the authorities differed significantly from those based on Western European values. It is necessary to make considerable efforts and spend a considerable amount of time to form in each resident of Ukraine an understanding of the system and principles of proper interaction with the government and the state. However, this process cannot begin unilaterally, it must be reciprocal and be constantly supported by the state. After all, it is impossible to build a dialogue between a person and a state, with none of the mentioned actually willing to participate in.

The problem considered in this article is a much deeper and complex issue, stretching far beyond the limits of decentralization reforms, and at the root of it there is a communication gap between the state and the authorities represented by its organs, institutions and officials, and people represented by the civil society and other active public entities. It is necessary to gradually shift from the inherited Soviet approach of «man for the state» to the Western democratic value-oriented formula of «state for the man».

Key words: *decentralization, civil society, modern reforms in Ukraine, democratic values.*

In 1991, the young state of Ukraine inherited a centralized model of state administration as well as some elements of the administrative-territorial division with all their negative manifestations. Agenda of the day was filled with issues of combating economic (the transition to a market economy, privatization, battling inflation) and political crises (the adoption of the constitution and relevant acts, the signing, and ratification of international agreements etc.). The issue of decentralization: political, administrative, fiscal, market and environmental although discussed in academic circles, was not considered as urgent (with the market and environmental decentralization being non-existent even now) [9].

Further, ongoing political confrontation and a strong reflex for the preservation of control over the regions led to the rejection of most of the decentralization initiatives. Despite this, selective measures for fiscal decentralization have been introduced, but in 2010, Ukraine, in a turnaround, began to centralize the system by returning the key functions that were at *rayon* (district) and *oblast* (region) levels to the ministries, which had no relation to regionalization and decentralization whatsoever [10].

Later, after the Revolution of Dignity, with the adoption of the necessary legal framework [4; 5; 6] and the necessary amendments to the Constitution, the process of decentralization developed in the absence of a political consensus on the role of the state as such. Thus, civil society considered decentralization as an opportunity to limit the influence on public processes by the state and an instrument to make usurpation of power impossible [11]. Western partners, who provided technical and financial assistance for the implementation of targeted measures, saw the democratization and struggle against separatism in decentralization [18]. Political and financial groups that had a real opportunity to implement the announced decentralization reforms aimed at obtaining political gain and the transition to a substantially new level of political presence in regions [8].

Commonly, one of the reasons behind decentralization is the desire to provide certain ethnic and cultural groups with the participation in and the opportunity to influence the resolution of local issues [12]. In Ukraine, where there are quite potent cultural and linguistic

communities in different regions (Russian, Crimean Tatar, Moldavian, Hungarian, Romanian), such an idea seems quite justified. Moreover, domestic politicians often appeal to ensuring linguistic and other (political, cultural) autonomies for different groups of the population.

However, in practice, as substantiated by the elections to the amalgamated communities, such statements and ideas fundamentally serve as an instrument to work with the people as a potential electorate. The real power in the regions through the amalgamation of communities is concentrated in the hands of often pro-government parties. Thus, both goals (although fundamentally misdirected) are achieved at once – consolidating power in the regions (ensuring political presence) and conducting the necessary work with the potential electorate [17]. This further substantiates the main problem of the abovementioned reform – the lack of consensus. When the reform was being prepared, it was not established how and for whom it was being done. Or it was, but the interests of certain groups were deliberately not taken into account.

The problem of lack of consensus concentrates entirely in its social aspect. The state, having obtained the support of foreign partners, is able to create an action plan and finance the activities, but is unable to fully implement the planned activities without the support of society and the public. The paradox of the situation with decentralization lies in the fact that, despite broad public support, most citizens adhere to the paternalistic model of behavior and expect the central government to take care of them. According to surveys, only 32% of citizens are ready to participate in decision-making at the local level, and only 15% think they can influence the decisions of their municipalities. This brings up an interesting question: is it possible that the reform was originally planned in this way and was aimed at achieving political and electoral goals, and all responsibility for possible failures of the reform will lie on local governments and territorial communities? [1].

Furthermore, local authorities enjoy a higher level of trust among the population than state-level institutions of the national level, which are still perceived with skepticism. More than half of Ukrainians sup-

port the idea of empowering local authorities. Unofficial data indicate that, unlike residents of unincorporated territorial-administrative units, members of the amalgamated communities are more likely to participate in public hearings and discussions on local issues [1]. Devolution, being the part of administrative decentralization, can play a cruel joke with the population, as the responsibility for embezzlement of funds and their implementation will lie with local self-government and local level state authorities, controlled and supervised by the state. Thus, responsibility is again shifted to communities and their population.

In other matters concerning the amalgamation of territorial communities, ordinary Ukrainians are usually more «cautious» because of the introduction of new politically and economically influential leaders who strive to use decentralization processes in the regions, in the first place, to reflect the interests of the groups that they represent [2]. It should be understood that local business and political groups have significant resources and capabilities necessary to participate and win local elections. This is evidenced by recent data on violations and bribery in the amalgamated communities' elections and relevant criminal actions undertaken by police. It is impossible to carry out a comprehensive decentralization reform without providing citizens with a real opportunity to actively and passively exercise their electoral rights on an equal footing [3].

In addition, new and existing territorial communities are already faced with the problem of efficient management of additional funds. Today they have a chance to intensify the economic development of their regions and increase their economic stability. But this would be impossible without collecting the necessary data and monitoring the process both by the central government and by the western partners. In turn, an increase in the transparency of the relevant processes should positively affect the involvement of the local population. That is if this was the initial goal of the reform and not the transfer of responsibility mentioned above [19].

With local budgets buffed local authorities face another problem – the lack of competence of the management apparatus. Local executive bodies require specialists in the areas of healthcare, education, infra-

structure and economic development, utilities, and energy efficiency [13]. The reduction of population density and urbanization further complicates the involvement of skilled workers in rural communities. International technical assistance projects aim at solving this problem, but Ukraine needs measures for the long-term improvement of the national education system, which would provide a system for managing the necessary personnel. At the start of the reform, when measures for the implementation of financial decentralization were introduced as early as 2014, and local budgets received additional funds, many territorial communities were faced with the problem of the proper use of funds. The heads of many communities literally did not know what to do and how to deal with additional funds and again were afraid to be held responsible for the embezzlement.

The creation of additional sources of funding, in turn, creates new corruption risks in local government and management [14]. The very fact of the adoption and existence of a significant amount of anti-corruption legislation, the creation and operation of the relevant bodies are not enough. The practice of decentralization and the solution of related problems in Eastern Europe [15] points to the typical nature of the above-mentioned situation. As emphasized by O. Zakharchuk, in Bulgaria, Poland, and other countries, the problem of combating corruption in local self-government bodies was solved mostly by public involvement and control [7]. However, in our country, we can observe quite a serious rebuff of certain interested local groups to civil society in the face of controlling public non-governmental organizations. Activists and members of such organizations often become targets of attacks and other ways of unlawful influence on their activities with a view to limiting or completely stopping such.

Therefore, it is only Ukrainian community's support for decentralization initiatives that can encourage the government and civil society to intensify the processes and, therefore, save the reforms from premature closure. The search for the perfect balance of interaction between the state and society, control and management, decentralization and the opportunities of the community to solve their immediate problems under their responsibility, encouraging the public to par-

ticipate in the management of local affairs, the fight against corruption by the state and public organizations – all of these are key elements necessary for successful and actual reforms in Ukraine [16].

The root of all these problems is that since independence and to this day, the authority (the government, the Parliament, the Cabinet of Ministers etc.) has always separated itself from its own people. In the minds of people, however, as well as legal scholars, a clear idea was formed of a separate existence of Ukrainian government and Ukrainian people (as opposed to co-existence). The authorities are interested in preserving power and interacting with the people only when it is necessary to involve the latter in the implementation of political or economic goals beneficial to the authorities. The people, on the other hand, have learned to perceive the state as an entity that exists separately and constantly wants to interfere with the life of each person. Therefore, people try to resist state regulation in matters that directly concern them, but at the same time shift responsibility for all problems in their lives on the state.

Thus, the problem of interaction between civil society and the Ukrainian state is much more extensive and comprehensive, and the problems associated with the introduction of decentralization reforms and the reaction of society to them are only derivatives.

Therefore, if yet again the simplest method of solving these problems will be used, dealing with the consequences (directly targeting the problems mentioned above) and not with the root causes (ensuring coexistence and comprehensive dialogue), this and all further reforms in our country will not produce the desired effect and will not lead to the strengthening of the state and the improvement of the life of each of its residents, which is the primary goal of any state.

Sources

1. Decentralization Reform in Ukraine: Prospects and Challenges [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.old.dif.org.ua/modules/pages/files/1449069764_3870.pdf.
2. Regional Development in Ukraine: Priority Actions in Terms of Decentralization [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.cor.europa.eu/en/documentation/studies/Documents/Regional-Development-Ukraine.pdf>.

3. Вибори до ОТГ стали найбруднішими за їхню історію, КВУ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://hromadskeradio.org/news/2018/04/30/vyboru-otg-staly-naybrudnishymy-za-yih-istoriyu-kvu>.
4. Закон України «Про засади державної регіональної політики» від 05.02.2015 // Відом. Верхов. Ради України. – 2015. – № 13.
5. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 // Відом. Верхов. Ради України. – 2015. – № 13.
6. Закон України «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей» від 16.09.2014 // Відом. Верхов. Ради України. – 2014. – № 45.
7. Захарчук О. З. Запобігання корупції в органах місцевого самоврядування [Електронний ресурс] / О. З. Захарчук // Актуал. проблеми політики. – 2015. – Вип. 55. – С. 253–259. – Режим доступу: http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/3190/%D0%97%D0%B0%D1%85%D0%B0%D1%80%D1%87%D1%83%D0%BA%20APP_55-30.pdf.
8. Крусян А. Децентрализация и деконцентрация публичной власти: соотношение в теории и законодательстве Украины / А. Крусян // Юрид. вестн. – 2005. – № 1. – С. 32–33.
9. Лазор О. Я. Місцеве самоврядування: вітчизняний та зарубіжний досвід : навч. посіб. / О. Я. Лазор, О. Д. Лазор ; Укр. акад. держ. упр. при Президенті України ; Львів. регіон. ін-т держ. упр. – Львів : Ліга-Прес, 2002. – 464 с.
10. Лебединська Г. О. Нові тенденції в розвитку місцевого самоврядування / Г. О. Лебединська // Держава і право. – 2000. – Вип. 7. – С. 485–490.
11. Матвієнко А. С. Правове регулювання реформування територіальної влади в Україні на сучасному етапі / А. С. Матвієнко // Держава і право : зб. наук. пр. / Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – Київ, 2014. – Вип. 65 : Юридичні і політичні науки. – С. 314–321.
12. Місцеве самоврядування: світовий та український досвід : посібник. – Київ : Заповіт, 2002. – 189 с.
13. Молодожен Ю. Б. Самодостатність територіальних громад: системний підхід : монографія / Ю. Б. Молодожен. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2010. – 370 с.
14. Молодцов О. В. Інституціональна політика децентралізації та ризики її реалізації в реаліях сьогодення [Електронний ресурс] / О. В. Молодцов // Теорія та практика держ. упр. і місц. самоврядування. – 2014. – № 1. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Ttpdu_2014_1_16.pdf.

15. Мрочковська Б. Використання коштів бюджетів місцевого самоврядування Польщі / Б. Мрочковська // Світ фінансів. – 2006. – № 3–4. – С. 37–41.
16. Нагребецька І. У пошуках золотої середини / І. Нагребецька // Уряд. кур'єр. – 2000. – 21 жовт. (№ 200). – С. 5.
17. Нижник Н. Р. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація / Н. Р. Нижник // Вісн. Укр. акад. держ. упр. при Президентові України. – 2007. – С. 5–18.
18. Правові інструменти Ради Європи з питань місцевого і регіонального розвитку та проблеми їх імплементації в Україні / під ред. В. В. Толкованова. – Київ : Центр дослідж. питань місц. і регіон. розвитку та сприяння адм. реформі, 2007. – 349 с.
19. Проблеми трансформації територіальної організації влади : зб. матеріалів та док. / наук. ред. М. Пухтинський. – Київ : Атіка, 2005. – 852 с.

О. О. Петришин

Громадська підтримка реформ децентралізації в Україні

У даній статті розглянуто сучасні реформи децентралізації в Україні в контексті їх підтримки громадянським суспільством і можливої взаємодії народу й держави в процесі впровадження таких реформ.

Здійснено спробу визначити початкові цілі зазначених реформ, цільові групи й бажані результати, як офіційно заявлені, так і ті, які можна виділити з практики імплементації на сьогоднішній день. Розглянуто основні проблеми, з якими стикаються об'єднані територіальні громади та їх мешканці в процесі проведення реформ: проблеми етнічного представництва, проблеми забезпечення реальної участі у виборах, проблеми з використанням додаткових бюджетних коштів, корупційні ризики тощо. На основі статистики виділена проблема часткової пасивності громадянського суспільства у впровадженні цієї реформи. Окремо виділена проблема відсутності консенсусу в процесі проведення реформ між державою, народом і західними партнерами, які підтримують реформи. Доведено, що без встановлення єдиних цілей і забезпечення повноцінної співпраці такі реформи можуть втратити актуальність і підтримку завдог до їх реального впровадження в життя.

Аргументовано, що розглядувана проблема сягає набагато глибше, далеко за межі реформи децентралізації, і в її корінні наявний комунікаційний розрив між державою й владою в особі її органів, інституцій та посадових осіб, й народу в особі громадянського суспільства та інших ак-

тивних громадських осередків. Необхідно поступово змінювати успадкований радянський підхід «людина для держави» на максимально наближений до ціннісно-орієнтованої формули «державна для людини».

Ключові слова: децентралізація, громадянське суспільство, сучасні реформи в Україні, демократичні цінності.

О. А. Петришин

Общественная поддержка реформ децентрализации в Украине

В данной статье рассматриваются современные реформы децентрализации в Украине в контексте их поддержки гражданским обществом и возможного взаимодействия народа и государства в процессе внедрения таких реформ.

Сделана попытка определить изначальные цели данных реформ, целевые группы и желаемые результаты, как официально заявленные, так и те, которые можно выделить из практики имплементации на сегодняшний день. Рассмотрены основные проблемы, с которыми сталкиваются объединенные территориальные общины и их жители в процессе проведения реформ: проблемы этнического представительства, проблемы обеспечения реального участия в выборах, проблемы с использованием дополнительных бюджетных средств, коррупционные риски и так далее. На основе статистики выделена проблема частичной пассивности гражданского общества во внедрении этой реформы. Отдельно выделена проблема отсутствия консенсуса в процессе проведения реформ между государством, народом и западными партнерами, которые поддерживают данные реформы. Доказано, что без установления единых целей и обеспечения полноценного сотрудничества эти реформы могут потерять актуальность и поддержку задолго до их реального внедрения в жизнь.

Аргументировано, что проблема, рассматриваемая в данной статье, находится намного глубже, далеко за пределами реформы децентрализации, и в ее корне лежит коммуникационный разрыв между государством и властью в лице ее органов, институций и должностных лиц, и народа в лице гражданского общества и других активных общественных ячеек. Необходимо постепенно менять доставшийся в наследство советский подход «человек для государства» на максимально приближенный к ценностной формуле «государство для человека».

Ключевые слова: децентрализация, гражданское общество, современные реформы в Украине, демократические ценности.

УДК [352+353.2/.5]+342.553
DOI: 10.31359/1993-0941-2018-35-21

О. В. Льницький, кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного та фінансового права Львівського національного університету імені Івана Франка;

Б. Пшивора, доктор конституційного права, ад'юнкт Інституту права, адміністрації і управління Академії імені Яна Длугоша в Ченстохові (Польща)

Аналіз проміжних результатів реформи системи місцевого самоврядування в Україні та викликів її продовження

Стаття присвячена аналізу результатів перших кроків впровадження реформи місцевого самоврядування в Україні після 2014 р., що спрямована на реалізацію ідеї децентралізації публічної влади в Україні. Досліджуються результати впроваджених кроків, а також наступні нормативні та доктринальні вектори розвитку. Автори зупиняються на врахуванні досвіду та фахової підтримки Республіки Польщі, модель місцевого самоврядування та регіонального управління якої береться за основу, а фахівці і службовці надають консультативну підтримку реформ. Це дослідження є частиною науково-дослідної співпраці двох центрів: Львівського національного університету імені Івана Франка (Україна) і Академії імені Яна Длугоша в Ченстохові (Польща).

Ключові слова: децентралізація, місцеве самоврядування, громада.

Преамбула Європейської Хартії місцевого самоврядування від 15.10.1985 р. (ратифікована Законом України від 15.07.1997 р.) свідчить про переконання серед учасників Ради Європи в тому, що право громадянина брати участь у веденні державних справ найбільш безпосередньо може здійснюватися на місцевому рівні, а існування органів місцевого самоврядування, наділених реальними функціями, може забезпечити ефективне та близьке до громадянина управління.

Отже, місцеве самоврядування є закономірним результатом соціально-правової еволюції, спрямованої на втрату державою монополії публічної влади та на забезпечення максимального доступу громадян до управління. Проголошена Україною децентралізація як один з принципів побудови нової політико-правової системи лише підвищує роль і відповідальність місцевого самоврядування в системі організації суспільства [1, с. 174].

Метою цієї статті є дослідження передумов й основних елементів функціонування системи місцевого самоврядування в Україні в межах реформ, які здійснюються, а також формування на його основі рекомендацій з досвіду зарубіжних держав для підвищення ефективності здійснення місцевого самоврядування.

Історія розвитку структури місцевого самоврядування в Україні є відносно недавньою та починається з часу проголошення незалежності України у 1991 р., оскільки попередня радянська система державного управління, хоча й передбачала існування розгалуженої мережі місцевих рад народних депутатів, таки не виконувала функцій реалізації права на самоврядування. За концепцією «демократичного централізму» ради на місцях були місцевими органами державної влади з чіткою ієрархічно-партійною підпорядкованістю та виборним характером формування, які виконували винятково делеговані державні функції. 09.04.1990 р. було прийнято Закон Союзу РСР «Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР», який ілюзорно проголошував реалізацію права на місцеве самоврядування на базі тих самих місцевих рад.

Водночас першим законодавчим актом перехідного періоду в новітній історії України щодо регулювання місцевого самоврядування став Закон Української РСР (згодом – і України) від 07.12.1990 р. «Про місцеві ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування», який заклав підвалини щодо визначення сутності місцевого самоврядування та його територіально-інституційної структури.

Переломним моментом у нормативному регулюванні стало прийняття Конституції України 28.06.1996 р., яка на найвищому нормативному рівні передбачила місцеве самоврядування як невід’ємне право територіальної громади – жителів села чи добровільного об’єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України (ч. 1 ст. 140 Конституції України). На виконання й деталізацію конституційних положень 21.05.1997 р. було прийнято Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», який з численними змінами залишається основним актом правового регулювання здійснення місцевого самоврядування в Україні.

Сформована у 1997 р. система суб’єктів місцевого самоврядування в Україні до кінця не виконувала свого завдання, залишаючись похідною (і у функціональному, і у матеріально-організаційному значенні) від системи державного управління. А тому протягом тривалого часу одним з векторів змін у системі публічного управління в Україні проголошувалася реформа місцевого самоврядування як інструмент здійснення децентралізації влади.

Проте, на відміну від конституцій багатьох зарубіжних держав, засадою є не сама децентралізація, а «поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади» (ст. 132 Конституції України). Більше того, зумовлений зовнішнім впливом та стимульований симпатією до ідей сепаратизму, воєнний конфлікт на Кримському півострові та Сході України перевів сьогодні вказану ідею для частини українського суспільства у категорію державницько-загрозливих через паралельну вимогу особливого порядку здійснення місцевого самоврядування

на окупованій території окремих районів Донецької та Луганської областей, що насправді нічого спільного ані з децентралізацією, ані із самоврядуванням не має. Зважаючи на це, такі побоювання є абсолютно необґрунтованими, про що свідчить успішна реалізація засад децентралізації в практиці більшості держав Європейського Союзу, що не призводить до порушення єдності державного ладу, а навіть, як би парадоксально це не звучало, найбільш широке в Європі застосування заходів прямої (безпосередньої) демократії в межах децентралізації управління, на думку громадян Швейцарії, дозволяє зберегти єдність їхньої федеративної держави: від заміни на рівні комун виборних органів загальними зборами мешканців територіальної одиниці до можливості виносити на голосування на референдумі майже будь-який закон, прийнятий парламентом, чи вносити громадську ініціативу в межах територіальної одиниці, яка може зумовити зміну швейцарської Конституції або запровадити новий вектор державної політики [2, с. 196–198].

Зважаючи на проголошену в Стратегії сталого розвитку «Україна-2020», схваленій Указом Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015, реформу децентралізації державного управління як одну з базових, що має на меті побудову ефективної системи територіальної організації влади в Україні шляхом реалізації повною мірою положень Європейської хартії про місцеве самоврядування принципів субсидіарності, повсюдності й фінансової самодостатності місцевого самоврядування, основними напрямками реформи слід вважати:

– формування й визначення спроможних громад як первинної одиниці самоврядування й адміністративного устрою;

– передача їм функцій, які за принципом субсидіарності доцільно здійснювати саме на місцевому рівні;

– усунення дуалізму на регіональному рівні шляхом утворення виконавчих органів обласних та районних рад, реорганізації місцевих державних адміністрацій як місцевих органів виконавчої влади та заміни їх на інститут «префектів» з контрольно-наглядовими та дорадчими функціями для забезпечення здійснення місцевого самоврядування.

Згідно з ч. 1 ст. 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» система місцевого самоврядування включає: територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільсько-го, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; старосту; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення.

Первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села, селища, міста — жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр.

В межах реформи децентралізації й оптимізації публічного управління на місцевому рівні останні зміни українського законодавства з початку 2015 р. визначили нормативні основи процесу об'єднання територіальних громад зі створенням об'єднаної територіальної громади, управління якою здійснюють єдині органи місцевого самоврядування. Механізм об'єднання визначений Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 р. Згідно з відомостями Порталу Об'єднаних територіальних громад України станом на 14 жовтня 2017 р. таких громад по Україні утворено 672, а з початку 2018 р. — вже понад 700. Такі темпи міжмуніципальної консолідації міжнародні експерти називають дуже високими [3].

Потреба в об'єднанні громад зумовлена відсутністю достатніх умов для забезпечення реальної спроможності нечисельними територіальними громадами фактичного здійснення своїх завдань, тоді як укрупнення призводить до створення додаткового фінансового та матеріального потенціалу в межах діяльності об'єднання.

Більше того, в межах реформи бюджетної (фіскальної) децентралізації держава істотно оновила підхід до визначення фінансової основи місцевого самоврядування (перегляд

груп місцевих податків, віднесення до доходів місцевих бюджетів, а особливо бюджетів об'єднаних територіальних громад, загальнодержавних податків і зборів, оплати за адміністративні послуги, прямий зв'язок із Державним бюджетом у міжбюджетних відносинах, механізм підтримання інфраструктурних проектів через Державний фонд регіонального розвитку), а створення рівних умов для динамічного, збалансованого соціально-економічного розвитку регіонів України, подолання депресивного стану окремих територій, усунення вертикальних і горизонтальних дисбалансів є державною стратегією регіонального розвитку й метою державної регіональної фінансової політики, яке може бути досягнуте завдяки оновленим процедурам фінансового вирівнювання [4, с. 398]. Завдяки цьому вже в 2015 р. 10,2% місцевих бюджетів стали повністю збалансованими, а кількість місцевих бюджетів-донорів зросла з 3,7% до 15,2% [5].

Закон України «Про співробітництво територіальних громад» від 17.06.2014 р. ще раніше створив альтернативний механізм вирішення спільних проблем громад без фактичного об'єднання. Таким чином, на кінець 2017 р. реалізується вже 108 договорів про співробітництво між близько п'ятьмастами громадами у різних напрямках – від утилізації та переробки сміття до розвитку спільної інфраструктури [3].

Зростання спроможності громад незворотно приводить до підвищення громадської активності та використання інститутів прямої (безпосередньої) демократії. Водночас експерти Програми Ради Європи «Посилення місцевої демократії та підтримка реформ місцевого самоврядування в Україні» ще у 2010 р. у своєму звіті відзначали, що положення ст. 143 Конституції України про можливість територіальних громад безпосередньо виконувати самоврядні функції є суто декларативним, оскільки механізмів для цього не існує; єдиний дієвий інструмент безпосередньої демократії згідно з чинним на той час українським законодавством, на їхню думку, – місцевий референдум – є надто складним. Сьогодні ж через нормотворчу помилку громада позбавлена й такого механізму [6].

Законодавство України про місцеве самоврядування визначає можливість використання альтернативних форм прямої демократії на місцевому рівні. Серед загальних – збори громадян, місцеві ініціативи, громадські слухання, органи самоорганізації населення. Дослідження статутів низки територіальних громад дозволяє виділити такі заходи, як консультативні опитування членів територіальної громади (за аналогією з консультативним місцевим референдумом), консультації й обговорення з громадою питань прийняття нормативно-правових актів і формування та реалізації управлінської політики, ініціювання та проведення громадських експертиз діяльності органів місцевого самоврядування тощо. Зміни від 2015 р. доповнили вказаний перелік сучасною прогресивною формою комунікації між органами публічного управління та громадянами – електронною петицією.

У всіх вказаних випадках конкретні процедури використання тієї чи іншої форми прямої демократії не деталізовані в централізованому законодавстві, водночас право на визначення цих порядків Закон надав самим територіальним громадам шляхом закріплення відповідного регулювання в статутах територіальних громад чи в інших рішеннях представницьких органів місцевого самоврядування (місцевих рад).

На сьогодні можна знайти безліч наявних прикладів та чинних типових положень щодо застосування відповідних форм прямої (безпосередньої) демократії, які значно полегшують можливість вирішення питання нормативно-правового регулювання на рівні громади. Однак вже згаданий вище звіт експертів Програми Ради Європи привертає увагу, що вказані механізми в українському законодавстві мають винятково консультативне значення, а отже, не можуть вважатися ефективними щодо забезпечення участі громади в реалізації права на місцеве самоврядування [6]. І поки що вказані питання не вирішуються, а потенціал цих форм участі не застосовується.

Поступово реалізується і напрям передачі повноважень органам місцевого самоврядування: завершено передачу органам місцевого самоврядування частини реєстраційних функцій

(наприклад, місця проживання, суб'єктів господарської діяльності, речових прав) під контролем органів виконавчої влади та здійснюється передача контрольних повноважень (завершено в сфері архітектурно-будівельного контролю та продовжується в сфері контролю за дотриманням трудового законодавства), надання безоплатної правової допомоги.

На сьогодні система місцевого самоврядування в Україні є багаторівневою, і, крім базового рівня територіальних громад (окремих поселень чи об'єднань), в Україні функціонує субрегіональний (район) і регіональний (область) рівні. Їхнім призначенням у системі місцевого самоврядування заявлено забезпечення спільних інтересів територіальних громад, виконання місцевих програм відповідного рівня, які випливають з таких спільних інтересів і проведення бюджетного вирівнювання між бюджетами на відповідній території, виступаючи посередником у розподілі міжбюджетних трансфертів з Державного бюджету.

Дослідження нормативного регулювання й практики його застосування свідчить, що за всі 27 років регіональний рівень місцевого самоврядування так і не став реальним елементом системи публічного управління, який би обґрунтовано вписувався в концепцію місцевого самоврядування, забезпечуючи його повсюдність, натомість — це центри політичного впливу. Значною мірою цьому сприяла незавершена структура функціонування органів на регіональному рівні, оскільки ані районні, ані обласні ради не мають власних виконавчих органів, функції реалізації їхніх управлінських повноважень на відповідній території за ст. 44 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» вони делегують місцевим державним адміністраціям, що є місцевими органами виконавчої влади та продовженням президентської вертикалі. У зв'язку із цим регіональний рівень місцевого самоврядування в Україні є продовженням укріплення централізованого президентського управління в регіонах, впроваджуючи його політику та залишаючись через підконтрольних голів місцевих адміністрацій «рупором» державної політики на територіях районів і областей. Отже, самі районні

та обласні ради не мають жодного реального впливу на управління територіями й об'єктами спільної власності громад, виконання програм.

Очевидність й обґрунтованість такого висновку демонструє, так звана «смітєва криза» у Львові протягом 2016–2017 рр., яка у публічній площині виявилася в протистоянні між Львівською міською радою й міським головою, з одного боку, та президентською вертикаллю в особі голови Львівської обласної державної адміністрації, з приводу виконання завдань з організації та забезпечення утилізації твердих побутових відходів у місті Львові. Внаслідок цього вирішення проблеми мільйонного міста, яке протягом тривалого часу перебувало у смітєвих завалах, було вирішено політичним шляхом передачі функцій з організації та забезпечення утилізації твердих побутових відходів міста Львівській обласній державній адміністрації. Натомість обласна рада була повністю усунута від процесу вирішення питання, засвідчивши реальний центр прийняття рішення на регіональному рівні.

Одним із векторів запропонованої реформи децентралізації влади для усунення такої диспропорції, в тому числі через внесення відповідних змін до Конституції України, є побудова спроможного рівня самоврядування на регіональному рівні шляхом формування повноцінних виконавчих органів районних й обласних рад, які реалізовуватимуть їхню управлінську компетенцію, та зміни підходів до формування представництв виконавчої гілки влади на місцях через заміну місцевих державних адміністрацій на префектів. Децентралізація не означає послаблення центральної влади в таких питаннях, як оборона, зовнішня політика, національна безпека, верховенство права, дотримання прав і свобод людини. Саме тому префекти, яких призначатиме на посаду та звільнятиме з посади за поданням Кабінету Міністрів України Президент України, здійснюватимуть нагляд за дотриманням Конституції й законів України органами місцевого самоврядування, координуватимуть діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади та наглядатимуть за додержанням ними Конституції і законів України.

Префект володітиме повноваженнями зупиняти дію актів місцевого самоврядування через їх невідповідність Конституції чи законам України з одночасним зверненням до суду.

Крім того, законопроектом передбачено, що в разі ухвалення головою громади, радою громади, районною, обласною радою акта, що не відповідає Конституції України, створює загрозу порушення державного суверенітету, територіальної цілісності чи загрозу національній безпеці, Президент України зупиняє дію відповідного акта з одночасним зверненням до Конституційного Суду України, тимчасово зупиняє повноваження голови громади, складу ради громади, районної, обласної ради та призначає тимчасового державного уповноваженого. У разі визнання Конституційним Судом України акта голови громади, ради громади, районної, обласної ради таким, що не відповідає Конституції України, Верховна Рада України за поданням Президента України достроково припиняє повноваження голови громади, ради громади, районної, обласної ради та призначає позачергові вибори у визначеному законом порядку [7].

Такі пропозиції видаються логічними та завершують систему місцевого самоврядування, створюючи передумови для її реальної автономності за правильної структури взаємовідносин у моделі публічного управління із органами державної влади.

Водночас процес об'єднання територіальних громад виявив одне суттєве зауваження: якщо територія об'єднаної громади повністю співпадає з територією відповідного району, такий район стає зайвою адміністративно-територіальною одиницею. В таких умовах немає ані фактичної доцільності діяльності районних рад, які представлятимуть спільні інтереси громад на території району, бо всі вони представлені в межах діяльності органів об'єднаної територіальної громади, ані нормативної – бо ж за своїм статусом об'єднані територіальні громади прирівняні до міст обласного значення та районів (в частині бюджетів, розпорядження власністю тощо), а тому районна рада залишається і без повноважень, і без матеріальної бази. Станом на сьогодні в Україні таких 4 випадки, а ще у 2 районах їх територія повніс-

тю розділена між декількома об'єднаними територіальними громадами, які можуть за бажанням і потребою використовувати неінституціалізовані форми вирішення спільних завдань.

Звичайно, що з 490 районів, які існують в Україні, 6 – це райони з низьким рівнем, нижчим навіть за 1%, а тому на сьогодні в порядку законодавчої ініціативи пропонується надавати право Верховній Раді України ліквідувати такий район і його органи управління [8]. Однак це нашоухує на думку, що рівень району слід відносити у подальшому до факультативних показників, а не обов'язкових. Крім того, цілком вірогідно, що з подальшим завершенням процесу об'єднання й створення спроможних територіальних громад, від нього взагалі можна буде відмовитися з наведених вище мотивів, а завдання, які на сьогодні виконують районні органи, стануть предметом добровільної співпраці територіальних громад, самі ж райони залишаться частиною адміністративно-територіального устрою без самостійних органів управління. Вважаємо, що це істотно б розвантажило систему публічного управління й сприяло її загальній продуктивності й усуненню можливих компетенційних суперечностей між управлінням громадами та органами управління районами.

Більше того, і система місцевих органів виконавчої влади, яка буде представлена префектами, очевидно повинна бути зорієнтована на регіональний (обласний) рівень побудови. Слід відзначити, що вже на сьогодні в межах адміністративної реформи та оптимізації системи державного управління, територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади укрупнюються та навіть переходять на суперрегіональний (міжобласний) рівень відділень і офісів (Національна служба з питань державної служби України, Державна аудиторська служба та інші).

Водночас, реформування регіонального рівня місцевого самоврядування, незважаючи на позитивні висновки до відповідних пропонуваніх змін Конституції України, призупинено з 2015 р. через відсутність політичної волі, оскільки завершення такої остаточно означатиме втрату виконавчою вертикаллю,

і, в першу чергу, Президентом України, впливу на місцевий рівень публічного управління на користь завершеної та самостійної системи місцевого самоврядування.

Свідченням цього є й останні законодавчі зміни у сфері державної служби, блискавично проведені Законом України № 2190-VIII «Про внесення змін до деяких законів України щодо окремих питань проходження державної служби» від 09.11.2017 р., якими голови та заступники голів місцевих державних адміністрацій виведені з-під сфери дії профільного закону про державну службу, що засвідчує реальний політичний характер їхньої діяльності, яка не відповідає нормативній моделі, та зумовлює позаконкурсне призначення на ці посади.

У процесі реформування системи публічного правління на місцевому рівні Україна може скористатися успішним досвідом Німеччини й Польщі в організації системи місцевого самоврядування. Польські рішення можуть мати особливо прикладне значення. Будучи членом європейських структур протягом останніх десяти років, Польща здійснила багато системних змін, у тому числі в сфері публічного управління й раціоналізації державних витрат. Польща – це держава, яка має демографічний потенціал, порівняний з Україною, та досвід успішних та продуктивних політичних і економічних перетворень. Вибір польсько-німецького досвіду видається обґрунтованим також з огляду на те, що ці держави зацікавлені в стабільній соціально-економічній ситуації в Україні через її інвестиційну привабливість. У випадку з Польщею немає жодних сумнівів, що найближче сусідство також має ключове значення, а приклад Німеччини є вирішальним у контексті прийняття всіх рішень в Європейському Союзі, які мають відношення до України [9].

У процесах децентралізації в Україні широке застосування та значення мають міжнародні програми, такі як, наприклад, проект «Decentralization Offering Better Results and Efficiency (DOBRE)», мета якого – зміцнити процеси місцевого самоврядування, поглибити демократію, поліпшити умови соціального розвитку й сприяти стабільності в контексті прогресивних

процесів децентралізації в Україні. Цей проект підтримує потенціал місцевого самоврядування для ефективного управління ресурсами й надання послуг, що відповідають соціальним потребам, впровадження заходів щодо активізації участі та контролю за участю громадян у процесі місцевого самоврядування.

У системі польської моделі децентралізації слід відзначити ключову роль польського контрольного органу – Вищої контрольної палати, яка в межах власних основних повноважень здійснення загального контролю за законністю діяльності публічної адміністрації, в тому числі місцевого самоврядування, активно підтримує українські ініціативи в здійсненні антикорупційної політики та підвищення компетентності службовців. Представники Вищої контрольної палати беруть участь у навчальних процесах українських службовців, у фаховому супроводі підготовки законодавчих ініціатив щодо організації та функціонування Української держави [10].

Таким чином, інтенсивні темпи об'єднання територіальних громад, а також перші позитивні результати їхньої діяльності, які виявляються в збалансованості показників бюджетів, збільшенні доступності управлінських механізмів для громадян, свідчать про правильний напрямок проведення реформ і необхідність швидкого завершення цього процесу. Водночас оптимізація управлінських структур, об'єктів соціально-побутової інфраструктури активізує повоювання й опір указаним реформам, для подолання якого важливе значення має врахування досвіду та підтримка держав, що успішно пройшли шлях децентралізації, активна робота з громадами щодо оперативного вирішення проблем, які виникають, і подолання політично вмотивованого опору.

Список використаних джерел

1. Ільницький О. В. Юридичний аспект залучення громадян до управління в діяльності органів місцевого самоврядування / О. В. Ільницький, Н. В. Ільків // Наук. вісн. Львів. держ. ун-ту внутр. справ. Серія юрид. / голов. ред. Р. І. Благута. – Львів : ЛьвДУВС, 2017. – Вип. 2. – С. 174–187.

2. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [О. М. Бориславська, І. Б. Заверуха, А. М. Школик та ін.]; Центр політико-прав. реформ. – Київ : Москаленко О. М., 2012. – 212 с.
3. Портал Об'єднаних територіальних громад [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gromada.info/> (дата звернення: 01.02.2018).
4. Луніна О. І. Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин : монографія / І. О. Луніна ; НАН України, Ін-т екон. прогнозування. – Київ : Наук. думка, 2006. – 432 с.
5. Міністерство фінансів України [Електронний ресурс] : офіц. інтернет-представництво (веб-сайт). – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua/>(дата звернення: 01.02.2018).
6. Середньостроковий звіт про діяльність Програми Ради Європи «Посилення місцевої демократії та підтримки реформ місцевого самоврядування в Україні» у 2010 році [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2012/10/Середньостроковий-звіт_2010.pdf (дата звернення: 01.02.2018).
7. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) № 2217а від 01.07.2015 [Електронний ресурс] // Законотворчість: Верховна Рада України : офіц. інтернет-сайт. – Режим доступу: www.w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812 (дата звернення: 01.02.2018).
8. Негода В. Якщо в межах всієї території району утворилася об'єднана територіальна громада, такий район стає зайвим [Електронний ресурс] / В. Негода // Урядовий портал : єдин. веб-портал органів виконав. влади України. – Режим доступу: www.kmu.gov.ua/ua/news/248949103 (дата звернення: 01.02.2018).
9. Kaźmierkiewicz P. Polska i niemiecka pomoc rozwojowa na Ukrainie: studium porównawcze, Instytut Spraw Publicznych, opracowanie w wersji elektronicznej [Електронний ресурс] / P. Kaźmierkiewicz. – Режим доступу: http://www.isp.org.pl/uploads/filemanager/Program_%20Europejski/Polska_%20i_%20niemiecka_%20rozwojowa/4Ukraina.pdf (дата звернення: 01.02.2018).
10. Najwyższa Izba Kontroli [Електронний ресурс] : офіц. інтернет-сайт. – Режим доступу: <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-wspiera-reformy-na-ukrainie.html> (дата звернення: 01.02.2018).

О. В. Ильницький, Б. Пшивора

**Анализ промежуточных результатов реформы системы
местного самоуправления в Украине и вызовов ее продолжения**

Статья посвящена анализу результатов первых шагов внедрения реформы местного самоуправления в Украине после 2014 г., направленной

на реализацию идеи децентрализации публичной власти в Украине. Исследуются результаты внедренных шагов, а также следующие нормативные и доктринальные векторы развития. Авторы останавливаются на учете опыта и профессиональной поддержке Республики Польша, модель местного самоуправления и регионального управления которой берется за основу, а специалисты и служащие предоставляют консультационную поддержку реформ. Это исследование является частью научно-исследовательской сотрудничества двух центров: Львовского национального университета имени Ивана Франко (Украина) и Академии имени Яна Длугоша в Ченстохове (Польша).

Ключевые слова: децентрализация, местное самоуправление, громада.

O. Plynyskiy, B. Pshyvora

**Analysis of the interim results of the reform of the system
of local self-government in Ukraine and the challenges of its continuation**

The article is devoted to the analysis of the results of the first steps of the implementation of the local self-government reform in Ukraine after 2014, aimed at implementing the idea of decentralization of public authority in Ukraine. This research is part of the research collaboration between two centers: the Ivan Franko National University of Lviv (Ukraine) and Academy n.a. Yana Dlugosha in Czestochowa (Poland).

The history of the development of the structure of local self-government in Ukraine is relatively recent and begins with the proclamation of Ukraine's independence in 1991. The previous soviet government system, although it provided for the existence of an extensive network of local councils of people's deputies, did not fulfill the functions of implementing the right to self-government.

The system of local self-government bodies in Ukraine, which has been formed since 1997, did not fulfill its task, remaining a derivative (both in functional and in material and organizational sense) of the system of state administration.

The reform of decentralization of public administration is aimed at building an effective system of territorial organization of power in Ukraine by implementing the principles of subsidiarity, universality and financial self-sufficiency of local self-government. The main directions of the reform should be considered:

– formation and definition of capable communities as a primary unit of government and administrative system;

– the transfer of functions which, on the principle of subsidiarity, should be implemented locally;

– the elimination of dualism at the regional level, through the creation of executive agency of oblast and rayon councils, the reorganization of local state administrations as local executive agency and the replacement of them with the prefectural institute with control and supervisory and advisory functions to ensure the implementation of local self-government.

The need for community unification is due to the lack of sufficient conditions for the real ability of small communities to effectively carry out their tasks, while consolidation leads to the creation of additional financial and material potential within the association's activities.

In the process of reform, the district («rayon») level should be attributed to optional, and not mandatory levels of local self-government. With the further completion of the unification and creation of capable territorial communities, it will be possible to abandon it at all, and the tasks that today are carried out by districts authorities will become the subject of voluntary cooperation of territorial communities. The districts will remain part of the administrative-territorial system without independent agency of government.

In the process of reforming the system of public administration at the local level, Ukraine can take advantage of the successful experience of Germany and Poland in organizing a system of local self-government. In the processes of decentralization in Ukraine, international programs are widely used and important, such as, for example, «Decentralization Offering Better Results and Efficiency (DOBRE)».

It is also important to establish an independent institution for monitoring the legality of the activities of local government organs, such as the Supreme and Regional Chambers of Control, which operate in Poland.

Key words: decentralization, local self-government, community.

УДК 340.12:342.25(477)

DOI: 10.31359/1993-0941-2018-35-37

І. О. Соколова, кандидат юридичних наук,
асистент кафедри теорії держави і права
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого

Децентралізація влади в Україні: проблеми і перспективи

Статтю присвячено дослідженню питання децентралізації влади в Україні, також розкриваються проблеми й перспективи її розвитку в Україні на прикладі досвіду європейських країн. Обумовлюється зв'язок децентралізації з місцевим самоврядуванням, співвідношення централізації та децентралізації влади.

Ключові слова: децентралізація влади, централізація влади, місцеве самоврядування, правовий режим.

Україна, ставши на шлях європейської інтеграції, здійснює низку реформ, які допоможуть покращити й привести національне законодавство й право у відповідність до зразка європейських демократичних держав. Такий процес реформування надасть можливість розширити й надати більш вагомій повноваження органам місцевого самоврядування, що сприятиме переходу від централізації влади до її децентралізації. Програма цих змін відображена в таких основних документах Пре-

зидента, Уряду та Парламенту, як: Стратегія сталого розвитку «Україна-2020», затверджена Президентом 12 січня 2015 р.; План дій уряду «Відновлення України» від 3 вересня 2014 р.; Програма діяльності КМУ від 11 грудня 2014 р. та Коаліційна угода від 27 листопада 2014 р. [1; 2; 3; 4].

Згідно з Конституцією України Україна є унітарною державою. Відповідно до ст. 118 Конституції України виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації. Рішення голів місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції та законам України, іншим актам законодавства України, можуть бути скасовані Президентом України або головою місцевої державної адміністрації вищого рівня відповідно до закону [5]. Згідно із статтями 140 та 141 Конституції України, місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи. Територіальні громади на основі загального, рівного, прямого виборчого права обирають шляхом таємного голосування відповідно сільського, селищного, міського голову, який очолює виконавчий орган ради та головує на її засіданнях. Строк повноважень сільського, селищного, міського голови, обраного на чергових виборах, становить п'ять років.

З огляду на рівень централізації і концентрації виконавчої влади та рівень розвитку місцевого самоврядування унітарні держави поділяються на дві групи: централізовані та децентралізовані. Централізовані унітарні держави відзначаються: а) функціонуванням так званої «управлінської вертикалі» органів виконавчої влади, котра очолюється урядом або президентом, а мережа її органів поширюється до рівня регіонів (областей, районів); б) слабкою моделлю місцевого самоврядування (незавершена інституційна система, обмежені повноваження,

недостатнє ресурсне забезпечення з огляду на централізацію бюджету). Децентралізовані унітарні держави навпаки мають інші ознаки: а) органи місцевого самоврядування, їх представницькі й виконавчі органи в межах закону реально здійснюють управління регіонами, наділені відповідними гарантіями й ресурсами; б) виконавча влада, хоч і представлена в регіонах (територіальними підрозділами міністерств й контролюючими органами), однак виконавчі повноваження зосереджені в органах місцевого самоврядування. Унітарні держави в умовах демократії є переважно децентралізованими – такими є всі унітарні держави – члени Європейського Союзу [6].

Отже, централізація – це зосередження керівництва, управління, організацій певних суспільних, політичних процесів в одних руках, нагромадження будь-чого в єдиному центрі; концентрація більшості функцій соціального й державного управління, відповідних прав і повноважень у центральних владних структурах (органах, установах тощо). Централізація характеризується переважно так званими вертикальними зв'язками, за яких верхні рівні влади наділені широкими повноваженнями в прийнятті рішень, а їхні директиви (накази, постанови, рішення, інструкції тощо) є обов'язковими для нижчих рівнів. При централізації побудова системи управління й організація її функціонування ґрунтуються на безперервному постійно діючому і достатньо стійкому зв'язку підпорядкованості (субординації) кожної ланки управлінської системи єдиному центральному органу управління [7, с. 350–351]. Протилежною їй є система децентралізації, за якою розмежовують завдання й функції центральних органів державної влади й органів місцевого самоврядування, котрі потім набувають більше прав за рахунок передачі більшості повноважень від центру на місця. Така децентралізація влади в державі сприяє розвитку демократії, адже відбувається розширення впливу територіальних громад, соціальних груп і громадськості в цілому на справи публічного значення [8, с. 212].

При децентралізації також використовуються рекомендаційний і заохочувальний методи [9, с. 216]. Рекомендаційний

метод полягає в наданні рекомендацій, що не мають обов'язкової сили, стосовно найбільш раціональних, прийнятних для суспільства й цих осіб способів організації їх стосунків (наприклад, через пропонування з метою усунення можливих непорозумінь типових форм трудових контрактів між роботодавцем і працівником). Заохочувальний метод передбачає встановлення для ініціювання бажаної поведінки юридичних суб'єктів різноманітних пільг, переваг, винятків з обов'язків (наприклад, звільнення окремих категорій підприємств від сплати податків з метою створення сприятливих умов для збільшення виробництва необхідних видів продукції) тощо.

Кожний із цих методів визначається як об'єктивними факторами, об'єктом регулювання (наприклад, владні відносини між державними органами чи договірні відносини партнерів), так і специфікою суб'єкта права, що діє в тій або іншій сфері державного й громадського життя. Наприклад, діяльність уряду, міністерства завжди відрізняється можливістю використання владних повноважень і прийняття обов'язкових для виконання актів.

Історично за умов слабкого розвитку шляхів сполучення послідовно проведена централізація була зовсім неможлива [10]. До неї завжди прямувала порівняно невелика частина населення, яка є панівною, бо централізація була для неї засобом експлуатації економічно й політично всього масиву народу або народів, які їй підвладні. Такий зміст мала централізація в давньосхідних деспотіях; центральна влада призначала правителів (сатрапів) в окремі провінції й вимагала від них грошей і військ, проте зовсім не мала можливості дійсно контролювати їх діяльність. Римська імперія була міцною завдяки тому, що змогла оцінити значення місцевої самостійності й визнавала самоврядування міст, в яких виборні магістрати були представниками поліцейської і судової влади. Після падіння Західної Римської імперії державний устрій всієї Європи, крім Візантії, не залишав місця для сильної центральної влади. Феодалний лад також не мав можливостей для розвитку централізації, проте до неї прагнула королівська влада, яка посилилася поступово й досягла

найбільших успіхів саме у Франції. Централізація може бути притаманна й республіканському устрою нового часу, котрий засновано на всезагальній подачі голосів; її підтримує там принцип національної єдності й прагнення відігравати значну роль у міжнародних відносинах [10].

Сьогодні українське суспільство прагне до більш демократичного розвитку особистої свободи й свободи політичної, що стає можливим лише при децентралізації. Децентралізація – це передача функцій управління від центральних органів влади місцевим органам, розширення кола повноважень нижчестоящих органів управління за рахунок вищестоящих [11]. Іншими словами, це передача повноважень і обов'язків з прийняття рішень із центру в інші, менш значущі організації при одночасному звуженні прав і повноважень відповідного центру, тобто процес розподілу влади із центру на регіони та налагоджування місцевого самоуправління за рахунок отримання частини повноважень від центральної влади є децентралізацією [12]. Такий механізм приносить користь у випадку гармонійних взаємовідносин між центром і регіонами. Децентралізація в управлінні державою – це передача відповідальності за планування й використання ресурсів від центрального апарату управління на нижчі рівні. У межах системного підходу під децентралізацією пропонується розуміти таку реорганізацію, що відбувається всередині системних процесів, за якої значна їх частина переводиться на більш низький рівень ієрархії, тобто передача повноважень і обов'язків з прийняття рішень із центру в інші менш значущі організації при одночасному звуженні прав і повноважень відповідного центру [12].

Поняття децентралізації тісно пов'язане з поняттям самоврядування, але не тотожне йому; перше із них ширше, оскільки воно не включає в себе також федеративний устрій і повну автономію областей, тоді як місцеве самоврядування передбачає безпосередньо залежність від центральної законодавчої влади, а з другого боку, самоуправління можливе як явище, котре існує в одній тільки частині держави чи для однієї або декількох її провінцій. Уся історія розвитку держав значною

мірою зводиться до боротьби доцентрових і відцентрових сил, хоча їх значення для усього устрою життя докорінно змінилося з плином часу [10].

Аналізуючи положення Європейської хартії місцевого самоврядування слід розглядати принцип субсидіарності в політичному й юридичному значеннях. Так, юридичне значення субсидіарності характеризує цей принцип як певну формулу розподілу в законодавчих актах повноважень, відповідно до якої найнижчий рівень влади отримує такі повноваження, які наступний за ним територіальний рівень влади не може здійснити більш ефективно. Такий розподіл повноважень дозволяє, з одного боку, максимально наблизити процес прийняття рішення до громадянина, з другого — цей рівень має володіти відповідними ресурсами. При цьому пріоритет низового рівня при розподілі повноважень має завадити будь-яким спробам централізації в системі територіальної організації влади [13, с. 34].

Політичне значення принципу субсидіарності полягає в тому, що він виступає своєрідним засобом, який має забезпечити реалізацію повноважень якомога ближче до громадянина. Ці повноваження вилучаються у держави й передаються лише тим органам влади, які працюють під контролем обраних представників. Таким чином, принцип субсидіарності виступає бар'єром на шляху занадто великої централізації державного організму та відриву влади від народу [13, с. 34].

Перехід до децентралізації допоможе зміцнити демократію на місцях, покращити соціально-економічний розвиток, враховуючи соціально-територіальні інтереси й потреби адміністративно-територіальних одиниць, місцеве керівництво прийматиме більш своєчасні рішення; забезпечення свобод і прав людини за допомогою протидії сторін, зосередження знань і вмінь вищого керівництва стосовно питань стратегічного планування завдяки передачі тягаря щодо повсякденних рішень проблем на місця дозволяє встановити гнучку систему регулювання без бюрократії, що властива централізованому управлінню, прийняття управлінськими підрозділами некомпетентних рішень у зв'язку з недостатністю інформації тощо.

Таким чином, децентралізація наочно відображає характер відносин між керівниками різного рівня в системі управління: будь-то абиака сфера господарської діяльності, підприємства, економіка або держава. Це нова якість управління, що дозволяє максимально наблизитися до позитивного результату. Значення децентралізації полягає в неможливості вирішення єдиним центром усіх питань, що виникають у підрозділах. Для цього повноваження розподіляються за структурними одиницями, котрі наділені достатніми можливостями для вирішення власних проблем [12].

Для більш повного дослідження аспектів децентралізації слід з'ясувати роль і значення муніципального права, під яким найчастіше розуміють систему норм та принципів, які регулюють й охороняють суспільні відносини у сфері існування та функціонування місцевого самоврядування та інші тісно пов'язані з ним суспільні відносини. Можна стверджувати, що муніципальне право стосується насамперед безпосередньої й представницької місцевої (локальної) влади, а отже, воно належить до публічних галузей права. Ось чому муніципальне право найбільш тісно пов'язане із конституційним, адміністративним, фінансовим та іншими галузями права [14, с. 71].

Децентралізація влади супроводжується збільшенням кількості рішень, які приймаються органами місцевого самоврядування. Неefективність рішення самоврядного органу може оцінюватись лише первинним суб'єктом формування такого органу, тобто виборцями, а також представницьким органом – радою. Водночас контроль за легітимністю актів місцевого самоврядування є прерогативою державних органів. Мандат на здійснення такого контролю може отримати префект, і цим самим він впливає на прийняття рішень органами місцевого самоврядування [15, с. 9].

Отже, децентралізація дозволить створити громади, які здатні взяти на себе відповідальність за свою розбудову. Вони отримають додаткове фінансування, додаткові повноваження – і це вперше в історії України, коли держава віддає свої повноваження

громадам на місцях. Проте це не означає послаблення центральної влади, бо передача повноважень і фінансів органам місцевого самоврядування повинна бути збалансована механізмами контролю й відповідальності перед людьми та Законом.

Відповідно до Постанови Верховної Ради України «Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади» від 31.08.2015 р., пропонується внести зміни до Конституції України в частині того, що виконавчу владу в районах і областях, у Києві та Севастополі здійснюватимуть префекти, які для цього і наділяються відповідними повноваженнями [16].

Отже, сьогодні пропонується створити інститут префектів, який базується на досвіді Франції, де він виник ще у 1802 р. Подібна модель є «відносно м'якою», оскільки префекти можуть лише призупинити рішення актів місцевого самоврядування, а не скасувати їх, як в інших європейських країнах, наприклад у Польщі [17, с. 125]. Основними повноваженнями французького префекта є: нагляд за виконанням законів, указів і постанов уряду й окремих міністрів; забезпечення підтримання громадського порядку; здійснення адміністративного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування та передача на розгляд адміністративного суду незаконних, на його погляд, рішень територіальних колективів; представлення держави в питаннях виконання всіх юридичних актів на рівні департаменту, підпис угоди від імені держави, а також представлення держави в органах правосуддя; розпорядження всіма державними видатками в департаменті та відповідальність за управління нерухомістю й іншим державним майном; керування роботою всіх місцевих служб державних центральних органів виконавчої влади та посередництво у взаємовідносинах цих служб із центральними міністерствами.

Відповідно до повноважень префект здійснює загальне керівництво діяльністю периферійних урядових служб у департаменті, а також виступає посередником у відносинах між периферійними службами і їх міністерствами. Однак деякі служби префектом не контролюються, це ті, що перебувають за межами

його контролю, а саме: периферійні служби міністерства оборони, фінансів, освіти, юстиції, а також інспекція праці.

Префект, який є представником державної влади, не блокує будь-яку діяльність органів місцевого самоврядування, а оскаржує дійсно незаконні акти. Якщо він починає зловживати цим правом без належних для цього підстав – постає питання щодо його компетентності і, як наслідок, про доцільність обіймання ним відповідної посади. Водночас, як зазначають французькі експерти, питання про звільнення префекта може бути порушено в будь-який час без попередження самого префекта і пояснення причин [18, с. 32].

Досвід Франції є важливим, оскільки, провівши децентралізацію, вона спромоглася забезпечити унітарність держави. Це було досягнуто збалансованістю переданих повноважень органам місцевого самоврядування й одночасним контролем префектами як представниками держави на місцях, дотриманням законності органами місцевого самоврядування. Наприклад, Італія та Іспанія, які на початку здійснення децентралізації брали за основу французьку модель, не змогли належним чином адаптувати таку модель до своїх особливостей (наявність автономних утворень, як, наприклад, Каталонія, Сардинія) і порушили цей баланс. Як наслідок – зазначені держави є квазі-унітарними. Тому для впровадження законодавства про децентралізацію доцільніше використовувати «чистий» і не модифікований досвід Франції, який у своїй основі має збереження унітарності. Держава в особі префектів матиме дієвий механізм для збереження унітарності, забезпечення територіальної цілісності й незалежності України, її суверенітету, захисту прав і свобод громадян [18, с. 27].

Посада префекта має утримувати баланс між гілками влади, щоб децентралізація не призвела до безконтрольності країни, а також слугуватиме засобом нагляду за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування. Повноваження префектів вписані в статтях 118, 119 Законопроекту, відповідно до якого префект є місцевим органом виконавчої влади, державним службовцем, не належить до полі-

тичних посад, не змінюється зі зміною Президента чи уряду, не залежить від місцевих політичних еліт.

Згідно з Законопроектом «Про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади» від 31.08.2015 р. у статтях 118, 119 визначаються повноваження префекта [16], який у відносинах з органами місцевого самоврядування має такі повноваження: наглядає за конституційністю та законністю рішень органів місцевого самоврядування; не може оцінювати доцільність та ефективність рішень органів місцевого самоврядування; зупиняє дію незаконних актів органів місцевого самоврядування й одночасно звертається до суду; не приймає остаточного рішення про законність актів органів місцевого самоврядування, це може вирішувати виключно суд; може порадити місцевій раді привести своє рішення у відповідність із Конституцією та законами; оприлюднює повідомлення про зупинку акта органів місцевого самоврядування; має менше повноважень, ніж нинішні місцеві держадміністрації [19].

Префекти будуть діяти у кожному районі й у кожній області. У місті Києві та Севастополі функціонуватимуть власні префекти. Для організації роботи префекта створюватимуться секретаріати префектів. Префекти відбиратимуться за результатами відкритого конкурсу й одночасно формуватиметься їх кадровий резерв. Префекти будуть працювати в області чи районі не більше трьох років, а далі відбуватиметься ротація. Вони будуть призначатися й звільнятися з посади Президентом України за поданням уряду, що відбуватиметься у такій же процедурі, яка й нині діє для голів держадміністрацій. Префекти відповідатимуть перед Президентом, а також будуть підзвітні та підконтрольні уряду і щорічно звітуватимуть перед ними [19].

Децентралізація вплине на подальший напрям розвитку й спрямованості державної влади, а також на зміну правового регулювання суспільних відносин через правовий режим у сфері публічного права, де відповідно діє публічно-правовий режим, основою якого є імперативний метод правового регулювання суспільних відносин.

Публічне право регулює відносини держави між її органами, органами державної влади й громадянами, громадськими об'єднаннями, господарськими структурами. При цьому орган державної влади є носієм державно-владних (публічних) повноважень, що забезпечують інтереси всього суспільства, окремих його соціальних верств, груп. Публічне право регулює відносини, пов'язані з діяльністю держави й місцевого самоврядування [20, с. 14]. У сфері публічного права владний орган може імперативно встановлювати певні варіанти поведінки громадян та інших суб'єктів права, вимагати від них точного дотримання приписів законодавства, застосовувати до порушників засоби юридичної відповідальності, зобов'язана особа закликається підкорятися й виконувати правові приписи.

Поняття «режим» тісно пов'язане з категорією «влада». Остання означає передовсім здатність, право й можливість тих чи інших осіб, органів, установ, розпоряджатися будь-чим, здійснювати рішучий вплив на поведінку й діяльність конкретних людей, їх об'єднань та інститутів за допомогою різноманітних засобів – прав, авторитету, свобод, примусу. У цьому сенсі правовий режим обумовлений насамперед інтересами держави, волею законодавця, а також специфікою й характером суспільних відносин, що вимагають до себе особливих підходів, форм і методів правового опосередкування, своєрідного юридичного інструментарію для своєї організації [21, с. 20]. Отже, правовий режим – невід'ємна властивість влади, її устрою, функціонування, соціальної спрямованості.

Правові режими дозволяють зосередити увагу учасників правовідносин на найбільш значущих аспектах їх діяльності. Правовий режим знаходить своє вираження в законодавчих актах України, що мають різну юридичну силу, завдяки своїй меті, яка обумовлює причини й підстави його встановлення, строку дії, територіальній юрисдикції, об'єкту і сфері правового впливу тощо, і це все забезпечується державою й іншими суб'єктами. Таким чином, навіть незважаючи на високу динаміку суспільних відносин, режим характеризується певною стабільністю, стійкістю й постійністю. Завдяки цим якостям можна досягти завчасно

передбаченого результату, проте це не передбачає абсолютної незмінності, оскільки правові режими також еволюціонують, розвиваються, адаптуються до сучасних умов і реалій у зв'язку з посиленням захисту прав громадян, приведенням законодавства до міжнародних стандартів, покращенням системи адміністрування тощо.

Список використаних джерел

1. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> (дата звернення: 10.04.2018).
2. Про затвердження Положення про Міністерство культури України : Постанова Каб. Міністрів України від 03.09.2014 № 495 // Офіц. вісн. України. – 2014. – № 81. – С. 11. – Ст. 2285.
3. Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України : Постанова Верхов. Ради України від 11.12.2014 № 26-VIII // Офіц. вісн. України. – 2014. – № 102. – С. 7. – Ст. 3005.
4. Угода про Коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна» [Електронний ресурс] : Регламент Верхов. Ради України від 27.11.2014. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/p0001001-15> (дата звернення: 15.04.2018).
5. Конституція України : Закон Верхов. Ради України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
6. Мішук В. В. Види унітарних держав: проблеми класифікації / В. В. Мішук // Часопис Київ. ун-ту права. – 2010. – № 3. – С. 48–52.
7. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – Київ : Укр. енцикл., 1998. – Т. 6.
8. Бориславська О. М. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / О. М. Бориславська, І. Б. Заверуха, А. М. Школик ; Центр політико-прав. реформ. – Київ, 2012. – 212 с.
9. Загальна теорія держави і права : підруч. для студентів юрид. вищ. навч. закл. / за ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Харків : Право, 2009. – 584 с.
10. Брокгауз Ф. А. Энциклопедический словарь [Електронний ресурс] / Ф. А. Брокгауз, И. А. Ефрон. – СПб. : Брокгауз-Ефрон. – Режим доступу: https://dic.academic.ru/dic.nsf/brokgauz_efron/111833/Централизация (дата звернення: 13.04.2018).
11. Основні поняття в теорії і практиці організації. Короткий курс лекцій з дисципліни «Економіка і управління на підприємстві»

- [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://studme.com.ua/17190512/ekonomika/osnovnye_ponyatiya_teorii_praktike_organizatsii.htm (дата звернення: 17.04.2018).
12. Децентралізація [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://bankspravka.ru/bankovskiy-slovar/detsentralizatsiya.html> (дата звернення: 21.04.2018).
 13. Квітка С. М. Принцип субсидіарності та процеси децентралізації в Україні / С. М. Квітка // Аспекти публ. упр. – 2015. – № 4. – С. 28–35.
 14. Мельничук О. С. Міська правова система: теоретичні та нормативні засади : монографія / О. С. Мельничук. – Одеса : Фенікс, 2015. – 408 с.
 15. Ганушак Ю. І. Префекти: уроки Франції для України / Ю. І. Ганушак, І. І. Чипенко. – Київ : ІКЦ «Легал. статус», 2015. – 44 с.
 16. Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади : Постанова Верхов. Ради України від 31.08.2015 № 656-VIII // Голос України. – 2015. – 2 верес. (№ 161).
 17. Бориславська О. М. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / О. М. Бориславська, І. Б. Заверуха, А. М. Школик ; Центр політико-прав. реформ. – Київ, 2012. – 212 с.
 18. Ганушак Ю. І. Префекти: уроки Франції для України / Ю. І. Ганушак, І. І. Чипенко. – Київ : ІКЦ «Легал. статус», 2015. – 44 с.
 19. Беззуб І. Введення інституту префектів в Україні: користь чи загроза для місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuviar.gov.ua/index.php?option=com_content&view=%20article&id=2148:vvedennya-institutu-prefektiv-v-ukrajini&catid=8&Itemid=350 (дата звернення: 20.04.2018).
 20. Погребняк С. П. Поділ права на публічне і приватне (загальнотеоретичні аспекти) / С. П. Погребняк // Держ. буд-во та місц. самоврядування. – 2006. – Вип. 12. – С. 3–17.
 21. Матузов Н. И. Правовые режимы: вопросы теории и практики / Н. И. Матузов, А. В. Малько // Изв. вузов. Правоведение. – 1996. – № 1. – С. 16–29.

И. А. Соколова

Децентрализация власти в Украине: проблемы и перспективы

Статья посвящена определению понятия децентрализации власти, исследованию различий между централизацией и децентрализацией. Обосновывается позиция необходимости перехода от централизации

власти к децентрализации, а также перспективы и проблемы ее развития в Украине на примере опыта европейских стран, соотношение децентрализации и местного самоуправления — еще одна проблема, рассматриваемая в работе.

Ключевые слова: децентрализация власти, централизация власти, соотношение централизации и децентрализации, местное самоуправление и децентрализация, правовой режим.

I. Sokolova

Decentralization of power in Ukraine: problems and prospects

Ukraine has embarked on the path of the European integration, conducts the series of reforms that will help to improve and bring the national legislation and the right to conform to the model of the European democracies. Such a process of reform will provide the opportunity to expand and give more power to the local self-government bodies, which will facilitate the transition from the centralization of the power to the decentralization.

Given the level of centralization and concentration of the executive power and the level of development of the local self-government unitary states are divided into two groups: centralized and decentralized. Centralized unitary states are characterized by: a) the functioning of the so-called «administrative vertical» of the executive bodies headed by the government or the president, and the network of its bodies extends to the level of regions (regions, districts); b) the weak model of the local self-government (incomplete institutional system, limited powers, insufficient resources due to centralization of the budget). Decentralized unitary states have other features: a) the local self-government bodies, their representative and executive bodies, manage under the law regions with adequate safeguards and resources; b) the executive power, although is represented in the regions (territorial subdivisions of ministries and supervisory bodies), however, the executive powers are concentrated in local self-government bodies.

When centralizing the construction of a management system and the organization of its functioning are based on the continuous continuously operating and the sufficiently stable connection of the subordination (subordination) of the each level of the management system to the single central governing body. The opposite of it is the system of decentralization, which separates the tasks and functions of the central government and the local self-government bodies, which then receive more rights by transferring the most of the powers from the center to the seats.

Such a decentralization of power in the state contributes to the development of democracy, as there is an expansion of the influence of territorial communities, social groups and the general public on matters of public importance.

The notion of the decentralization is closely linked to the concept of the self-government, but not identical with it; the first of them is wider as it does not fit into the federal structure and complete autonomy of the regions, whereas the local self-government implies the direct dependence on the central legislative power, and on the other hand, self-management is possible as a phenomenon that exists in only one part of the state or for one or more of its provinces.

The transition to the decentralization will help strengthen the local democracy, improve the socio – economic development, taking into the account the socio – territorial interests and the needs of the administrative and territorial units, the local government takes more timely decisions, guarantees the freedom and human rights by countering the parties, the concentration of the knowledge and skills of the senior management Regarding the issues of strategic planning due to the transfer of burdens for day-to-day solutions to problems at the site, it allows for the establishment of the flexible regulatory system without the bureaucracy, which is characterized by the centralized management of the acceptance by department managers of the incompetent solutions in connection with the lack of the information etc. Besides, the duplication of the executive functions, the presence of the trend will lead to the involvement of the managerial process in anarchy and disorder.

That is why the decentralization in Ukraine will provide the opportunity to create communities that are able to take the responsibility for their development. They will receive additional powers and funding, which means weakening the central government, since the transfer of powers and finances to the local self-government bodies should be balanced by mechanisms of control and accountability to the people and the law.

Key words: *decentralization, local government, the decentralization of power, centralization of power, local government and decentralization, legal regime.*

УДК 342.25(477):005.583
DOI: 10.31359/1993-0941-2018-35-52

А. О. Новак, кандидат юридичних наук, асистент кафедри державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Проблеми правового регулювання здійснення органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади в Україні

У статті досліджено сучасний стан правового регулювання делегованих повноважень органів місцевого самоврядування. Проаналізовано загальні та спеціальні складові конституційних основ інституту делегованих повноважень в Україні. Визначено роль і встановлено недоліки конституційного, законодавчого, підзаконного та муніципально-правового рівнів правового регулювання делегованих повноважень. Зроблено відповідні висновки щодо можливих шляхів удосконалення правового регулювання інституту делегованих повноважень в Україні.

Ключові слова: *правове регулювання, конституційно-правове регулювання, законодавче регулювання, підзаконне регулювання, муніципально-правове регулювання, делеговані повноваження, органи місцевого самоврядування, муніципальна реформа.*

Співпраця органів державної влади й органів місцевого самоврядування є важливою складовою забезпечення соціально-економічного розвитку відповідного регіону держави, а перерозподіл владних повноважень з посиленням управлінської ролі муніципальних органів – одне із пріоритетних завдань реформування системи місцевого самоврядування. Але на сучасному етапі законодавство України не забезпечує належних умов для ефективної реалізації інституту делегованих повноважень і, як наслідок, реалізації реформ у різних галузях і сферах суспільного життя.

В юридичній літературі на окремі аспекти проблематики правового регулювання делегованих повноважень органів місцевого самоврядування неодноразово звертали увагу такі вчені, як: О. М. Алтуніна, М. О. Баймуратов, Ю. П. Битяк, І. І. Бодрова, В. І. Борденюк, Г. В. Бублик, Т. О. Карабін, П. М. Любченко, О. Ю. Лялюк, О. В. Марцеляк, А. М. Нікончук, А. М. Онупрієнко, В. Ф. Погорілко, С. Г. Серьогіна та ін. Їх праці є основою для проведення поглиблених досліджень конституційно-правового регулювання здійснення органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади в Україні.

Необхідно наголосити, що делегування повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування, маючи важливе значення з точки зору оптимізації механізму публічно-владного управління та підвищення якості обслуговування населення, повинно мати чітке законодавче регулювання та правові основи свого здійснення. Внаслідок цього у межах цієї статті необхідно з'ясувати сучасний стан правового регулювання делегованих повноважень органів місцевого самоврядування, а саме – проаналізувати його на конституційно-правовому, законодавчому, підзаконному, муніципально-правовому рівнях, а також зробити відповідні висновки щодо можливих шляхів вирішення виявлених проблем правового регулювання інституту делегованих повноважень.

На підставі опрацьованого в науці муніципального права поняття правових основ організації та діяльності органів місце-

вого самоврядування [7] під правовою основою делегування органам місцевого самоврядування повноважень органів виконавчої влади розуміємо сукупність норм права, що регулюють суспільні відносини, які виникають у зв'язку з наданням органам місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади і їх застосуванням, закріплюють необхідні та достатні для цього умови й втілюються у відповідних муніципальних правовідносинах. При цьому як збірне поняття воно вміщує: конституційні, законодавчі, підзаконні та муніципально-правові основи.

Сучасний інститут делегованих повноважень органів місцевого самоврядування ґрунтується на конституційних основах, які включають загальну й спеціальну складові. До першої слід віднести ті норми Основного Закону України, які забезпечують конституційно-правові умови та в найбільш загальному вигляді визначають вимоги застосування цього інституту. До них, зокрема, необхідно віднести: а) конституційні норми-принципи щодо організації та здійснення публічної влади в Україні (принципи демократичної, соціальної, правової держави, народовладдя, поділу державної влади, гарантування місцевого самоврядування, верховенства права тощо); б) конституційне визначення правової природи місцевого самоврядування в Україні; в) норми, присвячені конституційному регулюванню системно-структурної організації місцевого самоврядування; г) норми, що визначають окремі питання функціонування органів місцевого самоврядування (питання власного відання територіальних громад і утворених ними органів, матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування); д) норми, присвячені регулюванню питань організації та здійснення виконавчої влади (у частині визначення носія повноважень, що делегуються органам місцевого самоврядування, а також системи органів виконавчої влади, що здійснюють контроль за здійсненням таких повноважень); е) норми, що закріплюють державні гарантії місцевого самоврядування (фінансової підтримки місцевого самоврядування, правової самостійності в межах повноважень, визначених законом, судового захисту прав місцевого самоврядування).

Водночас маємо констатувати, що регулятивний вплив на інститут делегування повноважень органам місцевого самоврядування має значно ширше коло конституційних норм, у тому числі й норми розділу II Конституції України «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина» [5]. Адже вони встановлюють найвищі правові нормативи для тих повноважень, зокрема і делегованих, які спрямовані на забезпечення стандартів якості життя населення, надання громадянам адміністративних послуг.

Спеціальні конституційні основи інституту делегованих повноважень органів місцевого самоврядування становлять ті норми Основного Закону, які конституують інститут делегованих повноважень і регулюють відносини, що безпосередньо пов'язані з наданням та реалізацією таких повноважень. Ідеться про норми частин 3, 4 ст. 143 Конституції України [5]. На сьогоднішній день ними закріплюється можливість надання органам місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади та визначається його спосіб (законом); у найбільш загальному вигляді встановлюється суб'єкт таких повноважень — органи місцевого самоврядування; закріплюються державні гарантії повного фінансового забезпечення таких повноважень і його джерела; встановлюється принцип підконтрольності органів місцевого самоврядування органам виконавчої влади з питань здійснення таких повноважень.

Оцінюючи наявний стан конституційної регламентації делегованих повноважень, маємо констатувати низку істотних недоліків. Так, у тексті чинної редакції Конституції України законодавець хоча і використовує термін «делеговані повноваження» (п. 7 ч. 1 ст. 119), але в змісті ч. 3 ст. 143 Конституції України його не вживає, як не говорить і про делегування окремих повноважень органів виконавчої влади [5]. Замість цього він застосовує формулювання «можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади», що на практиці призводить до термінологічної плутанини й намагання розкрити організаційно-правову специфіку «наданих повноважень», які не можна віднести ні до встановлення, ні до пере-

дачі повноважень [1, с. 10]. Отже, використана у контексті ст. 143 Конституції України модель правового регулювання дозволяє говорити тільки про обов'язкове (законодавче) делегування повноважень, не допускаючи застосування договірних його механізмів.

Також недоліком правового регулювання на конституційному рівні є нечітке визначення кола органів місцевого самоврядування, яким можуть бути надані повноваження органів виконавчої влади. Звідси виникає питання про можливість такого надання й представницьким органам місцевого самоврядування, а відтак, чи можна ставити останні в підконтрольний органам виконавчої влади стан. Одночасно невизначеним залишається і коло «відповідних органів виконавчої влади», які повинні контролювати здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм повноважень органів виконавчої влади.

Зазначені недоліки одночасно із відсутністю чітких концептуальних засад місцевого самоврядування, нерозмежованістю предметної підвідомчості органів державної влади й органів місцевого самоврядування, незавершеністю формування компетенційної сфери діяльності останнього, відсутністю системи ефективного контролю за діяльністю муніципальних структур зумовлюють потребу істотної модернізації конституційного регулювання як інституту делегованих повноважень, так і місцевого самоврядування в цілому.

Важливу роль у правовому регулюванні делегування органам місцевого самоврядування повноважень органів виконавчої влади відіграють положення Європейської хартії місцевого самоврядування, імплементація яких визнана одним із завдань вітчизняної правової політики в сфері місцевого самоврядування.

Говорячи безпосередньо про інститут делегування повноважень, ч. 5 ст. 4 Європейської хартії [4], по-перше, окреслює його як факультативний і додатковий спосіб формування компетенції місцевого самоврядування. А це означає, що делеговані повноваження не повинні бути панівними в структурі компетенції муніципальних органів і переважати над власними повноваженнями. По-друге, делегуючим суб'єктом може ви-

ступати чітко визначений орган як загальнодержавного, так і регіонального рівня територіальної організації державної влади. По-третє, органам місцевого самоврядування при делегуванні їм повноважень центральних або регіональних органів влади гарантується право в міру можливості пристосовувати свою діяльність до місцевих умов [4]. Така можливість відповідає засадам не тільки місцевого самоврядування, але й самого способу перерозподілу владних повноважень. Крім того, з огляду на те, що «пристосування» владної діяльності з реалізації делегованих повноважень може здійснюватися у правових формах, це положення Європейської хартії фактично виходить із можливості здійснювати муніципально-правове регулювання відповідних відносин.

Проблема імплементації положень Європейської хартії місцевого самоврядування у вітчизняному законодавстві вирішується надзвичайно повільно.

Конституційні та міжнародно-правові норми знаходять свою конкретизацію й втілення у нормах Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [13]. Регулятивну роль цього нормативно-правового акта важко переоцінити, адже цим документом визначається не тільки система делегованих повноважень органів місцевого самоврядування, але й їх поняття, правові, організаційні, матеріально-фінансові основи реалізації таких повноважень.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [13] визначив делеговані повноваження як повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад. Отже, на відміну від норм Конституції, законодавець використав вже поняття «делегованих» і «наданих» повноважень як синонімічні.

На сьогодні чимало питань викликає сама система передбачених Законом власних і делегованих повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад. Перебуваючи в полі перманентного законодавчого коригування, разом з цим

вона не повною мірою відповідає вимогам принципів субсидіарності, повноти та виключності повноважень – значна кількість тих повноважень, які безпосередньо стосуються інтересів територіальних громад і спрямовані на створення умов їх життєзабезпечення, залишаються повноваженнями делегованими. Наприклад, такими повноваженнями, на наш погляд, є здійснення заходів щодо розширення й вдосконалення мережі підприємств торгівлі, громадського харчування, побутового обслуговування населення (підп. 1 п. «б» ч. 1 ст. 30), забезпечення доступності й безоплатності освіти та медичного обслуговування на відповідній території (підп. 1 п. «б» ч. 1 ст. 32) тощо [13].

Система встановлених Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» повноважень виконавчих органів, власне як й інших органів місцевого самоврядування, доповнюється й конкретизується галузевими законами. Загальні підстави для цього встановлені самим Законом, ст. 40 якого закріплює, що виконавчі органи сільських, селищних, міських рад, крім повноважень, передбачених цим Законом, здійснюють й інші надані їм законом повноваження [13].

Але однією з проблем галузевого регулювання повноважень органів місцевого самоврядування є те, що такі закони не визначають природи повноваження органу місцевого самоврядування: чи є воно власним (самоврядним), чи делегованим, за незначним винятком окремих законів (наприклад, ст. 18 Закону України «Про меліорацію земель» [12]). У правозастосовній діяльності муніципальними службовцями це питання вирішується шляхом співвідношення норми галузевого закону із відповідними нормами розділу II Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [13], адже останні формулюють повноваження в достатньо загальному вигляді. Проте такий підхід, на наш погляд, має велику частку суб'єктивізму й часто залежить від компетентності та професіоналізму посадових осіб органів влади. Вважаємо, що розмежовувати власні та делеговані повноваження необхідно за чіткою вказівкою закону. У разі, якщо останній не передбачає їхнього делегованого характеру, такі повноваження слід вважати власними.

Здійснений нами аналіз галузевого законодавства за основними сферами предметної підвідомчості виконавчих органів місцевих рад засвідчив наявність й інших проблем правового регулювання, серед яких: дублювання й нерозмежованість повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, їх абстрактність і декларативність, «розпорошення» делегованих повноважень у різних законодавчих актах. Така негативна практика правового регулювання несе загрозу компетенційних конфліктів між органами влади, не сприяє формуванню сфери управлінської відповідальності кожного органу, що може призводити до неналежної реалізації закріплених за ними повноважень.

На нашу думку, найбільш оптимальною моделлю правової регламентації інституту делегування повноважень є прийняття окремого, базового закону «Про делегування органам місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади». Такий закон має визначити мету, умови, способи й порядок делегування окремих повноважень органів виконавчої влади; окреслити предмет делегування та перелік тих повноважень, які не підлягають делегуванню органам місцевого самоврядування; закріпити систему делегованих законом повноважень; суб'єктний склад; строки, на які делегуються повноваження; встановити порядок передачі фінансових, матеріальних ресурсів для здійснення делегованих повноважень; форми державного контролю; відповідальність за невиконання або неналежне виконання делегованих повноважень, неналежне матеріально-фінансове забезпечення повноважень тощо.

Характеризуючи наступний, підзаконний рівень правового регулювання інституту делегування повноважень необхідно зазначити, що нормотворчість органів виконавчої влади виконує важливі функції в загальному механізмі правового регулювання та дії права. Вона здійснює функцію проведення в життя Конституції, законів України, актів вищих органів державної влади. Необхідність цього пов'язана із досить високим ступенем узагальненості регулятивних моделей законів, потребою регламен-

тації тих аспектів суспільних відносин, які виявляються надто конкретними для законодавчого узагальнення, та відповідно вивільненням законів від регулювання процедурно-процесуальних і технологічних аспектів правовідносин [16, с. 150].

В юридичній науці була висловлена точка зору про неприпустимість правового регулювання делегованих повноважень органів місцевого самоврядування актами органів виконавчої влади, оскільки це порушує конституційну вимогу щодо законодавчої форми наділення таких органів окремими повноваженнями органів виконавчої влади [17, с. 129–130]. Але ми не можемо підтримати таку позицію з огляду на те, що підзаконними правовими актами виконавчої влади повноваження не делегуються, а регулюються суспільні відносини, пов'язані із забезпеченням реалізації таких повноважень.

Коло підзаконних нормативно-правових актів, що регулюють відповідні відносини, можуть бути систематизовані за декількома критеріями.

По-перше, за суб'єктом видання: акти Кабінету Міністрів України, акти центральних органів виконавчої влади, акти місцевих державних адміністрацій.

На сьогодні значна кількість регулятивних повноважень закріплюється за Кабінетом Міністрів України галузевим законодавством. Але ч. 1 ст. 7 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» встановлює, що забезпечення нормативно-правового регулювання в певних сферах і галузях управління мають здійснювати міністерства як органи, що забезпечують формування та реалізують державну політику в одній або декількох сферах [15]. У зв'язку із цим вважаємо, що повноваження із забезпечення нормативного, організаційного й процедурно-процесуального аспектів реалізації галузевої політики мають бути покладені на відповідні міністерства. А за Кабінетом Міністрів України мають бути збережені повноваження щодо визначення засад функціонування галузей, нормотворчі повноваження міжгалузевого характеру.

По-друге, за предметом правового регулювання можна виокремити підзаконні нормативно-правові акти органів виконав-

чої влади, якими визначаються організаційні аспекти правозастосовної діяльності; встановлюються її правила й процедури, регламенти адміністративної діяльності; визначаються форми правостановлюючих, дозвільних та інших документів; закріплюється порядок взаємодії, у тому числі й інформаційної, суб'єктів управлінської діяльності між собою; визначається порядок здійснення контролю за реалізацію управлінських функцій і завдань.

Як приклад можна зазначити, що делеговане повноваження щодо організаційного забезпечення надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг, передбачене підп. 4 п. «б» ч. 1 ст. 27 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» й деталізоване Законом України «Про адміністративні послуги» [9; 13], реалізується виконавчими органами місцевого самоврядування в порядку, визначеному, зокрема, постановами Кабінету Міністрів України від 20.02.2013 р. № 118 «Про затвердження Примірнього положення про центр надання адміністративних послуг» [11], від 30.01.2013 р. № 44 «Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги» [10], розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16.05.2014 р. № 523-р «Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг» [3] та низкою інших урядових і відомчих актів.

Окреме місце посідають підзаконні нормативні акти, що встановлюють примірні документи, на підставі яких суб'єкти виконавчої діяльності розробляють і ухвалюють власні положення, порядки, регламенти тощо. Для органів місцевого самоврядування такі акти мають рекомендаційний характер й одночасно надають правових підстав для ухвалення муніципальних нормативно-правових актів з окремих питань реалізації делегованих повноважень при збереженні уніфікованого регулювання управлінської діяльності. Так, з метою виконання вищезазначеного делегованого повноваження з організаційного забезпечення надання адміністративних послуг органів виконавчої влади

через центри надання адміністративних послуг Харківською міською радою були затверджені Положення про Центр надання адміністративних послуг м. Харкова та Регламент роботи Центру надання адміністративних послуг м. Харкова [14].

Проблема муніципального рівня правового регулювання здійснення органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади на сьогодні залишається вкрай актуальною. Адже не маючи чіткого законодавчого підґрунтя, органи місцевого самоврядування не можуть не приймати різного роду правові акти, спрямовані на здійснення таких повноважень. Узагальнюючи коло таких актів, необхідно виокремити рішення сільських, селищних, міських рад, розпорядження сільських, селищних, міських голів, акти виконавчих органів місцевих рад.

Так, рішеннями місцевих рад визначається система й створюються виконавчі органи, затверджуються положення про них, а також склад колегіального виконавчого органу, здійснюється розмежування повноважень між виконавчими органами ради й місцевим головою в межах повноважень, наданих законом виконавчим органам рад, чим фактично визначаються суб'єкти реалізації делегованих повноважень та коло останніх; затверджується чисельність службовців виконавчих органів, які забезпечують здійснення у тому числі й делегованих повноважень; встановлюється порядок використання об'єктів державної власності, переданих у забезпечення виконання делегованих повноважень тощо. Розпорядженнями місцевих голів, як правило, вирішуються питання кадрового забезпечення й організації контролю здійснення виконавчими органами наданих їм повноважень. Рішеннями виконавчих комітетів, наказами керівників інших виконавчих органів місцевих рад визначаються окремі питання виконання тих або інших делегованих повноважень організаційного й процедурно-процесуального характеру.

При муніципально-правовому врегулюванні відносин реалізації делегованих повноважень важливого значення набуває

питання ступеня правової самостійності. Він має обмежений характер: локальне регулювання повинно здійснюватися в межах повноважень та в спосіб, що передбачені Конституцією і законами України, із додержанням актів Президента України, Кабінету Міністрів України, а також актів тих органів виконавчої влади, до предметної сфери діяльності яких належать відповідні повноваження. Так, органом місцевого самоврядування може бути визначений тільки порядок реалізації делегованого повноваження без зміни при цьому його обсягу та змісту.

Серед напрямів подальшого вдосконалення правової основи здійснення делегованих повноважень необхідно також виокремити впровадження практики укладання адміністративних договорів при застосуванні договірного способу делегування повноважень. У наукових колах неодноразово озвучувалася потреба застосування договірної форми регулювання відносин делегування повноважень і вносилися пропозиції щодо порядку укладання й істотних умов таких договорів [6, с. 308; 2, с. 93]. Підтримуючи цю ідею, вважаємо, що істотними й необхідними умовами договору про делегування органам місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади слід визначити: мету делегування, конкретний перелік повноважень, термін їх виконання, суб'єктів делегованих повноважень, взаємні зобов'язання сторін, порядок й обсяги матеріально-фінансового, інформаційного та іншого забезпечення виконання делегованих повноважень, форми та порядок контролю виконання, підстави і порядок відповідальності сторін за невиконання або неналежне виконання договору, підстави та порядок припинення договору. Вважаємо, що такі договори мають укладатися місцевими головами з подальшим їх затвердженням представницькими органами місцевого самоврядування й набирати чинності не раніше їх офіційного опублікування в місцевих засобах масової інформації. Як зазначає О. Ю. Лялюк, поширення практики укладання такого роду договорів зробить інститут делегування повноважень більш мобільним і динамічним, надасть останнім ознаки тимчасовості [8, с. 46].

Підбиваючи підсумки, необхідно зазначити, що здійснений аналіз дозволив виявити низку недоліків сучасного стану правового регулювання здійснення органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади в Україні на конституційному, законодавчому, підзаконному й муніципальному рівнях. Розв'язання проблем правового регулювання компетенції місцевого самоврядування не може бути забезпечене повною мірою без реалізації конституційної реформи в частині децентралізації влади, імплементації в національне законодавство положень Європейської Хартії місцевого самоврядування й без прийняття окремого закону «Про делегування органам місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади». Особливого значення у цьому процесі набуває питання визначення нормотворчих повноважень органів місцевого самоврядування та формування належного законодавчого підґрунтя муніципальної нормотворчості, яка має бути своєрідним узагальненням й адаптуванням положень законодавства до потреб та умов функціонування системи місцевого самоврядування конкретної територіальної громади. З метою удосконалення інституту делегування повноважень у разі застосування його договірному способу існує необхідність у провадження практики укладання адміністративних договорів між органами місцевого самоврядування й органами виконавчої влади.

Список використаних джерел

1. Алтуніна О. М. Діяльність органів місцевого самоврядування щодо здійснення делегованих функцій та повноважень виконавчої влади : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / О. М. Алтуніна ; Харків. нац. ун-т внутр. справ. — Харків, 2009. — 20 с.
2. Бублик Г. В. Делегування повноважень місцевими органами влади: організаційно-правовий аспект : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Г. В. Бублик ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. — Київ, 2005. — 178 с.
3. Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг : розпорядж. Каб. Міністрів України від 16.05.2014 № 523-р. // Офіц. вісн. України. — 2014. — № 45. — Ст. 1193.

4. Європейська хартія місцевого самоврядування [Електронний ресурс] : Хартія, міжнар. док. від 15.10.1985. — Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
5. Конституція України : Конституція, Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відом. Верхов. Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
6. Любченко П. М. Конституційно-правові основи розвитку місцевого самоврядування як інституту громадянського суспільства : монографія / П. М. Любченко. — Харків : Одиссей, 2006. — 352 с.
7. Лялюк О. Ю. Основи організації і діяльності місцевих рад в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / О. Ю. Лялюк ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. — Харків, 2007. — 20 с.
8. Лялюк О. Ю. Проблемні питання перерозподілу компетенцій в системі органів публічної влади на місцях / О. Ю. Лялюк // Проблеми законності. — Харків, 2012. — Вип. 118. — С. 40–47.
9. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI (з наст. змін. та допов.) // Відом. Верхов. Ради України. — 2013. — № 32. — Ст. 409.
10. Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги : Постанова Каб. Міністрів України від 30.01.2013 № 44 // Офіц. вісн. України. — 2013. — № 9. — Ст. 333.
11. Про затвердження Примірного положення про центр надання адміністративних послуг : Постанова Каб. Міністрів України від 20.02.2013 № 118 // Офіц. вісн. України. — 2013. — № 16. — Ст. 557.
12. Про меліорацію земель : Закон України від 14.01.2000 № 1389-XIV (з наст. змін. та допов.) // Відом. Верхов. Ради України. — 2000. — № 11. — Ст. 90.
13. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Відом. Верхов. Ради України. — 1997. — № 24. — Ст. 170.
14. Про оптимізацію надання адміністративних послуг в м. Харкові [Електронний ресурс] : рішення 16 сесії Харків. міс. ради 6 скликання від 22.06.2012 № 763/12 (з наст. змін. та допов.). — Режим доступу: https://www.dozvil.kh.ua/polozhennya_ta_reglament.htm.
15. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI (з наст. змін. та допов.) // Відом. Верхов. Ради України. — 2011. — № 38. — Ст. 385.
16. Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ж. Марку. — М. : Статут, 2011. — 320 с.
17. Кузнецова Н. В. Делегирование полномочий в сфере взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Н. В. Кузнецова ; Рос. акад. гос. службы при Президенте РФ. — М., 2005. — 180 с.

А. А. Новак

Проблемы правового регулирования осуществления органами местного самоуправления делегированных полномочий органов исполнительной власти в Украине

В статье исследовано современное состояние правового регулирования делегированных полномочий органов местного самоуправления. Проанализированы общие и специальные составляющие конституционных основ института делегированных полномочий в Украине. Определена роль и установлены недостатки конституционного, законодательного, подзаконного и муниципально-правового уровней правового регулирования делегированных полномочий. Сделаны соответствующие выводы относительно возможных путей совершенствования правового регулирования института делегированных полномочий в Украине.

Ключевые слова: правовое регулирование, конституционно-правовое регулирование, законодательное регулирование, подзаконное регулирование, муниципально-правовое регулирование, делегированные полномочия, органы местного самоуправления, муниципальная реформа.

A. Novak

Problems of legal regulation of the implementation of delegated authorities of government executive bodies by the local authority in Ukraine

Delegation of authorities of executive bodies to local self-government bodies, having a significant importance in terms of optimizing the mechanism of public administration and improving the quality of service to the population, should have clear legal regulation and legal framework for its implementation. But at the current stage, Ukrainian legislation does not provide appropriate conditions for the effective implementation of the delegated authority institution and as a result the implementation of reforms in various sectors and spheres of public life.

In the legal literature some aspects of problems of legal regulation of delegated powers of local self-government bodies were considered in scientific works of such scholars as: O. M. Altunina, M. O. Baimuratov, Y. P. Bityak, I. I. Bodrova V. I. Bordenyuk, G. V. Bubyk, T. O. Karabin, P. M. Lyubchenko, O. Y. Lyalyuk, O. V. Martselyak, A. M. Nikonchuk, AM Onuprienko, V. F. Pogorilko, S. G. Seryogina and others.

There are developed scientific ideas about the legal basis for the delegation to local authority bodies powers of executive authorities as a set of law rules, which

regulates social relations that arise in connection with provision to self-governing bodies of certain powers of executive power bodies and their application, establish necessary and sufficient conditions for this and are embodied in the relevant municipal law, as well as about the current state of legislative regulation of delegated powers of local self-government bodies, on the legal nature and the procedure for concluding agreements on the delegation of powers from executive bodies to local self-government bodies in the article.

Within the frame of the study the scientific ideas about the constitutional and legal model of delegation to local authorities of certain powers from executive power bodies determined. It is identifying such legal ways of forming competence, as the delegation and empowerment, the legislator has determined the legal specificity of the model, the special features of which are delegation of authority to the abstract circle of municipal authorities; absence of a law enforcement act about delegated authority; imperative and permanent nature of the delegation.

Reasoned that the most optimal model of legal regulation of the institution of delegation of authority is the adoption of a separate basic law «On delegation to local authority of certain power of executive bodies»; the subject of legal regulation of the specified law is determined. It is suggested that agreements on the delegation to local government bodies of separate powers from the executive bodies should be concluded by local heads with their subsequent approval by representative bodies of local authorities and come into force not earlier than their official publication in local mass media.

Proposals on the improvement of the legal regulation on the delegation of the separate authority of the executive bodies to local self-government bodies are formulated.

Key words: *legal regulation, legal-constitutional regulation, legislative regulation, lower legal regulation, legal-municipal regulation, delegated authorities, bodies of local government, municipal reform.*

УДК 342.25

DOI: 10.31359/1993-0941-2018-35-68

В. О. Величко, кандидат юридичних наук,
доцент кафедри державного будівництва
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого

Надання адміністративних послуг як функція органів місцевого самоврядування

У статті досліджується один із найважливіших напрямів роботи органів місцевого самоврядування в Україні – надання адміністративних послуг жителям відповідної територіальної громади.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, органи місцевого самоврядування, адміністративні послуги, суб'єкт надання адміністративної послуги, центр надання адміністративних послуг.*

Створення зручних і доступних умов отримання адміністративних послуг є одним з головних завдань, яке має вирішуватися органами місцевого самоврядування. Адже основне призначення публічної адміністрації – надання послуг, і саме за якістю послуг кожен громадянин оцінює компетентність та доброзичливість влади.

Важливо, що багато заходів щодо поліпшення якості надання адміністративних послуг можуть упроваджуватися за власною ініціативою місцевих голів, місцевих депутатів, інших посадових

осіб органів місцевого самоврядування. Переважно ці зміни не потребують ухвалення нового законодавства чи особливої підтримки центральної влади. Ця думка фактично була підтверджена досвідом багатьох міст України, які зробили один з перших кроків для нової якості адміністративних послуг – утворили центри надання адміністративних послуг в ініціативному порядку, тобто ще навіть до набрання чинності відповідних вимог Закону України «Про адміністративні послуги».

Переваги від створення центрів надання адміністративних послуг полягають не лише у зручності та доступності послуг для громадян і бізнесу. Позитиви для політиків і службовців є не менш вагомими. Серед них такі:

- задоволені громадяни (виборці);
- упорядковані умови праці персоналу;
- раціональні процедури прийняття рішень;
- мінімізація умов для корупції та зловживань;
- покращений інвестиційний клімат.

Основою ідеї сервісної держави та доктрини адміністративних послуг є концепція служіння державою людині/громадянину.

З кінця 80-х рр. минулого століття багато розвинених країн світу, зокрема Велика Британія, США, Канада, Нідерланди, Швеція, Фінляндія, почали запроваджувати клієнтоорієнтовані моделі обслуговування громадян, тобто організацію роботи органів влади з громадянами за принципами приватного сектору. Суть цих змін полягає в тому, щоб переорієнтувати заскоружлу бюрократичну машину на гнучкішу, приязнішу до громадян систему обслуговування. Тоді ж стали використовувати оцінювання роботи органів влади, що ґрунтуються на очікуваннях й уподобаннях споживачів. Серед критеріїв оцінки якості публічних (у т. ч. адміністративних) послуг переважно виділяються: результативність, своєчасність, професійність, компетентність, привітність, зручність.

При цьому категорія «послуга» в публічному, у т. ч. муніципальному, секторі у своїй основі має те саме навантаження, що й у приватному секторі, – це діяльність щодо задоволення пев-

них потреб особи, яка здійснюється переважно за зверненням цієї особи.

Офіційне визначення «адміністративної послуги» дається в Законі України «Про адміністративні послуги» від 6 вересня 2012 р. Зокрема, згідно з цим Законом адміністративна послуга — це «результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону».

Із законодавчого визначення можна виділити ключові ознаки адміністративної послуги:

1) адміністративна послуга надається лише за заявою фізичної або юридичної особи. Це означає, що діяльність, яка є змістом відповідної послуги, здійснюється уповноваженим суб'єктом лише за ініціативою особи, яка потребує такої послуги. Отже, діяльність органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, що здійснюється за власною ініціативою таких органів (наприклад, інспекційні перевірки), або за скаргами чи іншими зверненнями (пропозиціями, рекомендаціями тощо) не належать до адміністративних послуг.

Заява — це вид звернення особи, що містить прохання (вимогу) про вчинення певних дій та/або прийняття рішень тим, кому адресовано звернення.

Належність звернення особи до категорії «заява» має визначатися суб'єктом надання адміністративної послуги, оскільки громадянин чи інший суб'єкт звернення може не зазначити у своєму зверненні назви такого звернення або ж визначити її помилково.

Заява може подаватися в письмовій (у тому числі електронній) або усній (у тому числі телефоном) формі, залежно від вимог спеціальних (тематичних) законів і реальних технічних можливостей органів влади.

Поза юридичною категорією «адміністративні послуги» може йтися про ширше розуміння подібної категорії. Адже певне обслуговування може здійснюватися органами влади й за власною

ініціативою, зважаючи на певні життєві обставини (наприклад, соціального характеру) або ж діючи на випередження (наприклад, у деяких країнах пенсійні органи можуть наперед інформувати особу про наближення її права виходу на пенсію, орієнтований розмір пенсії та потребу звернутися до них);

2) заява приводить до певного результату, спрямованого на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків особи. Наразі під таким результатом може розумітися:

– рішення індивідуальної дії (адміністративний акт), що ухвалюється щодо конкретної особи й породжує, змінює або припиняє права та/або обов'язки особи. Це рішення може оформлятися у вигляді певного документа (наприклад, свідоцтво про реєстрацію шлюбу, ліцензія на певний вид господарської діяльності) або ж мати характер реєстраційної дії (реєстрація фізичної особи – підприємця, тобто внесення відповідного запису у Єдиний державний реєстр юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців) тощо;

– адміністративний договір, за яким відбувається набуття, зміна чи припинення прав та/або обов'язків особи. Наприклад, договір, що укладається між уповноваженим органом виконавчої влади або органом місцевого самоврядування й суб'єктом підприємницької діяльності на місцеві перевезення.

Законодавець вжив термін «результат» у визначенні поняття «адміністративна послуга» також для того, щоб зорієнтувати суб'єктів надання адміністративних послуг саме на позитивне вирішення справи особи, тобто на результат/результативність. Крім того, метою такого регулювання є запобігання штучному подрібненню адміністративної послуги на окремі, особливо платні послуги. Суб'єктам надання адміністративних послуг необхідно орієнтуватися на цілісність послуги.

Дискусійним може вважатися питання, чи належать до адміністративних послуг відмовні (негативні) рішення, тобто випадки, коли суб'єкту звернення відмовлено в задоволенні його заяви. З одного боку, суб'єкт надання адміністративних послуг вчиняє необхідний комплекс дій з розгляду заяви особи й свої обов'язки виконує. З другого боку, формально нових прав

й обов'язків у особи не виникає. Таким чином, результату послуги не отримано, і це підстава для неоднозначної оцінки такої правової ситуації (відмови в задоволенні заяви) щодо її визнання адміністративною послугою. Проте очевидно, що з точки зору порядку прийняття заяви, її розгляду, створення умов для прийому суб'єктів звернення усі ці відносини охоплюються законодавством про адміністративні послуги. До ствердної відповіді про віднесення відмови в задоволенні суб'єкта звернення до категорії адміністративних послуг схиляє й тлумачення п. 3 ч. 4 Закону «Про адміністративні послуги».

Також на практиці можуть виникнути проблеми з віднесенням/невіднесенням до адміністративних послуг тих звернень (заяв) суб'єктів звернення, які не передбачають такого результату, як рішення суб'єкта надання адміністративних послуг (адміністративного акта) чи укладення адміністративного договору. Наприклад, коли йдеться про дії повідомного характеру – надсилання декларацій, звітів тощо. Очевидно, буквальне тлумачення категорії «адміністративні послуги» не дозволяє відносити більшість із цих дій до адміністративних послуг, адже в особи не виникають нові права та обов'язки. Проте відповідні організаційні умови для цієї категорії справ все одно мали б вибудовуватися на принципах Закону «Про адміністративні послуги». Підтвердженням цього є й те, що згідно з ч. 9 ст. 12 Закону «за рішенням органу, який утворив центр надання адміністративних послуг, у такому центрі також може здійснюватися прийняття звітів, декларацій, скарг»;

3) адміністративна послуга є результатом здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг. Фактично у цій позиції зафіксовано дві ознаки адміністративної послуги.

По-перше, адміністративна послуга за чинним українським законодавством надається лише обмеженим колом суб'єктів. Так, у п. 3 ст. 1 Закону суб'єктом надання адміністративних послуг визначені «орган виконавчої влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи». Власне, тут перераховані

основні суб'єкти публічної адміністрації. Звідси й назва цього виду публічних послуг – «адміністративні».

По-друге, необхідно брати до уваги, що адміністративна послуга є результатом здійснення владних повноважень, тобто з точки зору права, адміністративна послуга – це повноваження органу влади. І хоча ні в законодавстві, ні в теорії не існує усталеного розуміння категорії «владні повноваження», у контексті коментованого Закону може йтися про реалізацію компетенції відповідного суб'єкта надання адміністративних послуг, зокрема, про виключне повноваження вирішувати певну категорію справ. Владні повноваження отримуються суб'єктом надання адміністративних послуг на підставі закону. Безпосереднє наділення тематичною компетенцією (наприклад, вирішення питання про те, який орган виконавчої влади чи орган місцевого самоврядування здійснює реєстрацію суб'єктів господарювання, а який видає паспорти громадян) визначається в Україні: законом (Верховною Радою України) – щодо органів місцевого самоврядування; Кабінетом Міністрів України – щодо центральних органів виконавчої влади (за умови первинного закріплення повноваження на рівні закону).

У цьому ж контексті важливо відрізнити реалізацію суб'єктом надання адміністративних послуг «владних повноважень» від внутрішньослужбових відносин (наприклад, щодо прийому і звільнення персоналу тощо), а також відносин цивільно-правової природи (зокрема, придбання різних товарів та послуг органом влади як юридичною особою). Дві останні групи відносин не належать до сфери адміністративних послуг;

4) адміністративна послуга надається відповідно до закону. Цим застереженням законодавець мав на меті визначити таке:

а) конкретне повноваження з надання адміністративних послуг має бути закріплене лише законом. Такий підхід зумовлений вимогами Конституції України про те, що виключно законом визначаються повноваження й порядок діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб (статті 19, 92, 120 Конституції України).

Отже, з точки зору права адміністративна послуга – це повноваження органу влади, визначене у законі;

б) те саме стосується й процедури, тобто порядку розгляду та вирішення справ з надання адміністративних послуг.

Ці вимоги Закону спрямовані на те, щоб і обмежити запровадження нових адміністративних послуг (через підзаконні нормативні акти, в тому числі місцеві: акти місцевих органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування), і мінімізувати підзаконне регулювання відносин із надання конкретних адміністративних послуг.

Отже, якщо певна дія, яка виконується органом виконавчої влади чи органом місцевого самоврядування, не має свого підтвердження (підстави) на рівні закону, то вона є незаконною, і не може ані надаватися, ані належати до категорії адміністративних послуг.

На практиці можуть траплятися складні ситуації, коли певні адміністративні послуги не мають прямої фіксації у Законі, хоча і мають певні передумови для запровадження. Наприклад, у деяких містах вводяться дозволи на в'їзд до центральної чи історичної частини міста. Прямої фіксації даного виду дозволів у законодавстві немає. З другого боку, законодавство про охорону культурної спадщини надає органам місцевого самоврядування повноваження вживати охоронних заходів щодо відповідних об'єктів. І це може витлумачуватись як повноваження в тому числі обмежувати рух транспорту. Але за загальним правилом більшість адміністративних послуг є однаковими для усієї території України, адже компетенція органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування є однаковою. Разом з тим, можуть бути окремі особливості, зумовлені місцевою специфікою, зокрема наявністю певних категорій об'єктів, статусів, режимів тощо;

5) нормативні ознаки поняття «адміністративна послуга» вже перераховані. Проте є ще одна ознака – це наявність у особи суб'єктивного права, а саме – права звернення з вимогою про надання адміністративної послуги.

Якщо особа звертається до суб'єкта надання адміністративних послуг із заявою, що не надає їй права вимоги (наприклад, з клопотанням про присвоєння звання «почесного громадянина міста» чи нагородження «почесною грамотою»), то у цих випадках йдеться не про адміністративні послуги, а про інші відносини — з розгляду пропозицій і рекомендацій громадянина. Особа у цих випадках не може вимагати ні відповідного рішення від адміністративного органу, ні відповідного судового захисту в разі відмови адміністративного органу.

Виникає питання, наскільки коректно відносити до категорії «адміністративні послуги» випадки, коли особа звертається до суб'єкта надання адміністративних послуг у зв'язку з виконанням нею (особою) обов'язку. Наприклад, громадянин України з досягненням 16-річного віку зобов'язаний отримати паспорт. І багато науковців заперечують у таких відносинах характер «послуги», адже тут немає доброї волі особи, а є примус держави. Проте, як здається, це питання має другорядне значення. Насправді абсолютна більшість адміністративних послуг — це вимога держави, адже, якщо особа бажає керувати транспортним засобом, то зобов'язана отримати посвідчення водія; якщо бажає займатися підприємницькою діяльністю, то зобов'язана зареєструватися підприємцем і т. п. Отже, відмінність лише полягає в тому, що окремі адміністративні послуги зобов'язані отримувати практично всі громадяни (наприклад, щодо реєстрації народження, реєстрації місця проживання, отримання паспорта тощо), а деякі адміністративні послуги мають менше коло споживачів. Але в будь-якому випадку й виконання обов'язку, і створення умов для виконання особою обов'язку належать до адміністративних послуг. Мета такого розуміння категорії «адміністративна послуга» полягає в створенні зручних умов спілкування особи з органами публічної адміністрації в найширшій категорії справ.

Загалом «адміністративні послуги» — це узагальнений термін, який стосується дуже широкого кола суспільних відносин. І хоча в спеціальному (тематичному) законодавстві більшість дій не називаються (не позначені) як адміністративні послуги,

їх можна ідентифікувати як такі саме завдяки перерахованим вище ознакам.

Ще одним правилом в ідентифікації результату (та діяльності) як адміністративної послуги є певна стандартність (усталена типовість) справи. Адже видача паспортів, дозволів, ліцензій тощо має стандартизовані процедури, чіткі алгоритми дій суб'єктів звернення й суб'єктів надання адміністративних послуг.

Доцільно проводити певне розмежування між поняттям «адміністративні послуги» та деякими суміжними категоріями. Послуги, що надаються державою та місцевим самоврядуванням, разом становлять сферу публічних послуг. За ознаками суб'єкта, що надає публічні послуги, можна розрізнити державні та муніципальні послуги.

Державні послуги – це послуги, що надаються органами державної влади (як правило, виконавчої) і державними підприємствами, установами, організаціями.

Муніципальні послуги – послуги, що надаються органами місцевого самоврядування та комунальними підприємствами, установами.

Надання адміністративних послуг пов'язане з реалізацією владних повноважень (тобто прийняттям рішень/вчиненням дій тощо). Неадміністративними є послуги, які не пов'язані з прийняттям владних рішень (наприклад, освітні й медичні послуги тощо).

Практика надання адміністративних послуг в Україні виявляє чимало проблем. Це підтверджується не лише особистим досвідом більшості громадян, але й даними спеціальних соціологічних досліджень.

На перше місце споживачі висувають проблему складних процедур отримання адміністративних послуг, які передбачають відвідання замовником адміністративної послуги значної кількості інстанцій, подання великої кількості документів, отримання різноманітних проміжних рішень (погоджень, висновків) тощо.

Пов'язаною проблемою є предметна (компетенційна) та територіальна розпорошеність суб'єктів надання адміністратив-

них послуг. Адже навіть для отримання однієї адміністративної послуги особа зазвичай мусить відвідати кілька органів або структурних підрозділів, що часто розташовані в різних будівлях і частинах міста.

На друге місце за корупціогенністю споживачі висувають занадто тривалі терміни надання багатьох адміністративних послуг. На жаль, рідко суб'єкти надання адміністративних послуг намагаються вирішувати справу оперативно, і рішення переважно приймається в останні дні відведеного законодавством терміну. В Україні практично не існує «швидких послуг», тобто таких, що надаються негайно (за один візит).

Також споживачі адміністративних послуг в Україні нарікають на проблему обмеженого й незручного режиму роботи суб'єктів надання адміністративних послуг. До ухвалення Закону України «Про адміністративні послуги» домінувала практика прийому відвідувачів два-три рази на тиждень протягом кількох робочих годин. Невдоволеність споживачів адміністративних послуг обумовлюється також різноманітними перервами (обідня, технологічна тощо).

Вищевказана проблема, як наслідок, призводить до іншої — наявності великих черг. Більшість громадян, які зверталися за отриманням адміністративних послуг, залишилися незадоволеними саме великими чергами. Через відсутність у багатьох суб'єктів надання адміністративних послуг системи регулювання черги споживачі фактично змушені «самоорганізовуватися» в чергах, що додатково негативно впливає на оцінку послуг.

Час очікування споживача в черзі супроводжується й іншими проблемами, зокрема відсутністю належних умов для очікування (місця для сидіння, місця для заповнення документів, кімнати особистої гігієни). Окремий блок проблем пов'язаний з поганим облаштуванням приміщень адміністративних органів під потреби осіб з обмеженими фізичними можливостями, відвідувачів з дітьми тощо.

Значною проблемою, на думку споживачів адміністративних послуг, є також відсутність належної інформації щодо отримання адміністративних послуг і роботи відповідних органів. Це

повною мірою стосується й питання консультування. Частими на сьогодні є ситуації, коли за службовими телефонами або не можна додзвонитися взагалі (постійний сигнал «зайнято» або ніхто не відповідає) або ж повідомляється, що «консультації телефоном не надаються».

Актуальною для України є проблема так званого «територіального монополізму». Зокрема, більшість послуг для фізичних осіб надаються лише за місцем офіційної реєстрації місця проживання. В умовах України, де ця система реєстрації фактично є дозвільною й досить багато громадян мешкають поза місцем реєстрації, такий «монополізм» призводить до суттєвих втрат часу та інших ресурсів громадянами. Відповідно до Закону України «Про адміністративні послуги» від 6 вересня 2012 р. «фізична особа, у тому числі фізична особа – підприємець, має право на отримання адміністративної послуги незалежно від реєстрації її місця проживання чи місця перебування, крім випадків, установлених законом». Щоправда, для дієвості цієї норми ще потрібно буде внести зміни до спеціальних законів, щоб зняти відповідні обмеження.

До значних проблем належить і питання оплати адміністративних послуг. Суб'єктам звернення бракує інформації про розміри та порядок оплати послуг. До цього додається ще й невпорядкованість і непрозорість законодавства щодо оплати адміністративних послуг. Незручним є й сам порядок оплати, коли потрібно додатково відвідувати банківські установи поза приміщенням органу влади, адже службовці в Україні не мають права приймати кошти від громадян за адміністративні послуги.

Нарешті, окремо треба відзначити таку загальну проблему, як брак належного шанобливого й позитивного ставлення до громадян. На це впливає й брак комунікаційних навичок, і навіть облаштування робочого простору в органах влади. Типовою є «коридорно-кабінетна» система прийому громадян, що має негативні наслідки з психологічної точки зору для відвідувачів, які відчувають себе «прохачами». Частими є випадки некорект-

ного поводження з громадянами, неповаги до них. Окремі службовці досі сприймають свою посаду як мандат на «керування» і не відчують морального зобов'язання перед платниками податків, які утримують адміністративний апарат. Звичайно, ця ситуація потребує змін.

І попри те, що Закон України «Про адміністративні послуги» від 2012 р. заклав низку норм, спрямованих на усунення перерахованих вище проблем і недоліків, більшість з них досі залишаються актуальними.

На наш погляд, Україні в питанні організації надання адміністративних послуг доцільно обирати шлях Польщі, ФРН та інших децентралізованих країн, великих за територією та кількістю населення. Кращою альтернативною комерціалізації є децентралізація. Тоді питання про якість послуг вирішуватимуть органи місцевого самоврядування. І Україні тут уже є чим пишатися, адже багато її міст вже сьогодні пропонують достатньо якісні послуги.

Мабуть, за умов децентралізованого надання адміністративних послуг їх якість буде відрізнятися в різних громадах. Десь може з'явитися й локальна корупція. Але, по-перше, це стане, швидше, винятком, а ніж централізованою практикою. По-друге, за належного інституційного розмежування виконавча влада зможе ефективніше контролювати законність дій місцевого самоврядування.

Тому для успіху реформи адміністративних послуг, у тому числі в муніципальному секторі, потрібна чітка визначеність параметрів державної політики та послідовність її впровадження.

Список використаних джерел

1. Адміністративні послуги: стан і перспективи реформування : зб. матеріалів / [В. П. Тимошук, Н. Л. Добрянська, О. В. Курінний та ін.] ; заг. ред. В. П. Тимошука, О. В. Курінного. — Київ, 2015. — 428 с.
2. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / авт.-упоряд. В. П. Тимошук. — Київ : Факт, 2003. — 496 с.

3. Центри надання адміністративних послуг: створення та організація діяльності / [І. І. Бригілевич, С. І. Ванько, В. А. Загайний та ін.] ; за заг ред. В. П. Тимошука. – Київ : СПД Москаленко О. М., 2010. – 440 с. ; Вид. 2-ге, допов. і доопр. – Київ, 2011. – 432 с.
4. Тимошук В. П. Оцінка якості адміністративних послуг / В. П. Тимошук, А. В. Крімач. – Київ : Факт, 2005. – 88 с.
5. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2013. – № 32. – Ст. 409.

В. А. Величко

**Предоставление административных услуг
как функция органов местного самоуправления**

В статье анализируется и исследуется одно из важнейших направлений работы органов местного самоуправления в Украине – предоставление административных услуг жителям соответствующей территориальной общины.

Ключевые слова: *местное самоуправление, органы местного самоуправления, административные услуги, субъект предоставления административной услуги, центр предоставления административных услуг.*

V. Velychko

**Provision of administrative services
as a function of local self-government**

The article analyzes and investigates one of the most important areas of work of local self-government in Ukraine – providing administrative services to residents of the respective territorial community.

Creating convenient and accessible conditions for obtaining administrative services is one of the main tasks that should be solved by local self-government bodies. After all, the main purpose of the public administration – the provision of services, and the quality of services, each citizen evaluates the competence and goodwill of the authorities.

It is important that many measures to improve the quality of administrative services can be implemented on their own initiative by local heads, local deputies, and other officials of local self-government bodies. Mostly, these changes do not require the adoption of new legislation or special support from the central government.

This view has in fact been confirmed by the experience of many Ukrainian cities that have made one of the first steps for a new quality of administrative

services – have created centers of administrative services provisioned initially, that is, even before the relevant requirements of the Law of Ukraine «On Administrative Services» come into force.

The benefits of setting up administrative services are not only in the convenience and accessibility of services for citizens and business. Positives for politicians and employees are no less important. These include:

- satisfied citizens (voters);*
- orderly working conditions of the personnel;*
- rational decision-making procedures;*
- Minimizing the conditions for corruption and abuse;*
- Improved investment climate.*

The basis of the idea of a service state and the doctrine of administrative services is the concept of serving a state to a person / citizen.

Since the late 80s of the last century, many developed countries, in particular, the United Kingdom, the United States, Canada, the Netherlands, Sweden, Finland, have begun to introduce customer-oriented models of citizen servicing, that is, the organization of work of public authorities with citizens on the principles of the private sector. The essence of these changes is to reorient the brisk bureaucratic car to a more flexible, more friendly system of servicing citizens. At the same time, they began to use the assessment of the work of the authorities, based on expectations and preferences of consumers.

Among the criteria for assessing the quality of public (including administrative) services, the following are distinguished: efficiency, timeliness, professionalism, competence, affability, convenience.

At the same time, the category of «services» in the public, including the municipal sector, has the same load as in the private sector on the basis of it – it is activity to meet the particular needs of the person, which is carried out mainly on the application of this person.

The official definition of «administrative service» is provided in the Law of Ukraine «On Administrative Services» dated September 6, 2012. In particular, according to this Law, an administrative service is a «result of the exercise of power by the subject of the provision of administrative services on the application of a natural or legal person, aimed at acquiring, changing or terminating the rights and / or duties of such person in accordance with the law».

In our view, in Ukraine, in the organization of providing administrative services, it is advisable to choose the path of Poland, Germany and other decen-

tralized countries large in size and population. The best alternative commercialization is decentralization. Then the question of the quality of services will be the responsibility of local self-government bodies. And Ukraine already has something to be proud of, because many Ukrainian cities already offer quite high quality services.

Apparently, in a decentralized way, administrative services will be of different quality in different communities. Local corruption may also appear somewhere. But firstly, it will become an exception rather than a centralized practice. Secondly, with proper institutional separation, the executive will be able to more effectively control the legitimacy of local self-government.

Therefore, for the success of the reform of administrative services, including in the municipal sector, a clear definition of the parameters of the state policy and the sequence of its implementation are needed.

Key words: *local self-government, administrative services, subject of administrative service provision, center for administrative services provision.*

УДК 342.25

DOI: 10.31359/1993-0941-2018-35-83

О. Ю. Лялюк, кандидат юридичних наук, доцент кафедри державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Проблемні питання формування територіальної основи об'єднаної територіальної громади в процесі реформування місцевого самоврядування

У статті аналізуються теоретичні й практичні проблеми формування територіальної основи об'єднаної територіальної громади, її межі, принцип повсюдності, проблемні питання функціонування органів місцевого самоврядування. Зазначаються види територій, що можуть входити до складу територій об'єднаної територіальної громади.

Ключові слова: *основи місцевого самоврядування, територіальна основа, об'єднана територіальна громада.*

На сучасному етапі децентралізації публічної влади вибудовується та удосконалюється система територіальної організації місцевого самоврядування. На базі формування об'єднаних територіальних громад здійснюється спроба укрупнення місцевих територій до рівня, спроможного фінансово та організацій-

но забезпечувати реалізацію передбачених законодавством за місцевим самоврядуванням повноважень.

З метою формування об'єднаних територіальних громад сформовано систему законодавчих актів, які передбачають порядок об'єднання територіальних громад, їх форми, підтримку з боку держави тощо. Однак чинне законодавство містить окремі недоліки й зауваження.

Це значно актуалізує проблематику запропонованої наукової статті, робить її своєчасною та необхідною, оскільки в ній не лише розглядаються основні проблеми формування територіальної основи об'єднаних територіальних громад, а й пропонуються шляхи їх вирішення. Метою статті є аналіз сутності та порядку формування територіальної основи об'єднаних територіальних громад, виявлення загроз і недоліків її формування та надання пропозицій щодо їх розв'язання.

Питання функціонування об'єднаних територіальних громад неодноразово ставали предметом досліджень таких вітчизняних вчених, як В. М. Дрешпак [1], А. Кавунець [3], Т. В. Семигіна [11] та інших авторів.

Територією територіальної громади в класичному розумінні є територія відповідної адміністративно-територіальної одиниці — села, селища, міста. Межі цих територій визначаються відповідно до законодавства. Так, згідно з п. 29 ст. 85 Конституції України встановлення й зміна меж міста віднесена до компетенції Верховної Ради України. Щодо меж сіл та селищ, то вони визначаються відповідною обласною радою.

На сьогодні вирішення питань територіального устрою в Україні регулюється Положенням «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР», затвердженим Указом Президії Верховної Ради УРСР від 12.03.1981 р. [9]. Це положення зберігає ще радянську модель встановлення та зміни меж адміністративно-територіальних одиниць в Україні. Започаткований процес об'єднання територіальних громад в Україні кінцевою метою має не лише вплив на фінансову та соціальну спроможність новостворених громад, а й на формування системи територіального устрою

держави шляхом природного формування базових територіальних одиниць. Це означає, що саме території юрисдикції об'єднаних територіальних громад дозволять сформувати в подальшому передбачені рішенням Уряду території «громад» [10] як окремого різновиду адміністративно-територіальних одиниць в Україні.

Водночас щодо територіальної основи об'єднаної територіальної громади існує низка невіршених питань.

По-перше, об'єднання територіальних громад не приводить до зміни меж тих населених пунктів, територіальні громади яких вирішили об'єднатися. Ці населені пункти продовжують існувати як території зосередженого проживання людей. Таким чином, невіршеним у зв'язку з цим залишається й питання повсюдності місцевого самоврядування, тобто його юрисдикції за межами населених пунктів. Незважаючи на те, що створюються єдині органи управління об'єднаної територіальної громади, їх юрисдикція поширюється в межах відповідних населених пунктів. Добровільне об'єднання територіальних громад не призводить до зміни статусу населених пунктів як сільської чи міської місцевості. Їх межі (територіальні кордони) не змінюються, вони не виключаються з відповідних реєстрів обліку населених пунктів. Водночас змінюється сфера юрисдикції однієї (монолітної) територіальної громади, яка поширюється на території всіх населених пунктів, жителі яких вирішили об'єднатися в єдину територіальну громаду.

Таким чином, територіальну основу об'єднаної територіальної громади будуть становити території сіл, селищ, міст, жителі яких вирішили об'єднатися. При цьому питання щодо поширення юрисдикції об'єднаної територіальної громади на території, що знаходяться за межами населених пунктів (адміністративно-територіальних одиниць) залишається остаточно невіршеним. Відповідний принцип було проголошено у розпорядженні Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади» [10]. Повсюдність юрисдикції органів місцевого самоврядування об'єднаної територіальної громади

на території відповідних адміністративно-територіальних одиниць забезпечить їх долучення до вирішення питань у сфері земельного законодавства.

На цій підставі існує низка позовів до суду з приводу відсутності спільної межі між адміністративно-територіальними одиницями, територіальні громади яких вирішили об'єднатися. Під час дослідження матеріалів справ суди констатують, що межі відповідних населених пунктів з часу їх формування не змінювалися (відповідні рішення районними радами не приймалися). Суд бере до уваги дані Публічної кадастрової карти України, на основі яких встановлюється факт межування територій між собою [4]. При цьому в селах і селищах часто відсутні генеральні плани та проекти землеустрою адміністративно-територіальних одиниць. Тому складно повною мірою стверджувати, що такі території дійсно межують між собою. Вимога ж щодо нерозривності об'єднаної територіальної громади є обов'язковою вимогою Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [8].

У зв'язку з вказаними законодавчими колізіями вирішення питання повсюдності місцевого самоврядування в об'єднаних територіальних громадах з боку Уряду було організовано не через правове врегулювання цього питання, а через надання доручення відповідному центральному органу виконавчої влади щодо передачі земель за межами населених пунктів до сфери відання органів об'єднаних територіальних громад. Щодо цього процесу існують неоднозначні міркування науковців. Так, С. О. Янішевський стверджує, що передачі земель державної власності в комунальну власність мають передувати конституційні зміни, якими визначатиметься трирівнева структура адміністративно-територіального устрою України, а також слід здійснити перевірку стану і обсягу земель оборони з погляду на їх достатність для реалізації завдань забезпечення національної безпеки [12]. На вирішення цієї проблеми спрямований Урядовий законопроект № 7118 [7]. Можливості розпоряджатися землями в межах території відповідної територіальної громади спонукатиме органи місцевого самоврядування до більш актив-

них дій у частині використання земель найбільш ефективними й вигідними способами [6].

По-друге, слід констатувати збільшення території юрисдикції для органів управління в зв'язку з формуванням єдиних органів управління для всієї об'єднаної територіальної громади. Це свідчить про укрупнення соціальної основи місцевого самоврядування (кількості жителів), матеріально-фінансової основи, обсягів комунальної власності тощо. Громадяни, що проживають на території об'єднаної територіальної громади, зобов'язані виконувати рішення, що приймаються органами місцевого самоврядування об'єднаної територіальної громади.

По-третє, законодавство встановлює межі здійснення об'єднання територіальних громад, які не можуть виходити за межі однієї області. Так, встановлюється, що при формуванні об'єднаної територіальної громади беруться до уваги такі чинники, що впливають на її територіальну основу:

1) у складі об'єднаної територіальної громади не може існувати іншої територіальної громади, яка має свій представницький орган місцевого самоврядування;

2) територія об'єднаної територіальної громади має бути нерозривною, межі об'єднаної територіальної громади визначаються по зовнішніх межах юрисдикції рад територіальних громад, що об'єдналися;

3) об'єднана територіальна громада має бути розташована в межах території Автономної Республіки Крим, однієї області.

По-четверте, законодавство надає можливість поширювати юрисдикцію об'єднаної територіальної громади на територію всього району, а також на територію суміжних районів. При цьому, якщо до складу об'єднаної територіальної громади увійшла територіальна громада (громади), розташована на території суміжного району, розширенню підлягають межі того району, на території якого розташований адміністративний центр утвореної об'єднаної територіальної громади.

У зв'язку з цим на практиці може виникнути ситуація, коли населений пункт, де буде знаходитися адміністративний центр об'єднаної територіальної громади, буде розташований у межах

одного району і за територією буде менше, ніж територія інших населених пунктів, територіальні громади яких вирішили об'єднатися і які будуть розташовані на території іншого району, однак за їх рахунок розшириться територія іншого суміжного району. Таким чином, це ще додатково зменшить економічну самостійність такого району, негативно вплине на інші показники його господарської діяльності.

Крім того, в процесі формування територіальної основи об'єднаних територіальних громад виникає низка теоретичних і практичних питань. Зокрема, це питання щодо виникнення нових адміністративно-територіальних одиниць на базі об'єднаних територіальних громад. Останні формують єдині органи місцевого самоврядування, отже адміністративний апарат є єдиним для всіх громад, тому існування в їх складі населених пунктів як окремих адміністративно-територіальних одиниць є зайвим. Розширення території юрисдикції об'єднаної територіальної громади практично ставить під загрозу існування та вимагає реформування районного поділу територій і районного рівня територіальної організації влади.

Концепція реформування місцевого самоврядування й територіальної організації влади в Україні (01.04.2014 р.) зберігає районний рівень, виокремлюючи його в самостійну ланку [10]. Крім того, вказаний акт покладає на райони й їхні органи управління важливі функції щодо виховання та навчання дітей у школах-інтернатах загального профілю та надання медичних послуг вторинного рівня.

Водночас реформаційні процеси на базовому рівні територіальної організації місцевого самоврядування – територіях сіл, селищ, міст, які відбуваються на основі Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [8], потребують реформування районного рівня місцевого самоврядування.

Частина 3 ст. 8 Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад» визначає, що «у разі об'єднання всіх територіальних громад одного району в одну об'єднану територіальну громаду все майно спільної власності територіальних громад такого району є комунальною власністю об'єднаної територіальної громади, а пов'язані з таким майном права та обов'язки

належать об'єднаній територіальній громаді з дня набуття повноважень сільською, селищною, міською радою, обраною такою об'єднаною територіальною громадою» [8]. Ураховуючи, що сам процес добровільного об'єднання територіальних громад з метою їх укрупнення є одним з основних пріоритетів у діяльності Кабінету Міністрів України на сучасному етапі, виникають реальні загрози існування районного рівня та поступового перетворення районів в об'єднані територіальні громади.

При цьому реорганізація районного рівня торкнеться території кожного конкретного району й може виходити за його межі, що впливатиме на зміну меж таких районів. Так, п. 9 ст. 7 Закону визначає, що, «якщо до складу об'єднаної територіальної громади увійшла територіальна громада (територіальні громади), розташована на території суміжного району, розширенню підлягають межі району, на території якого розташований адміністративний центр утвореної об'єднаної територіальної громади» [8]. Це вплине не лише на територіальну організацію районної влади та влади об'єднаної територіальної громади, а й інших публічних інституцій, які організують свою діяльність за територіальним принципом у сферах надання медичних послуг, освітніх послуг, правоохоронної діяльності тощо.

У результаті виникає загроза отримання значних територіальних диспропорцій в організації території об'єднаної територіальної громади, коли наявними будуть дуже великі й дуже маленькі об'єднані територіальні громади. Таким чином виникне загроза того, що об'єднання громад буде мати на меті не оптимізацію управління територією, а лише одержання матеріально-фінансових переваг порівняно із звичайними громадами.

Логічно передбачити, що в громад, у тому числі об'єднаних, у таких дрібних районах буде виникати бажання розчинитися (об'єднатися) в більш великих громадах. Це може призвести до утворення в межах області лише декількох районів, які будуть повністю складатися з території відповідно однієї об'єднаної територіальної громади або навіть до складу області буде входити територія однієї об'єднаної територіальної громади, сформованої в межах одного району.

Унаслідок цього можуть виникати суттєві суперечності в організації й діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Органи державної влади за класичною моделлю мають формуватися та функціонувати на регіональному рівні (рівень областей, районів). У випадку ж повного співпадіння території відповідного регіону та території громади з'являться питання про можливість втручання органів державної влади в місцеві справи на відповідній території (оскільки остання буде співпадати). Таке втручання буде суперечити Європейській хартії місцевого самоврядування [2] та основним засадам місцевого самоврядування, закріпленим у Конституції України [5].

Окремі питання територіальної основи об'єднаної територіальної громади виникають у випадках приєднання додаткових територіальних громад до вже об'єднаної. Зокрема, виникає питання про правомірність здійснення приєднання у випадку, коли межі об'єднаної територіальної громади вже співпадають з межами відповідного району. Територіальна основа такої громади буде поширюватися на частину територій іншого, суміжного району. Водночас законодавство визначає, що об'єднуватися можуть лише територіальні громади в межах одного району, однак відповідної заборони під час реалізації процедури приєднання воно вже не містить.

Список використаних джерел

1. Дрешпак В. М. Добровільне об'єднання територіальних громад: зміст та алгоритм проходження основних етапів / В. М. Дрешпак, Н. А. Липовська // Аспекти публ. упр. – 2015. – № 4. – С. 45–54.
2. Європейська хартія місцевого самоврядування // Офіц. вісн. України. – 2015. – № 24. – Ст. 718.
3. Кавунець А. Особливості об'єднання територіальних громад в Україні (регіональний аспект) / А. Кавунець, В. Дорох. – 2-ге вид. – Вінниця : ТОВ Прес Корпорейшн Лімітед, 2016. – 94 с.
4. Кадастрова мапа [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://map.land.gov.ua/kadastrova-karta>.
5. Конституція України : від 28.06.1996 // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

6. Питання землі для ОТГ: інформація тих, хто вболіває за розвиток громад [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua/en/news/7458>.
7. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо управління земельними ресурсами в межах території об'єднаних територіальних громад : проект закону України від 03.10.2017 № 2149-VIII.
8. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII // Відом. Верхов. Ради України. – 2015. – № 13. – Ст. 91.
9. Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР [Електронний ресурс] : Положення, затв. Указом Президії Верхов. Ради УРСР від 12.03.1981. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1654-10>.
10. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядж. Каб. Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р // Офіц. вісн. України. – 2014. – № 30. – Ст. 831.
11. Семигіна Т. В. Чи можлива самоорганізація територіальних громад в Україні / Т. В. Семигіна, Д. О. Лиховид // Наук. зап. – 2015. – Т. 173. – С. 67–71.
12. Янішевський С. О. Місцеве самоврядування за межами населених пунктів: проблема забезпечення повсюдності [Електронний ресурс] : аналіт. зап. / С. О. Янішевський. – Режим доступу: www.niss.gov.ua/articles/1817.

А. Ю. Лялюк

**Проблемные вопросы
формирования территориальной основы
объединенной территориальной громады в процессе
реформирования местного самоуправления**

В статье анализируются теоретические и практические проблемы формирования территориальной основы объединенной территориальной громады, ее границы, принцип повсеместности местного самоуправления в объединенной территориальной громаде, проблемные вопросы функционирования органов местного самоуправления. Указываются виды территорий, которые могут входить в состав территорий объединенной территориальной громады.

Ключевые слова: основы местного самоуправления, территориальная основа, объединенная территориальная громада.

O. Lialiuk

Problematic issues of formation of the territorial basis of the united territorial community in the process of reforming local self-government

The article analyzes the theoretical and practical problems of forming the territorial base of the united territorial community, analyzes its boundaries, the principle of comprehensive local self-government in the united territorial community, issues of functioning of local self-government bodies. Specify the types of territories that may be part of the territories of the united territorial community.

The territorial aspects of the formation of the district level of the organization of local self-government are analyzed. Conclusion is made about a certain threat of the existence of areas as separate administrative-territorial units in Ukraine in the case of consolidation of territorial communities of settlements that are part of the district to the level of the district itself.

The analysis of the relationship between local government bodies of the united territorial community and the public authorities at the regional level. It is indicated on the possibility of interference of state authorities of oblast level with the activities of local self-government bodies of the united territorial communities, provided that they are consolidated to the level of districts.

The analysis of the formation of the territorial basis of the united territorial community, which is based on the initial formation of the unification of the inhabitants of the respective territories, is made.

The article focuses on the fact that the formation of united territorial communities and the formation of territories of their jurisdiction are an element of decentralization processes taking place in Ukraine and the main way of implementing territorial decentralization.

The system of legislation regulating the formation and functioning of the united territorial community is defined. Specific provisions on the imperfection of legislation are specified, which may lead to the disappearance of the district level of the territorial organization of power. The issues of the functioning of the united territorial communities at the regional level of the territorial organization of power are analyzed.

The main conclusions and suggestions for the improvement of the legislation regulating the territorial foundations of the united territorial communities, as well as their further unification are made.

Key words: *bases of local self-government, territorial basis, united territorial community.*

УДК 342.4

DOI: 10.31359/1993-0941-2018-35-93

С. В. Болдирєв, кандидат юридичних наук, доцент кафедри державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого;

Б. Ю. Ребриш, асистент кафедри міжнародного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Публічні консультації як одна з можливих стадій добровільного об'єднання територіальних громад

В статті розглядаються питання проведення публічних консультацій під час процедури добровільного об'єднання територіальних громад, яка регламентована чинним законодавством України. У роботі відзначається основна роль публічних консультацій під час добровільного об'єднання територіальних громад, зокрема підвищення рівня обізнаності мешканців щодо процесу об'єднання їхніх територіальних громад, сприяння обміну думками, поглядами, інформацією щодо складних аспектів розроблених проєктів рішень, які зачіпають інтереси жителів громад, що об'єднуються, ефективний вплив на прийняття остаточних рішень органами державної влади та місцевого самоврядування тощо. Основну увагу звернено на концепцію Проєкту Закону України «Про публічні консультації» № 7453,

висловлено зауваження та пропозиції щодо окремих його положень, у тому числі щодо тих, які безпосередньо стосуються процедури добровільного об'єднання та приєднання територіальних громад. Рекомендовано розширити предмет регулювання та сферу дії проєктованого Закону, запропоновано уточнити зміст окремих понять, які використовуються в ньому, зокрема, таких, як «документ з питань державної, регіональної політики та з питань місцевого значення», «заінтересовані особи», «учасники публічних консультацій» тощо.

Ключові слова: публічні консультації, громадське обговорення, об'єднання територіальних громад.

Актуальність теми зумовлена необхідністю децентралізації місцевого самоврядування й територіальної організації влади в Україні на засадах її прозорості та відкритості, як це передбачено конституційною реформою. Подібна проблематика на сьогодні перебуває в центрі політичних і наукових дискусій, що зумовлено потребою посилення участі всіх заінтересованих осіб в обговоренні складних і дискусійних питань процесу об'єднання територіальних громад.

Питання, які розглядаються в статті є одними з найважливіших на сучасному етапі розвитку державності України, а отже, перебувають у центрі уваги провідних вітчизняних конституціоналістів. Значний внесок у розгляд цих питань зробили співробітники Науково-дослідного інституту державного будівництва та місцевого самоврядування НАПН України. У контексті указанного дослідження на увагу заслуговують праці І. Бодрової, П. Любченка, О. Лялюка, С. Серьогіної та інших авторів.

Дослідження названих фахівців є наукознавчу базу запропонованої наукової статті. Нормативну основу роботи становлять чинна Конституція та конституційне законодавство України, Проєкт Закону України «Про публічні консультації» № 7453 (2017 р.) (далі – Проєкт Закону, Законопроєкт) та інші політико-правові документи за обраною темою.

Мета статті – визначити переваги та недоліки Проєкту Закону України «Про публічні консультації» № 7453, а також на-

дати пропозиції щодо вдосконалення його положень, які регламентують проведення публічних консультацій щодо окремих питань добровільного об'єднання територіальних громад.

Становлення інституту публічних консультацій в Україні триває майже десятиліття. Упродовж цього часу відбулося його юридичне оформлення як складової загальнодержавного й місцевого нормотворення, було визначено засади його організації, упорядковано процедурні аспекти його функціонування. Публічні консультації поступово вкорінилися в правотворчій діяльності органів державної влади й місцевого самоврядування, набувши поширення на всіх її організаційних рівнях.

Незважаючи на це, сьогодні в Україні інститут публічних консультацій не є таким ефективним, яким він є, наприклад, в країнах ЄС. Недостатня ефективність інституту публічних консультацій обумовлена багатьма негативними чинниками. Це і брак прозорості механізмів публічного адміністрування, і високий рівень корупції, і слабка державна підтримка громадських ініціатив тощо. Але, безумовно, одним з головних чинників, які стоять на заваді поширенню практики публічного консультування та підвищенню його ефективності, є недосконале правове регулювання [5, с. 70, 71].

На сьогоднішній основним нормативно-правовим актом з питань організації та проведення публічних консультацій є Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 3.11.2010 р. № 996 [8]. Свого часу прийняття цього документу стало надзвичайно важливим кроком щодо залучення широкої громадськості до державно-політичного процесу. Порядок визначив цілі публічних консультацій, окреслив коло їх учасників, систематизував їх організаційні форми, впорядкував процедуру їх планування й проведення тощо.

Разом з тим у міру утвердження публічних консультацій у вітчизняній політичній та адміністративній практиці дедалі очевиднішими ставали істотні вади Порядку. Зокрема, його дія не поширюється на цілу низку суб'єктів владних повноважень,

які не належать до системи органів виконавчої влади. Власне, це і не дивно, оскільки сам Порядок затверджений підзаконним актом Уряду, а отже, його дія а priori обмежена системою органів виконавчої влади. З цієї ж причини названий документ має суто рекомендаційний характер для органів місцевого самоврядування (див.: п. 6 Постанови Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 р. № 996) [4, с. 76–77].

На сьогодні правове регулювання проведення публічних консультацій з тих чи інших важливих питань місцевого значення не має комплексного характеру й потребує істотного вдосконалення на рівні спеціального нормативно-правового акта.

У цьому контексті заслуговує пильної уваги Законопроект № 7453 «Про публічні консультації», який 27.12.2017 р. був зареєстрований Урядом України з метою встановлення загальних стандартів проведення державними органами й органами місцевого самоврядування публічних консультацій задля участі громадськості й інших заінтересованих осіб у процесі формування державної, регіональної політики, вирішення питань місцевого значення, врахування інтересів і потреб усіх заінтересованих осіб під час розроблення та прийняття рішень суб'єктів владних повноважень (преамбула Проекту Закону) [9].

Перш за все слід відзначити, що в Законопроекті міститься багато позитивних аспектів, які відповідають міжнародним стандартам і належній практиці. Це включає, зокрема, визначення широкого спектру документів, що підлягають публічним консультаціям, і їх детальне пояснення (ст. 1); визначення переліку принципів для забезпечення прозорості, доступності й участі, а також підзвітності та ефективності процесу консультацій (ст. 4); вимогу щодо підготовки суб'єктами владних повноважень узагальненої інформації про пропозиції, що надійшли за результатами публічних консультацій (ст. 15) тощо [2].

Водночас, указаний Законопроект не позбавлений суттєвих недоліків, у тому числі тих, які можуть безпосередньо стосуватися процедури добровільного об'єднання територіальних громад в Україні.

Передусім привертають увагу ті положення Законопроекту, які прямо визнають предмет правового регулювання й сферу його дії. Зокрема, у частинах 2, 3 ст. 1 Проекту Закону зазначається, що він поширюється на правовідносини, пов'язані з розробкою (підготовкою) органами державної влади та місцевого самоврядування проектів нормативно-правових актів, а також документів державної й регіональної політики та з питань місцевого значення (*концепцій, стратегій, програм, планів заходів, що готуються на їх виконання, тощо*). Однак далі у ч. 8 ст. 1 цього Проекту пояснюється, що положення цього Закону не поширюються на правовідносини, пов'язані з внесенням місцевої ініціативи, проведенням громадських слухань, загальних зборів громадян, місцевих референдумів, передбачених Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [9].

Із зазначеного випливає, що вказані положення Проекту Закону «Про публічні консультації» містять очевидні суперечності. З одного боку, можна припустити, що Проект Закону «Про публічні консультації» не виключає своє застосування щодо громадського обговорення тих проектів правових актів, які прямо стосуються процедури добровільного об'єднання територіальних громад, оскільки це, беззаперечно, є питанням місцевого значення. Хоча, з другого боку, сфера дії цього Проекту мала б не поширюватися на процедуру добровільного об'єднання територіальних громад з огляду на прямий припис в Законі-проекті, оскільки вона безпосередньо пов'язана з внесенням місцевої ініціативи, проведенням громадських слухань, загальних зборів громадян, передбачених Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні».

У будь-якому разі вважаємо, що пряме виключення зі сфери доопрацьованого Проекту Закону публічних консультацій (публічних громадських обговорень), які мають проводитись під час процедур добровільного об'єднання територіальних громад, суттєво обмежить його предмет правового регулювання і не буде відповідати правовим стандартам, які відображені в сучасному європейському законодавстві в цій сфері.

Слід також відзначити, що вказаний Законопроект не дає визначення поняттю «документ з питань державної, регіональної політики та з питань місцевого значення», через що на практиці можуть виникнути проблеми визначення того, які саме документи органів місцевого самоврядування згідно з Проектом Закону «Про публічні консультації» підлягають обов'язковому публічному обговоренню, а які ні. Зауважимо, що термін «документ» згідно з чинним законодавством може трактуватися як вузько, так і широко, у зв'язку з чим існує додаткова необхідність роз'яснення цього поняття в указаному проекті нормативно-правового акта. Наприклад, в ст. 1 Закону України «Про інформацію» під документом розуміється будь-який матеріальний носій, що містить інформацію, основними функціями якого є її збереження та передавання в часі та просторі [6].

Окремої уваги заслуговує низка суперечливих положень Законопроекту, які регулюють питання участі тих чи інших суб'єктів права в публічних консультаціях. Перш за все варто звернути увагу на те, що ст. 1 указанного Проекту однією зі сторін публічних консультацій називає саме суб'єкта владних повноважень, нормативно-правовий акт чи документ якого є предметом публічної консультації. При цьому в ч. 3 ст. 1 цього Проекту міститься перелік відповідних суб'єктів владних повноважень: 1) Кабінет Міністрів України, міністерства й інші центральні органи виконавчої влади; 2) державні колегіальні органи; 3) місцеві органи виконавчої влади; 4) органи влади Автономної Республіки Крим; 5) органи місцевого самоврядування; 6) Національний банк України; 7) Президент України та Верховна Рада України, з урахуванням особливостей визначених цим Законом.

Однак, як правильно вказується у Висновку БДІПЛ ОБСЄ щодо цього Проекту, не зрозуміло, чи є цей перелік вичерпним або має відкритий характер. В ідеалі такий перелік повинен мати відкритий характер, щоб інші суб'єкти, наділені правом законодавчої ініціативи, підпадали під дію Законопроекту [2].

До того ж у контексті дискусії щодо можливості поширення цього Законопроекту й на питання добровільного об'єднання територіальних громад, досі залишається не зрозумілим, чи

підпадають під публічні громадські обговорення згідно з цим Законом, по-перше, пропозиції щодо ініціювання добровільного об'єднання територіальних громад, підготовлених членами територіальної громади чи органами самоорганізації населення, по-друге, проекти рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад, розроблених спільними робочими групами, які формуються представниками від кожної територіальної громади, що об'єднується (статті 5, 6, 7 ЗУ «Про добровільне об'єднання територіальних громад»).

Цілком очевидно, що згідно з чинним законодавством указані суб'єкти права не є органами місцевого самоврядування й відповідно суб'єктами владних повноважень, у зв'язку з чим їхні проекти документів, які розробляються під час процедури добровільного об'єднання територіальних громад, не мають підпадати під положення указанного Закону. Утім не можна ігнорувати й той факт, що вказані проекти пропозицій і рішень після їх схвалення сільськими, селищними, міськими радами [7, с. 125] в подальшому є правовою основою створення й функціонування об'єднаної територіальної громади, через що вони мають істотний правовий вплив на осіб у відповідній місцевості. Недаремно статті 5, 6, 7 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» передбачають необхідність проведення обов'язкового громадського обговорення таких проектів з метою врахування взаємних інтересів всіх осіб, які мають постійне проживання (знаходження) у відповідній місцевості.

Слід також звернути увагу й на те, що вказаний Закон дає визначення не лише «заінтересованим особам», але й «учасникам публічних консультацій», які наділяються правами в правовідносинах, пов'язаних з проведенням публічних консультацій (ст. 6).

У Проекті Закону визначений перелік учасників публічних консультацій, якими можуть бути: громадяни України, іноземці та особи без громадянства, які на законних підставах перебувають на території України; представники об'єднань громадян, громадських спілок; представники професійних спілок та їх

об'єднань; представники організацій роботодавців та їх об'єднань; представники благодійних і релігійних організацій; представники асоціацій органів місцевого самоврядування; представники органів самоорганізації населення; представники невідприємницьких товариств і установ; суб'єкти господарювання, їх об'єднання, саморегулівні організації; інші особи, права, свободи, інтереси чи обов'язки яких визначає проект акта (ч. 1 ст. 4). Водночас припис ч. 2 цієї ж статті надає визначення терміну «заінтересовані особи», якими є особи, визначені у частині першій цієї статті Закону, права, свободи, інтереси чи обов'язки яких потребують визначення, на яких вплине прийнятий акт, які братимуть участь у його реалізації, які є фахівцями з відповідних питань, представники громадськості, а також інші особи, які відповідно до порядку, визначеного цим Законом, виявили інтерес до участі у публічних консультаціях.

Виходячи з наведених вище приписів, «заінтересовані особи» – термін, дещо вузьчий за змістом, ніж термін «учасники публічних консультацій», адже учасники публічних консультацій не завжди є заінтересованими особами. Однак розробники Законопроекту ще більш ускладнюють можливість розмежування цих понять, закріплюючи регулювання відносин одночасно і учасників публічних консультацій і заінтересованих осіб. Згідно з ч. 2 ст. 17 Законопроекту для координації проведення публічних консультацій, забезпечення постійної взаємодії з учасниками публічних консультацій та заінтересованими особами суб'єкт владних повноважень визначає структурний підрозділ або відповідальну особу [9].

Розмежування поняття «учасники публічних консультацій» і поняття «заінтересована особа», як це пропонується в Законі-проекті, на наш погляд, є зайвим, їх наявність вносить лише плутанину та непорозуміння. Окрім цього, недосконалою є норма ч. 2 ст. 4 Законопроекту, оскільки відносить до заінтересованих дуже широке коло осіб.

Таке визначення заінтересованих осіб робить практично неможливим виконання вимог ст. 12 Законопроекту щодо формування суб'єктом владних повноважень Інформаційного реє-

стру заінтересованих осіб. Адже для цього необхідно скласти реєстр з відомостями про прізвище, ім'я, по батькові заінтересованої особи, найменування організації, яку вона представляє, сфери її інтересів, контактну інформацію (електронну адресу, засоби телефонного зв'язку).

Таким чином, суб'єкт владних повноважень зобов'язаний буде здійснювати облік фахівців з відповідних питань, різних організацій і спілок, суб'єктів господарювання, їх об'єднань, саморегулювальних організацій тощо. У день оприлюднення консультативного документа, проекту акта на власному офіційному веб-сайті необхідно надіслати його електронною поштою заінтересованим особам, що включені до Інформаційного реєстру заінтересованих осіб [1, с. 10].

А як реалізувати приписи Законопроекту, якщо проекти пропозицій і рішень, які розробляються для цілей добровільного об'єднання територіальних громад, впливають на всіх жителів таких громад? За наявною логікою Законопроекту, суб'єкту владних повноважень потрібно буде скласти реєстр усіх жителів села, селища, міста (кількох сіл, селищ, міст) і в день оприлюднення консультативного документа, проекту акта надіслати його електронною поштою усім цим жителям.

Отже, у разі потреби запровадження у Законопроекті поняття «учасники публічних консультацій» та поняття «заінтересована особа» існуватиме необхідність істотного доопрацювання його положень, зокрема тих, які визначають правовий статус цих суб'єктів.

Слід також звернути увагу й на те, що ст. 8 Законопроекту передбачені дві форми проведення публічних консультацій: 1) електронні консультації шляхом оприлюднення консультативного документа, проекту акта на офіційному веб-сайті суб'єкта владних повноважень для отримання пропозицій і зауважень; 2) публічне обговорення шляхом проведення публічних заходів (засідань за круглим столом, слухань, конференцій, фокус-груп, зустрічей, інтернет-, відеоконференцій тощо). При цьому ч. 2 ст. 10 Проекту Закону передбачено, що «види публічних заходів щодо проведення публічного обговорення визна-

чаються з урахуванням того, що до таких консультацій повинні бути залучені представники заінтересованих осіб, а також повинен бути забезпечений вільний доступ заінтересованих осіб до процесу публічних консультацій».

Разом із тим у Проекті Закону більше не приділяється уваги регламентації видів публічних заходів, наприклад, не визначається різниця між ними, особливості їх проведення, що, на нашу думку, є певною прогалиною в правовому регулюванні публічного обговорення як форми проведення публічних консультацій [13].

Необхідно зазначити, що Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» також не визначає форми, в якій можуть проводитись обговорення на етапі ініціювання добровільного об'єднання територіальних громад.

На практиці у прийнятих сільськими, селищними, міськими радами відповідно до ч. 4 ст. 5 Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад» Положеннях про порядок проведення громадських обговорень, містяться такі форми, як конференції, форуми, Інтернет-конференції, електронні консультації, теле- або радіодебати тощо. Утім слід зазначити, що часто окремі місцеві ради ігнорують законодавчі вимоги щодо прийняття відповідних Положень про проведення громадського обговорення питань. Водночас судові органи не вважають це перепорою для проведення відповідних форм обговорення цього питання. При цьому суди посилаються на статті 8 та 13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», вважаючи, що громадські слухання можуть проводитись у різних формах, зокрема і у формі громадського обговорення. Застережень щодо кількості представників громади, які беруть участь в обговоренні пропозиції щодо добровільного об'єднання, та порядку його організації Закон не містить.

Крім того, у судових рішеннях наводяться посилання на пп. 11 та 13 Постанови Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», якою передбачено, що консультації з громадськістю можуть проводитись

у формі публічного громадського обговорення, електронних консультацій з громадськістю (безпосередні форми) та вивчення громадської думки (опосередкована форма). Публічне громадське обговорення передбачає організацію й проведення публічних заходів: конференцій, форумів, громадських слухань, засідань за круглим столом, зборів, зустрічей (нарад) з громадськістю, інтернет-конференцій, відеоконференцій.

Таким чином, значна частина питань, пов'язаних з публічними консультаціями під час процедури добровільного об'єднання територіальних громад, залишилася неврегульованою або недостатньо врегульованою Проектом. Зокрема, такі форми проведення публічних консультацій, як електронна консультація та публічне обговорення, зазвичай є прямими, безпосередніми формами, які доповнюються опосередкованими формами, наприклад вивченням громадської думки. Але це не знайшло відбиття у Проекті. Тому всі принципові положення, які регулюють відповідні форми громадського обговорення, повинні бути детально відображені й в проєктованому Законі «Про публічні консультації» з метою законодавчої уніфікації локальних правил проведення громадського обговорення питань об'єднання територіальних громад, які наразі окремо визначаються сільськими, селищними чи міськими радами.

Список використаних джерел

1. Болдирев С. В. Громадське обговорення як одна з стадій добровільного об'єднання територіальних громад / С. В. Болдирев // Права людини і демократія : зб. наук. ст. за матеріалами наук. конф., м. Харків, 15 трав. 2018 р. / редкол.: А. П. Гетьман, І. В. Яковюк та ін. – Харків, 2018. – С. 8–13.
2. Висновок БДІПЛ ОБСЄ щодо проєкту Закону України «Про публічні консультації» № GEN-UKR/295/2016 [ET] від 01.09.2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.osce.org/uk/odihr/313121>.
3. Висновок Головного науково-експертного управління щодо Проєкту Закону «Про публічні консультації» № 7453 від 02.02.2018 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=63237&pf35401=443433>.

4. Гуржій А. В. Публічні консультації: актуальні проблеми та перспективи правового регулювання / А. В. Гуржій // Прав. горизонти. – 2017. – Вип. 5 (18). – С. 74–81.
5. Гуржій Т. О. Пріоритети розвитку інституту публічних консультацій / Т. О. Гуржій // Публічний простір як об'єкт правового регулювання : міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 30 верес. 2016 р.). – Київ : Акад. адвокатури України, 2016. – С. 69–72.
6. Закон України «Про інформацію» від 02.10.1992 № 2657 // Відом. Верхов. Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.
7. Наумова К. І. Правові акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування в системі джерел муніципального права в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / К. І. Наумова ; кер. роботи С. Г. Серьогіна ; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. – Харків, 2017. – 255 с.
8. Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики : затв. Постановою Каб. Міністрів України від 3 листоп. 2010 р. // Офіц. вісн. України. – 2010. – № 84. – Ст. 2945.
9. Проект Закону «Про публічні консультації» № 7453 від 27.12.2017 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63237.

С. В. Болдырев, Б. Ю. Ребриш

**Публичные консультации как одна из возможных стадий
добровольного объединения территориальных громад**

В статье рассматриваются вопросы проведения публичных консультаций во время процедуры добровольного объединения территориальных громад, которая регламентирована действующим законодательством Украины. В работе отмечается основная роль публичных консультаций во время добровольного объединения территориальных громад, в частности, повышение уровня осведомлённости жителей о процессе объединения их территориальных громад, содействие обмену мнениями, взглядами, информацией о сложных аспектах разработанных проектов решений, затрагивающих интересы жителей объединяющихся громад, эффективное воздействие на принятие окончательных решений органами государственной власти и местного самоуправления. Основное внимание обращено на концепцию Проекта Закона Украины «О публичных консультациях» № 7453, высказаны замечания и предложения относительно отдельных его положений, в том числе непосредственно касающихся процедуры добровольного

объединения и присоединения территориальных громад. Рекомендуется расширить предмет регулирования и сферу действия проектируемого закона, предлагается уточнить содержание отдельных понятий, используемых в нем, в частности таких, как «документ по вопросам государственной, региональной политики и по вопросам местного значения», «заинтересованные лица», «участники публичных консультаций» и т. д.

Ключевые слова: *публичные консультации, общественное обсуждение, объединения территориальных громад.*

S. Boldyriev, B. Rebrysh

**Public consultations as one of the possible stages
of voluntary association of territorial communities**

The article examines the issues of public consultations during the voluntary association of territorial communities, regulated by the current legislation of Ukraine.

The article notes the primary role of public consultations in voluntary association of territorial communities, including raising awareness of inhabitants about the association of their territorial communities, promoting the exchange of ideas, opinions, and information concerning the complexities of the developed draft decisions that affect inhabitants of territorial communities, and effective influence on final decisions by state and local authorities. The authors demonstrated that today the legal regulation of conducting public consultations on some important issues of local importance is not complex and requires significant improvement at the level of a special legal act.

The main attention is paid to the concept of the Draft Law of Ukraine «On Public Consultation» No. 7453. Many positive aspects of this Draft Law are noted, which are in line with international standards and good practice. This includes, in particular, the definition of a wide range of documents subject to public consultation and their detailed explanation (Art. 1); defining a list of principles for ensuring transparency, accessibility and participation, as well as accountability and effectiveness of the consultation process (Art. 4); the requirement for the preparation by the authorities of the generalized information on the proposals received from the results of public consultations (Art. 15), etc.

The authors have made comments and suggestions on some of its provisions, including those relating directly to the procedure of voluntary association and accession of territorial communities. It is recommended to expand the subject of

regulation and the scope of the drafted Law, and proposed to clarify the content of certain concepts used in it, in particular, such as «a document on state, regional policy and on local issues», «interested parties», «participants of public consultations» and so on. The article focuses on two forms of public consultations defined by the Draft Law: 1) electronic consultations through the publication of a consultation document or a draft act on the official web site of the authority to receive suggestions and comments; 2) public discussion through public events (round tables, hearings, conferences, focus groups, meetings, internet, videoconferences, etc.). As a result of the analysis of certain provisions of the Draft Law, it is concluded that a significant part of issues related to public consultations during the voluntary association of territorial communities remained unregulated or insufficiently regulated by the Project. Therefore, in the Law «On Public Consultations» the authors proposed to regulate in more detail the relevant forms with the aim of legislative unification of local rules for conducting public discussion of the issues of association of territorial communities, currently separately determined by municipal councils.

Key words: *public consultations, public discussion, associations of territorial communities.*

УДК 342.571

DOI: 10.31359/1993-0941-2018-35-107

К. О. Закоморна, кандидат юридичних наук, доцент кафедри державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Громадські консультації як форма демократії участі в зарубіжних країнах

Висвітлено міжнародно-правові стандарти проведення громадських консультацій. Визначено особливості правових засад проведення громадських консультацій у зарубіжних країнах. Встановлено роль цієї форми демократії участі в розвитку місцевого самоврядування.

Ключові слова: *громадські консультації, зарубіжні країни, міжнародно-правові стандарти, місцеве самоврядування, правова основа, форми демократії участі.*

На сучасному етапі одним із пріоритетних напрямів вітчизняної конституційної реформи є розвиток механізмів демократії участі (партисипативної демократії або участі громадськості). Відповідно до «Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» нагальними проблемами, які потребують розв'язання, залишаються нерозвиненість форм прямого народовладдя, неспроможність членів

громад до солідарних дій, спрямованих на захист своїх прав та інтересів, у співпраці з органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади та досягнення спільних цілей розвитку громади [10]. У правовій доктрині визнано, що відсутність конституційних гарантій, брак законодавства та недостатня правова регламентація інститутів партисипативної демократії значним чином гальмують реформи територіальної організації влади в Україні. Крім того, як справедливо зазначають українські науковці, у зарубіжних країнах існує ширший підхід до застосування організаційних форм участі громадськості в місцевому управлінні, включаючи не тільки місцеві вибори, референдум, збори громадян тощо, а й консультації з представниками громадських організацій, органів місцевого самоврядування й громадянами [1, с. 16; 7, с. 87; 9; 11, с. 145]. Тому, на наш погляд, вивчення світового досвіду проведення громадських консультацій надасть змогу сформувати нове бачення щодо стану форм прямого народовладдя на місцевому рівні в Україні та запропонувати пропозиції щодо запровадження новітніх форм демократії участі, які дозволяють максимально залучити населення до прийняття рішень і сприяють впровадженню принципів децентралізованого управління.

Проблемні питання законодавчого регулювання наявних форм демократії участі в Україні та напрями вдосконалення конституційних гарантій партисипативної демократії всебічно опрацьовано в роботах О. Батанова, І. Бодрової, П. Любченка, О. Лялюка, І. Попової, С. Серьогіної та ін. Разом з тим, як свідчить аналіз вітчизняних наукових публікацій, громадські консультації, що набули широкого поширення в зарубіжній практиці, досліджені досить фрагментарно.

Зважаючи на це, мета статті полягає у висвітленні міжнародних стандартів громадських консультацій, визначенні особливостей правової основи проведення громадських консультацій у зарубіжних країнах і встановленні ролі цієї форми демократії участі в розвитку місцевого самоврядування.

Міжнародним стандартом у сфері публічного управління є принцип участі громадян у вирішенні державних і місцевих

справ. Так, у ст. 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права проголошено право кожного громадянина без будь-якої дискримінації та необґрунтованих обмежень брати участь у веденні державних справ як безпосередньо, так і за посередництвом вільно обраних представників [8]. У Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (статті 10–11) гарантується свобода поглядів, зборів і асоціацій [6]. Європейська хартія місцевого самоврядування (ст. 3) підтверджує законне право громадян використовувати збори, референдуми або будь-які інші форми прямої участі [5].

Право участі громадян у місцевих справах за допомогою консультацій безпосередньо втілено в ст. 2 Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі в справах місцевого органу влади [4]. Також згідно із Резолюцією 332 (2011) Конгресу регіональних і місцевих властей «Виховання демократичної громадянськості – інструменти для міст» місцева діяльність у сфері виховання демократичної громадянськості повинна включати зобов'язання місцевих органів влади створювати механізми для активної участі громадян у суспільному житті на місцевому рівні, в тому числі шляхом створення консультативних структур та інструментів для громадян [2].

Варто зазначити, що консультації визнано важливим елементом участі громадян у «Кодексі доброї практики щодо громадської участі у процесі прийняття рішень», прийнятому за рекомендацією Форуму Ради Європи «За майбутнє демократії». У цьому документі визначено концепцію проведення органами публічної влади громадських консультацій, яка включає такі етапи: 1) відпрацювання порядку денного через подачу петиції або on-line; 2) розробка проекту за допомогою слухань, експертних семінарів, багатосторонніх комітетів і дорадчих органів; 3) вироблення рішень на відкритих пленарних засіданнях або засіданнях комітетів; 4) обговорення рішень шляхом проведення семінарів, конференцій, форумів тощо; 5) моніторинг рішень через механізми зворотного зв'язку; 6) остаточне формулювання рішень на конференціях, зустрічах або

через on-line-консультації [22]. Хоча громадські консультації є, так би мовити, «реактивним способом участі громадськості» (ініціатива надходить з боку органів влади), але дотримання мінімальних стандартів надає можливості населенню висловити свою думку, зробити зауваження та відгуки щодо конкретного документа або події. Зокрема, до таких стандартів Рада Європи відносить: 1) залучення до обговорення усіх зацікавлених сторін; 2) виділення достатнього часу для опрацювання учасниками дискусії предмета консультації; 3) надання органами публічної влади громадськості всіх необхідних матеріалів для ознайомлення [13].

Право Європейського Союзу з метою забезпечення послідовності й прозорості дій передбачає проведення Європейською Комісією широких консультацій із зацікавленими сторонами та можливість громадян ЄС безпосередньо брати участь у розробці політики ЄС через внесення до Європейської Комісії правотворчої пропозиції (Договір про ЄС (ст. 11)) [3]. В європейській доктрині громадські консультації вважаються не просто одноразовим залученням громадян до обговорення. Ця форма демократії участі розглядається як засіб забезпечення діалогу в багатомовному та децентралізованому суспільстві, надання можливості випадково обраним громадянам впливати на політику ЄС і проведення інформаційних дебатів з використанням інноваційних методів сучасних технологій. На відміну від багатьох інших проектів ЄС, систематичні громадські консультації створюють майданчик для ширших дискусій щодо майбутнього Європи та надають упевненості посадовим особам ЄС при прийнятті доленосних рішень [12].

Щорічно проводиться безліч громадських консультацій щодо різноманітних сфер життєдіяльності держав – членів ЄС. Тільки на період з грудня 2017 р. по лютий-березень 2018 р. заплановано 8 консультацій, зокрема «Громадські консультації щодо створення пропорційного регуляторного середовища для підтримки середнього та малого бізнесу» (18.12.2017 р. – 26.02.2018 р.), «Громадські консультації щодо зниження кількості морського сміття: використання одноразового пластику

та рибальських снастей» (15.12.2017 р. – 12.02.2018 р.) тощо. Під час проведення кожної громадської консультації визначається консультаційний період, мета консультації, обсяг необхідної інформації для обговорення й цільова група дискусії [14]. Наприклад, метою «Громадської консультації з питань трансформації системи охорони здоров'я на єдиному цифровому ринку» (20.07.2017 р. – 12.10.2017 р.) стало обговорення потреби впровадження інноваційних заходів, які сприятимуть вирішенню системних проблем охорони здоров'я в державах – членах ЄС. Цільова група цієї консультації включала як представників медичних компаній, закладів охорони здоров'я та соціальної допомоги, виробників і постачальників цифрових медичних продуктів і послуг, так і представників громадянського суспільства (дослідницьких організацій, асоціацій пацієнтів і лікарів тощо) й громадян ЄС. У результаті відкритої дискусії Європейській Комісії було запропоновано економічні й ефективні цифрові технології, які забезпечують перехід від стаціонарної моделі охорони здоров'я до інтегрованої моделі, орієнтованої на пацієнта [18].

Універсальний принцип участі громадян у вирішенні державних і місцевих справ через консультації й інші форми демократії участі відбився в конституційному законодавстві різних країн світу: Конституція Австрії (ст. 115), Бразилії (ст. 29), Індії (ст. 40), Італії (ст. 133), Польщі (статті 169–170), Словаччини (ст. 67), Франції (ст. 72¹), Японії (ст. 93) тощо. Водночас, у переважній більшості зарубіжних країн організаційно-правові механізми проведення громадських консультацій закріплено на рівні чинного законодавства.

Так, у Республіці Польща проведення громадських консультацій регламентовано в законах: «Про самоврядування гмін» (статті 4а, 4б, 5, 5а, 35), «Про самоврядування повітів» (статті 1, 3б), «Про систему столичного міста Варшави» (ст. 5), «Про офіційні назви міст та фізіографічних об'єктів» (ст. 8), «Про національні та етнічні меншини та регіональну мову» (статті 12, 13). Відповідно до ст. 5а Закону «Про самоврядування гмін» консультації проводяться у випадках, передбачених законом, та з інших

питань, важливих для мешканців гмін. Порядок проведення консультації з мешканцями гміни визначається в постанові ради гміни [24]. Розглядаючи природу таких рішень ради гмін, польські дослідники вважають, що організаційні механізми громадських консультацій можуть бути втілені: 1) у постанові, яка визначає загальні правила для проведення громадських консультацій на території гміни; 2) у статуті гміни; 3) у постанові «ad hoc», яка стосується окремої громадської консультації. Одночасно польські правники підкреслюють, що з метою встановлення чітких, одноманітних і зрозумілих для громадян правил найбільш доцільно регламентувати процес проведення громадських консультацій у постанові загального характеру, яка має оприлюднюватися в офіційних джерелах громади [21].

Прикладом такого документа є Постанова NR X/129/2016 Ради гміни Добрч (2016 р.) «Щодо визначення правил та процедури проведення громадських консультацій з мешканцями гміни Добрч» [23]. Відповідно до п. 1 цієї Постанови метою консультації з мешканцями є ознайомлення з їх думками, зауваженнями та пропозиціями щодо програм і проектів постанов. Рада гміни визначає форму і дату проведення консультації у постанові, яка містить: мету, предмет, дату початку та завершення, територіальний діапазон тощо (п. 2). У консультаціях можуть взяти участь лише мешканці громади, які володіють активним виборчим правом, та громадські організації. Ініціаторами консультації можуть виступати: Рада гміни, комісії Ради гміни, не менше 5 радників Ради гміни, Войт гміни, не менше 40 мешканців громади, які володіють активним виборчим правом. Звернення щодо проведення консультації має включати: обґрунтування, предмет, форму, термін і територіальний діапазон консультації, дані про ініціатора тощо (п. 4). Консультації проводяться у формі: 1) анкетного опитування; 2) збору жителів; 3) іменного висловлювання думки або подання зауважень (п. 7). Результати консультацій мають бути оприлюднені на дошці оголошень в офісі Ради гміни, на веб-сайті гміни, в Бюлетені громадської інформації (п. 5). Зокрема, громадська консультація щодо «Програми до-

помоги безпритульним тваринам і запобігання випадків безпритульності тварин» (15.01.2018 р. – 07.02.2018 р.) проводилася в формі анкетування. Заповнені анкети надсилалися електронною поштою, поштою на адресу офісу гміни або надавалися особисто в приміщенні офісу гміни [15].

Проведення громадських консультацій на місцевому рівні закріплено і в законодавстві Австралії. Так, у ст. 208В «Кращі ціннісні принципи» Акта про місцеве управління» (штату Вікторія) зафіксовано зобов'язання Ради розробити програму регулярних консультацій із громадою щодо послуг, які Рада надає місцевому населенню [16]. Типовим прикладом проведення громадських консультацій у штаті Вікторія є залучення громади до обговорення місцевого бюджету. Зокрема, Муніципальна Рада міста Балларат у 2015–2016 рр. відібрала 16 проектів на суму 15 мільйонів доларів і передала їх громаді для консультацій. Наявний бюджет муніципалітету становив 4,5 мільйона доларів, тому громаді було запропоновано вибрати проекти, які мають найважливіше значення. Перш ніж ухвалити бюджет, Муніципальна Рада проаналізувала підсумки консультації. У результаті з 16 проектів було профінансовано 11, у тому числі 4 із 7 проектів, визначених громадою як пріоритетні. Рада графства Кардінія (район місцевого самоврядування) здійснила публічне обговорення бюджету на 2016–2017 рр., запустивши програму «Великий бюджетний мозковий штурм». Рада звернулася до жителів з проханням запропонувати програми розвитку громади на поточний фінансовий рік. Під час консультації на онлайн-новому форумі мешканці висунули 223 ідеї та надали 140 коментарів. Десять проектів, які зібрали найбільшу кількість голосів жителів, були профінансовані за рахунок муніципального бюджету. Варто зазначити, що громадські консультації оцінюються в австралійській доктрині дуже позитивно, оскільки вважається, що відсутність або недостатність консультаційних процесів може призвести до неадекватних рішень муніципалітетів. Консультації гарантують прозору й організовану участь громадськості, сприяють кращому інформуванню місцевих органів влади про потребу в ефективних стратегіях, програмах і про-

ектах і тим самим забезпечують зворотний зв'язок. Консультації виокремлюють проблемні сфери, які потребують покращення й залучення до управління громади [19].

Крім того, на сучасному етапі в зарубіжних країнах розповсюджена практика прийняття документів обов'язкового характеру – кодексів, стандартів, керівних принципів тощо, в яких детально прописано організаційно-правові механізми проведення громадських консультацій як на центральному, так і локальному рівнях управління. Наприклад, «Стандарти участі громадськості» (2008), ухвалені Радою Міністрів Австрії після підготовки документа міжвідомчою робочою групою за участю органів влади, неурядових організацій і міжнародних експертів, містять керівні принципи різних етапів консультаційного процесу для всіх сфер публічного управління. Зокрема, перший етап «Повідомлення про консультацію» містить підготовчу роботу, а саме обрання цільової групи й активне спілкування із зацікавленою громадськістю електронною поштою. Другий етап «Складання матеріалу для учасників» має містити: 1) зрозумілий та стислий виклад теми, який надає можливості громадськості прийняти рішення про участь в обговоренні; 2) пояснення потреби проведення консультації; 3) перелік учасників дискусії; 4) окреслення конкретних питань для обговорення; 5) визначення способів надання коментарів (інтернет-сторінка, факс, телефон, особисто тощо); 6) дані контактної особи, відповідальної за технічну підтримку проекту тощо. Третій етап «Запрошення надавати коментарі» має гарантувати рівні умови надання коментарів для різних цільових груп. На останніх етапах відбувається публікація та скринування отриманих коментарів, а також інформування громадськості про рішення із вказівкою джерела оприлюднення та публікації звіту та пояснень [20].

Важливо також відзначити тенденцію щодо введення on-line громадських консультацій у межах проектів електронного врядування. Яскравим прикладом впровадження цих інноваційних організаційно-правових механізмів проведення громадських консультацій є досвід Мальти. Так, громадські консультації в Інтернеті відбуваються в чотири етапи: 1) відкрита консульта-

ція: коли громадськості пропонується залишати свої коментарі. Подати коментар особа може за допомогою простої on-line-форми, електронною поштою або телефоном; 2) закрита консультація: коли всі отримані коментарі фільтруються через процес модерації; 3) публікація відгуку: коли сформований під час процесу модерації відгук оприлюднюється; 4) результат консультацій: коли детальний звіт про підсумки консультації надається громадськості [17].

Отже, на підставі викладеного можна дійти певних висновків. Міжнародним стандартом у сфері публічного управління є принцип участі громадян у вирішенні державних і місцевих справ через різні інститути партисипативної демократії. На сьогодні інституції Ради Європи й Європейського Союзу розробили низку концептуальних засад проведення громадських консультацій на національному рівні, зокрема включення до обговорення усіх зацікавлених сторін, виділення достатнього часу для опрацювання учасниками дискусії предмету консультації тощо. У більшості зарубіжних країн організаційно-правові механізми громадських консультацій закріплено на рівні поточного законодавства й актів органів місцевого самоврядування. Сучасною тенденцією розвитку правової основи громадських консультацій є практика визначення форм і методів цих публічних обговорень в документах під назвою «кодекси», «стандарти», «керівні принципи», які мають обов'язковий характер. Наразі у світі стає популярною форма on-line громадських консультацій, що запроваджується в межах проектів електронного врядування. У сфері місцевого самоврядування громадські консультації надають населенню висловити свою думку щодо конкретного документа або події, взяти безпосередню участь у розробці програм розвитку муніципалітету, а також забезпечують зворотний зв'язок між органами локального управління й громадою. На наш погляд, у процесі вдосконалення вітчизняних форм демократії участі варто звернути увагу на австралійську практику, де громадяни активно залучаються до обговорення матеріально-фінансової основи організації муніципалітету.

Список використаних джерел

1. Батанов О. В. Партиципативна демократія в системі місцевого самоврядування: проблеми законодавчого регулювання / О. В. Батанов, В. В. Кравченко, Х. В. Приходько // *Аспекти публ. упр.* — 2014. — № 9–10 (11–12). — С. 12–28.
2. Воспитание демократической гражданственности — инструменты для городов [Електронний ресурс] : Резолюція 332 (2011). — Режим доступу: https://rm.coe.int/1680719e69#_ftn1.
3. Договор о Европейском Союзе [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_029.
4. Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_946.
5. Європейська хартія місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
6. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995_004.
7. Лялюк О. Ю. Правове регулювання та практика імплементації законодавства з питань партиципативної демократії в європейських країнах / О. Ю. Лялюк // *Державне будівництво та місцеве самоврядування* : зб. наук. пр. / Нац. акад. прав. наук України, НДІ держ. буд-ва та місц. самоврядування. — Харків : Право, 2017. — Вип. 33. — С. 73–89.
8. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_043.
9. Попова І. М. Організаційно-правові механізми забезпечення партиципативної демократії (демократії участі) у системі місцевого самоврядування [Електронний ресурс] / І. М. Попова // *Теорія та практика держ. упр. і місц. самоврядування*. — 2016. — № 1. — Режим доступу: http://el-zbirn-du.at.ua/2016_1/20.pdf.
10. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс] : розпорядж. Каб. Міністрів України. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.
11. Толкованов В. В. Інноваційні інструменти та підходи до розвитку партиципативної демократії (демократії участі) на місцевому рівні в контексті реформування системи місцевого самоврядування [Електронний ресурс] / В. В. Толкованов // *Державне управління* : зб. наук. пр. — 2012. — № 4 (40). — С. 144–149. — Режим доступу: http://www.pa.stateandregions.zp.ua/archive/4_2012/26.pdf.

12. A Model for European Participation [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://web.archive.org/web/20071007062254/http://www.european-citizens-consultations.eu/4.0.html>.
13. Civil participation in decision-making processes. An Overview of Standards and Practices in Council of Europe Member States [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://rm.coe.int/1680701801>.
14. Consultations [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://ec.europa.eu/info/consultations_en.
15. Konsultacje programu bezdomności zwierząt [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gminadobrcz.pl/a,5900,konsultacje-programu-bezdomnosci-zwierzat>.
16. Local Government Act 1989 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.legislation.vic.gov.au/domino/web_notes/ldms/ltobject_store/ltobjst6.nsf/dde300b846eed9c7ca257616000a3571/32807739dafb424aca2578db001b8014/\\$file/89-](http://www.legislation.vic.gov.au/domino/web_notes/ldms/ltobject_store/ltobjst6.nsf/dde300b846eed9c7ca257616000a3571/32807739dafb424aca2578db001b8014/$file/89-).
17. Public Consultations Online [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://meae.gov.mt/en/Public_Consultations/Pages/Home.aspx.
18. Public consultation on Transformation of Health and Care in the Digital Single Market [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://ec.europa.eu/info/consultations/public-consultation-transformation-health-and-care-digital-single-market_en.
19. Public Participation and Community Engagement: Local Government Sector [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.audit.vic.gov.au/sites/default/files/20170510-PP-Local-Gov.pdf>.
20. Standards of Public Participation. Recommendations for Good Practice [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.partizipation.at/fileadmin/media_data/Downloads/Standards_OeB/oeb_standards_engl_finale_web.pdf.
21. Starczewski B. Konsultacje z mieszkańcami gminy [Електронний ресурс] / B. Starczewski. – Режим доступу: <http://www.samorzad.lex.pl/czytaj/-/artykul/konsultacje-z-mieszkancami-gminy>.
22. The Code of Good Practice for civil participation in the decision-making process) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://rm.coe.int/16802eede1>.
23. Uchwała NR X/129/2016 Rady Gminy Dobrcz z dnia 26 lutego 2016 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami gminy Dobrcz [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://dzienniki.bydgoszcz.uw.gov.pl/WDU_C/2016/877/Oryginal/Printable.html.
24. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19900160095>.

Е. А. Закоморная

**Общественные консультации
как форма демократии участия в зарубежных странах**

Освещены международно-правовые стандарты проведения общественных консультаций. Определены особенности правовой основы проведения общественных консультаций в зарубежных странах. Установлена роль данной формы демократии участия в развитии местного самоуправления.

Ключевые слова: общественные консультации, зарубежные страны, международно-правовые стандарты, местное самоуправление, правовая основа, формы демократии участия.

K. Zakomorna

**Public consultations as the form of democracy
of participation in foreign countries**

At the present stage one of priority directions of the national constitutional reform is the development of mechanisms of the participatory democracy (participatory democracy or public participation), the lack of which hinders the reform of the territorial organization of the power in Ukraine. In foreign countries there is the broader approach to the application of organizational forms of the public participation in the local government, including not only local elections, referendums, citizens' meetings, but also public consultations.

Problems of the improvement of constitutional guarantees of the participative democracy to fully and comprehensively discovered in publications I. Bodrova, P. Lubchenko, A. Lyalyuk, S. Seregina and others. At the same time, the foreign practice of public consultations in the Ukrainian legal science has not been sufficiently studied.

The purpose of the article is an overview international standards for carry out public consultations, determining features of the legal basis public consultations in foreign countries and identify the role of this form of the participative democracy in the development of the local self-government.

The international standard in the field of the public administration is the principle of citizen's participation in the decision-making process through various institutions of the participatory democracy. Today the Council of Europe and the European Union have developed a number of conceptual foundations for carry out public consultations at the national level. In the vast majority of foreign countries organizational and legal mechanisms of public consultations are fixed

at the level of current legislation and acts of local self-government bodies. The current trend in the development of the legal basis for public consultations is the practice of defining forms and methods of these public discussions in the documents called «codes», «standards», «guidelines», which are obligatory. At present the form of on-line public consultations, which is being introduced through e-governance projects, is becoming popular in foreign countries. In the field of the local self-government public consultations provide opportunities for the population to express their views on the concrete document or event, to take direct part in the development of municipal programs and provide feedback between the local government and the community. In the process of improving of national forms of the participation democracy should be attention to the practice of public consultations in Australia, where citizens are actively involved in discussing the financial basis of the municipality.

Key words: *citizen's participation, foreign countries, international standard, legal basis, local self-government, participative democracy, public consultations.*

УДК 340.131.5:342.565.2

DOI: 10.31359/1993-0941-2018-35-120

І. С. Щebetун, кандидат юридичних наук, доцент Донецького національного університету імені Василя Стуса;

В. С. Пирогов, студент 4-го курсу юридичного факультету СО «Бакалавр» Донецького національного університету імені Василя Стуса

Процесуальні критерії (умови) прийнятності конституційної скарги в Україні та деяких зарубіжних країнах (Республіка Польща, ФРН): порівняльно-правове дослідження

Розкрито особливості процесуальних критеріїв (умов) прийнятності конституційних скарг в Україні, Республіці Польща та Федеративній Республіці Німеччина з точки зору таких вимог: 1) визначення суб'єкта звернення (кола суб'єктів); 2) встановлення граничного строку, протягом якого особа може звернутися до Суду із конституційною скаргою; 3) наявність остаточного судового рішення у справі заявника; 4) вичерпання заявником усіх інших національних засобів юридичного захисту.

Ключові слова: конституційна скарга, процесуальні критерії (умови) прийнятності, Конституція України, Конституційний Суд України, ін-

дивідуальний доступ до конституційного правосуддя, Конституція Республіки Польща, Конституційний Трибунал Республіки Польща, конституційна юстиція, Основний закон ФРН, Федеральний Конституційний суд ФРН.

Вагому роль у забезпеченні прав людини в демократичних країнах відіграють органи конституційної юстиції, ефективність функціонування яких залежить від тих юридичних інструментів, які може використовувати особа для захисту своїх прав і свобод. Чільне місце серед гарантій конституційно-правового захисту в країнах сталої демократії відведено для інституту конституційної скарги.

Слід зазначити, що донедавна таким інструментом громадяни України скористатися не могли, лише Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 2 червня 2016 р. було розширено на національному рівні перелік юридичних засобів захисту прав особи в спосіб надання громадянам прямого доступу до конституційного правосуддя через впровадження інституту індивідуальної конституційної скарги. У зв'язку з цим актуальним є питання визначення характерних рис національної моделі цього інституту, а також проведення порівняльного аналізу функціонування цього правового феномену в Україні та окремих зарубіжних країнах з метою вдосконалення його вітчизняної моделі.

Вагомий внесок у розвиток досліджень у сфері функціонування інституту конституційної скарги зробили такі вітчизняні вчені як Ю. Барабаш, М. Гультай, П. Євграфов, В. Кампо, М. Козюбра, А. Крусян, В. Лемак, О. Петришин, В. Погорілко, А. Портнов, М. Савенко, М. Савчин, А. Селіванов, О. Скрипнюк, І. Сліденко, О. Совгиря, В. Шаповал, С. Шевчук та ін. Розробленню проблематики захисту прав особи засобами конституційного правосуддя присвятили свої праці польські дослідники в галузі конституційного права: Б. Банашак, А. Вашкевич, Л. Гарлицький, А. Доманська, М. Гранат, М. Саф'ян. Актуальні питання правового регулювання конституційної скарги як правового феномену в конституційній демократії були

предметом вивчення відомих німецьких конституціоналістів: К. Барлі, С. Вальтер, К. Грасхоф, П. Кірххоф, Д.-П. Коммерс, Дж. Лімбах, О. Люхтерхандт, Т. Маунц, Х. Маурер, Р.-А. Міллер, К. Хессе та ін. Водночас недостатньо дослідженими є питання, пов'язані із особливостями правового регулювання цього інституту в Україні, а також їх відповідністю європейським традиціям конституціоналізму з огляду на рух України в напрямі євроінтеграції й демократизації суспільних інститутів. Крім того, існує потреба в проведенні комплексного дослідження проблематики функціонування цього інституту як в Україні, так і в зарубіжних державах з огляду на важливість удосконалення його правового регулювання, а також пошуку оптимальної національної моделі.

Мета статті – визначення та узагальнення особливостей функціонування інституту конституційної скарги в Україні та зарубіжних державах, можливостей вдосконалення його правового регулювання і пошуку оптимальної національної моделі.

Системний і комплексний аналіз правових норм вітчизняного, польського та німецького законодавства в сфері функціонування інституту конституційної скарги [1; 2; 3; 5; 6; 10] надає можливості дійти висновку про те, що в цих державах встановлено такі процесуальні вимоги до її прийнятності: 1) визначення суб'єкта звернення (кола суб'єктів); 2) встановлення граничного строку, протягом якого особа може звернутися до Суду із конституційною скаргою; 3) наявність остаточного судового рішення у справі скаржника; 4) вичерпання заявником інших національних засобів юридичного захисту.

1. Визначення суб'єкта звернення (коло суб'єктів). Конституцією України [1] гарантовано право кожного, хто вважає, що застосований в остаточному судовому рішенні в його справі закон України (загалом чи певні його приписи) суперечить Конституції України, звернутися до Конституційного Суду України із конституційною скаргою (ч. 4 ст. 55). Водночас Законом України «Про Конституційний Суд України» [2] (далі – ЗУ) звужено коло осіб, яким надане право індивідуального доступу до конституційного правосуддя, якщо порівняти із відпо-

відними положеннями Основного Закону. Так, за приписами ч. 1 ст. 56 названого ЗУ суб'єктом права на конституційну скаргу є особа, яка вважає, що застосований в остаточному судовому рішенні в її справі закон України (його окремі положення) суперечить Конституції України. Крім того, положення абз. 2 ч. 1 цієї ж статті містять застереження стосовно того, що до суб'єктів права на конституційну скаргу не належать юридичні особи публічного права. Вважаємо, що вирішуватися ця неузгодженість має на користь норми Конституції України. Такий підхід, на нашу думку, є цілком виправданим і пояснюється тим, що конституційні гарантії реалізації права на судовий захист і, зокрема, права на звернення до Конституційного Суду України з конституційною скаргою, у жодному разі не можуть обмежуватися законом, навіть попри те, що він є спеціальним нормативним актом. Таке обмеження є непропорційним втручанням у сутність змісту права особи на доступ до суду, що ставить під сумнів ефективність механізму судового захисту порушеного права загалом. Крім того, Конституцією України встановлено ті стандарти захисту прав людини, яких держава зобов'язана дотримуватися за будь-яких умов.

Відповідно до ст. 79 Конституції Республіки Польща кожен, чий конституційні свободи або права виявилися порушеними, має право відповідно до принципів, визначених у законі, подати скаргу до Конституційного Трибуналу в справі щодо відповідності Конституції закону чи іншого нормативного акта, на підставі якого суд або орган публічної адміністрації прийняв остаточне рішення про його свободи або права або про його обов'язки, визначені Конституцією. Це положення не стосується прав, визначених у ст. 56 Конституції (права біженців) [3]. Отже, Основний закон Республіки Польща встановлює аналогічне до вітчизняного правове регулювання кола осіб, яким надано можливість отримання індивідуального доступу до органу конституційної юрисдикції. Водночас, як свідчить практика Конституційного Трибуналу, під терміном «кожний» слід розуміти й юридичних осіб [4, с. 103–113]. Обґрунтовується це тим, що він має за мету не стільки посилити позицію юридичних

осіб, скільки інтенсифікувати охорону прав осіб, які або самі створюють таку юридичну особу, або користуються результатами її діяльності» [4, с. 106–107]. Крім того, ст. 191 Конституції Республіки Польща вказує на таких суб'єктів звернення: органи одиниць територіального самоврядування, загально-польські органи професійних спілок, а також загально-польські органи організацій роботодавців і професійних організацій, церкви та інші віросповідні спілки. Ці суб'єкти можуть звернутися з таким поданням, якщо нормативний акт зачіпає питання, охоплені сферою їхньої діяльності. На думку Л. Гарлицького, з конституційною скаргою до Конституційного Трибуналу можуть звертатись фізичні особи (як польські громадяни, так і іноземці), а також юридичні особи (політичні партії, профспілки, а також суб'єкти господарювання), однак тільки в тій сфері, в якій вони можуть бути суб'єктами конституційних прав і свобод (наприклад, право на свободу об'єднання, ст. 58 Конституції Республіки Польща) [4, с. 375]. Отже, як свідчить практика органу конституційного контролю Польщі, до тлумачення категорії «кожен» слід підходити буквально, тому вважаємо, що ситуація із неузгодженістю між нормами Конституції України та спеціального Закону щодо кола осіб, яким надано право звертатися до Суду із конституційною скаргою, має бути вирішена самим Конституційним Судом України, яка б ґрунтувалася на: 1) обстоюванні ідеї повного та дієвого захисту основних прав кожної особи, якщо вони були порушені внаслідок застосування неконституційного закону; 2) необхідності забезпечення практичної реалізації принципу прямої дії норм Конституції України та захисті прав кожної особи, зокрема і суб'єктів публічного права, безпосередньо на підставі положень Основного закону.

Стаття 93 Основного закону ФРН передбачено, що Федеральний Конституційний суд вирішує справи за конституційними скаргами, які можуть бути подані кожним, хто стверджує, що державна влада порушила одне з його основних прав або одне з прав, передбачених у статтях 20 (п. 4), 33, 38, 101, 103 і 104 [5]. Аналогічне за своїм змістом положення міститься і в ч. 1 ст. 90 Закону «Про Федеральний Конституційний суд ФРН»:

«Кожен, хто стверджує, що державна влада порушила одне з його основних прав або одне з прав, передбачених у статтях 20 (пункт 4), 33, 38, 101, 103 і 104, може звернутися до Федерального Конституційного суду з конституційною скаргою» [6]. Отже, суб'єктами звернення до Федерального Конституційного суду ФРН є не тільки громадяни, а й іноземці – тією мірою, якою акт, що оскаржується ними, порушує загальнолюдські цінності. Що стосується можливості подачі конституційної скарги юридичними особами, то «всі приватні юридичні особи мають право подати скаргу щодо порушення основних прав... тією мірою, якою дозволяє це зробити сама природа цих прав» [7, с. 410]. У такому випадку з цієї ж причини юридичні особи публічного права, за певними винятками (такі як вищі навчальні заклади, політичні партії), не мають права на конституційну скаргу. До таких виключень можна віднести й державні радіомовні корпорації щодо порушення свободи слова [8, с. 63]. «Як правило, тільки організації-резиденти мають право подати конституційну скаргу, хоча Суд підтвердив, що іноземні корпорації мають право на звернення за порушення процесуальних прав, гарантованих статтями 101 (1) і 103» [9, с. 12]. Крім того, німецьким законодавцем надані особливі судові гарантії місцевому самоврядуванню, закріпивши у ст. 91 Закону «Про Федеральний Конституційний суд ФРН» 1951 р. право громад та об'єднань громад подавати конституційну скаргу на порушення ст. 28 Основного закону федеральним законом або законом землі. Конституційна скарга виключається, якщо відповідно до законодавства землі можна оскаржити порушення права на самоврядування до конституційного суду землі.

На нашу думку, з огляду на позитивний досвід ФРН слід надати право органам місцевого самоврядування звертатися до Конституційного Суду України з конституційними скаргами щодо питань місцевого значення, які мають публічний інтерес для відповідної територіальної громади. Зважаючи на процеси децентралізації, це питання має велике значення для забезпечення ефективного захисту прав громад на місцях, зокрема щодо створення дієвих умов для управління ними належним їм пуб-

лічним майном. Запровадження такої можливості розширить перелік гарантій місцевого самоврядування та сприятиме безпосередньому захисту його конституційно-правових засад.

2. *Встановлення граничного строку, протягом якого особа може звернутися до Суду із конституційною скаргою.* Відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 77 ЗУ конституційна скарга вважається прийнятною за умов її відповідності вимогам, передбаченим статтями 55, 56 цього Закону, та якщо з дня набрання законної сили остаточним судовим рішенням, у якому застосовано закон України (його окремі положення), сплинуло не більше трьох місяців. Як виняток, конституційна скарга може бути прийнята поза межами вимог, установлених п. 2 ч. 1 цієї статті, якщо Суд визнає її розгляд необхідним із мотивів суспільного інтересу (ч. 2 ст. 77 цього ж Закону). Крім того, положеннями ч. 3 ст. 77 названого Закону передбачено правило, за яким, якщо суб'єкт права на конституційну скаргу пропустив строк у зв'язку з тим, що не мав повного тексту судового рішення, він має право висловити в конституційній скарзі клопотання про поновлення пропущеного строку.

Україна й Польща вважають оптимальним для подання особою конституційної скарги саме тримісячний строк.

Водночас суттєвою перевагою вітчизняної національної моделі є надання Суду повноважень поновлювати строк за наявності такої поважної причини, як невчасне одержання остаточного судового рішення в справі скаржником, а також можливість прийняття скарги, яка хоч і подана з пропуском встановленого законом строку, але має значний суспільний інтерес. Утім зміст категорії «значний суспільний інтерес» у Законі не визначено. Отже, це питання буде вирішуватися судом у кожній конкретній ситуації відповідно до обставин окремо взятої справи. Такий підхід є виправданим, адже неможливо навести вичерпний перелік випадків, коли справа матиме значний суспільний інтерес, тому надання Суду дискреційних повноважень у такому разі є цілком обґрунтованим. Водночас у такому разі рішення Суду має бути належним чином мотивоване, що прямо впливає зі змісту загальнотеоретичного принципу

верховенства права, відповідно до якого однією із вимог до діяльності органів публічної влади є обґрунтованість ухвалених ними рішень або інших правозастосовних (адміністративних) актів. Польська ж модель не передбачає можливості для поновлення пропущеного строку для звернення до Суду з конституційною скаргою, що робить її вразливою з погляду дотримання державою своїх позитивних зобов'язань у сфері забезпечення реалізації фундаментального права кожного на судовий захист основних прав та свобод.

У законодавстві Німеччини встановлено два види строків для звернення з конституційною скаргою – загальний та спеціальний. Так, відповідно до ч. 1 ст. 93 Закону «Про Федеральний Конституційний суд ФРН» скарга щодо неконституційності подається і обґрунтовується протягом одного місяця. Цей строк починається з моменту ухвалення або неофіційного отримання повідомлення про остаточне рішення, якщо воно набирає чинності *ex officio* згідно з відповідними процесуальними нормами. Отже, загальний строк для звернення до органу конституційного контролю з конституційною скаргою, що встановлено в Німеччині, є більш стислим порівняно із відповідними процесуальними строками, які закріплені в органічних законах про органи конституційного контролю України та Республіки Польща. Водночас ч. 3 ст. 93 Закону «Про Федеральний Конституційний суд ФРН» містить виняток із загального правила, за змістом якого, якщо конституційна скарга спрямована проти закону або суверенного акта щодо якого подання судового позову не допускається, конституційну скаргу можна подати тільки протягом одного року з моменту набрання чинності законом або видання суверенного акта.

3. Наявність остаточного судового рішення. Вимога щодо обов'язкової наявності остаточного судового рішення міститься в ст. 151¹ Основного Закону України.

За приписами ч. 1 ст. 79 Конституції Республіки Польща кожен, чий конституційні права або свободи були порушені, має право відповідно до принципів, визначених у законі, подати скаргу до Конституційного трибуналу, на підставі якого

суд або орган державної адміністрації ухвалив остаточне рішення про його права, свободи чи обов'язки, передбачені в Конституції. Зміст категорії «остаточне рішення» розкривається у ч. 1 ст. 71 Закону «Про організацію та процедуру в Конституційному Трибуналі Республіки Польща», де закріплено, що конституційна скарга до Конституційного Трибуналу Польщі може бути подана після вичерпання засобів юридичного захисту за умови, що це передбачено, протягом 3-х місяців після вручення скаржникові вироку, що набрав законної сили, остаточного судового рішення чи іншого остаточного адміністративного акта [10].

Згідно з ч. 1 ст. 93 Закону «Про Федеральний Конституційний Суд ФРН» скарга щодо неконституційності подається й обґрунтовується протягом одного місяця. В інших випадках строк починається, коли рішення проголошується або, якщо воно не підлягає проголошенню, коли про це в інший спосіб повідомляється заявнику; якщо він не отримує копію остаточного рішення, перебіг строку, передбаченого в першому реченні, призупиняється за клопотанням заявника, поданим в письмовій формі або про яке було зроблено заяву, зареєстровану в суді. Перебіг строку поновлюється після вручення остаточного рішення заявнику судом або ехoffіціо або стороною судового провадження.

Таким чином, однією із умов визнання Судом конституційної скарги прийнятною в межах трьох національних моделей інституту конституційної скарги є наявність остаточного судового рішення у справі. Зміст категорії «остаточне судові рішення» необхідно розуміти як таке рішення, яке не підлягає оскарженню в судовому порядку згідно з встановленою інстанційністю або ж отримання скаржником рішення найвищої національної судової установи (в Україні – Верховного Суду). Слід зауважити, що відповідним галузевим процесуальним законодавством також можуть бути встановлені певні критерії прийнятності для звернення до касаційної інстанції, а отже не у всіх випадках остаточним рішенням суду буде вважатися саме рішення, ухвалене касаційним судом.

4. *Вичерпання заявником інших національних засобів юридичного захисту.* У другому реченні ст. 151¹ Основного Закону України встановлено, що конституційна скарга може бути подана в разі, якщо всі інші національні засоби юридичного захисту вичерпано. Як зазначає В. Остапенко, вимога щодо необхідності вичерпання всіх національних засобів юридичного захисту є загально визнаним критерієм прийнятності скарги як до органів конституційної юрисдикції, так і до міжнародних судових установ [11, с. 246].

В абсолютній більшості держав сталої демократії конституційна скарга має субсидіарний характер, тобто вона є додатковим засобом захисту конституційних прав особи, який можна використати після того, коли справа щодо порушення її прав вже розглянута компетентними національними органами або судовими установами. Так, у Республіці Польщі ч. 1 ст. 71 Закону «Про організацію та процедуру в Конституційному трибуналі Республіки Польща» закріплено, що конституційна скарга до Конституційного Трибуналу Польщі може бути подана лише після вичерпання національних засобів юридичного захисту.

Згідно з ч. 1 ст. 90.2 Закону «Про Федеральний Конституційний суд ФРН», якщо правові звернення до інших судів є допустимими, конституційну скаргу можна подати лише після вичерпання всіх засобів юридичного захисту. Водночас, виняток із загального правила містить ч. 2 ст. 90.2 цього ж Закону, відповідно до якої Федеральний Конституційний суд може негайно прийняти рішення за скаргою щодо неконституційності, поданої до вичерпання всіх засобів правового захисту, якщо питання має загальну важливість, або якщо звернення до інших судів може завдати серйозної і незворотної шкоди заявнику.

Треба наголосити, що вимога щодо вичерпання національних засобів юридичного захисту не є новою і такий критерій використовується у багатьох державах світу. Міститься така умова і в низці міжнародно-правових документів, зокрема, в Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. (надалі – Конвенція). Тому вважаємо, що для з'ясування

змісту цієї категорії слід проаналізувати відповідно положення Конвенції, а також практику Європейського суду з прав людини (надалі – ЄСПЛ) як єдиної інституції, яка уповноважена здійснювати тлумачення положень цього міжнародного договору.

Відповідно до ст. 35 Конвенції Суд може прийняти питання до розгляду тільки після того, як було вичерпано всі національні засоби правового захисту – відповідно до загально визнаних норм міжнародного права [12]. Згідно з усталеною практикою ЄСПЛ, норма щодо вичерпання національних засобів захисту «...вимагає вичерпання тільки тих засобів захисту, які стосуються оскаржуваного порушення і одночасно є доступними і достатніми; існування таких засобів повинно бути достатньо визначеним не тільки в теорії, але й на практиці, за відсутності чого вони не відповідатимуть критеріям доступності та ефективності» (п. 75 Рішення Великої палати ЄСПЛ у справі *Paksas v. Lithuania* від 6 січня 2011 р.) [13].

Отже, при поданні конституційної скарги за загальним правилом свідченням того, що особа використала усі наявні засоби національного захисту, буде оскарження судового рішення до суду касаційної інстанції й одержання від нього рішення. Стосовно категорії справ, у яких судові рішення відповідно до вимог процесуального закону не підлягають апеляційному чи касаційному оскарженню, про використання всіх можливих засобів національного захисту буде свідчити рішення суду останньої інстанції в конкретній справі, що набрало законної сили [11, с. 247].

Отже, у ході дослідження встановлено таке: 1) суб'єктом звернення до органу конституційного контролю з індивідуальною конституційною скаргою як в Україні, так і в інших державах (Польща, Німеччина) є будь-яка особа. Водночас, вітчизняний законодавець обмежив коло суб'єктів, які мають індивідуальний доступ до конституційного правосуддя, виключивши з такого переліку юридичних осіб публічного права. Вважаємо, що таке обмеження є неприпустимим з огляду на принцип прямої дії норм Конституції, і Конституційний Суд не може в такій ситу-

ації відмовляти в прийнятті до розгляду скарги, поданої органом державної влади або місцевого самоврядування. Слід урахувати, що в Польщі та Німеччині такі суб'єкти мають право звернутися до органу конституційної юрисдикції за захистом конституційних прав лише тією мірою, якою це дозволяє їм зробити сама природа таких прав;

2) строк звернення чітко обмежений законом і становить в Україні та Польщі три місяці з дня ухвалення остаточного рішення у справі, в Німеччині – шість місяців. Німецька модель також передбачає, що якщо конституційна скарга спрямована проти закону або суверенного акта, щодо якого подання судового позову не допускається, конституційну скаргу можна подати тільки протягом одного року з моменту набрання чинності законом або видання суверенного акта;

3) за своєю сутністю кожна з досліджених моделей має свої особливості. Вітчизняну модель слід характеризувати як «частково нормативну» або як «обмежено нормативну», оскільки оскаржувати особа має право лише один нормативний акт – «закон України». Статтею 79 Основного закону Республіки Польща визначено предмет конституційної скарги, яким може бути закон або інший нормативний акт, тобто у Польщі діє «загальна нормативна модель». У Німеччині ж особа може оскаржити до Федерального Конституційного суду будь-яку дію або бездіяльність органів державної влади, у тому числі законодавчі акти, рішення виконавчої влади та судові рішення, що свідчить про належність конституційної скарги в Німеччині до «повної моделі» цього правового інституту;

4) згідно з усталеними підходами до розуміння правової природи цього феномену предмет конституційної скарги чітко визначений як у Основному законі ФРН, так і в Конституції Польщі: ним є порушення конституційних прав, що гарантовані відповідними положеннями Основного закону кожної з цих держав. Водночас, слід зауважити, що вітчизняний законодавець сформулював норму, якою закладено підвалини функціонуван-

ня цього інституту в Україні (ст. 151¹ Конституції України) в такий спосіб, що в ній не йдеться про порушення основного права як про підставу для звернення до Суду з конституційною скаргою. З урахуванням зазначених обставин наведену конституційну норму треба вдосконалити, чітко визначивши підставу для звернення особи до Суду з індивідуальною конституційною скаргою – порушення конституційного (основного) права особи або реальна загроза такого порушення внаслідок застосування в остаточному судовому рішенні в її справі закону, який, на думку скаржника, не узгоджується із приписами Основного Закону.

Список використаних джерел

1. Конституція України : від 28 черв. 1996 р. (зі змін. та допов.) // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – С. 141.
2. Про Конституційний Суд України : Закон України від 13 лип. 2017 р. № 2136-VIII // Відом. Верхов. Ради України. – 2017. – № 35. – Ст. 376.
3. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://trybunal.gov.pl/o-trybunale/akty-normatywne/konstytucja-rzeczy-pospolitej-polskiej/>.
4. Гарлицкий Л. Реформа конституционного судопроизводства в Польше / Л. Гарлицкий // Конституц. право: Вост.-европ. обозрение. – 1999. – № 3. – С. 103–113.
5. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: inkrafttretenam 23. Mai 1949 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gesetze-im-internet.de/gg/index.html>.
6. Gesetz über das Bundesverfassungsgericht (Bundesverfassungsgerichtsgesetz – BVerfGG): ausfertigungsdatum – 12.03.1951 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gesetze-im-internet.de/bverfgg/BJNR002430951.html>.
7. Patrono M. The protection of Fundamental Rights by Constitutional Courts: A Comparative Perspective / M. Patrono // Victoria University of Wellington Law Review. – 2000. – Vol. 31, № 2. – P. 401–426.
8. Зейберт Х. Требования, предъявляемые к конституционному жалобам, для принятия их к рассмотрению и механизмы для избежания излишней загруженности суда / Зейберт Харків // Защита основных прав Конституционным судом. – Страсбург : Изд. Совета Европы, 1995. – С. 60–70.

9. Kommers D. P. The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany / D. P. Kommers, R. A. Miller. – Durham : Duke University Press, 2012. – P. 12.
10. Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dziennik ustaw.gov.pl/DU/2016/2072>.
11. Остапенко В. В. Конституційна скарга у механізмі захисту прав і свобод людини і громадянина / В. В. Остапенко // Форум права. – 2016. – № 4. – С. 240–251.
12. Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995004>.
13. Рішення Великої Палати Європейського суду з прав людини у справі «Паксас проти Литви» («Paksas v. Lithuania») від 6 січня 2011 року, заява № 34932/04 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22:%5B%22Paksas%20v.%20Lithuania%22%5D,%22languageisocode%22:%5B%22ENG%22%5D,%22documentcollectionid%22:%5B%22JUDGMENTS%22%5D,%22itemid%22:%5B%22001-102617%22%5D%7D>.

И. С. Щebetун, В. С. Пирогов

**Процессуальные критерии (условия)
приемлемости конституционной жалобы в Украине
и некоторых зарубежных странах (Республика Польша, ФРГ):
сравнительно-правовое исследование**

Раскрыты особенности процессуальных критериев (условий) приемлемости конституционных жалоб в Украине, Республике Польша и Федеративной Республике Германия с точки зрения следующих требований:

- 1) *определение субъекта обращения (круг субъектов);*
- 2) *установление предельного срока, в течение которого лицо может обратиться в Суд с конституционной жалобой;*
- 3) *наличие окончательного судебного решения по делу заявителя;*
- 4) *исчерпание заявителем всех других национальных способов юридической защиты.*

Ключевые слова: конституционная жалоба, процессуальные критерии (условия) приемлемости, Конституция Украины, Конституционный Суд Украины, индивидуальный доступ к конституционному правосудию,

Конституция Республики Польша, Конституционный трибунал Республики Польша, конституционная юстиция, Основной закон ФРГ, Федеральный Конституционный суд ФРГ.

I. Shchebetun, V. Pirogov

**The procedural criteria (conditions) for accepting
a constitutional complaint in Ukraine and some foreign countries
(the Republic of Poland, the Federal Republic of Germany):
comparative legal study**

The bodies of constitutional justice play an important role in promotion of human rights in democratic countries, the effectiveness of which depends on those legal instruments that a person can use to protect this right and freedoms. An important place among the guarantees of constitutional legal protection body in the countries of permanent democracy is reserved for the institute of constitutional complaint.

It should be noted that such an instrument could not be recently used by Ukrainian citizens, except the Law of Ukraine «On Amendments to the Constitution of Ukraine (on justice)» of June 2, 2016 expanded the list of legal means of protection of the human right at the national level in the way of providing citizens with direct access to the constitutional justice through the introduction of the institute of an individual constitutional complaint. In this regard, the issue of identifying the characteristics of the national model of this institute and realization of the

Comparative analysis of the function of this legal phenomenon in Ukraine and certain foreign countries in order to improve its domestic model is relevant.

The article reveals the peculiarities of the criteria (conditions) for the admissibility of constitutional complaints in Ukraine, the Republic of Poland and the Federal Republic of Germany. Attention is given to the study of this institute according to the following criteria:

- 1) determine the subject of appeal (circles of subjects);*
- 2) the imposition of a deadline within which a person may appeal to the Court with a constitutional complaint;*
- 3) the existence of a final court decision in the case of the complainant;*
- 4) the applicant's other national remedies are exhausted.*

The authors emphasize the presence of an expanded circle of subjects of the right to a constitutional complaint in the Republic of Poland and the Federal Republic of Germany and, accordingly, a limited number of persons in the do-

mestic model. The necessity of expanding the circle of subjects, who should be able to apply for protection of their constitutional rights with an individual constitutional complaint, is substantiated.

The imposition of a deadline for appeal to the body of constitutional justice with an individual constitutional complaint is provided by the legislation of the investigated countries. It is determined that they are different in each of the analyzed legal systems, but their establishment is justified in terms of the principle of legal certainty, which one is an important element of the general theoretical principle of the rule of law.

It was founded that one of the conditions for the constitutional complaint to be recognized by the Court as acceptable in all three national models of this institution is the existence of a final court decision in the case. The content of the category «final court decision» must be understood particular whose decision shall be final and without appeal by a judicial procedure in accordance with prescribed authority or the receipt of the complainant of the decision of the highest national judicial body (in Ukraine, the Supreme Court). However, certain sectoral procedural laws may establish certain eligibility criteria for appeals to the cassation instance, and therefore, in all cases, the final decision of the court will be considered the very decision made by the cassation court.

It is founded that the choice by the domestic legislator of the «normative model» of a constitutional complaint, which concerns only the possibility of examining the constitutionality of individual appeals of the person of the laws of Ukraine, is fully justified and corresponds to the general tendencies of the development of the national constitutional and legal doctrine, which, however, is not eliminates the need for its revision in the future.

The necessity of improving the national model in the aspect of the subject of a constitutional complaint, which should relate to a particular violated right or freedom of a person, is proved. It is proposed to clarify the subject of the constitutional complaint, taking into account that the grounds for applying to the constitutional complaint are violations or the existence of a real threat of violations of fundamental rights or freedoms, and the mandatory element should be the existence of a legal justification for violating a fundamental right or freedom as a result of the application of an unconstitutional law. This requirement should become a peculiar safeguard against abuse and will enable the Court to focus for consideration of the most important issues that will play a significant role in formation of the doctrine of human rights protection and in developing progressive

approaches to understanding the substance of contenance of the fundamental rights of the individual.

Key words: *constitutional complaint, procedural criteria (conditions) of admissibility, Constitution of Ukraine, Constitutional Court of Ukraine, individual access to constitutional justice, Constitution of the Republic of Poland, Constitutional Tribunal of the Republic of Poland, constitutional justice, Basic Law of Germany, Federal Constitutional Court of Germany.*

УДК 342.92

DOI: 10.31359/1993-0941-2018-35-137

М. І. Белікова, кандидат юридичних наук, молодший науковий співробітник НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України

Концепції розвитку електронного урядування та електронної демократії в Україні

Стаття присвячена проблемі розвитку електронного урядування та електронної демократії в Україні. Автором досліджено поняття «електронне урядування» та «електронна демократія» на основі теоретичних напрацювань вчених і нормативного закріплення. Наведено власне бачення щодо кожного поняття та їх співвідношення між собою. Надано аналіз Концепції розвитку електронного урядування в Україні та Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації. Виокремлено їх позитивні й негативні аспекти.

Ключові слова: *концепція, «електронне урядування», «електронна демократія», інформаційне суспільство, Blockchain, Mobile ID.*

Відкритість, прозорість і чесність органів публічного адміністрування є запорукою формування правової та демократичної країни, побудованої на європейських цінностях. Останніми роками в Україні почали жваво обговорювати запровадження електронного урядування та становлення електронної демокра-

тії. Це зумовлено не лише розвитком інформаційно-телекомунікаційних технологій, а й намаганням остаточно утвердити в країні демократію. Проблеми, що виникають на шляху цих процесів, а також очікувані результати потребують ґрунтовного та комплексного вивчення, що в свою чергу зумовлює актуальність обраної теми дослідження.

Останніми роками темі електронного урядування було приділено чимало уваги. Серед науковців, котрі присвячували праці заявленій проблематиці, можна виокремити М. Бонема, О. П. Голубицького, П. І. Жежничка, І. В. Клименко, К. О. Линьова, В. І. Мищишина, Г. Г. Почепцова, О. М. Соловійову, О. Б. Червякову, С. А. Чукут, О. Б. Шевчука, С. Шляхтина та ін. До проблем становлення електронної демократії зверталися такі дослідники, як К. Вознюк, Н. Драгомирецька, О. Загаєцька, О. Загвойська, Т. Камінська, А. Камінська, В. Ключевський, І. Лопушинський, М. Міхальова, Я. Олійник, Н. Павлютенко, М. Пасічник, І. Рубан, А. Семенов, А. Семенченко, К. Синицький та ін.

Метою статті є здійснення комплексного аналізу концепцій «електронного урядування» та «електронної демократії» в Україні, їх співвідношення задля виявлення їх позитивних та негативних аспектів функціонування.

Перш за все слід визначитись з тим, що таке «електронне урядування» й «електронна демократія» та як ці поняття співвідносяться одне з одним. Необхідно зауважити, що в розрізі наведеного вище можна констатувати той факт, що існує значна кількість дефініцій як «електронного урядування», так і «електронної демократії». Так, І. Лопушинський вважає, що електронне урядування – це спосіб організації державної влади за допомогою систем локальних інформаційних мереж і сегментів глобальної інформаційної мережі, що забезпечує функціонування органів влади в режимі реального часу та робить максимально простим і доступним щоденне спілкування з ними громадян, юридичних осіб, неурядових організацій [1]. А. Мезенцев під електронним урядуванням розуміє новітню інтерактивну систему державного управління, в основі якої закладені принципи

відкритості, прозорості та підзвітності і яка за допомогою інформаційно-комунікативних технологій забезпечує ефективну взаємодію громадян, неурядових організацій з органами державної влади.

Наголосимо, що на сьогодні значна кількість вчених ототожнює поняття «електронне урядування» й «електронний уряд». Така ситуація зумовлена складністю перекладу терміна «government».

На нашу думку, можна використовувати термін «електронний уряд» та «електронне урядування» як синоніми. Ці поняття можна трактувати як новітню форму управління, функціонування якої здійснюється за допомогою інформаційно-телекомунікативних технологій мета якої – спрощення доступу громадян до державного управління, покращення роботи органів державної влади.

Стосовно «електронної демократії», то деякі автори визнають її як форму організації суспільства, при якій за рахунок широкого застосування інформаційно-комунікаційних технологій громадяни, громадські організації, представники бізнесу залучаються до прийняття державних рішень і участі в державному управлінні [2].

На думку В. Дрожжина й О. Штрика, під е-демократією розуміється використання інформаційно-комунікативних технологій та інформаційної інфраструктури для розвитку й посилення демократичних інститутів і розширення участі громадян у суспільній і політичній діяльності [3].

На рівні вітчизняного законодавства вже віднайшли своє місце ці поняття. Так, під «електронною демократією» розуміється форма суспільних відносин, за якої громадяни та організації залучаються до державотворення та державного управління, а також до місцевого самоврядування шляхом широкого застосування інформаційно-комунікативних технологій у демократичних процесах, що дає змогу: посилити участь, ініціативність та залучення громадян на загальнодержавному, регіональному й місцевому рівнях до публічного життя; поліпшити прозорість процесу прийняття рішень, а також підзвітність

демократичних інститутів; поліпшити зворотну реакцію суб'єктів владних повноважень на звернення громадян; сприяти публічним дискусіям та привертати увагу громадян до процесу прийняття рішень [4]. Таке визначення було надано в Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації, затвердженою Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 8 листопада 2017 р. № 797-р. Наголосимо на тому, що до запровадження означеної Концепції поняття «електронна демократія» містилося в Концепції розвитку електронного урядування в Україні, затвердженій Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2010 р. № 2250, та означало «форму організації суспільства, за якої громадяни та бізнес залучаються до процесу державного управління та державотворення, а також до місцевого самоуправління за допомогою інформаційних і комунікаційних технологій» [5].

Таким чином можна говорити про законодавчу еволюцію тлумачення поняття «електронна демократія». Це позитивне явище, що свідчить про гнучкість позиції Уряду та вітчизняного законодавства.

Електронне урядування відповідно до Концепції розвитку електронного урядування в Україні, затвердженої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 20 вересня 2017 р. № 649-р, — це форма організації державного управління, яка сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян [6].

Щодо співвідношення понять «електронне урядування» й «електронна демократія», то серед науковців немає спільної думки.

Одні дослідники вважають, що е-демократія — ключовий елемент е-урядування, на думку інших, ці поняття перехресні, але не тотожні е-урядуванню. У дослідженні Енді Брека і Філа Нобла «Е-демократія навколо світу» це поняття вживається для позначення «використання Інтернету урядом, політичними

партіями і правозахисними групами для постачання інформації, комунікації, надання послуг чи підтримки участі для розвитку більш зацікавлених дебатів серед громадян». На думку цих дослідників, «е-уряд включає інформацію, послуги і компонент участі, як правило, обмежуючись урядовими інституціями. Використання Інтернету для реалізації е-демократії є ширшим за своєю суттю» [7]. Інші автори вважають, що е-демократія – це не стільки і не скільки забезпечення доступу громадян до управління, а й контроль (насамперед у режимі он-лайн) над діями уряду. «Таким чином, електронна демократія – явище більш масштабне, ніж е-урядування. Але передумови для її формування створює саме впровадження останнього, оскільки дає поштовх громадянам і компаніям для використання можливостей ІТ на державному рівні...» [8].

Ми відстоюємо позицію останніх та наголошуємо на тому, що «електронна демократія» є більш ширшим поняттям, а «електронне урядування» є тим інструментом, засобом, за допомогою якого можливе становлення «електронної демократії» в тій чи іншій країні.

Переходячи до розгляду питання сучасного стану розвитку електронного урядування та електронної демократії в Україні, доречно згадати безпосередньо Концепцію розвитку електронного урядування в Україні, затверджену Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 20 вересня 2017 р. № 649-р.

Реалізація згаданої Концепції передбачена на період до 2020 р. й покликана підтримати координацію та співпрацю органів державної влади й органів місцевого самоврядування для досягнення необхідного рівня ефективності та результативності розвитку електронного урядування, просування ідеї реформування державного управління та децентралізації на базі широкого використання сучасних інформаційно-комунікативних технологій в усій країні, а також сприяти реалізації першочергових пріоритетів, визначених Стратегією сталого розвитку «Україна-2020» [6].

Концепцією закладено два шляхи розвитку електронного урядування: консервативний і трансформаційний. З точки зору

використання новітніх інформаційно-телекомунікаційних технологій, нас цікавить все ж таки останній.

Трансформаційний шлях має революційний характер і передбачає посилення функціональних можливостей електронного урядування й зниження витрат органів влади на реалізацію владних повноважень шляхом застосування сучасних інноваційних підходів, методологій і технологій (у тому числі Інтернету речей, хмарної інфраструктури, Blockchain, Mobile ID, shareding economy, просування методики опрацювання даних великих обсягів (Big Data)), нормативно-правового врегулювання принципів «цифровий за замовчуванням», «одноразове введення інформації» та «сумісність за замовчуванням», а також застосування перспективних форм організації виконання завдань і проектів розвитку електронного урядування, зокрема публічно-приватного партнерства.

Слід зазначити, що технологія Mobile ID – це сервіс, який дозволяє абоненту використовувати свій мобільний телефон зі встановленою у ньому SIM-картою, як засіб для безпечної електронної ідентифікації. За допомогою Mobile ID можна отримувати доступ до захищених електронних документів, а також ставити на них свій цифровий підпис. Зазначена технологія має запрацювати в II кварталі 2018 р. Поки що залишається незрозумілим, яким чином будуть охоронятися персональні дані абонента та хто й в якому порядку матиме до них доступ.

У результаті реалізації Концепції Уряд планує вже в 2020 р. підвищити ефективність роботи органів влади й досягти якісно нового рівня управління державою, що базується на принципах результативності, ефективності, прозорості, відкритості, доступності, довіри й підзвітності; покращити якість надання публічних послуг фізичним та юридичним особам відповідно до європейських вимог, а також забезпечити необхідну мобільність і конкурентоспроможність громадян і суб'єктів господарювання в сучасних економічних умовах; мінімізувати корупційні ризики під час виконання владних повноважень; покращити інвестиційну привабливість, діловий клімат та конкурентоспроможність країни; стимулювати соціально-економічний розвиток в Україні [6].

На наше переконання, Концепція розвитку електронного урядування в Україні є зрозумілою, узгодженою з іншими нормативно-правовими актами (це свідчить про її позитивні аспекти), на відміну від Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації, затвердженою Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 8 листопада 2017 р. № 797-р (далі – Концепція). Такий висновок можна зробити з огляду на такі міркування.

По-перше, в Концепції електронна петиція визначається як колективне звернення в електронній формі у вигляді тексту скарги (протесту) та/або пропозиції, в якому адресат (суб'єкт владних повноважень) публічно оголошує про свою позицію щодо згоди чи незгоди по суті петиції, інформує про аргументи у разі незгоди й організовує спільну з авторами та їх прихильниками роботу з розроблення й втілення плану реалізації петиції в разі згоди [4]. Зазначене визначення електронної петиції не узгоджується з положеннями Закону України «Про звернення громадян» (далі – Закон). У Законі взагалі відсутній такий вид звернення, як протест, а в Концепції протест ототожнюється зі скаргою. Така правова дефініція взагалі відсутня у чинному законодавстві, тож незрозуміло, що мається на увазі. Наступним некоректним положенням є те, що Концепція запроваджує нову форму звернення громадян – електронну. Слід нагадати, що відповідно до того ж таки Закону звернення може бути подано в усній та письмовій формі. А вже до письмової форми віднесено також звернення, надіслане з використанням мережі Інтернет, засобів електронного зв'язку (електронне звернення).

По-друге, в розділах Концепції «Шляхи та способи розв'язання проблеми», а також «Ресурсне забезпечення впровадження та використання інструментів електронної демократії суб'єктами владних повноважень» неодноразово використовується поняття «інструменти електронної демократії», котре визначається як засоби для забезпечення формування та реалізації державної політики, розвитку самоврядування шляхом використання інформаційно-комунікативних технологій у демократичних процесах. Проте, у порівнянні з Концепцією роз-

виту електронного урядування в Україні, перелік тих засобів в самій Концепції не міститься.

Усе наведене вище призводить до правової невизначеності та невідповідності положень Концепції нормам вищих за юридичною силою нормативно-правових актів. А це, у свою чергу, свідчить про невідповідність вимогам «якості закону».

Отже, здійснений аналіз свідчить про те, що за останні кілька років Україна зробила значні кроки в напрямі запровадження електронного урядування й становлення електронної демократії. Наразі існують як позитивні, так і негативні аспекти в Концепціях Уряду щодо впровадження електронного урядування та електронної демократії. Однак це свідчить лише про те, що в Україні відбуваються активні нормотворчі процеси, що мають на меті утвердження демократичної та правової країни, яка б орієнтувалася на людину та її права, а також не залишалася б поза глобальними процесами інформатизації суспільства.

Список використаних джерел

1. Лопушинський І. Електронна демократія та електронне урядування: досвід США для України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/ebook/putp/20112/doc/2/03.pdf> (дата звернення: 27.05.2018).
2. Мезенцев А. Електронне урядування, електронна демократія – підходи до визначень / А. Мезенцев // Теорія та практика держ. упр. – 2015. – Вип. 1 (48). – С. 64–69.
3. Дрожжинов В. И. Электронная демократия и поддерживающие ее технологии / В. И. Дрожжинов, А. А. Штрик // Технологии информационного общества. Интернет и современное общество : тр. VI Всерос. объедин. конф. Санкт-Петербург, 3–6 нояб. 2003 г. СПб. : Изд-во филол. ф-та СПбГУ, 2003. – С. 101–110.
4. Концепція розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації [Електронний ресурс] : розпорядж. Каб. Міністрів України від 8 листоп. 2017 р. № 797-р. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/797-2017-p> (дата звернення: 26.05.2018).
5. Концепція розвитку електронного урядування в Україні : затв. розпорядж. Каб. Міністрів України від 13 груд. 2010 р. № 2250 // Офіц. вісн. України. – 2010. – № 97. – Ст. 3443.

6. Концепція розвитку електронного урядування в Україні [Електронний ресурс] : розпорядж. Каб. Міністрів України від 20.09.2017 № 649-р. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-p> (дата звернення: 26.05.2018).
7. Грицяк Н. В. Електронна демократія [Електронний ресурс] : навч. посіб. / Н. В. Грицяк, С. Г. Соловійов ; за заг. ред. Н. В. Грицяк. – Київ : НАДУ. – Режим доступу: <http://academy.gov.ua/infpol/pages/dop/2/files/fe5f672c-bacc-43d6-932c-86b1e525a7a8.pdf> (дата звернення: 26.05.2018).
8. Електронне урядування в Україні: аналіз та рекомендації. Результати дослідження / О. А. Баранов, І. Б. Жиляєв, М. С. Демкова, І. Г. Малюкова ; за ред. І. Г. Малюкової. – Київ : ООО «Поліграф-Плюс», 2007.

М. И. Беликова

**Концепции развития электронного правительства
и электронной демократии в Украине**

Статья посвящена проблеме развития электронного правительства и электронной демократии в Украине. Автором исследованы понятия «электронное правительство» и «электронная демократия», на основе теоретических наработок ученых и нормативного закрепления. Приведено свое видение каждого понятия и их соотношения между собой. Дан анализ Концепции развития электронного управления в Украине и Концепции развития электронной демократии в Украине и плана мероприятий по ее реализации. Выделены их положительные и отрицательные аспекты.

Ключевые слова: Концепция, электронное правительство, электронная демократия, информационное общество, Blockchain, Mobile ID.

M. Bielikova

**Concepts of the development of e-government
and e-democracy in Ukraine**

The article is devoted to the problem of the development of «e-governance» and «e-democracy» in Ukraine. The author studies the concept of «e-government» and «e-democracy», taking into account theoretical developments of scientists and regulatory consolidation. The author gives his own vision of each concept and their relationship with each other. Thus, «e-government» is defined as the newest form of management, the operation of which is carried out with the help of information and telecommunication technologies, and aims at simplifying the

access of citizens to public administration and improving the work of state authorities. The author believes that «e-democracy» is a broader concept, and «e-government» is the tool by which the possible establishment of «electronic democracy» in one or another country is possible.

The analysis of the Concept of the development of e-governance in Ukraine and the Concept of the development of e-democracy in Ukraine and the plan of measures for its implementation are given. Their positive and negative aspects are highlighted. The concept of e-government development in Ukraine has two ways of developing e-governance: conservative or transformational. In terms of using the latest information and telecommunication technologies, transformational is interesting.

According to the author, the Concept of the development of e-governance in Ukraine is understandable, consistent with other normative-legal acts, in contrast to the Concept of the development of e-democracy in Ukraine and the plan of measures for its implementation. The provisions of the latest Concept do not comply with the norms of the higher legal acts of the normative acts. And this in turn speaks of non-compliance with the requirements of «the quality of the law».

The analysis carried out in the article shows that over the past few years Ukraine has made significant steps towards the introduction of e-governance and the establishment of e-democracy. Currently, there are both positive and negative aspects in the Government Concepts for implementing e-governance and e-democracy. However, this is only evidence of the fact that in Ukraine there are active normative processes aimed at establishing a democratic and legal country that is oriented towards a person and his rights, and would not remain outside the global processes of informatization of society

Key words: *concept, «e-government», «electronic democracy», information society, blockchain, mobile id.*

УДК 342.84(100):004

DOI: 10.31359/1993-0941-2018-35-147

В. Є. Шеверєва, кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України;

К. Р. Шаповалова, студентка Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Впровадження блокчейн-технології у виборчий процес

У запропонованій статті комплексно аналізується застосування блокчейн-технології в інституті виборчого права. Розкрито досвід окремих держав при впровадженні інформаційно-комунікативних технологій на прикладі блокчейну, його ефективність. Висвітлюються переваги й недоліки введення відповідної технології. Досліджено механізм блокчейну в межах інституту перехідної демократії. На основі аналізу зарубіжного досвіду в різних сферах використання блокчейну запропоновані можливі шляхи вирішення неефективності процедур у виборчому процесі.

Ключові слова: блокчейн, виборче право, виборчий процес, Інтернет-технології, електронне голосування.

Перехід країн до застосування нових технологій вимагає повномасштабного реформування правової системи на основі

принципів, стандартів і можливостей, що формуються на загальносвітовому рівні. Це висуває нові завдання й перед фахівцями в сфері виборчого права. Приголомшливі результати було досягнуто завдяки електронному голосуванню, поєднанню різних типів виборчих систем, але відсутність чинних гарантій запобігання корупції під час голосування, непрофесійність кадрів і технічна застарілість процедури виборів нівелюють сутність та застосування принципів виборчого права й справедливий підрахунок голосів. Науковцями розроблено чимало теоретичних питань виборчого процесу: визначення, структура, принципи, стадії, референдум та народна законодавча ініціатива. Серед вчених, які займалися новітніми технологіями у виборчому процесі, можна виділити Ю. Б. Ключковського, О. А. Малиновську, О. В. Стельмаха, О. Ф. Оніпка, С. В. Фоміну, М. Г. Хомовненка та ін. Однак з практичної точки зору, враховуючи демократичні трансформації й бурхливий розвиток технологій у суспільстві, виборче право потребує спрямованості на реалізацію вже наявних інститутів із використанням сучасних механізмів і розробок.

Ситуація розвитку технологій і процеси глобалізації відбиваються на розвитку виборчого права в тому числі. Однією з таких розробок є блокчейн. Незважаючи на актуальність цього механізму в різних сферах, він поки що не дістав належної наукової розробки в галузі права. Відсутність достатньої уваги до цієї технології створює перешкоди для повноцінного й сучасного розвитку виборчого права країн світу, що обумовлює актуальність цієї теми. Отже, метою статті є дослідження застосування блокчейн-технології у виборчому процесі. Завданнями можна визначити розкриття правового й економічного аспектів блокчейн-технології, переваг і недоліків та можливість її впровадження у вітчизняне виборче законодавство.

Наразі технологія блокчейн охоплює майже всі сфери: від освіти, науки, сільського господарства, банків до державних органів і приватних підприємств [5].

Для глибшого розуміння технології необхідно звернутись до етимології й значення самого слова.

Так, слово «блокчейн» утворено від англійського blockchain, котре умовно можна поділити на block (блок) і chain (ланцюг), тобто зв'язані в певні ланцюжки блоки інформації. Ідея технології блокчейн максимально проста – це величезна база даних загального користування. Блокчейн – це розподілена база даних, в якій зберігається інформація про кожну операцію, зроблену в системі. Дані зберігаються у вигляді ланцюжка блоків із записами про транзакції. Їх неможливо підробити, оскільки кожен новий запис здійснює підтвердження в уже наявних ланцюжках. Щоб підробити дані, потрібно змінювати інформацію у всіх інших блоках. При цьому, оскільки система розподілена, актуальна інформація про записи в системі зберігається у всіх її учасників і автоматично оновлюється при внесенні будь-яких змін [19], тобто у системі блокчейн немає нікого, хто може умовно «смикнути рубильник» і знищити базу даних, всі мають «останню версію».

Ураховуючи особливості цієї технології, забезпечується прозорість і множинність копіювання на різних серверах. Так, інформація доступна всім учасникам і зберігається на всіх серверах. Для проведення маніпуляції з інформацією доведеться вносити правки в усіх блоках системи одночасно. Отже, є фактична можливість виявити будь-які махінації в цій системі, хоча будь-яке несанкціоноване втручання в систему ставиться під сумнів через множинне копіювання. Це може бути застосовано й в інституті виборчого права.

Можливість впливати на формування державної влади є одним із найсуттєвіших показників демократичної розбудови держави. Для громадян України вона має бути реальною й не викликати сумнівів. Голосування – складна процедура, організована за допомогою комплексу дій правового, матеріально-технічного, інформаційного й забезпечувального характеру. Серед ознак для неї є характерним збільшення чисельності громадян, які беруть активну участь у виборчому процесі, та виявлення рівня правосвідомості всіх суб'єктів виборчого про-

цесу. Наявною стає взаємодія правосвідомості виборців, правових норм, що регламентують порядок голосування, дій виборчих комісій, судових рішень з питань поновлення виборчих прав. Значна кількість процедур відбувається у досить стислі строки й потребує додаткових витрат людського ресурсу [15, с. 242–243].

Отже, такі недоліки щодо значної кількості судових справ, які стосуються техніко-інформаційної частини проведення голосування й додаткового залучення людського ресурсу, можна мінімізувати. Будуть необхідні разові витрати на створення самої програми, а надалі вона буде самостійно обслуговувати себе. Таким же чином може бути вирішена проблема низької явки громадян.

Зміст процедури голосування в зарубіжних країнах можна розглядати з різних позицій. Однак у будь-якому випадку легко помітити принципову відмінність між цією процедурою в країнах зі сталою демократією і в державах із сумнівною демократією та політичною свободою. Саме тому проведення голосування є «лакмусовим папірцем» не лише для виборчого процесу, а й для демократії в цілому. Яскравим підтвердженням прозорості цього процесу є практика ОБСЄ надсилати міжнародних спостерігачів саме у період підготовки й проведення процедури голосування до країн – членів цієї міжнародної організації [14, с. 52–53]. Однак навіть за наявності спостерігачів можливі певні порушення виборчої процедури, у тому числі фальсифікація результатів. За можливостей блокчейн-технології прозорість буде автоматичною й не тільки de-jure, але й de-facto, навіть за відсутності жодного із спостерігачів. За бажанням міжнародних організацій буде можливість здійснювати спостереження дистанційно в межах наданого доступу й повноважень.

Відповідно до українського законодавства електронне голосування – голосування з будь-якого публічного питання, зокрема участь в опитуваннях, виборах, референдумах, що передбачає використання електронних засобів для ідентифікації й підрахунку голосів [12]. Так, термін «електронне голосування» охоплює всі технології, що існують на сьогодні, з яких можна виділити два основні типи:

– голосування через Інтернет, що дозволяє людям використовувати свій персональний комп'ютер;

– електронне голосування в кабінці для виборця через комп'ютер, або через сенсорний екран, або використовуючи оптичне перо [1, с. 155–156]. Голосування за допомогою блокчейну слід відносити до першого типу, враховуючи певні його особливості.

Електронне голосування на загальнонаціональних виборах уперше було застосоване Естонією. Його допускають також Ірак, Нідерланди, Нова Зеландія, Сінгапур, Франція. У тестовому режимі воно використовувалося у Великій Британії, США й Швейцарії. Такий спосіб голосування наразі не є поширеним з технічних причин, зокрема, через необхідність застосування спеціальних технологій для ідентифікації виборця, а також через сумніви в можливості зберегти таємницю голосування. Пропонується електронне голосування з використанням ідентифікаційних документів, що мають електронні носії біометричної інформації [8, с. 42–43]. Голосування з використанням можливостей блокчейну може усунути як технічні проблеми електронного голосування, так і допомогти дотриматись таємниці голосування.

Так, досвід Естонії засвідчує зростання довіри громадян до такого методу голосування, зокрема чисельність виборців, які здійснили інтернет-голосування на місцевих виборах зросла з 2005 до 2013 р. на 19,3%; на парламентських виборах з 2007 до 2011 р. – на 18,8%; на виборах до Європейського парламенту – на 16,3% [7, с. 173].

Проблема щодо невиконання певних вимог виборчого законодавства свідчить про очевидно застаріле вирішення питання щодо інституту виборів у конституціях зарубіжних країн. Онтологічна вкоріненість сучасної людини в інформаційно-технічні детермінанти цивілізаційного розвитку, без сумніву, сьогодні стає невід'ємною від нього. Потужний розвиток науки породжує відповідні зміни у правовому полі, тому вважаємо за потрібне дослідити позитивні та негативні аспекти блокчейну саме у виборчому праві зарубіжних країн.

Якщо говорити про прозорість, то завдяки тому, що блокчейн є «книгою, котру може відкрити кожний», можливий максимально прозорий підрахунок голосів і саме голосування. Це не буде перешкоджати принципу таємності, оскільки можна надати кожній людині певний цифровий єдиний номер, а співвіднести її та її «голос» можливо буде лише через вхід до блоку блокчейну із «паролем», доступ до котрого матимуть спеціально уповноважені особи виборчої комісії (чи аналогічного органу). Більш за те, блокчейн гарантує мінімізацію фінансових витрат на проведення виборів і скорочення штату виборчих комісій. Так, цікавою для цього буде система ShoCard, що використовує блокчейн-технологію для підтвердження ідентичності. Співзасновник ShoCard Джеф Вейтцман зазначив, що вони створили цифрове посвідчення особи, яке також легко використовувати як водійські права, але це настільки безпечно, що банк може покласти на це [16]. Використання загальнодоступних і приватних ключів, хешування даних та багатофакторна аутентифікація стануть кроком уперед у виборчому праві.

Створити ідентифікатор ShoCard можна за допомогою додатка, чи компанія або суб'єкт може впровадити цю технологію у програми, що вже існують, за допомогою SDK (Software Development Kit) [22]. Аналогічно можливо створити базу (список) виборців: вхід через додаток ShoCard. Оскільки перевірка себе як виборця у списку — це обов'язок громадянина, то за аналогією необхідність перевіряти свою наявність у додатку буде саме на тих, то голосує. До того ж це на користь доступності голосування, оскільки виборець на момент перевірки себе у списку може перебувати в іншому місці. Тим паче, що перепис населення відбувається, як правило, один раз на 10 років, відстеження демографічних змін не є своєчасним. Паспортні й інші дані, що особа вводить при верифікації, надають можливість виключити повторну верифікацію в цьому додатку та виключать можливість зловживання правом голосу. Виборець зможе самоідентифікуватися в списках виборців, у тому числі зазначити дільницю, де він буде голосувати — місце свого голосування (якщо голосування в державі неелектронне). Також для

дотримання всіх вимог під час голосування (у тому числі вік, громадянство, дієздатність тощо) пропонується застосування вже наявних баз виборців, котрі будуть основою списку, а вже за відсутності у ньому – особа буде звертатись до «системи» із документами й іншими даними для реєстрації та подальшої верифікації. Такі списки будуть повні, систематизовані й оперативні.

Вважаємо доречним навести приклад практичного застосування подібної технології. Так, представники швейцарського проекту під назвою Agoга (Агора) були зовнішніми спостерігачами на деяких виборчих дільницях для виборів, які проводилися з використанням традиційних паперових бюлетенів країни. Вони використовували своє обладнання для запису голосів у власний блок-ланцюжок Agoга. Для виборців майже нічого не змінилося: вони просто заходять на виборчу дільницю й ставлять свої голоси в боксах шляхом залишення своїх відбитків пальців поруч із фотографіями своїх кандидатів. Люди, які беруть участь у будь-яких виборах, можуть входити до системи, представленої Agoга, показуючи ідентифікацію через веб-камеру, отримувати цифрові ключі безпеки для аутентифікації своїх бюлетенів [18]. Вважаємо, що з використанням цифрового посвідчення особи наведену вище процедуру можливо спростити ще більше: можна голосувати навіть зі свого комп'ютеру чи смартфона з використанням електронного цифрового підпису для комп'ютерів чи відбитка пальців для смартфона.

Маріан К. Шнайдер, президент неурядової організації «Перевірене голосування» (Verified Voting) щодо прозорості виборів США, зазначає, що голосування з інтернет-пристроїв порушує питання потенційних шкідливих програм або атак відмови в обслуговуванні та питання аутентифікації виборців. У свою чергу, Agoга пропонує деякі можливі способи перевірки того, що пристрої голосування працюють належним чином, у тому числі показують аутентифікацію кодів, які надані поштою для виборців [18].

Ще однією позитивною рисою блокчейну вважаємо можливість викорінення корупційності кадрів, що здійснюють під-

рахунок голосів. Механізм блокчейну дозволить це робити автоматично.

Так, наприклад, незважаючи на те, що авіація є найбезпечнішим видом транспорту, аварії все ж трапляються. За даними сервісу Aeron, причиною більше половини випадків аварій (57%) є людський фактор – корумпованість льотних шкіл, занадто великий наліт у пілотів (який призводить до втоми й помилок), недостатня досвідченість пілотів тощо. У сервісі кожна зі сторін буде фіксувати інформацію про якість польоту, кількість льотних годин тощо. Це дозволить уникнути втрати інформації або її підміни [2].

Вважаємо, що за аналогією можна застосувати технологію блокчейну й у сфері виборчого права. Відповідно буде можливість створити свого роду «книгу відгуків» про певну уповноважену особу, якість її роботи, здійснені нею технічні виборчі операції стосовно підтвердження списку виборців чи певної систематизації голосів.

Таким чином, є можливість і захистити дані, і зберегти достатній рівень прозорості. Наприклад, буде можливість достовірно врегулювати питання початку й закінчення голосування з точністю до частки секунди та уникнути черг чи підкупів виборців на виборчих дільницях.

Для інституту відкликання депутатів буде зручною можливість відстежити те, що депутат зробив чи ні відповідно до виборчої програми, яких заходів було вжито. Буде можливість провести певний моніторинг його особистості як «політичного діяча» для прийняття певного рішення стосовно відкликання чи імперативу необрання.

Проведенню референдумів зазвичай заважає не тільки важкий процес збору необхідної кількості підписів, а й сама організація. Завдяки блокчейну створення такого «голосування» й збір підписів можна також автоматизувати. Більш того, не буде потреби йти на виборчу дільницю. Імперативності результатів референдуму, котра хоча й закріплена в деяких конституціях, але зазвичай ігнорується, і відповідні зміни й вимоги народу залишаються лише на папері, може бути дотримано блокуванням усіх функцій законотворчості парламенту до моменту вне-

сення поправок до конституції чи іншого нормативно-правового акта.

Прикладом цього може слугувати плебісцит 2016 р. в Колумбії. Так, для надання колумбійським емігрантам голосу в мирному плебісциті 2016 р. й перевірки потенціалу блокчейн-технології у виборчих процесах, технологічний неприбутковий Фонд «Демократія. Земля» створив цифровий процес, який дозволив колумбійським емігрантам, які не змогли проголосувати за офіційний процес, можливість узяти участь у плебісциті щодо схвалення мирного договору. Цей процес поставив перед урядами цікаві питання щодо майбутнього використання блокчейну у виборчих процесах та в державному секторі більш широко, що потенційно може призвести до нових шляхів забезпечення цілісності й всебічності виборчого процесу. У Колумбії було запущено цифрову платформу для голосування Plebiscito Digital (Digital Plebiscite). Це матиме наслідки для механізмів підзвітності щодо процедур та результатів голосування. Кожен матиме змогу відстежити підрахунок голосів [20].

Не менш цікавою є перехідна, або «рідка», демократія (Liquid Democracy). «Рідка» демократія звучить добре в теорії, але вона спирається на абсолютно нову технічну інфраструктуру, як значив співзасновник Фонду «ІОТА Foundation» Домінік Шінер в есе, опублікованому в листопаді 2015 р. [21]. «Демократія. Земля» хоче використовувати блокчейн, щоб зробити це максимально практичним, роздаючи токени виборцям, які вони можуть використовувати для складання свого бюлетеня, або передати особі, яка здійснить їх волевиявлення шляхом непрямих виборів [17]. Вважаємо, що з використанням саме токенів виборці зможуть надати преференції й переваги певним кандидатам, підняти рейтинг певної особи тощо. Не підтримуємо думку виконавчого директора й головного наукового співробітника компанії «Free And Fair», яка займається виборчими технологіями, Джо Кінірі стосовно того, що використання «децентралізованого» блокчейну буде заважати проведенню централізованих виборів, оскільки сутність державних виборів централізована, однією точкою контролю може бути легше зберегти безпеку [17]. Помилковою

є точка зору, що блокчейн – це завжди децентралізована система. У цей механізм є технічна можливість закласти необхідні й достатні умови централізації певного кола процесів, зробити доступ до певної інформації обмеженим тощо. Так, у випадку з президентськими виборами в Сьєрра-Леоне операторами нод з правами запису до реєстру виступили Червоний Хрест, Вища технічна школа Лозанни й Університет Фрайбурга, крім того, будь-який охочий міг спостерігати за процесом через додаткові ноди, що працювали в режимі «тільки для читання» [3].

Слід погодитись із тим, що наразі світ відходить від паперу та «людського фактору». Особливого поширення набули технології Інтернету речей, основною концепцією яких є можливість підключати всілякі об'єкти (речі) до мережі, обробляти інформацію, що надходить з навколишнього середовища, обмінюватися нею й виконувати різні дії залежно від отриманої інформації [9, с. 3]. Комітет міністрів Ради Європи зазначає, що термін «Інтернет-речі» стосується устаткування всіх об'єктів і людей з ідентифікаторами (сенсори, каптори, QR-коди тощо) для проведення моніторингу й управління ними через свої віртуальні представництва в Інтернеті. «Інтернет для громадськості» популяризує людський і культурний вимір Інтернету як елемент «Інтернет-речей». Залучення людей через інтернет стосується процесу заклику онлайн-спільноти для отримання запиту стосовно інформації у вигляді ідей, рішень і внесків. Ці учасники можуть бути волонтерами, онлайн-працівниками, професіоналами чи аматорами, і вони надають пропозиції й потреби в різний спосіб, на відміну від традиційного ринку праці [6].

На нашу думку, стадія голосування дозволяє активізувати громадянське суспільство, перевірити реальність підтримки політичної партії чи кандидата й сформулювати політичну еліту. А використання інформаційних технологій на цій стадії покращить показник залучення населення. Прикладом вад сучасної системи голосування є той факт, що лише 20 % молодіжного населення в США взяли участь на виборах 2014 р. [17].

Разом з тим в інституті виборчого права існують прогалини законодавства, серед яких: відсутність правового регулювання

Інтернет-ЗМІ, у тому числі у виборчому законодавстві; власника веб-сайту, блогу; суб'єкта відповідальності за незаконний контент тощо [13, с. 345]. Це вимагає й трансформації інституту виборів, у тому числі із використанням блокчейну. В Україні відбуваються зміни в суспільних відносинах, безпосередньо пов'язані з новітніми технологіями. Запровадження норм блокчейну в виборче законодавство буде мати спрямованість на інтеграцію України до європейського правового простору й адаптацію вітчизняної правової системи відповідно до реалізації гарантійних норм і вдосконалення процесу в цілому.

Так, уряд України схвалив Концепцію розвитку електронного урядування в Україні. Реалізація Концепції дасть змогу: підвищити ефективність роботи органів державної влади й органів місцевого самоврядування та досягти якісно нового рівня управління державою, що базується на принципах результативності, ефективності, прозорості, відкритості, доступності, довіри й підзвітності; покращити якість надання публічних послуг фізичним та юридичним особам відповідно до європейських вимог, мінімізувати корупційні ризики при виконанні владних повноважень тощо [11].

Перевагою блокчейн-технології є те, що вона взагалі не вимагає регулювання, але визначити саме поняття потрібно. Вважаємо, цей підхід є оптимальним, оскільки блокчейн створює певний простір для зловживання певними правами й можливостями. Отже, необхідно доповнити законодавчі положення таким чином. У законодавстві під терміном «блокчейн» слід розуміти публічну базу даних усіх проведених операцій і дій відповідно до вимог виборчого законодавства. Суб'єкти, що використовують блокчейн, – державні органи влади й органи місцевого самоврядування, що гарантують технічне функціонування системи, виборці. Порушення норм щодо використання блокчейну у виборчому праві тягне адміністративну, кримінальну відповідальність, передбачену законодавством для аналогічних випадків порушення норм виборчого права.

Безумовно, технічні перешкоди, пов'язані з тим, що система корисна й безпечна у використанні, складні, але обачні ін-

вестиції та відповідальне управління цими новинками можуть сприяти великим успіхам у тому, як ми проводимо вільні й справедливі вибори. Простота правильного впровадження режиму електронного голосування повинна не тільки посилити явище та ефективність виборців, але й розблокувати невикористану частину електорату, яка раніше вважала, що бар'єри на шляху політичної участі абсолютно непромірно високі. Зазначається, що блокчейн-технологія допоможе уникнути заворушень, виборчого примусу, етнічного насильства під час голосування, додаткових витрат на перерахунок голосів виборців, зменшити судові витрати на оскарження результатів голосування, оновити застарілі списки виборців. Але наразі існує дефіцит довіри до таких нововведень, який не можна ігнорувати, у тому числі упередження щодо присвоєння особистих ідентифікаторів. Без широкомасштабної освіти виборці не хочуть брати участь у такому голосуванні [19].

Президент ВГО «Українська академія наук» О. Ф. Оніпко ще в 2006 р. зазначав, що академією розроблені організаційно-правові й технічні засоби, які унеможливають навмисну чи ненавмисну фальсифікацію результатів волевиявлення народу на зразок суперсейфа, який технічно неможливо зламати. Серед окремих переваг застосування цих новітніх технологій науковець виокремив забезпечення доступності й простоти процедури голосування та громадського чи іншого контролю, значне зменшення обсягу державних коштів, унеможливлення порушень, використання стандартної комп'ютерної техніки, створення можливості голосування громадянам поза межами своїх дільниць тощо [10, с. 67].

Наразі відповідно до другого етапу (2019–2020 рр.) Концепції розвитку електронної демократії в Україні передбачається впровадження електронного голосування, а також електронного виборчого процесу, електронних референдумів й електронних плебісцитів [12].

Як було зазначено, перевагами систем електронного голосування є невеликий час підрахунку голосів, усунення потреби в закордонних виборчих дільницях (при проведенні інтернет-голосувань).

Підрахунок голосів може здійснювати відповідна програма з використанням технології блокчейн, що буде прозорим і надасть можливість всім зацікавленим особам перевірити результати голосування.

«Блокчейн забезпечує найвищий ступінь захисту даних, що дуже критично для будь-якої держави, яка бажає забезпечити чесні вибори. Використання даної технології зможе гарантувати прозорість усіх процесів і виключити будь-яку можливість вкидання голосів, що дозволить громадянам України бути впевненими, що їхні голоси будуть враховані», – підкреслив директор з маркетингу блокчейн-компанії Bitfury Георгій Гівішвілі [4].

Варто зазначити, що відповідно до вимог децентралізації системи блокчейну можливе порушення законодавства стосовно захисту інформації. Необхідно обмежити доступ сторонніх осіб до певних блоків інформації стосовно осіб чи організацій, що її використовують. Через це також відбудеться розвантаження системи, що забезпечує функціонування блокчейну, й відповідність вимогам Законів України «Про інформацію» й «Про захист персональних даних».

Отже, ця робота містить теоретичне узагальнення й нове вирішення наукового завдання щодо модернізації інституту виборів, що є актуальним для будь-якої країни світу. Наведено аргументи на користь застосування технології блокчейну для дотримання загальних принципів виборчого права, проведення референдумів, виборів (у тому числі на закордонних виборчих дільницях) і подолання абсентеїзму. Цей механізм є максимально прозорим, а підробити будь-яку інформацію в ньому не є можливим, що стає вагомим аргументом на користь цієї технології. Застосування цього механізму буде сприяти підвищенню рівня довіри між державами й громадянами, забезпечить швидкість процесу та спрощення процедури, унеможливить виникнення помилки. Так, ураховуючи глобалізаційні процеси та розвиток технологій, необхідно гармонізувати законодавство з використанням новітніх світових трендів.

Список використаних джерел

1. Береза А. Сучасні технології голосування [Електронний ресурс] / А. Береза // Наук. зап. ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України. – Вип. 50. – С. 155–160. – Режим доступу: http://www.ipiend.gov.ua/uploads/nz/nz_50/bereza_suchasni.pdf.
2. Блокчейн для безпеки польотів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://aeron.aero/>.
3. В Сьєрра-Леоне пройшли перші в світі президентські вибори з використанням технології блокчейн [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://forklog.com/v-serra-leone-proshli-pervye-v-mire-prezidentskie-vybory-s-ispolzovaniem-tehnologii-blokchejn/>.
4. В Україні переведуть вибори на блокчейн після погодження з урядом [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://forklog.com/v-ukraine-perevedut-vybory-na-blokchejn-posle-soglasovaniya-s-pravitelstvom/>.
5. Глушенко Н. Блокчейн в Україні: Що це за технологія і чим вона корисна [Електронний ресурс] / Н. Глушенко. – Режим доступу: <https://ua.112.ua/statji/blokchein-v-ukraini-shcho-tse-za-tekhnologiiia-i-chym-vona-korysna-417161.html>.
6. Інтернет для громадянства [Електронний ресурс] : Рек. Ком. міністрів державам – членам Ради Європи СМ/Рес(2016) 2 від 10.02.2016. – Режим доступу: <https://minjust.gov.ua/m/rekomendatsii-parlamentskoi-asamblei-ta-komitetu-ministriv-radi-evropi>.
7. Кохалик Х. Світовий досвід впровадження електронної демократії: проблеми та досягнення [Електронний ресурс] / Х. Кохалик // Ефективність держ. упр. – 2015. – Вип. 42. – С. 169–174. – Режим доступу: http://www.lvivacademy.com/vidavnistvo_1/edu_42/fail/20.pdf.
8. Малиновська О. Зарубіжний досвід реалізації виборчого права громадян за кордоном та можливості його застосування в Україні / О. Малиновська // Віче. – 2016. – № 7–8. – С. 39–43.
9. Наконечний А. Й. Інтернет речей і сучасних технологій [Електронний ресурс] / А. Й. Наконечний, З. Є. Верес. – С. 3–9. – Режим доступу: http://ena.lp.edu.ua/bitstream/ntb/36449/1/2_3-9.pdf.
10. Оніпко О. Шляхи вдосконалення технології виборчого процесу / О. Оніпко // Вісн. Центр. вибор. коміс. – 2006. – Вип. № 4 (6). – С. 67–70. – Режим доступу: http://www.cvk.gov.ua/visnyk/pdf/2006_4/visnyk_st_22.pdf.
11. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні [Електронний ресурс] : розпорядж. Каб. Міністрів України

- від 20.09.2017 № 649-р. – Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npras/250287124>.
12. Про схвалення Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації [Електронний ресурс] : розпорядж. Каб. Міністрів України від 08.11.2017 № 797-р. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/797-2017-%D1%80>.
 13. Шеверева В. Є. Використання мережі Інтернет під час виборчого процесу: комплексний аналіз [Електронний ресурс] / В. Є. Шеверева // Молодий вчений. – 2016. – Вип. 11 (38). – С. 340–347. – Режим доступу: <http://molodyvcheny.in.ua/files/journal/2016/11/80.pdf>.
 14. Фоміна С. В. Голосування як стадія виборчого процесу в зарубіжних країнах: конституційно-правовий аспект : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / С. В. Фоміна ; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. – Харків, 2016. – 223 с.
 15. Чемсак Ю. В. Завершальна стадія виборчого процесу й місце в ній інституту голосування / Ю. В. Чемсак // Проблеми законності. – 2009. – Вип. 101. – С. 240–246.
 16. Dillet R. ShoCard Raises \$1.5 Million For Its Digital Identity Card On The Blockchain? [Електронний ресурс] / R. Dillet. – Режим доступу: <https://techcrunch.com/2015/07/17/shocard-raises-1-5-million-for-its-digital-identity-card-on-the-blockchain/>.
 17. Jones B. Blockchain may power future elections, but it's no silver bullet for fraud [Електронний ресурс] / B. Jones. – Режим доступу: <https://www.digitaltrends.com/computing/blockchain-could-be-implemented-in-electoral-voting-by-2019/>.
 18. Melendez S. Why You Could Soon Be Voting In A Blockchain-Powered Election [Електронний ресурс] / S. Melendez. – Режим доступу: <https://www.fastcompany.com/40547127/voting-blockchain-startup-demo-turns-controversial-in-sierra-leone>.
 19. Meylan P. A. Blockchains Will Change the Way the World Votes [Електронний ресурс] / P. A. Meylan, D. F. Runde. – Режим доступу: <https://www.csis.org/analysis/blockchains-will-change-way-world-votes>.
 20. Sandre A. Blockchain for voting and elections [Електронний ресурс] / A. Sandre. – Режим доступу: <https://hackernoon.com/blockchain-for-voting-and-elections-9888f3c8bf72>.
 21. Schiener D. Liquid Democracy: True Democracy for the 21st Century [Електронний ресурс] / D. Schiener. – Режим доступу: <https://medium.com/organizer-sandbox/liquid-democracy-true-democracy-for-the-21st-century-7c66f5e53b6f>.
 22. ShoCard. How it works: The first step in establishing one's identity is to create a ShoCard ID [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://shocard.com/how-it-works/>.

В. Е. Шеверева, Е. Р. Шаповалова

**Внедрение блокчейн-технологии
в избирательный процесс**

В данной статье комплексно анализируется применение блокчейн-технологии в институте избирательного права. Раскрыто опыт отдельных государств при внедрении информационно-коммуникационных технологий на примере блокчейна, его эффективность. Освещаются преимущества и недостатки введения соответствующей технологии. Исследован механизм блокчейна в рамках института переходной демократии. На основе анализа зарубежного опыта в различных сферах использования блокчейна предложены возможные пути решения неэффективности процедур в избирательном процессе.

Ключевые слова: блокчейн, избирательное право, избирательный процесс, Интернет-технологии, электронное голосование.

V. Sheverieva, K. Shapovalova

**The implementation of the blockchain technology
to the electoral process**

The application of the blockchain to the institute of electoral law is analyzed in this article. It is noted that according to Ukrainian legislation, electronic voting is a vote on any public issue, including participation in polls, elections, referendums, which includes the use of electronic devices and adds for the identification of person and counting of votes. It is noted that blockchain is a new way of storing information, which can be used also in the electoral process. The experience and effectiveness of different states which use the introduction of information and communication technologies such as the blockchain are disclosed. There are an example of a Swiss blockchain project called Agora, where representatives of Agora were presented ballot papers by abandoning fingerprints. The advantages and disadvantages of implementing the technology are highlighted. It is concluded that voting with using of blockchain is one of the types of electronic voting. It is this kind of voting that helps to avoid the existing problems of ordinary voting using Internet technologies. The advantage of the blockchain's mechanism is to guarantee the observance of the principles of the election process, proper and sufficient protection of personal data, gives society the possibility of further control over the elected deputy, etc. The blockchain mechanism in the framework of the institute of Transitional Democracy is investigated. The positive influence of the

use of blockchain during the referendum is determined. Firstly, the procedure for collecting the required number of signatures is simplified. Secondly, the subsequent implementation procedure (in the case of mandatory referendum) will be simplified too. Blockchain technology can be effectively used at the stage of compiling voter lists. It will be positive that the voter will be able to self-identify in the voter lists and see what changes are made to it by the state authorities, and therefore he will be able to appeal the fact that, in his opinion, does not correspond to reality. Such lists will be complete, systematic and operational. It is noted that the improvement of the election institution is relevant as for foreign countries as for Ukraine due to the ineffectiveness of the current system. This article is based on the analysis of foreign experience in different spheres of use of blockchain and propose some possible ways of solving different problems in the electoral process. A significant asset will be the opportunity to overcome the corruption element during the election, which will increase the confidence of citizens in the future system and promote the emergence of a truly civil society. The possibility of influencing of using blockchain to overcome negative absenteeism is highlighted. It is noted that blockchain technology will help to avoid disturbances, electoral coercion, ethnic violence during voting, additional expenses for recounting voices, reduce the judicial fee for the appeal the results of voting and update the voter lists. But now there is a lack of confidence in such innovations that can't be ignored. For example, there is a problem of including bias in assigning personal identifiers. Without large-scale education, voters don't want to participate in such a vote. The theoretical generalization and a new solution to the scientific task concerning the modernization of the electoral institute, which is relevant to any of the countries of the world, is presented in this work. The mechanism is as transparent as possible, it is not possible to fake any information in, which is relevant in the current development of technologies and errors through the human factor. It is analyzed and given the conclusion that the application of this mechanism will contribute to raising the level of trust between states and citizens, will ensure the speed of the process and simplify the procedure, prevent the occurrence of an error. There are a proposal to make a harmonize legislation with using the latest world trends.

Key words: *blockchain, electoral law, electoral process, Internet technologies, electronic voting.*

УДК 340:341

DOI: 10.31359/1993-0941-2018-35-164

О. С. Головащенко, кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник, провідний науковий співробітник НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України

Деякі аспекти соціальної спрямованості держави й економічний вплив

У статті аналізується вплив сучасних умов на розвиток соціальної держави, здійснення економічної політики. Підкреслюється, що ефективність виконання соціальною державою своїх завдань безпосереднім чином залежить від наявності у держави необхідних матеріальних ресурсів. Наголошується на важливості запровадження принципу соціального партнерства у відносинах між інститутами державної влади й суспільством.

Ключові слова: соціальна держава, соціальна політика, економіка.

До розроблення соціальних питань на науковому рівні почали звертатися у ХІХ ст., поштовхом послужили соціальні проблеми, які постали перед суспільством на той час. Суттєвий внесок у подальшу розробку теорії соціальної держави у дореволюційний період зробили видатні правознавці Б. О. Кістяківський, П. І. Новгородцев та ін. Так, Г. Ф. Шершеневич справедливо зазначав, що лібералізм не лише не привів до загальної

гармонії, а спричинив зростання економічного контрасту й загострив класову боротьбу до ступеня, що загрожує державі. Країни були вимушені відмовитись від політики невтручання й прийти на допомогу найслабшим верствам населення, тим самим зменшити ненависть до панівних класів і відповідно до держави. Звідси – так зване соціальне законодавство, що виникає із нових завдань держави, та демократизація самої держави. Так починають формуватися контури соціальної держави [1, с. 250].

Існує широкий масив зарубіжної літератури, що присвячена аналізу історії й розвитку соціальної політики в країнах світу, які стали провідними з досліджень у цій сфері. На особливу увагу заслуговують праці Г. Еспінг-Андерсена, П. Спікера, Р. М. Тігмуса та інших вчених, що містять теоретичні розробки формування нових підходів до соціальної політики держави, її дослідження. Важливу роль у формуванні теоретичних та методологічних розробок теорії й механізмів соціальної політики відіграють праці вітчизняних вчених, серед яких є В. Новіков, О. В. Скрипнюк, А. Сіленко, І. В. Яковюк та ін. Проте виникає необхідність доповнення цих досліджень теоретичним розглядом питання щодо ролі держави при здійсненні соціальної політики і її взаємозв'язку з економічною складовою країни.

Дійсно, одвічна суперечність ліберального й демократичного начал європейської цивілізації була вичерпана за допомогою їх наповнення соціальним змістом. Сферою їх синтезу стала соціальна політика [2, с. 85]. Сутність соціального лібералізму полягала в зростанні ролі держави в сфері вторинного перерозподілу товарів і послуг. Ідеї вільного підприємництва, приватної власності, плюралізму були доповнені ідеями соціальної держави, соціально орієнтованої економіки, демократії й соціальними програмами. Базисом для їх проведення стала концепція держави «загального добробуту» із програмою допомоги найбільш незахищеним верствам населення.

Досягнення добробуту громадян як головного завдання «Welfare State» забезпечувалося завдяки проведенню державної політики в таких напрямках, як правове регулювання господар-

ської діяльності; соціальна діяльність, що передбачає піклування про здоров'я громадян, соціальне страхування, організацію систем освіти, науки тощо; діяльність у сфері перерозподілу національного доходу, завдяки чому досягається розвиток системи соціальних послуг. Ідея сильної, але демократичної держави стала теоретичною основою для подальшого перетворення «держави добробуту» на сучасну соціальну державу [3, с. 145]. Отже, після Першої світової війни розпочався пошук варіантів подальшого удосконалення правової держави. Саме тому відповідно до ст. 25 Загальної декларації прав людини 1948 р. правова держава повинна гарантувати право на такий життєвий рівень, включаючи їжу, одяг, житло, медичний догляд і необхідне соціальне обслуговування, який необхідний для підтримки здоров'я й добробуту її самої та її сім'ї, і право на забезпечення на випадок безробіття, хвороби, інвалідності, вдовства, настання старості чи іншого випадку втрати засобів до існування через незалежні від людини обставини [4]. Разом з тим національна соціальна політика спирається також на правову базу в соціальній сфері, узгоджену із загальновизнаними міжнародними нормами й стандартами в галузі прав людини та викладену в низці міжнародних документів.

У сучасному світі головним суб'єктом реалізації соціальної політики є держава. В умовах соціальної держави соціальна політика стає одним з пріоритетних видів державної політики, отримуючи конституційно закріплений статус. Так, Конституція та інші нормативно-правові акти України встановлюють сутність соціальних відносин у суспільстві, надають перелік загальних соціальних гарантій, повноважень у соціальній сфері її суб'єктів, визначають роль органів публічної влади у проведенні державної соціальної політики, гарантій по соціальним зобов'язанням держави, окреслюють контури самостійної реалізації соціальної політики органами місцевого самоврядування.

Для становлення, розвитку соціальної держави необхідне теоретичне обґрунтування основ формування ефективної соціальної ринкової економіки й політики, яка забезпечуватиме зайнятість, гідну заробітну платню, соціальне страхування, під-

тримку родини, населення в цілому. В основу різних моделей соціальної держави покладено ідею ефективної соціальної політики, яка дає економічний і соціальний ефект у різних пропорціях. Водночас соціальна держава повинна враховувати, що економічна ефективність не єдина мета, а лише один із засобів для задоволення матеріальних і духовних потреб громадян. У зв'язку з цим необхідно підкреслити, що головне завдання соціальної політики такої держави полягає не в роздаванні благ, а в забезпеченні умов для вільної самодіяльності індивідів, які самостійно здатні створювати ці блага й самостійно піклуватися про себе й своїх рідних. Найважливіший напрямок політики соціальної держави – створення умов для доступної освіти, працевлаштування, а також стимулювання заощадливості й прагнення набути власність [5, с. 28].

Можливість реалізації соціальної політики в Україні ускладнюється негативними економічними факторами, що склалися впродовж останніх двох десятиріч та які особливо загострилися протягом останніх років. Різними авторами пропонуються різноманітні шляхи подолання проблем у соціальній сфері, серед яких одним з головних є тягар високих витрат на соціальні заходи. Так, на основі досвіду східноєвропейських країн деякі автори вважають за потрібне відмовитись від соціальної допомоги на загальнодержавному рівні й передати її на місця для оптимізації перерозподілу суспільних коштів на цілі соціального захисту [6, с. 33]. Держава не може вирішити всі завдання, що стоять перед суспільством, якщо вона не спирається на органи місцевого самоврядування, з одного боку, які безпосередньо пов'язані з населенням, а з другого – з органами державної влади. Адже місцеве самоврядування традиційно розглядається як окрема підсистема публічної влади із власними завданнями й чітко визначеним конституційно-правовим статусом. Але в цьому випадку виникає закономірне питання щодо того, наскільки виконання функцій держави може бути покладене на недержавні за своєю природою структури. У відповідному сенсі інколи досить влучно наголошується на тому, що соціальна функція є функцією саме держави, а не функцією комерційних установ або, наприклад, благодійних фондів [7, с. 82].

Водночас низка дослідників навпаки вважає, що в цьому разі мова може йти не про ухилення держави від забезпечення соціальної сфери, а лише про підвищення ефективності реалізації відповідних завдань. Зокрема, приватний бізнес здатний стати активним елементом у соціальній структурі держави, тим самим підсилюючи її можливості в соціальній сфері (адже участь приватного бізнесу у сфері соціальних послуг вносить елемент конкуренції, який сприяє підвищенню якості цих послуг), а податки з приватного бізнесу дозволяють державі надавати соціальні послуги. Тому недержавні благодійні організації потрібно розглядати як структури, що доповнюють, а не підмінюють державу [8, с. 107, 108]. У цілому можна погодитись, що соціальна політика – це, з одного боку, мистецтво поєднання індивідуальних, суспільних і державних інтересів, інтересів різноманітних груп, спільнот у сфері соціальних відносин, а з другого – це постійно відновлювана система взаємодії державної влади, недержавних структур, самої особистості відносно життєзабезпечення й розвитку людини [8, с. 108]. Отже, незважаючи на низку проблем, що виникають у сучасному суспільстві, необхідність соціальної держави для громадянського суспільства в жодному разі не ставиться під сумнів, а мова йде лише про адаптування цієї моделі до конкретних умов.

Соціальну діяльність сучасної держави не можна відокремлювати від її економічної сфери. Більшість цивілізованих країн забезпечують соціальну спрямованість економіки, адже економічне зростання має більші шанси в тих країнах, де економіка орієнтується на вирішення в тому числі й соціальних проблем. Як наслідок – соціальну державу не можна оцінювати лише з погляду прав, що нею проголошуються. Важливо враховувати, яким чином діяльність держави впливає на ринок і соціальне забезпечення громадян, наскільки завдяки функціонуванню соціальної держави зменшується залежність індивідуума від ринку [9, с. 4]. Отже, економічну основу соціальної держави має становити соціально орієнтована ринкова економіка, що є однією з ознак соціальної держави.

Соціально орієнтована ринкова економіка у своїй основі базується на певних елементах, до яких традиційно відносять: реалізацію здібностей окремої людини, державну допомогу, солідарність суспільства [10, с. 6]. При цьому кожному індивіду гарантується максимальна свобода, ступінь якої визначається суспільними межами, що не повинна зачіпати інтересів інших і суспільства в цілому. Втручання держави повинно відбуватися лише у випадку, коли людина не може реалізувати економічну свободу й потребує державної підтримки.

Ефективність виконання соціальною державою своїх завдань, як і ступінь забезпечення соціально-економічних прав, безпосереднім чином залежить від наявності в держави необхідних матеріальних ресурсів. На думку деяких дослідників, з економічним зростанням постійно розширюється коло функцій соціальної держави. При цьому сама держава не ставить за мету досягнення абсолютної соціальної справедливості. Її головною метою є обмеження й нейтралізація деструктивної природи ринку, враховуючи пряму залежність багатства країни й рівня соціальних витрат [11, с. 15].

Формування соціальної держави обов'язково передбачає здійснення впливу на економічні відносини з метою забезпечення соціально-економічних, екологічних і культурних прав людини й громадянина. При цьому перед соціальною державою виникають значні труднощі, пов'язані з необхідністю зберігати баланс між вільною економікою й ефективними способами впливу на процеси розподілу. У зв'язку з цим держава при забезпеченні всім громадянам гідного рівня життя повинна дотримуватися тієї межі, за якою починається надмірне втручання в економіку, обмеження ініціативи й свободи підприємництва [12, с. 64].

Іншою проблемою є можливість реального забезпечення соціальної орієнтації економічних процесів. Перехід держави до соціально-орієнтованої ринкової економіки й демократичного суспільства пов'язаний зі зміною форм ведення соціальної політики, визначенням її напрямків і стратегії. При цьому ефективність такої політики визначається врахуванням бага-

тьох економічних закономірностей, нейтралізацією негативних потенцій, зокрема таких, як наявні диспропорції між капіталом і працею. Окрім того, потрібно враховувати, що суспільство звикає жити за мінімальними соціальними стандартами, навіть у випадку, якщо їх призначенням була лише підтримка життєвого рівня в кризовий період [11, с. 15]. У результаті «ефективність» соціальної держави перебуває в прямій залежності від низки факторів, серед яких виділяють рівень економічного розвитку країни, темпи науково-технічного й економічного зростання, згоду політичних сил щодо комплексу соціальних програм, реалізованих державою, розвинене почуття суспільної солідарності, правову й моральну культуру громадян тощо.

Головною причиною втручання держави в процеси регулювання соціально-економічного розвитку стали порушення загальної ринкової рівноваги, необхідність її відновлення й дотримання, оскільки проблема рівноваги має універсальний характер і її необхідно вважати головним завданням [13, с. 236; 237]. До цього відноситься створення правил ринкової поведінки, які б враховували соціальні цінності, висували колективні інтереси попереду особистих, а головним інструментом такого втручання має бути система регулювання соціально-економічних процесів, що забезпечує ефективне використання цих правил в інтересах більшості.

Суспільство розуміє й очікує необхідність формування механізму перерозподілу доходів від одних груп населення до інших. Проте варто зазначити, що в розвиненому суспільстві застосування інститутами державної влади владно-регулюючих і примусових заходів не є змістом діяльності держави. На перший план висувається формування почуття відповідальності й обов'язку у всіх членів суспільства. Іншими словами, соціальна політика набуває державо-суспільного характеру через виконання державою перед громадянами своїх зобов'язань у соціальній сфері й запровадження системи «соціального партнерства» у відносинах між інститутами державної влади й суспільством в особі представницьких органів, громадських

організацій і профспілок. Дедалі вагомішу роль у виробленні соціальної політики, крім держави й провідних соціальних сил, відіграють такі інститути громадянського суспільства, як представницькі органи найманих працівників і роботодавців, політичні партії та об'єднання, інші громадські чи недержавні організації [14, с. 6].

Соціальна політика має спрямовуватись на реалізацію в суспільстві принципів солідарності, справедливості й взаємодопомоги, створення рівних стартових можливостей для громадян, забезпечення гідних умов праці, побуту й життя людей, допомоги соціально незахищеним верствам населення. Лише при досягненні балансу у взаємодії різних соціальних і політичних сил суспільства держава стверджує себе як соціальна. При цьому вона виділяє пріоритетні сфери й визначає заходи для досягнення своїх цілей, серед яких: забезпечення зайнятості всього населення, покращення життєзабезпечення населення, удосконалення системи соціального захисту громадян, охорона довкілля, формування соціокультурного середовища.

Соціальна диференціація, що існує нині в Україні, значно впливає на соціальний розвиток, стримуючи його, що пояснюється порушенням нормального функціонування економічних відносин, кваліфікацією й рівнем професійної підготовки працівників. Це відбувається у вкрай кризових умовах, що особливо характерно в періоди корінних змін наявних суспільно-політичних і соціально-економічних відносин або їх заміни на протилежні за своїм характером і змістом. Саме такий період переживає нині наша країна. І саме в цей період потрібно знайти відповідь на запитання, чи консолідується народ країни в єдине ціле для того, щоб спільно й повноцінно здійснювати владу безпосередньо й через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Видається, що в сучасних умовах соціальна політика України насамперед має бути спрямована на створення так званого «середнього класу» як фактору стабільності в суспільстві.

Система соціального захисту в країнах з перехідною економікою стикається з низкою труднощів. Перешкодою є інертність старої системи соціального захисту, обмеженість ресурсів і недоліки адміністративної системи в країнах, що розвиваються. Ці відмінності викликають необхідність розглядати інші аспекти при розробці програм соціального захисту в країнах, що розвиваються. Особливу увагу необхідно приділяти створенню спеціальної системи соціальної підтримки, що дозволяє забезпечити найнеобхіднішим тих, хто цього потребує. У зв'язку з цим має надаватися велике значення розподілу соціальної допомоги.

Немає сумніву в тому, що порівняльний аналіз змісту соціальної політики різних країн дозволив би значно збагатити теорію й практику цієї діяльності. Водночас при засвоєнні іноземного досвіду в сфері соціальної підтримки населення необхідно повною мірою враховувати історичні умови й національні особливості України. Потрібно мати на увазі ситуацію, що вже склалася в нашій країні на цей час і мала місце в минулому, систему соціального забезпечення населення, а також особливості культури, менталітету, способу життя українського суспільства, розумно доповнюючи її нововведеннями, виходячи з нової суспільно-політичної ситуації.

Список використаних джерел

1. Шершеневич Г. Ф. Общая теория права / Г. Ф. Шершеневич. — М. : Изд. Бр. Башмаковых, 1911. — Вып. 1. — 839 с.
2. Пивоваров Ю. С. Социальная политика как момент истины в идеологии германских консерваторов и либералов / Ю. С. Пивоваров // Либерализм, консерватизм, марксизм : проблем.-темат. сб. — М. : ИНИОН РАН, 1998. — С. 85.
3. Бульбенюк С. Держава «загального добробуту» і цінності постіндустріального суспільства / С. Бульбенюк // Людина і політика. — 2001. — № 5. — С. 144–147.
4. Всеобщая декларация прав человека [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml.

5. Тихонова Н. Е. Оптимальная социальная политика: ожидания россиян [Электронный ресурс] / Н. Е. Тихонова // Социальная модель государства: выбор современной России и опыт стран Европы : аналит. вестн. – 2006. – № 6 (294). – Режим доступа: <http://www.council.gov.ru>.
6. Панкевич О. З. До питання про «динамічність» соціальної держави / О. З. Панкевич // Життя і право : Львів. правн. часоп. – 2004. – № 1. – С. 32–39.
7. Кондратьев Р. Соціальна держава в теоретико-правових і філософських дослідженнях / Р. Кондратьев // Право України. – 2005. – № 2. – С. 81–84.
8. Сіленко А. Деякі тенденції розвитку соціальної держави / А. Сіленко // Право України. – 2005. – № 8. – С. 106–110.
9. Торлопов В. Основные модели социального государства / В. Торлопов // Человек и труд. – 1998. – № 6. – С. 4–8.
10. Фотина Т. Эффективная рыночная экономика не может не быть социально ориентированной / Т. Фотина // Человек и труд. – 1996. – № 11. – С. 4–8.
11. Новіков В. М. Соціальна держава – загальнонаціональне завдання / В. М. Новіков, В. Г. Хара // Уряд. кур'єр. – 2003. – 22 трав. (№ 92). – С. 15.
12. Лукашева Е. А. Совершенствование деятельности государства – необходимое условие обеспечения прав человека / Е. А. Лукашева // Государство и право. – 2005. – № 5. – С. 61–65.
13. Ойкен В. Основные принципы экономической политики / В. Ойкен. – М. : Прогресс, Универс, 1995. – С. 236, 237.
14. Колот А. Генезис соціальної політики під впливом глобалізації та лібералізації економічних відносин / А. Колот // Україна: аспекти праці. – 2008. – № 1. – С. 3–11.

О. С. Головащенко

Некоторые аспекты социальной направленности государства и экономическое влияние

В статье анализируется влияние современных условий на развитие социального государства, ведения экономической политики. Подчеркивается, что эффективность выполнения социальным государством своих задач непосредственным образом зависит от наличия у него необходимых материальных ресурсов. Отмечается важность внедрения системы «социального партнерства» в отношениях между институтами государственной власти и обществом.

Ключевые слова: социальное государство, социальная политика, экономика.

O. Golovashchenko

**Some aspects of the social orientation
of the state and the economic impact**

The article analyzes the impact of the current conditions on the development of the Social State. It is emphasized that the current stage of development of the Social State is under the significant influence of the requirements of globalization of the world economy. It is noted that the continuous development of society and the state leads to the emergence of new forms of Welfare States. It emphasizes the need to improve and develop existing models of the Welfare State at the national level. The origin and development of the Welfare State is the result of a long historical process, one of the patterns of development which was the expansion of state functions and content through the addition of social. The development of European integration and globalization processes are complex modern elements that affect the institutional structure and organization of countries. Due to globalization diminishes the ability of nation states to shape and implement their own social policies. There has been awareness of the need to improve and develop existing models of the welfare state at national level. In a globalized social policy of law is a difficult position. On the one hand, the state must withstand globalization demands that come from outside, should take into account the suggestions and proposals of other countries, and to initiate and carry out political, economic and social transformation. On the other hand, the state should provide conditions for citizen's welfare; protect them from the negative aspects of globalization, from losses associated with adaptation to global market.

Key words: Social State, social politics, the economy.

УДК 347.218.1:347.232:347.68
DOI: 10.31359/1993-0941-2018-35-175

О. П. Печений, кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник НДІ державного
будівництва та місцевого самоврядування
НАПрН України

Деякі проблеми виникнення й припинення права комунальної власності

Стаття висвітлює проблеми, що виникають у зв'язку виникненням і припиненням права комунальної власності. Аналізуються окремі підстави, що мають значення для формування комунальної власності. Визначені особливості й правова природа відумерлої спадщини.

Ключові слова: право комунальної власності, відумерла спадщина, цивільні правовідносини.

Будь-яким суб'єктом публічного права, включаючи й територіальні громади, право власності набувається з різних підстав, не заборонених законом. Цивільним законодавством як загальне правило встановлена презумпція правомірності набуття права власності (ст. 328 Цивільного кодексу України (далі – ЦК України)), що дозволяє поширювати її на об'єкти права комунальної власності.

Проблематика відносин комунальної власності в розрізі підстав виникнення й припинення є досить актуальною, в юри-

дичній літературі наявні серйозні напрацювання з цієї тематики. Так, правові форми репрезентування територіальних громад у різних видах цивільних правовідносин розроблені О. О. Первомайським [1], міжгалузевий аспект формування й здійснення комунальної власності висвітлено в праці К. І. Апанасенко [2], наявні наукові розробки й в працях інших вчених. Одночасно з цим аналіз правозастосовчої практики й нормативно-правової бази, що досить динамічно розвиваються, породжує нові проблеми, які потребують вирішення, що, у свою чергу, є метою цієї наукової публікації.

Перелік підстав набуття права власності, що міститься у ЦК України, не є вичерпним, наприклад право комунальної власності на землю може набуватись і з інших підстав, передбачених Земельним кодексом України (далі – ЗК України).

Відповідно до ч. 2 ст. 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» підставою для набуття права комунальної власності є передача майна територіальним громадам безоплатно державою, іншими суб'єктами права власності, а також майнових прав, створення, придбання майна органами місцевого самоврядування в порядку, встановленому законом. Аналіз цієї норми свідчить, що право власності територіальної громади може набуватись як із загальних (наприклад, створення і переробка речей (статті 331, 332 ЦК України), набуття права власності за договором (ст. 334 ЦК України), у порядку спадкування за заповітом (ч. 2 ст. 1222 ЦК України)), так і спеціальних підстав. У цьому аспекті існує певна вибірковість у застосуванні спеціальних підстав набуття права власності територіальною громадою у співвідношенні з іншими суб'єктами публічного права. За спеціальних підстав право комунальної власності може виникати:

- на безхазяйну річ (ст. 335 ЦК України);
- на знахідку (ст. 338 ЦК України);
- на бездоглядну домашню тварину (ч. 2 ст. 341 ЦК України);
- внаслідок визнання спадщини відумерлою (ст. 1277 ЦК

України);

– внаслідок передавання майна з державної чи приватної власності.

Аналіз законодавчо закріплених способів набуття права власності надає підстав визнати існування певної конкуренції між державою й територіальними громадами в набутті права власності з різних підставах і різними способами. Хоча бажаною є взаємодія цих суб'єктів у процесі такого правонабуття, із розмежуванням одних юридичних фактів як підстав набуття права власності державою, та інших – територіальними громадами сіл, селищ і міст. Основним критерієм такого розмежування визнається *інтерес*, який має задовольняти набуття права власності або державою Україна, або територіальною громадою [3, с. 178].

Слід визначити особливості спеціальних підстав набуття права комунальної власності.

Питання про набуття територіальною громадою *права власності на безхазяйну річ* визначено ст. 335 ЦК України, якою передбачено, що безхазяйною є річ, яка не має власника або власник якої невідомий. Безхазяйні нерухомі речі беруться на облік органом, що здійснює державну реєстрацію прав на нерухоме майно, за заявою органу місцевого самоврядування, на території якого вони розміщені. Про взяття безхазяйної нерухомої речі на облік робиться оголошення у друкованих засобах масової інформації. Після спливу одного року з дня взяття на облік безхазяйної нерухомої речі вона за заявою органу, уповноваженого управляти майном відповідної територіальної громади, може бути передана за рішенням суду у комунальну власність.

Якщо річ є рухомою, тобто такою, яку можна вільно переміщати в просторі, внаслідок чого вона не знецінюється та не змінює своє призначення, то вона набувається у власність в порядку набувальної давності (ст. 344 ЦК України).

Взяття на облік безхазяйного нерухомого майна проводиться в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України (ч. 10 ст. 18 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» від 1 липня 2004 р. № 1952-IV). Наразі підстави й процедуру взяття на облік безхазяйного нерухомого майна визначає Порядок державної реєстрації речових

прав на нерухоме майно та їх обтяжень, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 25 грудня 2015 р. № 1127 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2016 р. № 553).

Відповідно до ст. 1277 ЦК України за наявності передбачених цією статтею умов *спадщина, визнана судом відумерлою, передається у власність територіальної громади*. Відумерлість — це певне правове становище майна спадкодавця, в якого не залишилося спадкоємців або останні відмовилися від прийняття спадщини чи були усунені від права на спадкування як недостойні [4, с. 218.]. Важливо, щоб всі, а не деякі спадкоємці були відсутні, відмовились або були позбавлені права на спадкування [5, с. 244].

Привертає увагу, що в реаліях національного цивільного законодавства відумерлість не пов'язується ні з підставою, ні з видом спадкування, що має насамперед практичні наслідки і надає підстав стверджувати певною мірою особливий підхід українського законодавця. Узагалі прийнято виділяти дві основні системи визначення юридичної долі відумерлої спадщини: більш поширену систему спадкування і систему окупації. У країнах, в яких відумерла спадщина переходить до держави у порядку спадкування (Німеччина, Іспанія, Італія, Швейарія тощо) право власності набувається в похідний спосіб, має місце універсальне правонаступництво, у тому числі й стосовно обов'язків (боргів) попереднього власника. При переході відумерлої спадщини за системою окупації або заволодіння (Австрія, Велика Британія, США), правонабуття в такий спосіб є первісним, універсальне (та будь-яке інше) правонаступництво відсутнє, обов'язок задовольнити претензії кредиторів спадкодавця не виникає [6, с. 174–177]. Цивільне законодавство України більшою мірою тяжіє до системи окупації (заволодіння) при визначенні долі відумерлої спадщини. Не випадково в літературі зазначається, що отримання територіальною громадою відумерлого майна здійснюється поза меж спадкових відносин як самостійна підстава виникнення комунальної власності [7, с. 52].

Законодавство України не відносить територіальну громаду до спадкоємців і не вказує на повний характер її правонаступництва як у правах, так і зобов'язаннях (боргах) померлого, як це передбачено для спадкоємців (статті 1281, 1282 ЦК України). Територіальна громада зобов'язана задовольнити лише вимоги кредиторів, пов'язані із відшкодуванням майнової шкоди (збитків) і моральної шкоди, яка була завдана спадкодавцем (ч. 4 ст. 1277, ст. 1231 ЦК України). При цьому в наведених нормах ЦК України не йдеться про відповідальність територіальної громади по *всіх* зобов'язаннях померлої особи в повному обсязі, що свідчить про обмежений характер її правонаступництва. Тому позови кредиторів спадкодавця до територіальних громад, заявлені з підстав, передбачених ч. 2 ст. 1282 ЦК України, задоволенню не підлягають.

Підставами відумерлості спадщини є відсутність спадкоємців за заповітом і за законом; усунення спадкоємців від права на спадкування (ст. 1224 ЦК України); неприйняття спадкоємцями спадщини; відмова спадкоємців від прийняття спадщини (статті 1273, 1274 ЦК України).

Слід звернути увагу, що наведені підстави хоча і є альтернативними, але можуть мати місце і одночасно. Зокрема, це стосується випадків, коли деяких спадкоємців було усунуто від права на спадкування або вони не прийняли спадщину, а інші — відмовилися від її прийняття. При визнанні спадщини відумерлою головним є те, що особи, які мають право на отримання спадщини, відсутні [8, с. 51–55]. Перелік підстав визнання спадщини відумерлою є вичерпним і розширювальному тлумаченню не підлягає. Не може йтися про відумерлу спадщину у випадку наявності хоча б одного спадкоємця, який прийняв спадщину (або є таким, що прийняв спадщину), але не оформив спадкових прав. За наявності спадкоємців, які прийняли спадщину, заява органу місцевого самоврядування про визнання спадщини відумерлою задоволенню не підлягають.

Так, Іларіонівська селищна рада Синельниківського району Дніпропетровської області звернулася до суду із заявою, в якій просила визнати відумерлою спадщину, що залишилась після смерті

Т., що мешкав у с. Старолозуватка Синельниківського району Дніпропетровської області, у зв'язку з тим, що син померлого С. спадщину не прийняв, а інших спадкоємців не існує.

Рішенням Синельниківського міськрайонного суду від 11 листопада 2008 р., залишеним без змін ухвалою колегії суддів Судової палати у цивільних справах апеляційного суду Дніпропетровської області від 9 вересня 2010 р., заяву задоволено, визнано спадщину, яка залишилась після смерті Т. відумерлою.

У касаційній скарзі С. порушує питання про скасування оскаржуваних судових рішень і направлення справи на новий розгляд до суду першої інстанції, мотивуючи свою вимогу порушенням судами норм процесуального права й неправильним застосуванням норм матеріального права.

Касаційна скарга підлягає задоволенню з таких підстав.

Ухвалюючи рішення про задоволення заяви Іларіонівської селищної ради, суди виходили з того, що після смерті Т. відкрилася спадщина у вигляді земельної ділянки для ведення товарного сільськогосподарського виробництва, спадкоємець С. спадщину не прийняв, інших спадкоємців не існує.

Однак у апеляційній та касаційній скаргах С. зазначає, що після смерті його батька спадщину прийняла його мати, про що їй було видано свідоцтво про право на спадщину, а після її смерті спадкоємцем за заповітом став її син Р.

У порушення вимог закону судом при визнанні спадщини відумерлою не встановлено коло усіх спадкоємців після смерті Т. та не залучено їх до участі у справі.

За таких обставин рішення суду першої інстанції й ухвала суду апеляційної інстанції підлягають скасуванню з передачею справи на новий розгляд до суду першої інстанції.

Враховуючи наведене, колегія суддів Судової палати у цивільних справах Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ касаційну скаргу С. задовольнила, рішення Синельниківського міськрайонного суду від 11 листопада 2008 р. та ухвалу апеляційного суду Дніпропетровської області від 9 вересня 2010 р. скасувала, справу передала на новий розгляд до суду першої інстанції [9; 10, с. 165–166].

В іншій справі сформульовано висновок Верховного Суду, що *наявність спадкоємця, який фактично прийняв спадщину, однак не оформив своє право на неї, свідчить про існування спору про право на спадкове майно, це, в свою чергу, виключає визнання спадщини відумерлою в порядку окремого провадження* [11].

Суб'єктом права на відумерлу спадщину є територіальна громада за місцем відкриття спадщини. За загальним правом спадщина, визнана судом відумерлою, переходить у власність територіальної громади за місцем відкриття спадщини, а нерухоме майно — за його місцезнаходженням. Таким чином, законодавством встановлена множинність суб'єктів права на відумерлу спадщину — територіальні громади за місцем відкриття спадщини та за місцезнаходженням нерухомого майна.

Право на відумерлу спадщину містить у собі обов'язок його суб'єкта здійснити це право в певному порядку. Інакше кажучи, право набути відумерлу спадщину обертається обов'язком реалізувати це право незалежно від бажання територіальної громади. Реалізація права на відумерлу спадщину має обов'язковий характер, хоча й не забезпечений ні відповідними заходами примусового характеру, ні відповідальністю територіальної громади за неподання заяв про визнання спадщини відумерлою. При цьому логічно було б визначити наслідки неподання органом місцевого самоврядування заяви до суду, однак цього законодавцем не зроблено. Така недосконалість конструкції відумерлої спадщини спричиняла порушення прав кредиторів, які позбавлялися можливості задовольнити свої вимоги за рахунок спадкового майна.

Стаття 1277 ЦК України передбачає визнання спадщини відумерлою, маючи на увазі спадщину в цілому. Але це не виключає можливості визнання відумерлою спадщини в певній частині. Наприклад, у випадку наявності спадкоємців за заповітом щодо певної частини майна й за відсутності спадкоємців за законом щодо спадщини, не охопленої заповітом.

У випадку задоволення заяви про визнання спадщини відумерлою, рішення суду, за яким відумерла спадщина переходить у власність територіальної громади, є підставою для дер-

жавної реєстрації за громадою права власності на відповідне нерухоме майно.

Територіальна громада *набуває права власності на об'єкти, які передані у комунальну власність з державної*. Відносини, які пов'язані з передачею об'єктів права державної власності у комунальну власність територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах або в спільну власність територіальних громад сіл, селищ, міст, а також об'єктів права комунальної власності у державну власність регулюється Законом «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності» від 3 березня 1998 р. № 147/98-ВР, Положенням про порядок передачі об'єктів права державної та комунальної власності, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 21 вересня 1998 р. № 1482, іншими актами законодавства України.

Слід зазначити, що передача об'єктів є певним триваючим у часі процесом, що складається з декількох стадій. Цей процес включає сукупність відносин, які не є за своєю природою цивільно-правовими. Але у тому випадку, коли було укладено правочин, наслідком якого стало відчуження в приватну власність або нецільове використання об'єктів, зазначених у Законі України «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності», такий правочин є нікчемним (ст. 7¹ Закону України «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності»).

Особливості передачі окремих об'єктів і набуття права комунальної власності на них можуть бути визначені різними законодавчими актами, наприклад, відповідно до п. 4 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про забезпечення реалізації житлових прав мешканців гуртожитків» від 4 вересня 2008 р. № 500-VI гуртожитки, включені до статутних капіталів товариств, створених у процесі приватизації (корпоратизації), у тому числі ті, що в подальшому були передані до статутних капіталів (фондів) інших юридичних осіб або відчужені в інший спосіб, передаються у власність територіальних громад відповідно до Загальнодержавної цільової програми передачі гуртожитків у власність територіальних громад з урахуванням особливостей, визначених цим Законом.

Майнова база територіальних громад поповнюється за рахунок передачі не тільки об'єктів державної власності, а й при передачі певних об'єктів (як правило, соціальної інфраструктури) з приватної власності або іншої недержавної власності. Так, відповідно до ч. 1 ст. 42 Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» не включаються до складу ліквідаційної маси банкрута об'єкти житлового фонду, в тому числі гуртожитки, дитячі дошкільні заклади й об'єкти комунальної інфраструктури, які в разі банкрутства підприємства передаються в порядку, встановленому законодавством, у комунальну власність відповідних територіальних громад без додаткових умов і фінансуються в установленому порядку. Оскільки банкрутом може бути не тільки державна або комунальна юридична особа, то відповідно до наведеної норми у власність територіальної громади можуть передаватися об'єкти, які не відносяться до публічної власності. Іншим прикладом є постанова Кабінету Міністрів України від 5 вересня 1996 р. № 1060 «Про поетапну передачу у комунальну власність об'єктів соціальної сфери, житлового фонду сільськогосподарських, переробних та обслуговуючих підприємств, установ і організацій агропромислового комплексу, заснованих на колективній та інших формах недержавної власності», в якій було визнано за необхідне провести безоплатну поетапну передачу в комунальну власність об'єктів соціальної сфери, житлового фонду разом з об'єктами інженерного забезпечення сільськогосподарських, переробних і обслуговуючих підприємств, установ і організацій агропромислового комплексу, заснованих на колективній та інших формах недержавної власності, що перебувають на їх балансі. Слід звернути увагу, що законодавством не визначено порядок передачі об'єктів у комунальну власність, але передача в державну або комунальну власність об'єктів права інших форм власності може регулюватися положеннями Закону України «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності», якщо інше не передбачено законом або рішеннями відповідних місцевих рад (ч. 3 ст. 1 Закону).

Слід розглянути також основні підстави *припинення права комунальної власності* (ст. 346 ЦК України).

Право власності територіальної громади припиняється з одночасним переходом цього права до іншої особи або без переходу права до іншої особи (споживання речі, її знищення внаслідок стихійного лиха тощо).

Підставами припинення права комунальної власності згідно з ч. 1 ст. 346 ЦК України є: відчуження територіальною громадою майна, у тому числі шляхом приватизації (ч. 5 ст. 3 Закону України «Про приватизацію державного і комунального майна» від 18 січня 2018 р. № 2269-VIII); знищення майна; припинення права власності на майно, яке за законом не може належати територіальній громаді; звернення стягнення на майно за зобов'язаннями територіальної громади.

Наведений перелік не є вичерпним, оскільки відповідно до ч. 2 ст. 346 ЦК України право власності може бути припинене в інших випадках, встановлених законом. Тут слід назвати передачу майна з комунальної до державної власності, добровільне об'єднання територіальних громад, передачу майна з комунальної у приватну власність. Наприклад, житловий комплекс багатоквартирного будинку передається в разі створення об'єднання співвласників багатоквартирного будинку (п. 2 Порядку передачі житлового комплексу або його частини з балансу на баланс, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 11 жовтня 2002 р. № 1521), земельні ділянки, на яких розташовані багатоквартирні будинки, а також належні до них будівлі, споруди й прибудинкова територія, передаються безоплатно співвласникам багатоквартирного будинку в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України (ч. 2 ст. 42 ЗК України). Спеціальною підставою припинення права комунальної власності є *списання майна, що є власністю територіальної громади*, у тому числі закріпленого за комунальними підприємствами, установами, організаціями. Специфікою списання майна комунальної власності є наявність локального нормативного регулювання, тобто майно підлягає списанню відповідно до вимог порядку (положення), затвердженого місцевою радою.

Органи місцевого самоврядування здійснюють повноваження щодо управління комунальною власністю, затверджуючи на сесіях рад нормативно-правові акти про списання комунального майна.

У цих актах органи місцевого самоврядування визначають вартісні показники, умови й перелік документів, необхідних для отримання згоди власника на списання майна, випадки списання комунального майна установами без дозволу органу місцевого самоврядування та інші обставини.

Список використаних джерел

1. Первомайський О. О. Участь територіальної громади у цивільних правовідносинах : монографія / О. О. Первомайський. — Харків : Страйд, 2005. — 184 с.
2. Апанасенко К. І. Право комунальної власності: господарсько-правовий аспект : монографія / К. І. Апанасенко. — Київ : Слово, 2010. — 259 с.
3. Набуття та припинення права власності в Україні (проблеми теорії та практики) : монографія / за заг. ред. В. В. Луця. — Київ, 2013.
4. Кухарев О. Є. Правова природа переходу відумерлої спадщини у власність територіальної громади / О. Є. Кухарев // Право України. — 2013. — № 10. — С. 218–225.
5. Серебровский В. И. Избранные труды по наследственному и страховому праву / В. И. Серебровский. — 2-е изд., испр. — М., 2003. — С. 244.
6. Хаскельберг Б. Л. Правовая природа перехода выморочного наследства к публичным образованиям / Б. Л. Хаскельберг, В. В. Ровный // Сборник статей в честь 60-летия Е. А. Крашенинникова : сб. науч. ст. / отв. ред. П. А. Варул ; Яросл. гос. ун-т им. П. Г. Демидова. — Ярославль : ЯрГУ, 2011. — С. 171–193.
7. Жилинкова И. В. Современные тенденции развития наследственного законодательства Украины / И. В. Жилинкова // Гражданское законодательство. Статьи. Комментарии. Практика. — Алматы, 2010. — Вып. 35. — С. 52.
8. Бичкова С. С. Процесуальний порядок визнання спадщини відумерлою [Електронний ресурс] / С. С. Бичкова // Приват. право і підприємництво. — 2015. — Вип. 14. — С. 51–55. — Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Prip_2015_14_14.
9. Ухвала колегії суддів Судової палати у цивільних справах Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 11 травня 2011 р. Справа № 6-2682св10 [Електронний

- ресурс] // Єдиний державний реєстр судових рішень України. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/15729185>.
10. Печений О. П. Спори про спадщину / О. П. Печений. – Харків : Фактор, 2013. – 256 с. – (Серія «Судова практика і коментарі»).
11. Постанова колегії суддів Другої судової палати Касаційного цивільного суду у складі Верховного Суду від 03 березня 2018 року. Справа № 493/1092/15-ц. Провадження № 61-1508св17 [Електронний ресурс] // Єдиний державний реєстр судових рішень України. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/73304710>.

О. П. Печеный

Некоторые проблемы возникновения и прекращения права коммунальной собственности

В статье освещены проблемы, связанные с возникновением и прекращением права коммунальной собственности. Анализируются отдельные основания, которые имеют значение для формирования коммунальной собственности. Определены особенности, правовая природа и последствия выморочного наследства. Приводится судебная практика по делам о признании наследства выморочным.

Ключевые слова: право коммунальной собственности, выморочное наследство, гражданские правоотношения.

O. Pecheny

Some problems of origin and stopping of right of communal ownership

In the article Problems in connection with an origin and stopping the communal (municipal) ownership's right are analysed.

Separate grounds which matter for forming community property are analysed. Features, legal nature and consequences of the escheated inheritance, are determined.

At the special grounds the right of communal ownership can arise up: on an unpractical thing on a find; on the neglected home zone; as a result of confession of escheated inheritance; as a result of transfer rableness of property from a public or private domain.

In the article the problems of the property's transfer from state in communal property and proper mechanism are analysed.

In the article the author suggests to differentiate legal facts – grounds of origin of public and communal domain.

The grounds of origin of the communal ownership's right are analysed.

The property base of territorial societies is filled up due to the transmission not only objects of public domain but also at the transmission of certain objects (as a rule social infrastructure) from a peculiar or other non-state property.

On occasion not only the objects of public but also private domain can be passed in community property. Thus the order of assignation is not certain a law in community property, that can generate the problems in juridical practice.

Judicial practice is brought in matters about confession of inheritance escheated.

Key words: *communal ownership's right, escheated inheritance, civil legal relationships.*

УДК 347.91.95:34.01

DOI: 10.31359/1993-0941-2018-35-188

О. В. Колісник, кандидат юридичних наук,
асистент кафедри цивільного процесу
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого

Проблеми інтерпретації принципу верховенства права в цивільному судочинстві

Висвітлено окремі аспекти тлумачення й застосування принципу верховенства права в цивільному судочинстві. Визначено особливості співвідношення цього принципу з принципом законності, пропорційності й правової визначеності в ракурсі цивільної юрисдикції. Встановлено роль досліджуваного принципу на сучасному етапі розбудови правової держави в Україні.

Ключові слова: *верховенство права, принцип законності, принцип пропорційності, принцип правової визначеності, правова держава, право на суд, цивільне судочинство.*

Питання сутності та змісту верховенства права набули особливої актуальності із затвердженням у 2015 р. Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки (далі – Стратегія), а також із прийняттям змін до цивільного процесуального законодавства у 2017 р. Ця проблематика досліджувалася такими науковцями, як

Ю. В. Баулін, Д. Д. Луспеник, І. О. Ізарова, С. П. Погребняк, Н. Б. Писаренко, Т. А. Цувіна та ін. Стратегія проникнута ідеєю верховенства права, проте залишаються невирішеними окремі аспекти тлумачення й застосування цього принципу, співвідношення та взаємодії з іншими принципами цивільного судочинства, механізми його реалізації.

Завданням цієї статті є дослідження сутності й складових елементів принципу верховенства права, ступеня його нормативної конкретизації та механізму дії під час здійснення цивільного судочинства на сучасному етапі розбудови правової держави в Україні в умовах євроінтеграції.

На сьогодні особливого значення набувають питання інтерпретації й реалізації принципу верховенства права в правовій державі в ракурсі співвідношення цих категорій з точки зору їх сутності та змісту. Проводячи історичний дискурс концепцій верховенства права і правової держави, О. О. Фаст наголошує, що «традиційна для країн континентальної Європи політико-правова концепція правової держави наповнюється новим змістом, починає позначати державу, яка діє не лише через прийняті нею закони, а й забезпечує основні невідчужувані права та свободи, під час здійснення своїх владних повноважень керується безпосередньо правом» [9]. Аналізуючи підсумковий документ конференції людського виміру ОБСЄ 1990 р., Ю. В. Баулін вказує, що правова держава означає не лише формальну законність, яка забезпечує регулярність і послідовність у досягненні і підтримці демократичного порядку, а й справедливість, засновану на визнанні та повному прийнятті людської особистості як найвищої цінності та яка гарантується інститутами, що забезпечують її якнайповніше вираження [1, с. 19]. Спираючись на рішення Венеціанської Комісії, автор наголошує: «Під поняттям верховенства права розуміється чітка й передбачувана правова система, за якої кожен громадянин має право на гідне, рівноправне й розумне ставлення відповідно до закону з боку всіх осіб, які володіють владою, а також має можливість оскаржити їхні рішення в незалежних і неупереджених судах у межах

справедливого судового розгляду» [1, с. 19]. Як бачимо, позиції європейських інституцій засновані на співвідношенні й ототожненні категорій правової держави й верховенства права через загальнолюдський вимір, основою якого є людина, її гідність, повага до людської особистості, можливість отримання судового захисту, справедливість.

Як правильно зазначають І. Г. Орловська й О. О. Фаст, основною проблемою, пов'язаною із практичним застосуванням зазначеного принципу, є певна його невизначеність, оскільки під «правом» в цьому контексті розуміється, в першу чергу, право неписане, мовчазне, яке не має чіткого матеріального вираження, воно має надто складну й багатогранну сутність, що унеможливує надання йому матеріальної форми шляхом вираження в логічних поняттях і створення писаного «кодексу», який би охоплював повний обсяг такого «надпозитивного» права [5, с. 32]. Проаналізувавши доповідь Венеціанської комісії 2011 р. з питань розуміння верховенства права, Н. Б. Писаренко стверджує, що верховенство права панує там, де владні інституції керуються в своїй діяльності низкою чітко виражених правил, кожне з яких саме по собі є принципом, а значить, бажаним є закріплення кожного з них у законі із подальшим його власним тлумаченням [6, с. 138].

Враховуючи багатогранність і багатоаспектність принципу верховенства права, можна стверджувати, що цей принцип при здійсненні правосуддя в цивільних справах є тим концептуальним фундаментом, на якому, з одного боку, базуються і реалізуються інші принципи цивільного судочинства, такі, як правова визначеність, законність, неупередженість суду і його об'єктивність, обов'язковість рішень суду, а з другого боку, він є однією з фундаментальних засад, покладених в основу права на суд, забезпечення й реалізація якого є стратегічним напрямком розбудови правової держави. На думку Д. Д. Луспеніка, верховенство права може розглядатися як універсальний стандарт правотворчості й правозастосування, що складається із вимог формального та субстантивного характеру й на забезпечення якого спрямована низка правових принципів, наприк-

лад принцип правової визначеності, принцип пропорційності, принцип незалежності [4, с. 11–12]. Також варто погодитися з Т. А. Цувіною, яка вважає, що «право на суд можна розглядати як певний еквівалент верховенства права у цивільному судочинстві, його транспозицію» [10, с. 999].

У цьому аспекті досить доречним є дослідження проблематики співвідношення принципу законності й принципу верховенства права при здійсненні цивільного судочинства. Згідно зі змінами до Конституції України від 2 червня 2016 р. [8] із засад правосуддя виключено принцип законності, що, з одного боку, підтверджує прагнення держави до підтримання верховенства права й утвердження правової держави, а з другого боку, показують певне протиставлення «верховенства права» й «законності». У ракурсі пов'язаності принципів законності й верховенства права погоджуємося з Д. Луспеником, який зазначає, що верховенство права передбачає визначеність законом обсягу правового розсуду й способу його здійснення, а також наявність засобів юридичного захисту від свавільного втручання публічної влади в здійснення гарантованих прав [4, с. 14], наголошуючи, що Європейський суд з прав людини (далі – ЄСПЛ) розглядає законність в аспекті дотримання конвенційних прав і визначає її не лише як дотримання усіх норм матеріального та процесуального права (формальний аспект), а й висуває якісні вимоги, яким має відповідати певний «закон», щоб він міг вважатися законом у контексті верховенства права (змістовний аспект) [4, с. 15, 16]. Дійсно, діяльність органів публічної влади, і зокрема органів правосуддя, повинна мати окреслене законом підґрунтя, яке в правовій державі має відповідати праву. М. Козюбра влучно зауважує, що права людини є безпосередньо діючим правом і можуть застосовуватись «*contra legem*» – всупереч закону, якщо закон суперечить фундаментальним правам людини: не відображає природно-правові начала; не відповідає загально визнаним міжнародно-правовим принципам [3, с. 92]. Водночас варто підкреслити, що здійснити однозначну й автентичну інтерпретацію змісту ідеї верховенства права в національній та європейській правовій

традиції досить складно через те, що англійське слово «law» може перекладатися і як «право», і як «закон», англійське слово «legal» – і як «правовий», і як «законний».

У доповіді Генерального Секретаря Ради Європи зазначається, що законність і правова визначеність є взаємозалежними цінностями, які є основою верховенства права [12, р. 24]. Далі, спираючись на висновки Європейської Комісії за демократію через право, він наводить ключові правові й інституційні компоненти цих принципів. Ось деякі з них: ідея законності зводиться до обмеженості влади законом, але й допускаються винятки в дуже вузьких випадках, держава діє на основі й відповідно до закону; концепт правової визначеності передбачає, що 1) закони є ясними і точними, що дозволяють індивідуумам обирати власну поведінку; 2) подібні судові справи вирішуються у подібний спосіб; 3) судова практика послідовна й узгоджена; 4) остаточні рішення національних судів не ставляться під питання тощо [12, р. 24]. Як бачимо, європейська доктрина також підкреслює різноманітну функціональну й фундаментальну цінність верховенства права як для розуміння сутності інших правових інститутів, таких як законність, правова визначеність, так і для забезпечення й захисту загально визнаних прав людини.

З точки зору складності тлумачення змісту принципу верховенства права, а також права на доступ до суду є досить цікавою справа *Zubac v. Croatia (no. 40160/12)*, в якій 11 жовтня 2016 р. Палата ЄСПЛ чотирма суддями проти трьох постановила, що в цій справі Верховний Суд тлумачив відповідні процесуальні норми стосовно цінності предмета спору в надмірно формальній манері, і визнала, що Верховний Суд діяв усупереч загальному принципу процесуальної справедливості, який властивий п. 1 ст. 6 Конвенції, посягнувши на право заявника на доступ до суду [13]. Проте вже 6 березня 2017 р. Велика Палата ЄСПЛ прийняла вимогу Хорватського уряду і 5 квітня 2018 р. прийняла рішення, яким постановила, що не було порушення п. 1 ст. 6 Конвенції, оскільки застосування законодавчо встановленої межі для звернення зі скаргою до Верховного Суду є законною

й обґрунтованою процедурною вимогою. Таке обмеження також переслідувало законну мету дотримання верховенства права й належного здійснення правосуддя. ЄСПЛ підкреслив, що дотримання формалізованих правил цивільного процесу, за допомогою яких сторони вирішують цивільні суперечки, є цінними й важливими, оскільки вони можуть обмежувати судовий розсуд, запобігати свавіллю, забезпечувати ефективне вирішення спору та судовий розгляд упродовж розумного строку й забезпечення правової визначеності й поваги до суду. Водночас ЄСПЛ наголошує, що надмірний формалізм може суперечити вимозі забезпечення практичного та ефективного права на доступ до суду відповідно до п. 1 ст. 6 Конвенції, що зазвичай трапляється у випадках особливо суворі побудови процесуальних правил, що перешкоджає розгляду позову заявника по суті, із супутнім ризиком порушити його право на ефективний судовий захист. Крім того, ЄСПЛ визнав питання «правової визначеності» та «належного здійснення правосуддя» двома центральними елементами для визначення різниці між надмірним формалізмом та прийнятним застосуванням процедурних формальностей, зазначивши, що право доступу до суду порушується, коли правила перестають служити цілям правової визначеності й належного здійснення правосуддя та утворюють певний бар'єр, який перешкоджає процесуальному розгляду справи заявника компетентним судом [13]. Такі висновки ЄСПЛ додатково підтверджують існування проблеми неоднозначного тлумачення принципу верховенства права. Це означає, по-перше, неможливість поелементного формалізованого закріплення цього принципу у вигляді конкретних норм, по-друге, виявлення його змісту можливе лише шляхом інтегрального аналізу норм процесуального законодавства, і, по-третє, застосування зазначеного принципу характеризується ситуативністю і залежить від конкретних обставин. Дискусійним в аспекті інтерпретації та імплементації принципу верховенства права залишається питання межі між надмірним формалізмом, необхідністю неухильного дотримання процесуального закону (в значенні дотримання законності) та допустимими (доречними, прийнятними) процедурними

формальностями. У зв'язку з викладеним вартою уваги в науковому сенсі є проблема співвідношення верховенства права і допустимості чи недопустимості застосування процесуального закону за аналогією. Слід звернути увагу на те, що ст. 10 ЦПК називається «Верховенство права і законодавство, відповідно до якого суд вирішує справи», в якій чітко визначена можливість аналогії лише матеріального права. І дійсно, порушення норм процесуального права є обов'язковою підставою для скасування рішення суду першої інстанції апеляційним судом (ч. 4 ст. 367, частини 2 і 3 ст. 376 ЦПК). Судові рішення підлягають обов'язковому скасуванню судом касаційної інстанції з направленням справи на новий розгляд, якщо наявні такі порушення норм процесуального права, як «справу розглянуто і вирішено неповноважним складом суду», «в ухваленні судового рішення брав участь суддя, якому було заявлено відвід, і судом касаційної інстанції визнано підстави про відвід обґрунтованими» й інші, чітко визначені підстави (ч. 1 ст. 411 ЦПК). Підставою для скасування судового рішення й направлення справи на новий розгляд є також порушення норм процесуального права, що унеможливило встановлення фактичних обставин (ч. 3 ст. 411 ЦПК).

Як бачимо, на сьогодні порушення законодавчо прописаних процедур відправлення судочинства (навіть якщо припустити, що вони не відповідають загальнолюдським, ціннісним аспектам права) призводить до наслідком скасування рішення суду судом вищої інстанції. І лише норми матеріального права залишають свободу вибору суддею варіантів вирішення справи, спираючись на аналогію закону чи аналогію права, що передбачені ч. 9 ст. 10 ЦПК. Водночас проаналізуємо, наприклад, п. 2 ч. 3 ст. 389 ЦПК, яким передбачено, що не підлягають касаційному оскарженню судові рішення в малозначних справах, окрім випадків, якщо касаційна скарга стосується питання права, яке має фундаментальне значення для формування єдиної правозастосовчої практики (підп. «а») або справа викликає значний суспільний інтерес чи має виняткове значення для учасника справи, який подає касаційну скаргу (підп. «в»). Аналіз цієї

норми надає можливість говорити про «широке тлумачення процесуальних норм», можливо, навіть певною мірою про «аналогію процесуального закону», що є досить дискусійним.

На сьогодні принцип верховенства права в його інтегративному значенні набуває визначального значення при проведенні судово-правової реформи й кардинальної трансформації цивільного процесуального законодавства. Електронне судочинство, принцип пропорційності, положення щодо досудового врегулювання спору, спрощене позовне провадження — ці новели ЦПК концептуально стали віддзеркаленням субстантивної природи верховенства права (пріоритетності основоположних прав людини), а екзистенційно є його формальним аспектом. Як зазначалося вище, інтегративна інтерпретація принципу верховенства права дозволяє включити до його змісту й принцип пропорційності. ЦПК зазначає, що відповідно до принципу пропорційності суд визначає в межах, встановлених ЦПК, порядок здійснення провадження в справі, враховуючи: завдання цивільного судочинства; забезпечення розумного балансу між приватними й публічними інтересами; особливості предмета спору; ціну позову; складність справи; значення розгляду справи для сторін, час, необхідний для вчинення тих чи інших дій, розмір судових витрат, пов'язаних із відповідними процесуальними діями тощо (ст. 11 ЦПК). Як бачимо, суд на власний розсуд розкриває зміст таких оціночних понять, як «розумний баланс», «складність справи», «значення розгляду справи для сторін» тощо, керуючись суб'єктивним уявленням про справедливість, раціональність і співрозмірність. У своєму дослідженні С. Погребняк наголошує на існуванні так званого тесту на пропорційність, згідно з яким на першому етапі суд повинен встановити, що владними діями виявилось обмежене певне право; на другому етапі влада повинна продемонструвати суду, що вона переслідувала певну легітимну мету й що обмеження було пропорційне цій меті [7, с. 51]. Таким чином, цілком логічним є застосування принципу пропорційності в адміністративному судочинстві, юрисдикція якого поширюється, зокрема, на захист приватних інтересів від дій чи бездіяльності суб'єктів владних

повноважень. Проекція ж цього принципу на площину цивільного судочинства має свої особливості. Аналізуючи принцип пропорційності в цивільному процесі, І. Ярошенко зауважує: «ЦПК України покладає на учасників процесу процесуальні обов'язки із вчинення певних дій або утримання від них. Такі обов'язки покладаються на особу не лише в інтересах її самої (приватний інтерес), а й в інтересах здійснення правосуддя (публічний інтерес)» [11, с. 24]. Аналіз чинного цивільного процесуального законодавства дозволяє зробити висновок, що окремими аспектами, які формують зміст принципу пропорційності при здійсненні цивільного судочинства, можна назвати регламентування: спрощеного і загального позовного провадження (ч. 2 ст. 19 ЦПК), положення про співрозмірність складності (значущості) справи і часу її вирішення (ч. 4 ст. 19 ЦПК), переліку дій, які суд може визнати як зловживання процесуальними правами (ст. 44 ЦПК), положення про попереднє визначення, забезпечення та попередню оплату суми судових витрат (статті 134, 135 ЦПК), про співрозмірність витрат на оплату послуг адвоката зі складністю справи, витраченим на виконання робіт часом і обсягом цих робіт (ч. 4 ст. 137 ЦПК) тощо. І. О. Ізарова визначає принцип пропорційності цивільного судочинства як загальну вимогу, що забезпечує право сторін процесу визначити порядок розгляду справи відповідно й співрозмірно розміру позовних вимог судовим витратам, які вони очікують понести, та можливого строку розгляду справи судом [2, с. 129]. Загалом, його впровадження покликане ефективніше забезпечити досягнення цілей цивільного процесу в ракурсі справедливого, неупередженого, своєчасного розгляду справи, а відповідно й забезпечити верховенство права при розгляді й вирішенні справ цивільної юрисдикції.

Таким чином, принцип верховенства права є визначальним концептом трансформування цивільного процесуального законодавства як одного з основних шляхів розбудови правової держави в Україні. Такі новели цивільного процесуального законодавства, як регламентація верховенства права як базового

принципу здійснення цивільного судочинства, впровадження електронного судочинства, закріплення принципу пропорційності, спрямовані на утвердження загальнолюдських цінностей і забезпечення основоположних прав людини шляхом створення механізмів ефективного захисту й відновлення порушених прав, утвердження пріоритетності прав людини через відповідні категорії справедливості й співрозмірності. Принцип законності як складовий елемент верховенства права має фігурувати в національному законодавстві на рівні Конституції й галузевого законодавства, але тлумачитися з огляду на практику ЄСПЛ як дотримання органами державної влади наданих їм повноважень, які окреслені якісними правовими законами, чим забезпечуватиметься баланс між процесуальним формалізмом і процесуальною справедливістю.

Список використаних джерел

1. Баулін Ю. Принцип верховенства права у рішеннях Конституційного Суду України / Ю. Баулін // Вісн. Конституц. Суду України. – 2017. – № 1. – С. 18–26.
2. Ізарова І. О. Принцип пропорційності у цивільному процесі ЄС та перспективи його запровадження в цивільному процесі України / І. О. Ізарова // Наук. вісн. Ужгород. нац. ун-ту. Серія: Право. – 2016. – Вип. 37, т. 1. – С. 127–130.
3. Козюбра М. Правовий закон: проблема критеріїв / М. Козюбра // Вісн. Акад. прав. наук України. – 2003. – № 2 (33) – № 3 (34). – С. 83–96.
4. Луспенік Д. Верховенство права – «новий» старий принцип цивільного судочинства: співвідношення із принципом законності / Д. Луспенік // Право України. – 2017. – № 8. – С. 9–20.
5. Орловська І. Г. Значення принципу верховенства права в сучасному демократичному суспільстві / І. Г. Орловська, О. О. Фаст // Порівн.-аналіт. право. – 2016. – № 2. – С. 30–33.
6. Писаренко Н. Б. Верховенство права в адміністративному судочинстві: від доктринальної ідеї до практичної імплементації / Н. Б. Писаренко // Вісн. Нац. акад. прав. наук України. – 2018. – Т. 25, № 1. – С. 134–145.
7. Погребняк С. Принцип пропорційності у судовій діяльності / С. Погребняк // Філософія права і загал. теорія права. – 2012. – № 2. – С. 49–55.

8. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) : Закон України від 2 черв. 2016 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2016. – № 28. – Ст. 532.
9. Фаст О. Верховенство права та правова держава: генеза і співвідношення концепцій [Електронний ресурс] / О. Фаст // Нац. юрид. журн.: теория и практика. – Режим доступу: <http://www.jurnaluljuridic.in.ua/archive/2017/2/8.pdf>.
10. Цувіна Т. А. Право на суд у цивільному судочинстві у світлі вимог основоположного принципу верховенства права / Т. А. Цувіна // Правова доктрина – основа формування правової системи держави : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., присвяч. 20-річчю НАПрН України та обговоренню п'ятитом. моногр. «Правова доктрина України» (Харків, 20–21 листоп. 2013 р.) / Нац. акад. прав. наук України. – Харків, 2013. – С. 998–1000.
11. Ярошенко І. Принцип пропорційності у цивільному процесуальному праві: забезпечення балансу публічного і приватного інтересів / І. Ярошенко // Право України. – 2017. – № 8. – С. 21–26.
12. State of democracy, human rights and the rule of law. A security imperative for Europe: Report by the Secretary General of the Council of Europe. Council of Europe. – [S. l. : s. n.], 2016. – 102 p.
13. Zubacv. Croatia (no. 40160/12, apr. 2018) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.echr.coe.int/sites/search_eng/pages/search.aspx#%7B%22fulltext%22%3A%22Zubac%22%7D.

Е. В. Колесник

**Проблеми інтерпретації принципу верховенства права
в гражданском судопроизводстве**

Освещены отдельные аспекты толкования и применения принципа верховенства права в гражданском судопроизводстве. Определены особенности соотношения этого принципа с принципом законности, пропорциональности и правовой определенности в ракурсе гражданской юрисдикции. Установлена роль исследуемого принципа на современном этапе формирования правового государства в Украине.

Ключевые слова: *верховенство права, принцип законности, принцип пропорциональности, принцип правовой определенности, правовое государство, право на суд, гражданское судопроизводство.*

O. Kolisnyk

The problems of the interpretation of rule of law in civil procedure

The article covers certain aspects of the interpretation and the enforcement of the rule of law principle in civil legal proceedings. The problems of rule of law

in the administration of justice were discovered in publications of J. V. Baulin, D. D. Luspenik, T. A. Tsuvina, and others. However, the issue of the relationship between the rule of law and the law-based state, elements of this principle remain unresolved.

This work reveals that European institutions (Council of Europe, OSCE, the Venice Commission) positions are based on the identification of the law-based state and rule of law through the universal values, such as human dignity, respect for human person, justiciability of the rights, fairness. The European doctrine emphasizes the diverse functional and fundamental value of rule of law as an understanding of the essence of other legal institutions, such as legality, legal certainty, and for the delivering and protection of human rights.

The author argues that this principle in the administration of justice in civil proceedings is the conceptual foundation on which, on the one hand, other principles of civil proceedings, such as legal certainty, legality, proportionality, are based and implemented, and on the other hand, it is a fundamental one of the basis of the right to a court that is inherent in a law-based state.

The principle of legality as a constituent element of the rule of law has to appear in national legislation at the level of the Constitution and sectoral legislation, but it is to be interpreted in the light of the practice of the ECHR as the observance by the state authorities of the powers given to them. They are outlined by high-quality legal laws, which will ensure a balance between procedural formalism and procedural justice. The author concludes that the principle of proportionality is appropriate in administrative proceedings, which jurisdiction extends, in particular, to protect private interests from acts or inactivity of the public authorities. This principle in civil proceedings has its own peculiarities. In general, its implementation is intended to ensure the achievement of the goals of the civil process more effectively in the light of a just, impartial and timely case processing, and, accordingly, to ensure rule of law in case processing and resolution in civil jurisdiction.

The article emphasizes that a clear and authentic interpretation of the content of the idea of the rule of law in the national and European legal tradition is difficult due to the different translation of the English words 'law' and 'legal' into Ukrainian.

On the basis of an analysis of the ECHR judgment in Zubac v. Croatia (no. 40160/12, April 5, 2018) conclusions are made about the existence of a problem of ambiguous interpretation of the rule of law principle, the impossibility of elemental formalized consolidation of this principle in the form of specific norms. Its

contents disclosure is possible only through an integrated analysis of the rules of procedural legislation. This principle implementation is characterized by situation and depends on specific circumstances. The issue of the interpretation and implementation of the rule of law principle is debatable as the question of the boundary between excessive formalism, the necessity of strict adherence to the procedural law (in the sense of observance of legality) and permissible (appropriate, acceptable) procedural formalities. The issue of the relationship between rule of law and the admissibility or inadmissibility of the application of the procedural law by analogy is being discussed. On the one hand, it is noted that the violation of the rules of procedural law is a compulsory basis for the annulment of the decision of the court of first instance by the appellate court (Section 4 of Article 367, Sections 2 and 3 of Article 376 of the Code of Civil Procedure). Judicial decisions are subject to mandatory cancellation by the court of cassation with the referral of the case for a fresh consideration, if there are clearly stipulated violations of procedural law in the law (Section 1 of Article 411 of the Code of Civil Procedure). This confirms the inadmissibility of the analogy of the procedural law. On the other hand, the analysis of Paragraph 2 of Section 3 of Article 389 of Code of Civil Procedure makes it possible to talk about 'a broad interpretation of procedural rules', may even be to some extent about the 'analogy of the procedural law', which is quite controversial.

The article sum up that the rule of law principle is the defining concept of transforming civil procedural legislation as one of the main ways of building the law-based state in Ukraine.

Key words: *the rule of law, the principle of legality, the principle of proportionality, the principle of legal certainty, the law-based state, the right to a court, civil procedure.*

УДК 342.92

DOI: 10.31359/1993-0941-2018-35-201

І. В. Костенко, кандидат юридичних наук,
науковий співробітник НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування
НАПрН України

Особливості запобігання та протидії корупції на публічній службі в аспекті діяльності Національного антикорупційного бюро України

У статті досліджується діяльність Національного антикорупційного бюро України як провідного державного органу, котрий було створено після Революції Гідності для очищення влади від корупції заради побудови й розвитку успішного суспільства та ефективної держави. Крім того, для забезпечення на публічній службі всебічної прозорості й відкритості, акцентується увага на необхідності посилення громадського контролю.

Ключові слова: *корупція, публічна служба, запобігання корупції, протидія корупції, юридична відповідальність, корупційні ризики, антикорупційний потенціал, Національне антикорупційне бюро України.*

Відомим є те, що корупція не являє собою лише правову проблему, оскільки її характер містить доволі чіткі визначені соціально-політичні риси, внаслідок чого вона знаходить свій вияв у діяльності органів державної влади. Цілком логічним ре-

зультатом таких діянь стає породження глибокої недовіри громадян до держави в цілому. Покладаючи всю відповідальність за власну економічну безпеку на абстрактне поняття, у цьому випадку «державу», наглядним стає замкнуте коло щодо неспроможності розв'язання цього завдання. Бажання саме такого результату очікує «держава» – розповсюдження серед населення та цілком усвідомленого прийняття ним розуміння безвихідності подібної ситуації, а також закоренілого встановлення ролі «жертви ситуації» серед громадян.

Маючи за мету проаналізувати останні статистичні положення щодо явища корупції, ми отримуємо деякі труднощі у процесі реалізації цього завдання, оскільки одним із ускладнювальних факторів такого заходу є її латентний характер. Крім того, з науково-практичного погляду, оцінка масштабів корупції і її наслідків за допомогою використання мережі Інтернет як основного засобу масових експертних соціологічних опитувань має відносно велику похибку у визначенні результатів. Проте абсолютною реальністю є факт її існування й широке застосування в процесі вирішення професійних і повсякденних питань.

Метою цієї статті є встановлення чіткого розуміння щодо основних проблемних питань відносно корупції в аспекті діяльності публічних службовців, лобіювання думки щодо необхідності усвідомленого розвитку у громадян відповідальності за власну економічну безпеку й популяризацію такого мислення серед мас населення, тобто не перекидання усієї «провини» на державу та на «важкі часи», а формування т. зв. «європейського мислення», внаслідок засвоєння якого Україна дійсно зможе перейти на європейські засади публічного врядування. Одним із провідних державних органів, котрий здатен скоригувати наявне становище в зазначеному напрямку, є Національне антикорупційне бюро України. Наразі це відносно новий орган у правоохоронній системі України, створений після Революції Гідності для очищення влади від корупції заради побудови й розвитку успішного суспільства та ефективної держави.

У країнах ЄС вже відбулось утвердження стандартів професіоналізму, відповідальності й компетентності службовців у системі органів публічної влади. Досвід європейських країн свідчить про доцільність перенесення трудових відносин державного службовця із публічно-правової сфери (держава-державний службовець) до публічно-приватної (комерційна основа із наявністю громадської), особливо корисним це може виявитися з огляду на розвиток місцевого самоврядування та його спроможностей щодо комунального господарювання (делеговані повноваження).

Перенесення трудових відносин державного службовця в публічно-приватну сферу надало б змогу впровадити професійну відповідальність і посилити етичну складову діяльності, оскільки вони ґрунтуються на добровільності дотримання цих стандартів. Статус державного службовця має на меті забезпечити сувору відповідальність саме через покладення на таких осіб повноважень з виконання функцій держави, що уможливорює посилення дисциплінарної відповідальності, виконавської дисципліни.

Важливим заходом запобігання виявам корупції на державній службі є формування професійної етики, фіксація основних стандартів етичної поведінки, очікуваної від державних службовців. Саме тому доцільним є запровадження відповідних кодексів для різних органів державної влади, зважаючи на специфіку їх діяльності. Зазначена практика отримала позитивні результати в окремих країнах. Так, у Великобританії Комітетом зі стандартів публічної сфери свого часу було оприлюднено «Сім принципів публічної сфери», які було включено до кодексів поведінки різними державними органами, установами й організаціями. Нова Зеландія ухвалила у 1998 р. Загальнонаціональний кодекс поведінки, де наведено очікувані норми професійної поведінки державних службовців. Кожному державному органу було рекомендовано розробити галузеві правила поведінки відповідно до норм, встановлених Загальнонаціональним кодексом [1].

Ураховуючи положення чинного законодавства України в сфері запобігання й протидії корупції, суб'єктами цих заходів

на державній службі слід визнати такі категорії осіб: 1) Президента України, Верховну Раду України, Кабінет Міністрів України, органи прокуратури України (зазначені суб'єкти здійснюють свої повноваження в межах покладених на них Конституцією України обов'язків); 2) спеціально уповноважений орган з питань запобігання та протидії корупції; 3) спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції, які в межах своєї компетенції безпосередньо здійснюють заходи щодо виявлення, припинення й розслідування корупційних правопорушень. Такими суб'єктами можуть бути органи прокуратури, Національної поліції, Національне антикорупційне бюро України, Національне агентство з питань запобігання корупції; 4) інші суб'єкти, на яких законом покладено участь у запобіганні, виявленні, здійсненні заходів щодо припинення корупційних правопорушень, відновленні порушених прав чи інтересів держави, а також в інформаційному й науково-дослідному забезпеченні здійснення заходів щодо запобігання й протидії корупції в міжнародному співробітництві в цій сфері. До таких суб'єктів відносяться: уповноважені підрозділи органів виконавчої влади; місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування; підприємства, установи, організації незалежно від підпорядкованості й форми власності, їх посадові особи, а також громадяни, об'єднання громадян за їх згодою [2].

Особливу увагу варто приділити відносно новоствореній державній установі, котра наділена спеціальними уповноваженнями, – Національному антикорупційному бюро України (далі – НАБУ). Так, ураховуючи положення Закону «Про Національне антикорупційне бюро України», НАБУ є державним правоохоронним органом, на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування й розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових.

Завданням НАБУ є протидія кримінальним корупційним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та є загрозою національній безпеці.

НАБУ діє на підставі таких основних принципів, як: верховенство права; повага та дотримання прав і свобод людини і громадянина; законність; безсторонність і справедливість; незалежність Національного бюро та його працівників; підконтрольність і підзвітність суспільству та визначеним законом державним органам; відкритість для демократичного цивільного контролю; політична нейтральність і позапартійність; взаємодія з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями.

Ураховуючи положення ст. 16 Закону «Про Національне антикорупційне бюро України» [3], можемо зазначити основні заходи, які належать до їх зобов'язань: здійснення оперативно-розшукової діяльності з метою попередження, виявлення, припинення й розкриття кримінальних правопорушень, віднесених законом до його підслідності, а також в оперативно-розшукових справах, витребуваних від інших правоохоронних органів; здійснення досудового розслідування кримінальних правопорушень, віднесених законом до його підслідності, а також проведення досудового розслідування інших кримінальних правопорушень у випадках, визначених законом; вжиття заходів щодо розшуку та арешту коштів та іншого майна, які можуть бути предметом конфіскації або спеціальної конфіскації в кримінальних правопорушеннях, віднесених до підслідності Національного бюро; здійснення діяльності щодо зберігання коштів та іншого майна, на яке накладено арешт; взаємодія з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування та іншими суб'єктами для виконання своїх обов'язків; здійснення інформаційно-аналітичної роботи з метою виявлення та усунення причин і умов, що сприяють вчиненню кримінальних правопорушень, віднесених до підслідності Національного бюро; забезпечення особистої безпеки працівників Національного бюро та інших визначених законом осіб; захист від протиправних посягань на осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві, у підслідних йому кримінальних правопорушеннях; забезпечення на умовах конфіденційності й добровільності співпраці з особами, які повідомляють про корупційні правопорушення; звітування

про свою діяльність у порядку, визначеному цим Законом, та інформування суспільства про результати своєї роботи; здійснення міжнародного співробітництва в межах своєї компетенції відповідно до законодавства України та міжнародних договорів України.

Статтею 17 Закону «Про Національне антикорупційне бюро України» закріплено перелік прав Національного бюро, до яких відносяться такі права: порушувати оперативно-розшукові справи на підставі постанови, що затверджується начальником відповідного підрозділу Національного бюро, та здійснювати на підставах і в порядку, встановлених законом, гласні та негласні оперативно-розшукові заходи; за рішенням Директора Національного бюро, погодженим з прокурором, НАБУ має право витребувати від інших правоохоронних органів оперативно-розшукові справи й кримінальні провадження, що стосуються кримінальних правопорушень, віднесених законом до підслідності Національного бюро, та інших кримінальних правопорушень, які не відносяться до його підслідності, але можуть бути використані з метою попередження, виявлення, припинення та розкриття кримінальних правопорушень, віднесених законом до його підслідності; крім того, за рішенням керівника структурного підрозділу Національного бюро можуть витребувати й одержувати в установленому законом порядку у вказаному в запиті вигляді та формі від інших правоохоронних та державних органів, органів місцевого самоврядування інформацію, необхідну для виконання обов'язків Національного бюро, у тому числі відомості про майно, доходи, видатки, фінансові зобов'язання осіб, які ними декларуються у встановленому законом порядку, відомості про використання коштів Державного бюджету України, розпорядження державним або комунальним майном.

Національне бюро за зверненням відповідного суб'єкта може продовжити строк надання інформації на строк не більше двох календарних днів. Ненадання Національному бюро на його запит інформації, надання звідомо недостовірної інформації чи інформації не в повному обсязі, порушення встановлених

законом строків її надання, повідомлення третіх осіб стосовно того, що про них збирається така інформація, забороняються й тягнуть за собою відповідальність, передбачену законом.

Національне бюро в порядку, визначеному законодавством, має прямий доступ до автоматизованих інформаційних і довідкових систем, реєстрів та банків даних, держателем (адміністратором) яких є державні органи або органи місцевого самоврядування, користується державними, у тому числі урядовими засобами зв'язку і комунікацій, мережами спеціального зв'язку та іншими технічними засобами. Крім зазначеного, НАБУ має можливість ознайомлюватися в державних органах, органах місцевого самоврядування із документами й іншими матеріальними носіями інформації, необхідними для попередження, виявлення, припинення та розслідування кримінальних правопорушень, віднесених законом до підслідності Національного бюро, у тому числі такими, що містять інформацію з обмеженим доступом; знайомитися на підставі рішення Директора Національного бюро або його заступника, погодженого з прокурором, отримувати від банків, депозитарних, фінансових та інших установ, підприємств та організацій незалежно від форми власності інформацію про операції, рахунки, вклади, правочини фізичних та юридичних осіб, яка необхідна для виконання обов'язків Національного бюро.

Отримання від банків інформації, яка містить банківську таємницю, здійснюється в порядку й обсязі, визначених Законом України «Про банки і банківську діяльність» [4] з урахуванням положень цього Закону, а отримання від Центрального депозитарію цінних паперів, Національного банку України й депозитарних установ інформації, що міститься в системі депозитарного обліку цінних паперів, – в порядку й обсязі, встановлених Законом України «Про депозитарну систему України» [5] з урахуванням положень цього Закону. Також НАБУ має право щодо безперешкодного потрапляння до державних органів, органів місцевого самоврядування й зон митного контролю; використання з подальшим відшкодуванням завданих збитків транспортних засобів, які належать фізичним та юридичним

особам для проїзду до місця події, припинення кримінального правопорушення, переслідування й затримання осіб, які підозрюються у їх вчиненні, доставлення до закладів охорони здоров'я осіб, що потребують екстреної медичної допомоги; НАБУ має право надсилати державним органам, органам місцевого самоврядування обов'язкові до розгляду пропозиції й рекомендації щодо усунення причин і умов, які сприяють вчиненню кримінальних правопорушень, віднесених до підслідності Національного бюро, а також отримувати від цих органів протягом 30 днів інформацію про розгляд таких пропозицій і рекомендацій; здійснювати співробітництво з фізичними особами, у тому числі на договірних засадах, дотримуючись умов добровільності та конфіденційності цих відносин, матеріально й морально заохочувати осіб, які надають допомогу в попередженні, виявленні, припиненні і розслідуванні кримінальних правопорушень.

У цілях оперативно-розшукової й слідчої діяльності НАБУ може створювати інформаційні системи та здійснювати оперативний облік в обсязі і порядку, передбачених законодавством; зберігати, носити та застосовувати вогнепальну зброю й спеціальні засоби, а також застосовувати заходи фізичного впливу на підставах і в порядку, передбачених Законом України «Про Національну поліцію»: видавати в разі наявності небезпеки для життя і здоров'я особам, взятим під захист, відповідно до законодавства зброю, спеціальні засоби індивідуального захисту та сповіщення про небезпеку; здійснювати правове співробітництво із компетентними органами іноземних держав, міжнародними організаціями з питань проведення оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування на підставі законів та міжнародних договорів України; одержувати у вигляді довідки від органів прокуратури України та Міністерства юстиції України у триденний строк матеріали, отримані (надані) у рамках надання міжнародної правової допомоги, які стосуються фінансових і корупційних кримінальних правопорушень; виступати як представник інтересів держави під час розгляду у закордонних юрисдикційних органах справ про розшук, арешт, конфіскацію та

повернення в Україну відповідного майна, захист прав та інтересів держави з питань, які стосуються виконання обов'язків Національного бюро, а також залучати з цією метою юридичних радників, зокрема іноземних; порушувати питання щодо створення спеціальних умов (у тому числі щодо засекречування перебування, здійснення заходів безпеки, поміщення в окремому приміщенні) в ізоляторах тимчасового тримання та установах попереднього ув'язнення для осіб, які співпрацюють із Національним бюро [6].

Отже, реалізація державно-управлінських владних повноважень часто супроводжується можливістю використовувати владу й повноваження у власних інтересах. Корупція як зловживання посадовою особою своїм службовим становищем спричиняє безумовну шкоду інтересам держави й суспільства, проте Україна вільно і впевнено крокує в правильному напрямку. Звісно, важко наразі, та й не зовсім доцільно говорити про швидкі результати в питанні щодо нівелювання корупційного становища, але важливим є вже те, що державою створюються необхідні висококваліфіковані органи, основною діяльністю яких і є розв'язання цієї проблеми, прискорити вирішення якої можна шляхом одночасного поєднання з активною громадською діяльністю.

Виходячи із вищезазначеного переліку основних прав та обов'язків НАБУ, враховуючи доволі цікаву формулу визначення корупції, автором якої є Р. Клітгаард [7], на думку якого, корупція = монополізм + дефіцит + свобода дій – контроль, ми можемо стверджувати про можливість реального покращення нинішнього становища в корупційній сфері. Звісно, недоцільним є надання НАБУ визначення плацебо й перенесення на нього усієї відповідальності у вирішенні корупційних питань, але разом із посиленням громадського контролю, усвідомленості й обізнаності абсолютно реальними є відновлення довіри громадян та інститутів громадянського суспільства до органів державної влади й органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб внаслідок їх ефективної, кваліфікованої та сумлінної праці, спрямованої на реалізацію законних інтересів, прав і свобод людини й громадянина.

Список використаних джерел

1. Кононенко С. Я. Шляхи вдосконалення боротьби з корупцією в ОВС України / С. Я. Кононенко // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика) : наук.-практ. журн. / Координац. ком. по боротьбі з корупцією і орг. злочинністю при Президентіві України, Міжвідом. н.-д. центр. – 2007. – № 17. – С. 185–193.
2. Державна антикорупційна політика і запобігання та протидія корупції на публічній службі в органах державної влади і органах місцевого самоврядування : монографія / Т. Е. Василевська, В. Ф. Нестерович. – Київ : Ліра-К : НАДУ, 2016. – 524 с.
3. Про Національне антикорупційне бюро України [Електронний ресурс] : Закон від 14.10.2014 № 1698-VII / Верхов. Рада України. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1698-18/page>.
4. Про банки і банківську діяльність [Електронний ресурс] : Закон від 07.12.2000 № 2121-III / Верхов. Рада України. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2121-14>.
5. Про депозитарну систему України [Електронний ресурс] : Закон від 06.07.2012 № 5178-VI / Верхов. Рада України. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5178-17>.
6. Про Національну поліцію [Електронний ресурс] : Закон від 02.07.2015 № 580-VIII / Верхов. Рада України. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/go/580-19>.
7. Психология коррупционного поведения государственных служащих : монография / О. В. Вановская. – М. : Юрайт, 2018. – 251 с.

И. В. Костенко

**Особенности предотвращения и противодействия
коррупции на публичной службе в аспекте деятельности
Национального антикоррупционного бюро Украины**

В статье исследуется деятельность Национального антикоррупционного бюро Украины как ведущего государственного органа, который был создан после Революции Достоинства для очищения власти от коррупции ради построения и развития успешного общества и эффективного государства. Кроме того, для обеспечения на публичной службе всесторонней прозрачности и открытости акцентируется внимание на необходимости усиления общественного контроля.

Ключевые слова: коррупция, публичная служба, предотвращение коррупции, противодействие коррупции, юридическая ответственность, коррупционные риски, антикоррупционный потенциал, Национальное антикоррупционное бюро Украины.

I. Kostenko

Features of prevention and opposition of corruption in Public service across the aspects of activity of the National anti-corruption bureau of Ukraine

The article examines the activities of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, as the leading state body that was created after the Revolution of Virtue to cleanse the authorities of corruption for the sake of building and developing a successful society and an effective state. In addition, to ensure full transparency and openness at the public service, emphasis is placed on the need to strengthen public control.

It is well-known that corruption is not only a legal problem, since its nature has rather clear defined socio-political features, as a result of which it finds its wide manifestation in the activities of public authorities. The logical result of such acts is the creation of a deep mistrust of citizens towards the state as a whole. Therefore, by imposing all responsibility for its own economic security on the abstract concept, in this case, the «state», the closed circle of inability to resolve this task becomes a supervisory one. The desire for such a result is expected by the «state» – distribution among the population and a well-informed acceptance of the understanding of the hopelessness of such a situation, as well as the hard-line determination of the role of «victim of the situation» among the citizens.

In the EU countries, approval of standards of professionalism, responsibility and competence of employees in the system of public authorities has already taken place. The experience of European countries testifies to the expediency of transferring the civil servant's labor relations from the public-law sphere (state-public servant) to the public-private (commercial basis with the presence of the public), this may prove particularly useful in view of the development of local self-government and its capacity for communal management (delegated authority).

The transfer of the civil servant's labor relations to the public-private sphere would enable the introduction of professional responsibility and strengthen the ethical component of the activity, since they are based on voluntary compliance with these standards. The status of a civil servant is aimed at ensuring strict liability precisely by imposing on such persons powers to perform the functions of the state, which makes it possible to increase disciplinary liability, executive discipline.

The purpose of this article is to establish a clear understanding of the main problem issues regarding corruption in the aspect of the activities of public servants, lobbying for the idea of a conscious development of citizens' responsibility for their own economic security and popularization of such thinking among the

masses, that is, not transferring all «fault» to the state and in «difficult times», and the formation of the so-called «European thinking», which, as a result of which Ukraine will really be able to move to European principles of public governance. The National Anti-Corruption Bureau of Ukraine is one of the leading state bodies that is able to correct the existing situation in the above-mentioned direction. At the moment, this is a relatively new body in the Ukrainian law enforcement system created after the Revolution of Virtue to cleanse power from corruption in order to build and develop a successful society and an effective state.

It is well known with the strengthening of public control, awareness, it is absolutely realistic to restore the trust of citizens and institutions of civil society to the bodies of state power and local self-government, their officials and officials, as a result of their effective, qualified and honest work aimed at realizing legitimate interests, rights and freedoms of people and citizen. .

Key words: *corruption, public service, prevention of corruption, anti-corruption, legal liability, corruption risks, anti-corruption potential, National Anti-Corruption Bureau of Ukraine.*

УДК 342.25(44)

DOI: 10.31359/1993-0941-2018-35-213

О. А. Гончаренко, кандидат юридичних наук,
доцент кафедри державного будівництва
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого

Конституційно-правова модель місцевого управління у Франції

Розглянуто сутність конституційно-правової моделі місцевого управління у Франції. Визначено роль місцевого управління на різних ланках адміністративно-територіального поділу. Висвітлено специфіку взаємовідносин між територіальними колективами та між територіальними колективами й представниками центральних органів влади на місцях. Розкрито тенденції розвитку організації влади на місцях на сучасному етапі у Франції.

Ключові слова: Франція, децентралізація влади, конституційно-правова модель, територіальні колективи, місцеве управління, організація влади на місцях.

Конституційна реформа щодо децентралізації влади в Україні триває. Її впровадження висвітлює низку нагальних питань, пов'язаних із формуванням територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування, наданням їм організаційно-правової та матеріально-фінансової самостійності, реаліза-

цією потреб населення й підвищенням якості публічних послуг, що надаються на місцевому рівні. Відповідно до Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (2014 р.) у результаті конституційно-правових змін має сформуватися ефективна територіальна система органів місцевого управління для забезпечення сталого соціально-економічного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць [1]. Докорінна проблема вітчизняної конституційної реформи – пошук найоптимальнішої моделі територіальної організації влади, а відтак – й утвердження нової ролі місцевого самоврядування – особливої форми управління, в якій органічно поєднуються інтереси держави й громади [2].

Інтеграція українського суспільства в європейську спільноту й запровадження зазначених реформ з децентралізації публічної влади зумовлює проведення глибокого науково-теоретичного осмислення як позитивного, так і негативного зарубіжного досвіду становлення та функціонування децентралізованої моделі влади в провідних європейських демократичних країнах. З огляду на це вважаємо, що унікальний досвід діяльності місцевого управління у Франції може бути корисним для України.

Серед досліджень останніх років, у яких розглянуто децентралізацію публічної влади в зарубіжних європейських країнах, й зокрема у Франції, треба зазначити, що здебільшого українські вчені (С. Г. Сербогіна, І. І. Бодрова, П. М. Любченко, В. Ф. Погорілко, Е. В. Талапінова, К. І. Пахорукова та ін.) у своїх ґрунтовних працях акцентують увагу на різноманітних аспектах організації та діяльності місцевих органів влади в європейських країнах і в Україні. Цікавими є й роботи зарубіжних вчених. Так, німецькі дослідники В. Хельмут та Г. Букерт розглянули особливості територіальної та функціональної децентралізації у Франції [3]. Англійський вчений В. Шмидт у своїй праці розглянув реформи децентралізації у Франції протягом 1982–1986 рр. [4]. Разом з тим в українській правовій науці проблеми взаємодії державно-локальних відносин у сфері децентралізації влади у Франції поки ще системно та всебічно не вивчено.

Метою статті є аналіз сучасних підходів щодо впровадження оптимальної моделі децентралізації влади в Україні з використанням європейського досвіду, на прикладі Французької республіки.

У Конституції 1958 р. основи правового регулювання статусу місцевих органів влади були дуже стисло закріплені в розділі «Про територіальні колективи». Так, ст. 72 Конституції зазначила, що територіальними колективами Республіки є комуни, департаменти, регіони, адміністративно-територіальні утворення з особливим статусом і заморські території [5]. Слово «колектив» у цьому випадку означає особливе соціально-політичне утворення, яке включає в себе як населення, так і органи влади.

Детально правовий статус територіальних колективів був урегульований низкою нормативно-правових актів дещо пізніше, в межах реформи з децентралізації системи управління у Франції. Однією з головних цілей цієї реформи була модернізація адміністративної системи, зокрема на місцевому рівні, через підвищення її здатності відповідати на щоденні потреби населення і сприяння та підтримки місцевих проектів економічного розвитку [6]. Одним з таких актів є прийнятий 2 березня 1982 р. Закон № 82-213 «Про права та свободи комун, департаментів та регіонів» (закон Дефера) [7], який визначив принципи функціонування територіальних громад.

28 березня 2003 р. за ініціативою уряду було прийнято Конституційний закон № 2003-276 «Про децентралізовану організацію Республіки», який вніс зміни до Конституції 1958 р. у сфері організації та діяльності територіальних колективів у Франції. Документ підтвердив децентралізовану організацію управління у Франції, закріплену в Конституції 1958 р., пряму демократію на місцевому рівні, фінансову самостійність територіальних громад і статус заморських громад. Важливим моментом було підтвердження статусу регіону як такої самої повноправної громади, як департамент і комуна, й більш чітке визначення його фінансових повноважень [8].

Відповідно до Декрету Президента Республіки № 2008-1078 від 22 жовтня 2008 р. у Франції було створено Комітет з реформи територіальних колективів, основним завданням якого було

розмежування компетенції органів на рівні департаментів і регіонів. Результатом роботи Комітету стала поява значної кількості законопроектів, основним з яких було прийняття Загального Кодексу територіальних колективів (далі – Кодекс), який детально регулює питання місцевого самоврядування у Франції. Так, нова редакція ст. L1111-4 Кодексу передбачає, що повноваження територіального колективу кожного рівня визначаються тільки законом і лише законом можуть бути встановлені винятки з цього правила [9]. При цьому виконання аналогічних повноважень заборонене. Таким чином, кожен рівень самоврядування має свою «ексклюзивну» компетенцію. На сьогодні Кодекс є основним документом, який регулює правовий статус територіальних колективів у Франції.

Доволі складною є адміністративно-територіальна структура Франції: окрім визначених у Конституції територіальних колективів – комун, департаментів, регіонів, адміністративно-територіальних утворень з особливим статусом і заморських територій, вона включає також кантони й округи, які по суті є історико-географічними адміністративно-територіальними одиницями, що фактично лише територіально обмежують сферу діяльності деяких спеціальних адміністративних органів влади й використовуються виключно як округи для виборів. Проте необхідно враховувати, що, окрім них, у Франції існує низка інших спеціальних округів – військових, судових, шкільних тощо, межі яких не завжди збігаються з межами адміністративно-територіальних одиниць [10].

Основною метою реформи децентралізації влади у Франції було надання трьом рівням територіального поділу (комунам, департаментам і регіонам) високого ступеня автономії в управлінні власними справами. Визнання права на самоуправління в територіальних колективах у поєднанні з наявністю представників держави (префектів), що мають наглядові повноваження за діяльністю останніх, є на сьогодні основною характерною рисою моделі місцевого самоврядування у Франції.

Компетенція місцевих органів влади визначається через негативне регулювання: місцева влада може вчиняти будь-які дії,

які не є компетенцією інших органів влади й не заборонені законом, для задоволення потреб своєї території [10]. У Франції це питання регулюється Конституцією 1958 р. та Законом «Спільні положення та відносини між державою, комунами, департаментами та регіонами» від 2 березня 1982 р. [7]. В основу розмежування компетенції органів публічної адміністрації покладено конституційний принцип, згідно з яким територіальні колективи мають право приймати рішення в межах компетенції, що може бути надана їм на їх рівні. Відповідно до ч. 3 ст. 72 Конституції територіальні колективи володіють «регламентарною владою при здійсненні своєї компетенції». Щоправда, відповідно до ч. 4 ст. 72 Конституції при дотриманні умов, передбачених органічним законом, територіальні колективи та їх об'єднання можуть виходити за межі предмета відання, що входить до їх компетенції, за умови дотримання вимог щодо недопущення при цьому порушення принципів реалізації певної публічної свободи чи гарантованого конституційного права. Разом з тим, якщо для здійснення якого-небудь повноваження необхідні спільні дії декількох адміністративно-територіальних утворень, законом може бути дозволено одному з них організувати умови їх спільної діяльності [5].

Комуна є низовою ланкою територіального устрою країни, це найменша територіальна складова одиниця у Франції, яка має власний представницький орган — муніципальну раду, кількість членів у якій залежить здебільшого від чисельності населення комуни. Термін повноважень муніципальних рад становить 6 років. Члени ради обираються прямим голосуванням. Кандидатами у члени ради можуть бути, окрім громадян Франції, іноземці та громадяни Європейського Союзу, які постійно проживають на території комуни. Виконавчий орган муніципальної ради — це мер та його заступники.

Комуни у Франції є єдиними адміністративно-територіальними одиницями, на території яких відсутні державні владні органи. Це означає, що фактично представництво державної влади на території комуни здійснюється мером одночасно з його посадою голови муніципальної ради. Проте на практиці мер має

обмежені повноваження в цій сфері, бо більшість функцій належать саме муніципальній раді як територіальному колективу.

Рада є незалежною в прийнятті рішень. Право скасування й визнання рішень незаконними належить виключно адміністративним судам.

Муніципальні ради комун можуть бути розпущені тільки в разі їх неспроможності до управління діяльністю комуни. Розпуск здійснюється указом президента Франції за схваленням Радою міністрів. Нова рада обирається достроковими виборами не пізніше, ніж через два місяці. На час до обрання питання управління комуною покладаються на спеціальну комісію в складі від 3-х до 7-ми осіб (залежно від чисельності населення комуни), яка призначається префектом департаменту, до складу якого входить комуна [11].

Компетенція комуни максимально розширена. Так, до її відання належать питання – у сфері фінансів: право прийняття бюджетів, вирішення питань про необхідність позик, затвердження звітів щодо використання бюджетних коштів, надання допомоги комунальним та приватним підприємствам на конкурсних засадах, право отримання місцевих податків та зборів(загалом близько сорока податків) [9]. Особливістю є те, що право отримання доходу поширюється лише на наявні податки, тобто до компетенції комун не належить право встановлення, зміни чи скасування останніх. Проте відання ради поширюється на затвердження ставок таких податків. У сфері розпорядження майном, містобудування й управління суспільним життям такі питання, як: прийняття рішень щодо купівлі-продажу, надання в оренду майна комуни, передання майна комун у громадську власність; визначення напрямів і принципів містобудування, управління торговими ринками, забезпечення належного стану місцевих доріг і шляхів сполучення, водопостачання; обслуговування закладів початкової освіти, здійснення планування та сертифікації земельних ділянок тощо.

До повноважень мера належать представницькі повноваження, делеговані повноваження від ради муніципалітету, а також управлінські повноваження, такі як керівництво му-

ніципальними службами, призначення управлінського персоналу, видання дозволів на будівництво тощо. Мер комуни несе особисту відповідальність за забезпечення безпеки громадян, керівництво роботою виконавчого апарату, чистоту території комуни. У разі перевищення мером своїх повноважень чи інших незаконних дій до нього може бути застосована процедура усунення з посади, яка тотожна процедурі розпуску ради муніципалітету. За рішеннями мера ради здійснюється державний (представниками органів виконавчої влади) й адміністративний (судовий) нагляд [9].

Середньою адміністративно-територіальною одиницею є департамент. Він є основним адміністративно-територіальним утворенням у Франції. Станом на 2017 р. територія Франції поділена на 101 департамент (96 метропольних і 5 заморських). Департаменти поділяються на округи, а останні – на кантони. На рівні департаменту публічна влада представлена інститутом місцевого самоврядування у вигляді Генеральної ради й інститутом державної виконавчої влади в особі префекта.

Відповідно до ст. L3121-2 Загального кодексу про територіальні колективи ст. L. 191 та ст. L.192 Виборчого кодексу Французької Республіки генеральні радники обираються у виборчих кантонах-округах строком на шість років. Кандидати повинні брати участь у виборах парами. У кожній парі обов'язково має бути один кандидат чоловічої статі й один кандидат жіночої статі.

Президент Генеральної ради обирається на першому засіданні з числа депутатів абсолютною більшістю голосів на шість років. Він є виконавчим органом департаменту, здійснює підготовку й виконання рішень генеральної ради. Президент є розпорядником видатків департаменту, управляє майном департаменту, представляє інтереси ради в інших інстанціях, у тому числі в суді. Він є очільником департаментських служб, керує дорожньою поліцією й поліцією портів, здійснює загальне керівництво пожежною службою. Президент Генеральної ради може делегувати здійснення частини своїх функцій віце-президентам. Таким чином, президент ради виконує одночасно дві

базові функції: очолює представницький орган і є одноосібним органом загальної компетенції, яку здійснює за допомогою Постійної комісії.

Відповідно до останніх змін до Загального кодексу про територіальні колективи 1996 р., на департаменти покладається здійснення повноважень у таких сферах, як: соціальна допомога, облаштування й утримання територій, освіта та культура.

Можна виокремити основні питання, вирішення яких здійснюється виключно Генеральною радою. До них слід віднести затвердження бюджету й звіту про його виконання, визначення політики розвитку департаменту, визначення ставок внутрішніх податків департаменту, створення громадських служб департаменту й установа загальних правил їх функціонування, прийняття рішень щодо всього майна департаменту (придбання, використання, відчуження майна) та ін.

Регіони є територіальними громадами верхнього рівня у системі місцевого самоврядування Франції. Вони утворюються, виходячи з географічного, історичного, економічного принципів, а інколи через політичну доцільність. У 2015 р. Парламент Франції прийняв Закон «Про скорочення регіонів, регіональних та відомчих виборах і про внесення змін у виборчий календар» № 2015-29 від 16 січня 2015 р. (набув чинності 1 січня 2016 р.), який скоротив кількість регіонів у французькій метрополії з 22 до 13 відповідно [12].

Керівництво регіонами здійснюється через регіональні ради, які обираються також строком на шість років. До складу регіону зазвичай входить близько чотирьох-восьми департаментів. Керівництво Регіональної ради очолює президент, який обирається загальними зборами й представляє виконавчу владу регіону. Одночасно президент ради очолює й керує регіональною адміністрацією.

До компетенції Регіональної ради зокрема належить: затвердження бюджетів регіонів, призначення органів виконавчої влади регіонів, створення служб адміністрації, ухвалення програм і регіональних планів розвитку, прийняття рішень щодо надання регіональних субсидій іншим органам влади, розподіл

державних субсидій на потреби регіонів, прийняття й впровадження житлово-будівельних програм тощо.

Прийняті нормативні акти, програми й рішення регіональних рад є обов'язковими для виконання лише для самих регіонів, окрім випадків, коли відповідно до Загального кодексу територіальних колективів їх рішення поширюються й на інших суб'єктів права. Треба зазначити, що основною сферою діяльності регіонів є економічний розвиток відповідної території. Всі місцеві органи влади мають вплив на економіку своєї місцевості, проте лише регіон «координує на своїй території процеси економічного розвитку територіальних громад та їхніх об'єднань» [13]. Регіональна влада після узгодження позицій із департаментами, комунами та об'єднаннями комун затверджує схему регіонального економічного розвитку на п'ять років. Це робиться для координації спільних дій у питанні економічного розвитку, зростання рівню економіки в регіоні, а також для підвищення інвестиційної привабливості певної території.

Можливість спільної діяльності між територіальними колективами у Франції законодавець обмежив вимогою в Конституції щодо неможливості здійснення опіки одного адміністративно-територіального утворення над іншим. Кодекс територіальних колективів Франції у ст. L1111-3 закріплює: «Розподіл повноважень між муніципалітетами, регіонами не може призвести до того, що одна громада встановить контроль та панування над іншими» [9]. Це означає, що серед трьох ланок адміністративного поділу Франції немає вищої чи такої, що має перевагу, поділ території стосується суто адміністративно-територіального аспекту охоплення територій держави, а не функціональних переваг та управлінських повноважень. Взаємодія всіх ланок базується на принципі рівності.

Не менш цікавою є діяльність інституту префектури у Франції, який пройшов більш ніж двохсотлітню історію становлення. Протягом тривалого часу префект виконував подвійну функцію: був представником держави та здійснював повноваження виконавчого органу відповідної ради. Але під час реформи децентралізації, що почалася у 1982 р., було проведене повне відо-

кремлення органів місцевого самоврядування від місцевої державної адміністрації. З того часу повноваження, персонал і ресурси на виконання завдань ради департаменту або ради регіону були передані, як зазначалося, обраному радою президенту відповідної ради. Префект залишився виключно представником центрального Уряду, вищим адміністративним органом на відповідній території, наділеним загальними функціями й повноваженнями.

Префект представляє Уряд у цілому, Прем'єр-міністра, а також окремо кожного міністра. Це означає, що префект діє під безпосереднім їх керівництвом. Тільки він має право висловлюватися від імені держави перед органами місцевого самоврядування. Оскільки основна місія префекта – представництво держави на відповідній території, він призначається, як правило, з числа осіб, які не є постійними жителями саме цієї території. З цією ж метою застосовується і принцип ротації – префекти призначаються на 3 роки, з можливістю подовження мандата на 2 роки [14]. Державна служба у Франції побудована дуже сильно, логічно й системно. Це дійсно кар'єрна служба, де проходження по службі залежить винятково від освіти, стажу й досвіду. Призначають префекта, як правило, віком 40–45 років. Обирають кандидатуру на призначення, виходячи також із особистих рис характеру, а не тільки освіти й компетенції. Адже дуже важливою є прогнозована поведінка префекта та його можливості врегулювати ситуацію, а не її загострити [15].

Відповідно до ст. 72 Конституції на префектів покладаються обов'язки щодо забезпечення національних інтересів, адміністративного контролю й дотримання законів. Як зазначалось раніше, інститут префектури існує на рівні департаменту й на рівні регіону, в окрузі діє субпрефектура. На рівні комуни, як вказувалося, частину державних функцій здійснює мер і з питань цих функцій мер підпорядковується префекту (наприклад, організація виборів, видача посвідчень особи та паспортів тощо) [16].

Розглядаючи правовий статус префекта в департаменті, дослідники характеризують його як першу за ієрархією посадову особу [17]. Він втілює в життя урядову політику, здійснює нагляд

за виконанням у департаменті нормативних актів центральної влади, здійснює управління територіальними органами виконавчої влади. Однак деякі служби не контролюються префектом. Так, за межами його контролю функціонують служби міністерства оборони, фінансів, освіти, юстиції, а також інспекція праці. Префект є наглядовим органом по відношенню до органів місцевого самоврядування. Основні адміністративні акти передаються префекту й можуть бути ним оскаржені до адміністративного суду, при цьому він не має права відмінити чи змінювати акти органів місцевого самоврядування. Це є компетенцією тільки адміністративного суду [18].

Префект департаменту наділений спеціальними повноваженнями на випадок екстрених ситуацій. В разі оголошення надзвичайного стану префект департаменту може обмежувати або забороняти рух і переміщення осіб, створювати спеціальні зони з обмеженнями. З метою захисту громадського порядку в міру необхідності префект здійснює керівництво національною поліцією й жандармерією [16]. Отже, префект відповідає за захист населення в самому широкому сенсі слова.

Префект на регіональному рівні покликаний управляти й координувати впровадження політики центрального уряду, підтримувати адміністративну модернізацію та поліпшення відносин зі споживачами й органами місцевого самоврядування та іншими неконцентрованими службами, а також раціоналізувати використання приміщень адміністрацій і розподіл персоналу.

Таким чином, префекти у Франції розглядаються як професійні державні службовці, на яких покладено три види функцій: загальне управління, нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування, а також безпека й захист населення.

Отже, на підставі викладеного вище можна дійти таких висновків. Характеризуючи в цілому сучасну адміністративно-територіальну структуру Франції й організацію місцевого управління, можна відзначити, що її відрізняє: по-перше, незважаючи на реформи, доволі складна структура адміністративно-територіального поділу; по-друге, тенденція до подальшої децентралізації влади, що значно підвищує роль і значення

територіальних колективів щодо реалізації місцевих проєктів і рішенні місцевих справ; по-третє, взаємодії ланок місцевого самоврядування у Франції базується на принципах: рівності повноважень; взаємодопомоги; оптимально можливого розподілу функцій; невтручання в діяльність іншої ланки; по-четверте, інститут префектів і субпрефектів, незважаючи на суттєве послаблення їх повноважень у межах реформи децентралізації, зберігає значний вплив на організацію й діяльність органів місцевого самоврядування, відображаючи традицію французького унітаризму.

Список використаних джерел

1. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс] : розпорядж. Каб. Міністрів України від 1 квіт. 2014 р. № 333-р. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>.
2. Науменко Р. А. Перспективи використання європейського досвіду при впровадженні сучасної моделі децентралізації влади [Електронний ресурс] / Р. А. Науменко, В. В. Рильська // Державне управління: удосконалення та розвиток / Дніпропетров. держ. аграр.-екон. ун-т. – Дніпропетровськ, 2015. – № 9. – Режим доступу: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=902>.
3. Хельмут В. Организация государства во Франции и Германии: между территориальностью и функциональностью / В. Хельмут, Г. Буркерт // Вопр. гос. и муницип. упр. – 2007. – № 2–3. – С. 59–90.
4. Schmidt V. A. Democratizing France: The political and administrative history of decentralization / V. A. Schmidt. – Cambridge University Press, 2007. – 420 p.
5. La Constitution du 4 octobre 1958 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Constitution/Constitution-du-4-octobre-1958>.
6. Любченко П. М. Європейський досвід реформ місцевого самоврядування [Електронний ресурс] / П. М. Любченко // Європейський досвід удосконалення місцевого самоврядування / Нац. акад. прав. наук України, НДІ держ. буд-ва та місц. самоврядування. – Харків : Оберіг, 2012. – 57 с. – (Серія «Наукові доповіді»; вип. 3). – Режим доступу: http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/1783/1/DOPOVID_Lyubchenko.pdf.
7. Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions [Електронний ресурс]. – Режим до-

- ступу: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000880039>.
8. Маєв А. Децентралізація влади у Франції: досвід для України [Електронний ресурс] / Андрій Маєв. – Режим доступу: file:///C:/Users/ASUS/Downloads/apdyo_2012_3_25.pdf.
 9. Code général des collectivités territoriales. Version consolidée au 1 mai 2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070633>.
 10. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України [Електронний ресурс] / [О. М. Бориславська, І. Б. Заверуха, А. М. Школик та ін.]; Центр політико-прав. реформ. – Київ : Москаленко О. М., 2012. – 212 с. – Режим доступу: http://www.pravo.org.ua/files/ebook/Decentral_Power_web.pdf.
 11. Яцунська О. О. Огляд системи місцевого самоврядування Франції [Електронний ресурс] / О. О. Яцунська. – Режим доступу: <https://docviewer.yandex.ua/?url=http%3A%2F%2Flib.chdu.edu.ua%2Fpdf%2Fnaukpraci%2Fpolitics%2F1998%2F1-1-3.pdf&name=1-1-3.pdf&lang=uk&c=57074e5415a2>.
 12. Про скорочення регіонів, регіональні та відомчі вибори та про внесення змін до виборчого календаря [Електронний ресурс] : Закон № 2015-29 від 16.01.2015. – Режим доступу: legifrance.gouv.fr.
 13. Адміністративно-територіальний устрій Франції та взаємини регіонів із центром [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dialogs.org.ua/ru/cross/page11829.html>.
 14. Ганушак Ю. Префекти: уроки Франції для України / Юрій Ганушак. – Київ : ІКЦ «Легал. статус», 2015. – 44 с.
 15. Ткачук А. Французький досвід децентралізації очима вільними від захоплення. Інститут громадського суспільства [Електронний ресурс] / Анатолій Ткачук. 30.09.2016. – Режим доступу: http://www.csi.org.ua/france_decentralization/.
 16. Звіт Ради Європи щодо європейської практики та законодавчих рамок інституту префектів, порядку місцевого самоврядування в умовах надзвичайного стану [Електронний ресурс] : 17 верес. 2015 р. – Режим доступу: www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2015/10/ЗВІТ-РЕ_Щодо-Європейської-практики-та-законодавчих-рамків-інституту-префектів_CELGR-LEX-2_2015_.pdf.
 17. Грובה В. Система місцевого самоврядування: досвід для України [Електронний ресурс] / В. Грובה // Наук. вісн. Ужгород. нац. ун-ту. Серія «Право». – 2015. – Вип. 32, т. 1. – Режим доступу: <http://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/4606/1/.pdf>.
 18. Прадиус Л. Інститут префектов во Франції: опыт для Украины. [Електронний ресурс] / Л. Прадиус. – Режим доступу: <http://www.legeasiviata.in.ua/archive/2016/2-2/32.pdf>.

Е. А. Гончаренко

**Конституционно-правовая модель
местного управления во Франции**

В статье рассматриваются конституционно-правовые основы организации местного управления во Франции. Определена роль местного управления на разных уровнях административно-территориального деления, его задачи и компетенция. Раскрыты особенности конституционно-правового регулирования государственно-локальных отношений между представителями центральных органов власти на местах и территориальными коллективами Франции, а также непосредственно между разными уровнями административно-территориального деления. Отмечена тенденция к дальнейшей децентрализации власти, что значительно повышает роль и функции территориальных коллективов относительно реализации ими местных проектов и решения местных вопросов.

Ключевые слова: Франция, децентрализация власти, конституционно-правовая модель, территориальные коллективы, местное управление, организация власти на местах.

O. Goncharenko

Constitutional-legal model of local government in France

The article examines the essence of the constitutional and legal model of local governance in France. The features of the constitutional and legal regulation of the process of decentralization of power have been revealed, its purpose to modernize the administrative system by providing three levels of territorial division (communes, departments and regions) with a high degree of autonomy in the management of their own affairs especially at the local level, through increasing its ability to respond to daily needs of the population and promotion and support of local economic development projects. The recognition of the right to self-government in territorial communities coupled with the presence of representatives of the state (prefects) is the main feature of the model of local government in France today.

The article also highlights the specifics of state-local relations of territorial groups with representatives of central authorities in the local field, as well as territorial teams among themselves. It is determined that the interaction of the local government units in France is based on the principles of: equality of powers; mutual assistance; optimally possible distribution of functions. The

possibility of joint activities between territorial units in France is limited by the requirement in the Constitution on impossibility to exercise the custody of one administrative-territorial entity over another. The order of formation and competence of local authorities, role of local government at different levels of administrative-territorial division are determined in this article. It is noted that the basis for delimitation of the competence of public administration bodies is the constitutional principle according to which territorial groups have the right to make decisions within the competence that can be provided to them at their level. That is, the competence of local authorities is determined by negative regulation: local authorities can carry out any actions that are not the competence of other authorities and not prohibited by law, to meet the needs of their territory. The powers of the prefects are disclosed, on the basis of which it is concluded that the prefects in France are regarded as professional civil servants, who are assigned three functions: general management, supervision of the activities of local self-government bodies, as well as the security and protection of the population.

The general characteristics of the whole of the modern administrative-territorial structure of France and the organization of local government has provided an opportunity to reveal the features of the modern model of local government in France. Namely, firstly: despite the reforms, France has a rather complicated structure of administrative-territorial division; secondly, the tendency towards further decentralization of power that greatly enhances the role and importance of territorial teams in implementing local projects and in resolving local issues; thirdly, the institute of prefects and sub-prefects, despite the significant weakening of their powers under the decentralization reform, it retains a significant influence on the organization and activities of local self-government bodies, reflecting the tradition of French Unitarianism.

Key words: *France, decentralization of power, constitutional-legal model, territorial collectives, local government, organization of local power.*

УДК 34.023

DOI: 10.31359/1993-0941-2018-35-228

О. В. Соїч, аспірант НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України

Колективні суб'єкти як особливий різновид суб'єктів права

Статтю присвячено обговоренню сутності специфічних ознак і правової природи колективних суб'єктів права. Здійснено огляд сучасного стану наукових досліджень у цій сфері. Установлено, що в загальнотеоретичній площині зазначена проблематика не знайшла належного наукового розроблення. Визначено специфічні ознаки колективних суб'єктів як суб'єктів публічного права. Розглянуто елементи нормативно-правового регулювання деяких колективних суб'єктів публічного права.

Ключові слова: колективний суб'єкт права, юридична особа, правове регулювання, структура суб'єктів права, публічне право.

Розвиток соціальних відносин супроводжується оновленням ролі й правового статусу організацій, котрі входять до правової системи держави або є важливими суспільними інститутами. Як правило, законодавець, регулюючи їх діяльність, зосереджується на тих елементах правового статусу, які є найважливішими з точки зору об'єкта регулювання. Приналежність самих орга-

нізації до різних сфер суспільних відносин зумовлює відмінності в порядку створення й припинення, у визначенні прав та обов'язків, підстав і порядку відповідальності, у визначенні правового статусу та повноважень їх посадових осіб. У зв'язку з цим у правовій науці виникають значні розбіжності в підходах до тлумачення сутності й змісту колективних суб'єктів права.

Основу дослідження колективних суб'єктів права закладено в працях таких видатних зарубіжних і вітчизняних дослідників, як С. Алексєєв, Д. Бахрах, В. Копейчиков, В. Котюк, Дж. Локк, Ш. Монтеск'є, В. Нерсесянц, Ж.-Ж. Руссо, О. Скаун та ін. Останніми роками опубліковано праці таких дослідників, як О. Парашевіна, Т. Санжарук, Г. Чанишева, І. Доброход, О. Придачук, Т. Фурдик, Ю. Фролов та інших авторів, де проблематика колективних суб'єктів розглядається з точки зору конституційного, адміністративного, цивільного, трудового та інших галузей права. Унаслідок цього виникають галузеві відмінності в розумінні поняття та властивостей колективних суб'єктів права як правової категорії.

Віддаючи належне внеску дослідників, слід вказати на необхідність розвитку підходів до пізнання правової природи суб'єктів права, а також формування міжгалузевого підходу до тлумачення їх сутності, який би враховував головні прояви їх багатоманітності.

Метою статті є з'ясування ознак колективних суб'єктів як особливого різновиду суб'єктів права в правовому регулюванні та в загальнотеоретичних дослідженнях.

На сучасному етапі вивчення проблематики колективних суб'єктів права у вітчизняній науці можна виділити такі напрями досліджень:

– загальноправові, де сутність і зміст категорії колективного суб'єкта права досліджується за сукупністю ознак, притаманних їм в різних галузях права;

– спеціально-правові, де колективні суб'єкти досліджуються як учасники правовідносин у межах певної галузі, зокрема: конституційного, адміністративного, трудового, виборчого, інформаційного права.

Галузева спрямованість досить часто визначає перелік ознак, які виділяють дослідники, тож порівняння результатів загально-правових і спеціально-правових досліджень дозволить надати характеристику сучасного стану розвитку наукових досліджень у цій сфері.

Вивчаючи властивості індивідуальних і колективних суб'єктів права, Т. Санжарук узагальнює результати порівняння їх правової природи. Так, правовий статус колективного суб'єкта характеризується законодавчо закріпленими правами й обов'язками, чим відрізняється від індивідуального суб'єкта, який натомість володіє «набором прав, свобод, обов'язків». Ключовою категорією, яка характеризує правосуб'єктність колективного суб'єкта права є його компетенція, елементами якої є юридично визначені сфери й об'єкти впливу; повноваження як гарантована законом міра ухвалення рішень; цілі як довгострокова нормативна орієнтація; обов'язковість дій, якими відбувається забезпечення виконання цілей та завдань колективного суб'єкта [12, с. 124, 127].

Переконання О. Паращевіної підтверджують і розширюють наведене. Так, колективний суб'єкт одночасно із індивідуальним є ключовими елементами батьківської категорії «суб'єкт права», яку характеризує співвідношення між «феноменами правових цінностей; впливом на правові цінності; особами, які можуть чи здійснюють вплив на правові цінності». Автор підкреслює, що формування колективного суб'єкта, як і індивідуального зумовлене намаганням певного колективу чи суспільства взагалі реалізувати свій інтерес, втілити в життя певні права або необхідністю виконати окремі обов'язки. Проте, на відміну від індивідуального суб'єкта, реалізація прав відбувається через виділення, відокремлення частини правових якостей, властивостей, інших елементів правової особистості людини із подальшим їх об'єднанням у новій формі. Убачається, що саме цю «форму» наповнюють правовий статус, компетенція й повноваження колективного суб'єкта.

Виникнення колективного суб'єкта права передбачає існування відповідного нормативно-правового регулювання,

яким визначається доцільність та можливість реалізації колективних інтересів у певній сфері суспільних відносин, а також певної організації, на основі якої реалізовується така можливість.

Узагальненням наведених ознак є запропонована О. Паращевіною дефініція колективного суб'єкта права як «правової особи з колективною правовою формою організації, що набуває правосуб'єктності з моменту її визнання або реєстрації, засновниками (учасниками) якої можуть бути фізичні й юридичні особи, соціальні спільноти і їх об'єднання» [10, с. 652–656].

Проблематика правового статусу колективних суб'єктів права є актуальною й у галузі виборчого права, зокрема у зв'язку з необхідністю визначення ефективного механізму юридичного забезпечення виборчого процесу. Вивчаючи поняття, ознаки та структуру суб'єктів виборчого права, В. Яворський визначає колективні суб'єкти виборчого права як «організовані, відокремлені групи громадян, наділені правами виступати у виборчих правовідносинах єдиною персоніфікованою спільнотою». До числа таких таких суб'єктів автор відносить партії (блоки), виборчі комісії, засоби масової інформації, державні органи тощо. У числі спільних ознак колективних суб'єктів виборчого права визначаються: стійкість організаційної структури або постійність правових норм, які виокремлюють цю групу; наявність внутрішньої організації; наявність специфічних функцій і повноважень, притаманних спільноті як колективному суб'єкту [14, с. 48].

Важливими для розуміння багатоманітності правової природи колективних суб'єктів є їх ознаки в контексті виборчого процесу, охарактеризовані в конституційно-правовому дослідженні Л. Козодоя. Окрім загальної ознаки правосуб'єктності, на основі якої реалізуються права й досягаються цілі політичних партій, дослідник виділяє такі: а) висока концентрація зусиль для досягнення поставленої мети; б) безпосередня зацікавленість у доведенні виборчого процесу до логічного завершення [9, с. 5]. Убачається, що виділення таких властивостей зумовлені спробою автора підкреслити особливий характер впливу цілей

і засобів їх досягнення, обраних засновниками (посадовими особами партій) у виборчому процесі.

Внесок В. Кафарського в розвиток проблематики колективного суб'єкта полягає в осмисленні правової природи політичної партії як добровільного самоврядного громадського об'єднання й колективного суб'єкта державно-політичних відносин. Автор виділяє такі специфічні ознаки політичних партій: а) наявність прав і обов'язків перед суспільством; б) наявність динамічних (визначених політичним становищем партії) і статичних елементів правового статусу. Окремо слід звернути увагу на таку ознаку, як «вплив ідеологічного елементу на осмислене ставлення політичних партій і їх членів до реалізації своїх прав, виконання обов'язків, дотримання заборон, здійснення своїх завдань і функцій щодо інших суб'єктів конституційних відносин» [8, с. 6–7, 38].

З порівняння точок зору Л. Козодой і В. Кафарського вбачається, що однією з особливих ознак колективних суб'єктів є формування цілей їх діяльності під впливом: а) нормативно-правового регулювання (визначеної в законодавстві соціальної ролі політичної партії); б) певної ідеології суспільного розвитку; в) матеріальних і нематеріальних ресурсів, що знаходяться в розпорядженні партії й визначають зміст і характер її суспільно-політичної діяльності, спроможність впливу на політичний процес, участі її членів у здійсненні владних повноважень через діяльність у вищих державних органах.

Дослідження правового статусу вищих навчальних закладів у контексті проблематики регулювання їх організації та діяльності дозволило Ю. Фролову визначити такі специфічні ознаки:

1) наявність особливого механізму організаційного й виконавчо-розпорядчого впливу органів державної влади й публічного управління, який будується з урахуванням особливостей колективного суб'єкта (у контексті – вищого навчального закладу як об'єкта регулювання: мети утворення та діяльності, характеру завдань, функцій та повноважень);

2) притаманність суб'єктам навчально-виховного процесу й організаційно-штатній структурі закладу особливого статусу;

3) наявність особливої системи управління закладом;
4) необхідність отримання ліцензії для ведення статутної діяльності;

5) існування певного порядку вирішення внутрішньо-організаційних завдань, від яких залежить ведення статутної діяльності колективного суб'єкта (у контексті проблематики вищого навчального закладу – кадрових, економічних, організаційних) [13].

У наведеному переліку уточнюється ознака законодавчого визначення прав та обов'язків колективних суб'єктів. Зокрема, вбачається, що правосуб'єктність визначається не лише галузевою належністю колективного суб'єкта (у контексті – вищого навчального закладу), але й особливостями конкретного колективного суб'єкта (у контексті того, за якими певні аспекти функціонування закладу можуть вимагати особливої порядку регулювання, який відрізнятиме його від інших вищих навчальних закладів). Також привертає увагу ознака необхідності отримання ліцензії у встановленому порядку для ведення статутної діяльності, який виражає специфіку колективного суб'єкта як суб'єкта господарської діяльності.

Діяльність колективних суб'єктів права в сфері публічно-правових відносин регулюється Конституцією України й відповідними законодавчими актами. Загалом законодавець по-різному підходить до визначення організаційно-правових засад функціонування колективних суб'єктів права. Так, у ст. 75 Конституції України визначається, що парламентом є Верховна Рада України. У ч. 1 ст. 76 закріплюється її конституційний склад – 450 народних депутатів. Виклад сутнісних ознак колективних суб'єктів, які було виділено вище, обмежується переліком повноважень (завдань) цього органу у статтях 85, 87 Основного Закону.

Разом з тим парламент є складним колективним суб'єктом права, оскільки у його складі передбачається функціонування інших колективних суб'єктів – парламентських фракцій, слідчих комісій, комітетів, діяльність яких регулюється законами Укра-

їни «Про комітети Верховної Ради України» [3], «Про Регламент Верховної Ради України» [6] тощо.

Згідно зі ст. 113 Конституції України Кабінет Міністрів України визначається як вищий орган у системі органів виконавчої влади. Статті 116–117 містять перелік повноважень уряду; статті 118–119 характеризують вертикаль виконавчих органів на місцях (місцевих державних адміністрацій), їх функції й повноваження. Положення Закону України «Про Кабінет Міністрів України» розширюють і конкретизують конституційні норми про організаційно-правові засади діяльності уряду, місцевих адміністрацій та органів виконавчої влади [2].

Окремо слід звернути увагу на зміст і порядок затвердження Програми діяльності Кабінету Міністрів України як програмного документа (ст. 11 Закону), який систематизує й інтегрує цілі діяльності уряду та виконавчої вертикалі на основі узгоджених політичних позицій та програмних завдань коаліції депутатських фракцій. Цим забезпечується координація діяльності профільних міністерств у досягненні стратегічних пріоритетів розвитку держави. Кабінет Міністрів України є складним колективним суб'єктом права, при якому можуть створюватися консультативно-дорадчі органи (наприклад, чинний Офіс реформ [11]).

Аналіз інших нормативно-правових актів свідчить, що загальноприйнятим підходом є визначення того чи іншого колективного суб'єкта права у сфері державного управління як державного органу (підрозділу державного органу), уповноваженого виконувати певні функції у визначеній сфері (сферах) відання. Відмінності між ними виявляються через порядок створення (заснування), у питаннях підпорядкування (індивідуальному або вищому керівному колективному суб'єкту), порядку здійснення повноважень, виконання специфічних функцій і завдань.

Основи правового статусу колективних суб'єктів права у сфері місцевого самоврядування встановлюються нормами розділу XI Конституції України та Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [4]. У нормах Закону наведено визначення таких колективних суб'єктів права, як територіаль-

на громада, представницький орган місцевого самоврядування, районні й обласні ради, органи самоорганізації населення, асоціації органів місцевого самоврядування та їх добровільні об'єднання. Первинним суб'єктом місцевого самоврядування визначається територіальна громада села, селища, міста; інші органи й форми організації місцевого самоврядування утворюються (обираються) територіальною громадою. У Законі сформульовано основні принципи й механізми здійснення місцевого самоврядування колективними суб'єктами права (органами місцевого самоврядування) й індивідуальними (посадовими особами органів місцевого самоврядування та депутатами місцевих рад [7]). Депутати місцевих рад також можуть створювати при місцевих радах комісії й фракції, що дозволяє говорити про місцеві ради як складні колективні суб'єкти права.

Діяльність колективних суб'єктів права у сфері функціонування інститутів громадянського суспільства регулюється законами України «Про громадські об'єднання» [1] та «Про політичні партії в Україні» [5]. Для визначення поняття політичних партій і громадських організацій законодавець застосовує схожу формулу — «добровільне об'єднання громадян». Відмінності між ними полягають у нормативних вимогах до легітимізації такого об'єднання, а також сфери суспільних відносин, на які спрямовується діяльність цих об'єднань.

Так, політичні партії мають бути зареєстрованими згідно з законом; вони об'єднують «прихильників певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, що має своєю метою сприяння формуванню і вираженню політичної волі громадян». Політичні партії є ланкою механізму реалізації народовладдя через їх участь у виборах та інших політичних заходах.

У свою чергу, громадські організації створюються з метою «здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема, економічних, соціальних, культурних, екологічних, та інших інтересів». Відмінністю громадських організацій від інших розглянутих вище колективних суб'єктів права є можливість участі в них не лише фізичних, але й юридичних осіб приватного права.

Узагальнення всього наведеного дозволяє зробити такі висновки. Проблематика колективного суб'єкта права як об'єкта загальнотеоретичного дослідження на сучасному етапі не знайшла належного наукового розроблення. З одного боку, практично відсутні комплексні дослідження правового статусу й регулювання конкретних сферах суспільних відносин за участю колективних суб'єктів права. З другого боку, спостерігається якісний рівень розвитку правового регулювання публічно-правової сфери, що об'єктивно зумовлено перебігом процесів державотворення. Таким чином, виникають «прогалини» в науково-практичному пізнанні ролі колективних суб'єктів права в приватно- та публічно-правових відносинах. Унаслідок цього правове регулювання відносин за участю колективних суб'єктів права може виявитися неефективним через складність самого суб'єкта.

Перспективи подальших досліджень убачаємо в проведенні ґрунтовного загальнотеоретичного дослідження правової природи колективних суб'єктів права з метою врахування специфіки суб'єкта в різних сферах суспільних відносин і виявлення недоліків у правозастосовній практиці.

Список використаних джерел

1. Закон України «Про громадські об'єднання» № 4572-VI від 22.03.2012 : станом на 23.03.2017 / Верхов. Рада України // Законодавство України : [сайт]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4572-17> (дата звернення: 09.07.2017). – Назва з екрана.
2. Закон України «Про Кабінет Міністрів України» № 794-VII від 27.02.2014 : станом на 21.02.2017 / Верхов. Рада України // Законодавство України : [сайт]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/794-18> (дата звернення: 09.07.2017). – Назва з екрана.
3. Закон України «Про комітети Верховної Ради України» № 2790-XII від 17.11.1992 : станом на 06.12.2016 / Верхов. Рада України // Законодавство України : [сайт]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2790-12> (дата звернення: 09.07.2017). – Назва з екрана.
4. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» № 280/97-ВР від 04.06.2017 : станом на 09.02.2017 / Верхов. Рада

- України // Законодавство України : [сайт]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр> (дата звернення: 09.07.2017). – Назва з екрана.
5. Закон України «Про політичні партії в Україні» № 1540-19 від 26.11.2016 : станом на 06.10.2016 / Верхов. Рада України // Законодавство України : [сайт]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2365-14> (дата звернення: 09.07.2017). – Назва з екрана.
 6. Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» № 1861-VI від 10.02.2010 : станом на 21.12.2016 / Верхов. Рада України // Законодавство України : [сайт]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1861-17> (дата звернення: 09.07.2017). – Назва з екрана.
 7. Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» № 1971-19 від 16.04.2017 : станом на 22.03.2017 / Верхов. Рада України // Законодавство України : [сайт]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/93-15> (дата звернення: 09.07.2017). – Назва з екрана.
 8. Кафарський В. І. Конституційно-правове регулювання організації та діяльності політичних партій в Україні : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / В. І. Кафарський ; Нац. акад. наук України ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – Київ : [б. в.], 2010. – 41 с.
 9. Козодой Л. М. Конституційно-правовий статус суб'єктів виборчого процесу в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Л. М. Козодой ; Київ. нац. ун-т внутр. справ. – Київ : [б. в.], 2006. – 20 с.
 10. Паращевіна О. А. Деякі проблеми класифікації колективних суб'єктів права / О. А. Паращевіна // Актуал. проблеми держави і права. – 2011. – № 62. – С. 651–658.
 11. Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення Офісу реформ» від 11.10.2016 № 768 / Верхов. Рада України // Законодавство України : [сайт]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/768-2016-п> (дата звернення: 09.07.2017). – Назва з екрана.
 12. Санжарук Т. О. Правовий статус як властивість індивідуального суб'єкта права та компетенція як властивість колективного суб'єкта права / Т. О. Санжарук // Актуальні проблеми держави і права. – 2005. – № 25. – С. 122–128.
 13. Фролов Ю. М. Вищі навчальні заклади України у системі колективних суб'єктів адміністративного права : монографія / Ю. М. Фролов. – Харків : Харків. нац. ун-т внутр. справ : НікаНова, 2014. – 431 с.
 14. Яворський В. Д. Суб'єкти виборчого права України: поняття, ознаки та їх види / В. Д. Яворський // Держ. буд-во та місц. самоврядування. – 2002. – № 4. – С. 45–50.

О. В. Соич

Коллективные субъекты как особый вид субъектов права

Статья посвящена обсуждению сущности, признаков и правовой природы коллективных субъектов права. Проведен обзор современных научных исследований в этой сфере. Установлено, что в общетеоретической плоскости данная проблематика не нашла должной научной разработки. Предложен авторский взгляд на структуру коллективных субъектов права, в котором выделены субъекты 1-го уровня (индивидуальные и простые субъекты) и 2-го уровня (сложные субъекты). Рассмотрены элементы нормативно-правового регулирования некоторых коллективных субъектов публичного права.

Ключевые слова: коллективный субъект права, юридическое лицо, правовое регулирование, структура субъектов права, публичное право.

O. Soich

Collective subjects as special kinds of subjects of right

The article is devoted to discussing the specifics of the essence, features and legal nature of collective subjects of law. There have been review of the current state of scientific research in this field.

It was found, that in the modern domestic science there are such major areas of study of collective subjects of law. In studies of common — by the totality of common features inherent in various types of legal relationships; in special legal research — by the set of features inherent in a particular field of law. In comparison with special legal studies, in the general theoretical plane, this problem has not found proper scientific development.

It was found, that there are such common features of collective subjects of law as competence, authority, binding action. The combination of these properties involves the development of appropriate legal regulation. Also are the stability of the organizational structure, or the continuity of the legal rules that distinguish this organization; availability of internal structure and organization of its components; the presence of specific functions and powers inherent to the organization as a collective entity. The purpose of the collective subjects is realization of the collective's or social group's interest. This process takes place through the allocation, separation of the part of the legal qualities, properties, and other elements of the legal personality of the person with their subsequent unification of the form of the collective subject of law.

Sectoral approaches to the vision of the essence of collective subjects are determined by the peculiarities of the subject of legal regulation. Thus, in electoral law they are characterized as organized, separate groups of citizens, who have acquired the right, in the established order, to represent their own interests in the electoral legal relations as community. Here, the collective subjects of law have such specific features as acquisition of rights and responsibilities to society; availability of dynamic and static elements of legal status; the existence of a certain ideology of social development, which determines the activities of the organization and its structural bodies, etc.

In addition, it considered the specific features of such collective subjects of public law as the Verkhovna Rada of Ukraine, the Cabinet of Ministers of Ukraine. It was found that the conventional approach is the definition of collective subjects of law in public administration as a public authority, authorized to perform certain functions in a particular field of competence. Differences between state bodies are due through the order of foundation, in terms of subordination, in the procedure for the exercise of powers, in performing of specific functions and tasks

In addition, it considered the elements of legal regulation of some collective subjects of public law as territorial communities, civic organizations and political parties.

Key words: *collective subject of law, legal entity, legal regulation, structure of subjects of law, public law.*

УДК 340:341

DOI: 10.31359/1993-0941-2018-35-240

А. В. Ковач, молодший науковий співробітник НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України

Юридичні гарантії на підприємницьку діяльність в системі прав людини

У статті розглядаються питання щодо юридичних гарантій і забезпечення державою конституційного права на підприємницьку діяльність. Здійснюється аналіз поняття гарантій і проведення класифікації їх видів.

Ключові слова: юридичні гарантії, права людини, право на підприємницьку діяльність, підприємництво в системі прав людини.

Актуальність цієї статті обумовлюється основним завданням будь-якої демократичної держави створити ефективну систему прав і свобод людини, побудовану на принципах законності й рівності всіх перед законом. Сьогодні правова система України перебуває в стані реформ з метою побудови демократичної, соціальної й правової держави. Фундаментальним принципом такої побудови повинен стати принцип забезпечення прав і свобод людини. На забезпечення державою прав і свобод людини спрямовані норми Конституції.

Конституційні права й свободи людини і громадянина мають низку властивостей і рис, які не тільки виділяють їх із загальної системи прав, а й зумовлюють їх вирішальну роль у визначенні правового статусу особи в суспільстві й державі. Вони відрізняються від інших прав за змістом і формою закріплення, оскільки права й свободи набувають статусу конституційних лише після закріплення їх Конституцією України. Права і свободи людини й громадянина є основними за змістом, оскільки за їх допомогою глибоко й повно проявляються й регулюються найбільш важливі відносини між державою й громадянином.

Для конституційних прав і свобод є характерною власна система й ознаки, що відрізняє їх від інших прав і свобод. Це означає, що права й свободи людини й громадянина наділені верховенством, оскільки всі інші права і свободи повинні відповідати їм, а також вони є правовою базою для прийняття всіх інших прав і свобод, що деталізують їх. Права й свободи є нормами прямої дії й мають гарантований захист [1, с. 119, 121].

Юридичні гарантії — це надання державою формальної (юридичної) загальнообов'язковості тим умовам, які необхідні для того, щоб кожна людина могла скористатися своїми конституційними правами й свободами. Юридичні гарантії встановлюються державою в Конституції й нормах чинного законодавства. Їх метою є реальне забезпечення правовими засобами максимального здійснення, охорони й захисту конституційних прав і свобод громадян [2, с. 208].

Проте при всій важливості закріплення прав і свобод людини відповідно до міжнародних стандартів найважливішим, безумовно, є визначення механізму реалізації прав і свобод людини, закріплення дійсних гарантій їх захисту. Гарантії основних прав і свобод людини й громадянина — це система норм, принципів, умов і вимог, які в сукупності забезпечують дотримання прав і свобод та законних інтересів особи.

Питання щодо юридичних гарантій права людини на підприємницьку діяльність можна розглядати у двох аспектах.

Перший передбачає аналіз поняття гарантій і класифікацію їх видів. Другий – це характеристика місця й ролі кожного з видів гарантій у сучасний період забезпечення реалізації права людини на підприємницьку діяльність [3, с. 43]. Під гарантіями реалізації права на підприємницьку діяльність слід розуміти сукупність політичних, економічних, соціальних, ідеологічних і правових умов, способів, за допомогою яких здійснюється його фактична реалізація, а також забезпечуються інтереси носіїв цього права та держави [4, с. 38].

Дотримуючись системного підходу, можна констатувати, що існують загальні й спеціальні гарантії реалізації права на підприємницьку діяльність. До загальних слід відносити економічні, політичні, соціальні й ідеологічні умови, за яких здійснюються правові норми в сфері реалізації права на підприємницьку діяльність. Під політичними гарантіями реалізації права на підприємницьку діяльність слід розуміти відповідним чином орієнтовану політику держави, її спрямованість на утворення умов, що забезпечують ефективну реалізацію досліджуваного права. До них відносяться: суверенітет держави, суворе дотримання її демократичних засад, фактична незмінність її конституційного ладу, суворе забезпечення законності і неможливості зловживань з боку політичної влади, відкритість політичної системи, наявність усіх інших ознак правової держави в їх сукупності. Існування цих гарантій важливе для реалізації права на підприємницьку діяльність, адже неефективний державний лад гальмує розвиток економічних та інших відносин, не дає можливості створити належні економічні, соціальні та ідеологічні гарантії реалізації цього права. Економічні гарантії є істотними в системі загальних гарантій права на підприємницьку діяльність, тому що створюють матеріальні умови, які забезпечують найбільш повне задоволення дедалі більших матеріальних потреб особи [5, с. 34]. Економічні гарантії представлені насамперед різноманітними формами власності, економічною політикою держави. Основними економічними гарантіями є: конституційні положення про рівність усіх форм власності та їх захист державою; справедливість

і неупередженість розподілу суспільного багатства; гарантування приватної власності тощо.

Найвищою гарантією усіх прав людини й громадянина, у тому числі права на підприємницьку діяльність, слід вважати конституційний лад України, заснований на дотриманні Конституції та законів України, приписах природного права та загально визнаних принципах і нормах міжнародного права [6, с. 21]. В основі конституційного ладу нашої держави лежать права і свободи людини й громадянина, а визнання людини на конституційному рівні найвищою соціальною цінністю визначає стратегічні й системні напрями діяльності структур державного механізму, різновекторні й різнорівневі завдання формування громадянського суспільства [7, с. 196].

Також треба зазначити, що Україна є основним гарантом реалізації та захисту права на підприємницьку діяльність, яка здійснює державне регулювання підприємницької діяльності. Захищаючи публічні інтереси (інтереси всіх членів суспільства) в економічній сфері, держава здійснює вплив на суб'єктів підприємництва, використовуючи при цьому нормотворчу, а також владну та індивідуальну визначену (правозастосовну) діяльність компетентних державних органів [8, с. 4]. Обов'язки Української держави щодо конституційного права людини на підприємницьку діяльність випливають з самої соціальної природи демократичної та правової держави, її гуманістичної сутності та мають вияв як у обов'язку держави здійснювати певні дії, які сприяють здійсненню конституційного права людини і громадянина на підприємницьку діяльність, так і обов'язку утримуватися від них, якщо такі дії можуть вплинути на реалізацію цих прав і свобод людини і громадянина. Пріоритетну роль серед органів державної влади, до компетенції яких входить забезпечення конституційного права людини і громадянина на підприємницьку діяльність в Україні, відіграє Верховна Рада України, що згідно зі ст. 75 Конституції України є єдиним органом законодавчої влади в Україні. Перелік конкретно встановлених в Конституції повноважень Верховної Ради України, що стосуються забезпечення конституційного права на підприємницьку ді-

льність, достатньо великий. Передусім це комплекс повноважень, які спрямовані на реалізацію законодавчої функції. Проте значення цього органу для забезпечення та гарантування права на підприємництво визначається не тільки переліком спеціальних повноважень, а й, в першу чергу, високим статусом єдиного законодавчого органу влади, що визначає та скеровує загальну політику України. Про наявність у Верховної Ради України безпосередніх функцій у сфері підприємництва свідчать такі повноваження, як: затвердження загальнодержавних програм економічного розвитку; затвердження переліку об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації; визначення правових засад вилучення об'єктів права приватної власності; прийняття законів, зокрема про правовий режим власності, про правові засади і гарантії підприємництва, правила антимонопольного регулювання тощо.

Значну роль гарантування права на підприємництво відіграють органи виконавчої влади, в межах наданої їм компетенції вони організують виконання норм Конституції України та законів, які мають відношення до правового статусу особи. Окрім того, органи виконавчої влади видають відповідні правові акти, які впливають на зміст конституційно-правового статусу людини й громадянина. Органи виконавчої влади здійснюють також сприяння громадянам у реалізації їхніх конкретних суб'єктивних прав. Варто відзначити, що в процесі реалізації своїх прав і свобод люди частіше за все стикаються саме з органами виконавчої влади. Саме ці органи відіграють найактивнішу роль у реалізації права на підприємництво в Україні, в межах наданої їм компетенції вони організують виконання норм Конституції України й законів, які мають відношення до забезпечення права на підприємницьку діяльність, а також самостійно видають відповідні правові акти.

Важливу роль у гарантуванні права кожної людини на захист забезпечує правосуддя. Зокрема, Конституцією України передбачається низка гарантій, однією із яких є право судового захисту, що передбачено ст. 55 Конституції України, згідно з якою права й свободи людини та громадянина захищаються судом.

Це означає, що кожному гарантується захист прав і свобод у судовому порядку. Суд не може відмовити в правосудді, якщо громадянин України, іноземець, особа без громадянства вважають, що їх права й свободи порушені або порушуються, створено або створюються перешкоди для їх реалізації або мають місце інші ущемлення прав і свобод. Відмова суду в прийнятті позовних та інших заяв, скарг, оформлених відповідно до чинного законодавства, є порушенням права на судовий захист, яке згідно зі ст. 64 Конституції України не може бути обмежене [9]. Також зазначеною статтею кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Це означає, що кожен, тобто громадянин України, іноземець, особа без громадянства, має гарантоване державою право оскаржити в суді загальної юрисдикції рішення, дії чи бездіяльність будь-якого органу державної влади, органу місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, якщо їх рішення, дія чи бездіяльність порушують або ущемляють права і свободи зазначених осіб чи перешкоджають їх здійсненню, а тому потребують правового захисту в суді. Такі скарги підлягають безпосередньому розгляду в судах незалежно від того, що прийнятим раніше законом міг бути встановлений інший порядок їх розгляду (оскарження до органу, посадової особи вищого рівня по відношенню до того органу і посадової особи, що прийняли рішення, вчинили дії або допустили бездіяльність). Подання скарги до органу, посадової особи вищого рівня не перешкоджає оскарженню цих рішень, дій чи бездіяльності до суду [10].

Суд зобов'язаний поважати честь і гідність усіх учасників цивільного процесу й здійснювати правосуддя на засадах їх рівності перед законом і судом незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного й соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних та інших ознак (статті 5 та 15 Цивільного процесуального кодексу України).

Кожен має право будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права і свободи від порушень і проти-

правних посягань, звертатися за захистом до суду й інших державних органів. Також кожен має право звернутися за захистом своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, а після використання всіх національних засобів правового захисту – за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ чи до відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна.

Таким чином, ст. 55 Конституції України закріплено фундаментальний принцип судового захисту всіх порушених прав людини й громадянина. Надання громадянам права на реалізацію судового захисту їх порушених конституційних прав є невід’ємним елементом законності в державі. Можливість отримати судовий захист порушеного чи оспорюваного суб’єктивного права чи охоронюваного законом інтересу є одним з найважливіших прав особистості, що суттєво визначає її місце в суспільстві. Тому реалізація права на судовий захист має не тільки юридичне, але й суттєве соціально-політичне значення. Судовий захист надається кожному, хто має на нього право та потребує його. Будь-яка особа, що вважає своє право порушеним, має можливість звернутися за судовим захистом і доводити свою правоту.

Право, напевно, не мало б особливо важливого значення для суспільства й особи, якби не було забезпечене можливістю примусового здійснення, тобто реалізації права. Сутність судового захисту полягає в забезпеченні реальності правовідносин у суспільстві та надання їм сили державного примусу. Безпосередньо сам судовий захист є компетентним і безсумнівним визнанням законності вимоги правового характеру, як правило, за допомогою державно-владного примусу відповідних осіб до реального виконання їх юридичних обов’язків [11, с. 89–90].

Для повноцінного аналізу гарантування державою конституційного права людини на підприємництво необхідно звернутись до питання нормативно-правових гарантій указанного права в Україні. Український механізм нормативно-правових гарантій конституційного права людини й громадянина на підприємницьку діяльність потребує свого подальшого розвитку

шляхом утворення сприятливих умов для реалізації норм-принципів та вдосконалення.

У свою чергу, юридичні гарантії конституційного права людини на підприємницьку діяльність — це систематична діяльність держави, її органів, посадових осіб у сфері правотворчості, правозастосування, правової охорони, спрямованої на створення сприятливих умов для реального користування громадянами вказаним конституційним правом.

Список використаних джерел

1. Проблеми реалізації Конституції України: теорія і практика : монографія / відп. ред. В. Ф. Погорілко. — Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України : А. С. К., 2003. — 652 с. — (Нормативні документи та коментарі).
2. Проблеми реалізації Конституції України: теорія і практика : монографія / відп. ред. В. Ф. Погорілко. — Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України : А. С. К., 2003. — 652 с.— (Нормативні документи та коментарі).
3. Ластовецький А. Право на підприємницьку діяльність у ракурсі становлення інституту державно-правової охорони конституційних прав і свобод громадян / А. Ластовецький // Право України. — 2004. — № 2. — С. 43–44.
4. Нікітенко Л. О. Гарантії реалізації конституційного права на підприємницьку діяльність / Л. О. Нікітенко // Правн. часопис Донец. нац. ун-ту. — 2010. — № 1 (23). — С. 37–43.
5. Безбабіна О. Поняття і класифікація гарантій реалізації конституційного права на підприємницьку діяльність / О. Безбабіна // Юрид. журн. — 2006. — № 7 (49). — С. 33–35.
6. Гончаренко О. Організаційно-правові гарантії економічних прав людини і громадянина в Україні / О. Гончаренко // Підприємництво, госп-во і право. — 2005. — № 6. — С. 21–24.
7. Прієшкіна О. В. Теоретичні та практичні аспекти гарантій конституційного ладу України / О. В. Прієшкіна // Держава і право. — 2011. — Вип. 51. — С. 196–200.
8. Кравцова Т. Правова природа державного регулювання підприємницької діяльності / Т. Кравцова // Підприємництво, госп-во і право. — 2003. — № 8. — С. 3–6.
9. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадян Проценко Раїси Миколаївни, Ярошенко Поліни Петрівни та інших громадян щодо офіційного тлумачення статей 55, 64, 124 Конституції України (справа за зверненнями жителів міста Жовті Води) від 25 грудня 1997 року № 9-зп.

10. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянки Дзюби Галини Павлівни щодо офіційного тлумачення частини другої статті 55 Конституції України та статті 248² Цивільного процесуального кодексу України (справа громадянки Дзюби Г. П. щодо права на оскарження в суді неправомірних дій посадової особи) від 25 листопада 1997 року № 6-зп.
11. Сульженко Ю. Реалізація права на судовий захист у суді першої інстанції / Ю. Сульженко // Право України. – 2005. – № 7. – С. 89–94.

А. В. Ковач

Юридические гарантии

на предпринимательскую деятельность в системе прав человека

В статье рассматриваются вопросы юридических гарантий и обеспечения государством конституционного права на предпринимательскую деятельность. Проводится анализ понятия гарантий и проведения классификации их видов.

Ключевые слова: юридические гарантии, права человека, право на предпринимательскую деятельность, предпринимательство в системе прав человека.

A. Kovach

Legal guarantees for entrepreneurial activity in the system of human rights

The article deals with issues of legal guarantees and the provision of state constitutional right to entrepreneurial activity. An analysis of the concept of guarantees and the classification of their types is carried out. Concerning the existence and development of entrepreneurial activity in the system of human rights.

The urgency of this article is stipulated by the main task of any democratic state to create an effective system of human rights and freedoms, built on the principles of legality and equality of all before the law. Today, the legal system of Ukraine is in a state of reform in order to build a democratic, social and legal state. The fundamental principle of such a construction should be the principle of ensuring human rights and freedoms. The provisions of the Constitution are directed at securing state rights and freedoms.

Constitutional rights and freedoms of man and citizen have a number of properties and features that not only distinguish them from the general system of rights, but also determine their decisive role in determining the legal status of

a person in society and the state. They differ from other rights in terms of content and form of consolidation, since rights and freedoms become constitutional only after their constitution is consolidated. The rights and freedoms of man and citizen are the main content, because they help deeply and fully manifest and regulate the most important relations between the state and citizen.

For a full-fledged analysis of the state's guarantee of constitutional human right to entrepreneurship, it is necessary to address the issue of legal and legal guarantees of the said law in Ukraine. The Ukrainian mechanism of normative legal guarantees of the constitutional right of a person and a citizen to entrepreneurial activity requires its further development by creating favorable conditions for the implementation of the norms-principles and improvement.

In turn, legal guarantees of the constitutional right to engage in entrepreneurial activities are systematic activities of the state, its bodies, officials in the field of law-making, law enforcement, legal protection, aimed at creating favorable conditions for the real use of citizens by the constitutional right.

Key words: *legal guarantees, human rights, the right to entrepreneurial activity, entrepreneurship in the system of human rights.*

УДК 342.6

DOI: 10.31359/1993-0941-2018-35-250

В. В. Підоненко, аспірант кафедри державно-будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

До визначення поняття організаційних форм діяльності Кабінету Міністрів України

У статті аналізується поняття форм діяльності Кабінету Міністрів України, їх види. Особливу увагу приділено аналізу наявних наукових підходів до визначення поняття й системи організаційних форм діяльності уряду. Запропоновано авторське визначення організаційних форм діяльності Кабінету Міністрів України та розкрито його зміст.

***Ключові слова:** Кабінет Міністрів України, форма діяльності, організаційна форма діяльності.*

У контексті здійснюваного в нашій державі реформування системи державного управління одним з актуальних завдань є вдосконалення правового регулювання статусу, організаційної будови й порядку діяльності Кабінету Міністрів України. Закон України «Про Кабінет Міністрів України» наділяє уряд широкою компетенцією, реалізація якої спрямована на виконання його основного призначення – вироблення та проведення державної

політики. Діяльність уряду має бути не тільки чітко регламентованою на всіх етапах її реалізації, але й ефективно організованою. Тому в сучасних умовах все більшого значення набуває процесуально-правове забезпечення діяльності вищого органу виконавчої влади, в тому числі й визначення, нормативне закріплення та вдосконалення організаційних форм діяльності Кабінету Міністрів України.

Питання правового статусу й організації діяльності Кабінету Міністрів України, а також урядів іноземних держав перебували в колі досліджень багатьох вітчизняних вчених як конституційного, так і адміністративного права. Серед них – В. Б. Авер'янов, Г. В. Атаманчук, А. З. Георгіца, І. І. Дахова, В. О. Демиденко, В. П. Єрмолін, Д. В. Журавльов, І. Б. Коліушко, В. В. Марченко, С. В. Осауленко, С. Г. Серьогіна, О. В. Совгіря, С. О. Чикурлій та ін. Однак окремих досліджень організаційних форм урядової діяльності майже немає. Ця проблематика порушується в окремих роботах здебільшого оглядово й не набуває самостійного наукового аналізу.

Актуальність дослідження організаційних форм діяльності Кабінету Міністрів України обумовлюється необхідністю подолати наявну суперечність між потребою оптимізації системи форм урядової діяльності й відсутністю належного теоретико-методологічного та науково-прикладного їх обґрунтування.

Перш ніж перейти до розгляду організаційних форм діяльності Кабінету Міністрів України, необхідно здійснювати аналіз наявних у науковій літературі підходів до визначення форм діяльності органів публічної влади взагалі.

У теорії права форми здійснення державної влади розуміють як «зовнішнє практичне вираження діяльності по реалізації функцій держави в конкретних умовах» [20, с. 285] та як «однорідні організаційні та правові механізми виконання завдань, реалізації правомочностей державними органами, органами місцевого самоврядування» [17, с. 99].

В адміністративному праві форми управлінської діяльності визначаються як зовнішній вияв конкретних дій, які здійснюються органами виконавчої влади для реалізації поставлених

перед ними завдань. Розрізняють чотири форми управлінської діяльності: 1) видання нормативних актів управління; 2) видання індивідуальних (ненормативних, адміністративних) актів управління; 3) проведення організаційних заходів; 4) здійснення матеріально-технічних операцій [1, с. 152–153].

Теоретики державного будівництва А. М. Колодій та А. Ю. Олійник під формами діяльності державних і самоврядних органів розуміють «здійснення певних, передбачених нормативно-правовими актами та практикою державного будівництва видів дій посадових та службових осіб законодавчих, виконавчих, судових та контрольно-наглядових органів і органів місцевого самоврядування, за допомогою яких реалізуються їх завдання і функції в межах компетенції кожного органу» [16, с. 37–38]. В. С. Журавський, В. О. Серьогін та О. Н. Ярмиш визначають їх як «однорідну діяльність органів публічної влади, через які реалізуються їх функції» [14, с. 66]. П. М. Любченко та С. О. Семко формою діяльності суб'єктів публічної влади розуміють «зовнішнє вираження однорідних дій, операцій, процедур, які здійснюють органи публічної влади, їх структурні підрозділи й посадові особи для реалізації закріплених за ними функцій і компетенцій» [18, с. 12].

Форми діяльності Кабінету Міністрів України характеризують як певні однорідні види дій Кабінету Міністрів України, його структурних підрозділів, посадових і службових осіб, що здійснюються в певних, передбачених законодавством, організаційних межах з метою реалізації власної компетенції [11, с. 200; 14, с. 343]. Вважаємо, що таке визначення є достатньо змістовним і вичерпним.

Кращому розумінню сутності форм діяльності органів державної влади сприяє їх класифікація. Так, деякі вчені на основі галузевої специфіки видів державної діяльності виділяють законодавчу, виконавчу (управлінську), судову, контрольно-наглядову форми діяльності [8, с. 54; 19, с. 75], однак такий підхід не зовсім правильний, оскільки, швидше, йдеться не про форми, а про функції, що реалізуються різними гілками влади [12, с. 47].

Найбільшого поширення в науці має розподіл форм діяльності органів державної влади залежно від значення наслідків, які виникають у результаті застосування форм, на правові й не-правові (організаційні, або як їх ще називають, – фактичні) [15, с. 126–127; 20, с. 285].

Розподіл форм здійснення функцій держави на правові та організаційні не означає применшення або заперечення першорядної організаційної ролі права. Організаційні та правові форми діяльності органічно пов'язані одна з одною. Вони різні за характером вираження й за своїм обсягом. Правова форма діяльності певною мірою дещо вужче організаційної, оскільки окремі дії державних органів байдужі для права. Органічний зв'язок організаційної діяльності та її правової форми визначається як діалектичний зв'язок форми й змісту: організаційна діяльність – це зміст, а правова діяльність – це правове опосередкування організаційної діяльності [19, с. 76].

Існує багато різних наукових визначень правових форм діяльності органів публічної влади, та всі вони мають спільні характеристики, а саме: 1) представляють собою однорідну діяльність, пов'язану з встановленням і застосуванням норм права; 2) це діяльність, яка представляє собою юридично значущі дії; 3) порядок цих дій чітко визначений законом; 4) ці дії обов'язково призводять до настання юридично значимих наслідків.

Щодо неправових форм діяльності, то в державознавчій літературі окреслено різноманітні підходи до їх класифікації. Зокрема, їх поділяють на організаційні та матеріально-технічні [14, с. 68; 15, с. 127; 20, с. 288]. Однак погоджуємося з висловленою державознавцями думкою, що матеріально-технічна форма характеризується настільки широким колом дій і процедур, що може бути визначена як самостійна [13, с. 59].

Також варто зазначити, що поняття «неправові форми» вченими розуміється по-різному. Так, В. Е. Чиркин неправові форми розуміє у двох значеннях: з одного боку, як правопорушувальну діяльність органів держави, її посадових осіб. Така діяльність незаконна та передбачає відповідальність самої держави, її органів і посадових осіб. А з другого боку, неправові

форми діяльності не завжди є правопорушеннями, вони лише не врегульовані правом. До цієї сфери відноситься величезна організаційна діяльність держави, її органів, поточна оперативна робота [24, с. 103–104]. Інші вчені, окрім правових, наголошують на виокремленні неправових та антиправових форм, маючи на увазі під неправовими формами вчинення організаційної діяльності, а під антиправовими – ті, які суперечать праву, певні правопорушення [25, с. 124].

Неправові форми діяльності характеризуються такими ознаками: 1) є однорідною діяльністю, що вчинюється в межах компетенції певного органу; 2) ця діяльність не пов'язана з учиненням юридично значущих дій і прийняттям правових актів; 3) ця діяльність не вимагає повного й суворого юридичного оформлення.

Оскільки етимологічно слово «неправовий» розуміється як такий, що суперечить праву, то більш коректною вбачається класифікація форм діяльності залежно від характеру наслідків (отриманого результату) на *правові, організаційні та матеріально-технічні* [13, с. 59]. Такий поділ є загальноновизнаним, оскільки охоплює всі складники функціонування владних інститутів [22, с. 19]. Вважаємо, що Кабінет Міністрів України здійснює свою діяльність в правових, організаційних і матеріально-технічних формах.

Особливе значення має визначення природи організаційних форм діяльності Кабінету Міністрів України, оскільки в діяльності будь якого органу публічної влади ці форми посідають значне місце. Для того, щоб розкрити сутність організаційних форм діяльності Кабінету Міністрів України, необхідно проаналізувати поняття «організація». Великий тлумачний словник української мови визначає організацію як особливості будови чого-небудь; структуру; як комплекс заходів, зміст яких полягає в координації дій окремих елементів системи [7, с. 853]. Згідно зі словником іншомовних слів організація – це дія, наслідком якої є створення, налагодження чого-небудь (організація виробництва, організація експедиції); об'єднання людей, суспільних груп, держав на базі спільності

інтересів, мети програми дій і т. ін. (Організація Об'єднаних Націй, молодіжна організація) [6, с. 404]. А. А. Аскеров зазначав, що здійснення норм права вимагає організаційної роботи. Правові й організаційні питання тісно переплетені й на практиці нелегко відокремити суто правове питання від суто організаційного. Організація, відтак, виступає як засіб здійснення права [3, с. 16].

Аналіз наявних визначень організаційних форм діяльності органів державної влади дає підстави виокремити такі їх ознаки: 1) здійснюються в межах чинного законодавства; 2) не вимагають чіткого юридичного оформлення; 3) здійснюються в межах компетенції органу державної влади; 4) як правило, не мають юридичних наслідків.

Організаційні форми діяльності не справляють такого безпосереднього впливу на суспільні відносини, як правові форми, однак завдяки їм здійснюються підготовчі дії, обговорюються, узгоджуються різні позиції, робляться відповідні висновки в процесі пошуку оптимальних шляхів вирішення проблеми [18, с. 15–16].

Погоджуємося з викладеною думкою стосовно організаційних форм: «такого роду дії або передують реалізації влади, або є наслідком, що випливає з процесу такої реалізації, а сама їх роль винятково допоміжна. Кожна така дія не викликає безпосередніх юридичних наслідків, однак вносить свою певну частку в кінцевий правовий результат. Доцільно відзначити, що конкретний перелік таких форм обумовлюється специфікою правової форми, конкретним змістом реалізованої компетенції, а також особливостями структури і персонального складу компетентного органу» [14, с. 69].

Дискусійним питанням в сучасній науці є те, що одночасно з правовими й організаційними формами додатково виділяють й *організаційно-правові форми* діяльності органів публічної влади, які поєднують в собі ознаки як правових, так і організаційних форм [4, с. 244; 11, с. 200; 21, с. 56]. Така практика сформувалася ще в радянський період. Так, О. Ф. Фрицький указував, що організаційно-правові форми пройшли перевірку практикою

радянського будівництва й закріплені в державно-правових нормах, посідають проміжне місце між правовими й організаційними формами [21, с. 56]. Крім того, Л. А. Григорян зазначав, що термін «організаційні форми» поглинає термін «правові форми», оскільки вся діяльність Рад повинна бути передбачена правовими актами [10, с. 91]. М. І. Байтін вважав, що правові форми завжди є організаційними. Однак далеко не всі організаційні форми є правовими. До останніх відносяться лише ті з них, які пов'язані з виданням правових актів й тягнуть юридичні наслідки [5, с. 228]. На відміну від сказаного В. М. Горшенев, критикуючи позицію І. С. Самошенка з цього питання, доходить висновку, що організаційна діяльність завжди має юридичні наслідки та відбувається в певних правових формах [9, с. 118]. Він також зазначав, що організаційно-правові форми слід відмежовувати від інших правових форм, котрі позбавлені організаційного призначення й здійснюються якби «для себе» [9, с. 126].

Запропонована В. М. Горшеневим позиція ставить під сумнів розподіл форм здійснення функцій держав на правові та організаційні. Однак слід зазначити, що організаційна форма діяльності реалізується в межах правового регулювання й на основі суворого дотримання вимоги законності, не вимагає повного й суворого правового оформлення, не пов'язана з вчиненням юридично значимих дій. Організаційна діяльність різних органів у цілому є підзаконною, вона вимагає видання спеціальних юридичних актів і відбувається в межах повсякденної, перш за все управлінської діяльності.

Остаточно не вирішеним зазначене питання залишається й сьогодні. Так, Г. В. Атаманчук стверджує, що організаційно-правові форми констатують той факт, що в державних органах багато правових форм є юридично коректними тільки у випадку їх прийняття за допомогою встановлених організаційних форм. Суворі організаційні процедури діють відповідно до регламенту при прийнятті правових актів представницькими органами державної влади та місцевого самоврядування. Вони є зна-

чимими в діяльності колегіальних органів виконавчої влади. Порушення таких організаційних форм робить нікчемними відповідні правові акти [4, с. 244]. Схожим чином організаційно-правові форми діяльності органу державної влади визначає С. О. Чикурлій: як способи поєднання й розподілу праці між членами органу при виконанні його повноважень, правовий характер яких виявляється в тому, що при ігноруванні або неналежному використанні цих форм акти органу виконавчої влади не будуть чинними. Організаційно-правова форма діяльності органу виконавчої влади тому й правова, що при неналежному її застосуванні юридично значимі дії не будуть дійсними [23, с. 117, 123]. Отже, аналізуючи наявні точки зору, бачимо, що немає однаковості з приводу того, чи організаційно-правові форми відносяться до правових чи до організаційних.

Не існує єдиного погляду й на поділ форм діяльності Кабінету Міністрів України, оскільки деякі вчені все ж виокремлюють у його діяльності організаційно-правові форми. Так, В. О. Демиденко відносить до них засідання Кабінету Міністрів України, засідання урядових комітетів, засідання робочих комісій і робочих груп Кабінету Міністрів України тощо [11, с. 200]. С. О. Чикурлій вважає, що Кабінету Міністрів України притаманні такі організаційно-правові форми діяльності: 1) реалізація повноважень Кабінету Міністрів України його окремими членами; 2) засідання Кабінету Міністрів України; 3) реалізація повноважень Кабінету Міністрів України його робочими органами [23, с. 123].

Вважаємо, що оскільки серед широкого кола організаційних заходів, які здійснює Кабінет Міністрів України, не всі закріплені нормативними актами, доцільно виокремлювати певне коло організаційних форм, що законодавчо регламентовані і в межах яких реалізовується компетенція уряду. До них можна віднести засідання Кабінету Міністрів України, засідання урядових комітетів, засідання робочих комісій і робочих груп, індивідуальну виконавчо-розпорядчу діяльність Прем'єр-міністра й членів Кабінету Міністрів України, участь членів Кабінету Міністрів

України в нарадах Ради національної безпеки і оборони, у засіданнях колегій центральних органів виконавчої влади, звіти про свою діяльність на «годині запитань до Уряду» у Верховній Раді України тощо.

Водночас існує чимала частина організаційних форм діяльності Кабінету Міністрів України, які нормативно не закріплені, а вироблялися й вдосконалювалися в процесі поступового накопичення в процесі повсякденної діяльності уряду, що не применшує їхньої сутнісної цінності. Такі форми дають можливість уряду вибірково, навіть творчо використовувати різноманітні засоби й прийоми в організаційній діяльності.

Форми діяльності уряду по відношенню до змісту виконуваної діяльності (тобто завдань, функцій і повноважень) знаходяться в діалектичному взаємозв'язку. Категорія змісту є більш динамічною і тяжіє до змін, а категорія форми змінюється внаслідок зміни змісту. У ході діалектичного розвитку, у тому числі й соціальних явищ та процесів, конфлікт, що виникає між застарілою формою й оновленим змістом, призводить до появи нової форми, котра, у свою чергу, спричиняє активний вплив на зміст, сприяючи його трансформації. Отже, зміни завдань, функцій і повноважень у діяльності уряду безумовно впливають на використовуваним організаційні форми діяльності, зумовлюючи необхідність їх трансформації та вдосконалення. З цього приводу І. А. Азовкін зазначав, що «організаційно-правові форми — це типові прояви життєдіяльності органів, за допомогою яких вони знаходять оптимальні варіанти рішень по виконанню своєї компетенції та в які втілюється її конкретний зміст» [2, с. 220].

Існує також поділ організаційних форм діяльності органів публічної влади залежно від характеру суб'єктів, що здійснюють організаційну діяльність, на *колегіальні й індивідуальні форми* [12, с. 50]. У діяльності Кабінету Міністрів України, зокрема, слід розмежовувати: 1) функції Кабінету Міністрів України як колегіального органу, що виконуються шляхом проведення засідань уряду; 2) функції Кабінету Міністрів України, що виконуються членами уряду відповідно до вимог закону або конкретного доручення Кабінету Міністрів України; 3) функції Кабінету

Міністрів України, що забезпечуються такими організаційними формами роботи Кабінету Міністрів України, як урядові комітети (ради) [23, с. 117].

Залежно від ступеня впливу на результат владної діяльності організаційні форми діяльності поділяються на *основні й допоміжні* [12, с. 50]. До основних організаційних форм діяльності Кабінету Міністрів України слід віднести урядові засідання, персональну виконавчо-розпорядчу діяльність членів уряду, засідання урядових комітетів, інших постійних і тимчасових робочих органів Кабінету Міністрів України. До допоміжних організаційних форм відносяться наради у Прем'єр-міністра України, участь членів Кабінету Міністрів України в засіданнях Ради національної безпеки і оборони як її членів, у засіданнях колегій центральних органів виконавчої влади, звіти про свою діяльність на «годині запитань до Уряду» у Верховній Раді України, участь у комітетських слуханнях, візити, поїздки, переговори, прес-конференції тощо [14, с. 346].

Отже, *організаційні форми діяльності Кабінету Міністрів України* – це сукупність однорідних дій і процедур, вчинюваних як Кабінетом Міністрів України як колегіальним органом, так і його структурними підрозділами, посадовими особами, що або нормативно закріплені, або вироблені практикою діяльності, які спрямовані на реалізацію урядової компетенції і не спричиняють безпосереднього настання юридичних наслідків.

Організаційні форми діяльності здійснюються систематично й спрямовані на забезпечення чіткості та ефективності в роботі уряду. Вони не пов'язані з виданням правових актів і здійсненням юридично значущих дій. За своїм змістом організаційні форми діяльності мають внутрішньоуправлінське, внутрішньоапаратне значення, проте загалом вони спрямовані на задоволення публічного інтересу.

Список використаних джерел

1. Адміністративне право : підручник / Ю. П. Битяк (кер. авт. кол.), В. М. Гарашук, В. В. Богущкий та ін. ; за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гарашука, В. В. Зуй. – 2-ге вид., перероб. та допов. – Харків : Право, 2013. – 656 с.

2. Азовкин И. А. Местные Советы в системе органов власти / И. А. Азовкин. — М. : Юрид. лит., 1971. — 272 с.
3. Аскеров А. А. Очерки советского строительства / А. А. Аскеров. — М. : Изд-во Моск. ун-та, 1953. — 367 с.
4. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций / Г. В. Атаманчук. — 3-е изд., доп. — М. : Омега-Л, 2005. — 584 с.
5. Байтин М. И. Сущность и основные функции социалистического государства / М. И. Байтин. — Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1979. — 302 с.
6. Бибик С. П. Словник іншомовних слів: тлумачення, словотворення та слововживання / С. П. Бибик, Г. М. Сюта ; за ред. С. Я. Ермоленко ; худож. оформл. Б. П. Бублик. — Харків : Фоліо, 2006. — 623 с.
7. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. — Київ ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. — 1728 с.
8. Голунский С. А. Теория государства и права / С. А. Голунский, М. С. Строгович. — М. : Юриздат, 1940. — 360 с.
9. Горшенев В. М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе / В. М. Горшенев. — М. : Юрид. лит., 1972. — 256 с.
10. Григорян Л. А. Советы — органы власти и народного самоуправления / Л. А. Григорян. — М. : Юрид. лит., 1965. — 236 с.
11. Демиденко В. О. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні (у схемах) : посібник / В. О. Демиденко. — Київ : КНТ, 2007. — 440 с.
12. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні : підруч. для студ. вищ. навч. закл. / за ред. С. Г. Серьогіної. — Харків. : Право, 2005. — 256 с.
13. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні : підручник / І. І. Бодрова, С. В. Болдирев, В. О. Величко та ін. ; за ред. С. Г. Серьогіної. — 2-ге вид., перероб. та допов. — Харків : Право, 2011. — 360 с.
14. Журавський В. С. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні : підруч. для студ. вищ. навч. закл. / В. С. Журавський, В. О. Серьогін, О. Н. Ярмиш. — Київ : Ін Юре, 2004. — 672 с.
15. Загуменник В. І. Адміністративне право України. Основні категорії та поняття / В. І. Загуменник, В. В. Мусієнко, В. В. Проценко ; під заг. ред. О. Х. Юлдашева. — Бендери ; Київ : Поліграфіст, 2010. — 512 с.
16. Колодій А. М. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні : підручник / А. М. Колодій, А. Ю. Олійник ; за ред. Я. Ю. Кондратьєва. — Київ : Юрінком Інтер, 2003. — 464 с.

17. Крестовська Н. М. Теорія держави і права : підручник, практикум, тести / Н. М. Крестовська, Л. Г. Матвеева. – Київ : Юрінком Інтер, 2015. – 584 с.
18. Любченко П. М. Організаційні форми роботи представницьких органів місцевого самоврядування : монографія / П. М. Любченко, С. О. Семко. – Харків : Право, 2012. – 216 с.
19. Матузов Н. И. Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. – М. : Юристь, 1999. – 672 с.
20. Общая теория права и государства : учебник / под ред. В. В. Лазарева. – Москва : Юрист, 1994. – 348 с.
21. Советское строительство : учеб. пособие / под ред. О. Ф. Фрицко-го, В. Ф. Кузнецовой. – Киев : Выща шк., 1988. – 272 с.
22. Соляник К. Є. Удосконалення форм діяльності виконавчих органів місцевого самоврядування / К. Є. Соляник // Проблеми законності : респ. міжвідом. наук. зб. – Харків, 2008. – Вип. 94. – С. 51–56.
23. Чикурлій С. О. Конституційно-правові аспекти організаційно-правових форм діяльності Кабінету Міністрів України / С. О. Чикурлій // Бюл. М-ва юстиції України. – 2004. – № 9. – С. 115–125.
24. Чиркин В. Е. Государствование : учебник / В. Е. Чиркин. – 2-е изд., испр. и доп. – М. : Юристь, 2000. – 384 с.
25. Явич Л. С. Общая теория государства и права / Л. С. Явич ; отв. ред. В. С. Петров. – Л. : Изд-во Ленинград. ун-та, 1974. – Т. 2 : Общая теория права. – 416 с.

В. В. Пидоненко

**К определению понятия
организационных форм деятельности
Кабинета Министров Украины**

В статье анализируется понятие форм деятельности Кабинета Министров Украины, их виды. Особое внимание уделено анализу существующих научных подходов к определению понятия и системы организационных форм деятельности правительства. Представлено авторское определение организационных форм деятельности Кабинета Министров Украины и раскрыто его содержание.

Ключевые слова: Кабинет Министров Украины, форма деятельности, организационная форма деятельности.

V. Pidonenko

**To the definition of the concept
of organizational forms of activity
of the Cabinet of Ministers of Ukraine**

The notion of the Cabinet of Ministers of Ukraine forms of activity, their types are analyzed in the article. Particular attention is paid to the analysis of existing scientific approaches to the definition of the notion and the system of organizational forms of government activities. The author's definition of the Cabinet of Ministers of Ukraine organizational forms of activity is produced and its content is disclosed.

The research validity of the Cabinet of Ministers of Ukraine organizational forms of activity is caused by the necessity to overcome the existing conflict between the need to optimize the system of government activity forms and the lack of proper theoretical and methodological and applied science ground.

Before moving to the review the Cabinet of Ministers of Ukraine organizational forms of activity the author conducts an analysis of the existing scientific approaches to the determination the forms of activity of public authorities in general. In particular, in theory of law the forms of the state power execution are understood as an external practical expression of activity in the realization of state functions in specific conditions. In administrative law the forms of management activity are defined as an external expression of concrete actions carried out by the executive authorities for the realization of the objectives assigned to them. In science of state construction and local self-government, under the form of activity of public authorities is understood the external expression of similar actions, operations, procedures performed by public authorities, their structural units and officials for the implementation of their functions and competences.

The forms of activity of the Cabinet of Ministers of Ukraine are characterized by the author as certain similar types of actions of the Cabinet of Ministers of Ukraine, its structural subdivisions and officials, carried out in certain, provided by the legislation, organizational framework in order to realize their own competence.

Scientific approaches to the classification of the forms of activity system are given and analyzed in the article. Thus, the author researches such classification groups as legal and illegal forms of activity; legal, organizational and material and technical forms; organizational and managerial and legal forms. Regarding the latter group, the author stresses that there should be marked out certain range of organizational measures carried out by the Cabinet of Ministers of Ukraine

that are regulated by law and within which the competence of the government is implemented. Along with them there is a considerable group of those organizational forms that are not regulated by norms, but were developed and improved in the process of gradual accumulation in the course of the day-to-day activities of the government. Such forms give the government the opportunity to use various means and methods in organizational activities selectively, even creatively.

It is proposed to determine the organizational forms of activity of the Cabinet of Ministers of Ukraine as a complex of similar actions and procedures, which are carried out by the Cabinet of Ministers of Ukraine as a collegiate body and its structural units, officials, which are either regulated or developed by practice aimed at the implementation of governmental competence and do not cause immediate legal consequences.

It was emphasized that organizational forms of activities are systematically carried out and aimed at ensuring clarity and efficiency of governmental activity. They are not related to the publication of legal acts and the implementation of legally significant actions. The organizational forms of activity have a managerial and apparatus importance, but in general they are aimed at satisfying public interest.

Key words: *Cabinet of Ministers of Ukraine, form of activity, organizational form of activity.*

УДК 342.25(477):33.021.8

DOI: 10.31359/1993-0941-2018-35-264

А. О. Муртіщева, асистент кафедри державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, молодший науковий співробітник НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України

Реформа місцевого самоврядування в Україні: досягнення та перспективи

Стаття присвячена дослідженню напрямків муніципальної реформи в Україні. Проаналізовані окремі проблемні питання добровільного об'єднання територіальних громад, реформи міжбюджетних відносин, удосконалення адміністративно-територіального устрою, інституціональних змін місцевого самоврядування. Висвітлені правова основа й практика реалізації такого напрямку реформи, як забезпечення соціально-економічного розвитку регіонів.

Ключові слова: децентралізація, реформа місцевого самоврядування, регіональна політика, об'єднання територіальних громад.

Місьцеве самоврядування справедливо вважається одним з основних показників рівня розвитку країни, існування справжнього громадянського суспільства, зацікавленого в утвердженні

демократії й правової держави. Двадцятирічна практика його існування в умовах новітньої історії нашої держави підтвердила прагнення впровадити європейські стандарти демократії, проте водночас продемонструвала необхідність оновлення правової основи місцевого самоврядування. Схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. й попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади постановою Верховної Ради України від 31 серпня 2015 р. створили передумови для проведення комплексної реформи місцевого самоврядування та створення ефективної його системи на всіх рівнях адміністративно-територіального устрою.

Теоретичні й практичні аспекти впровадження реформи децентралізації перебувають у колі уваги багатьох вітчизняних вчених, зокрема І. І. Бодрової, С. В. Болдирєва, П. М. Любченка, С. Г. Серьогіної, К. Є. Солянника та ін. Комплексно досліджуються проблемні аспекти реформи, висловлені пропозиції щодо першочергових дій, необхідних для її ефективної реалізації. Ці роботи є основою для аналізу успішності муніципальної реформи в Україні сьогодні, а також для вироблення пропозицій щодо її подальшого проведення.

Метою цієї статті є дослідження позитивних надбань реформи місцевого самоврядування, аналіз ступеня впровадження тих чи інших її напрямків.

Першим, найбільш реалізованим на сьогодні напрямом реформи необхідно назвати об'єднання територіальних громад, метою якого анонсувалось підвищення спроможності громад, подолання диспропорцій адміністративно-територіального устрою, удосконалення територіальної основи органів місцевого самоврядування.

Проблема великої кількості дрібних комун з невеликим ступенем їх спроможності є актуальною як для країн сталої системи місцевого самоврядування, так і тих, що нещодавно почали розбудову цієї форми публічної влади [1, с. 15]. Особливо помітними були процеси укрупнення базових адміністратив-

но-територіальних одиниць в колишніх соціалістичних країнах Східної й Центральної Європи, які, однак, поступово змінились зворотною тенденцією подрібнення в пошуках оптимального балансу між ефективністю та демократичністю управління.

На реалізацію завдання укрупнення громад був спрямований Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 р., який за час його дії зазнав суттєвих коректив. Так, було вдосконалено правове регулювання питань реорганізації органів місцевого самоврядування, що ввійшли до складу об'єднаної територіальної громади й державної реєстрації органів місцевого самоврядування як юридичних осіб (ст. 8), добровільного приєднання територіальних громад до вже об'єднаних (розділ II¹), зміни меж районів у разі об'єднання територіальних громад суміжних районів (ч. 9 ст. 7). Останнім був ухвалений проект Закону про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» № 6466 від 18 травня 2017 р., який врегульовує питання добровільного приєднання територіальних громад сіл, селищ до територіальних громад міст обласного значення.

Для належної реалізації цього закону було ухвалено низку підзаконних нормативно-правових актів, а також створені необхідні допоміжні органи, зокрема робоча група з питань сприяння реформуванню територіальних громад базового рівня як робочий орган Консультативної ради з питань місцевого самоврядування (створена відповідно до розпорядження Голови Верховної Ради України № 377 від 11 березня 2015 р.).

Позитивний ефект від створення нормативної основи для впровадження цього напрямку реформи знайшов відображення в формуванні понад 700 об'єднаних територіальних громад (станом на початок червня 2018 р.), створенні належних умов для розробки інфраструктурних проектів. Наприклад, у 2017 р. об'єднані територіальні громади подали більше тисячі таких проектів, а на розвиток інфраструктури державою було виділено 1,5 млрд грн субвенцій.

Водночас процес добровільного об'єднання не позбавлений суттєвих проблем і потребує вдосконалення правової основи.

Зокрема, наша держава серед можливих шляхів об'єднання – адміністративного й добровільного – обрала останній, що зумовило не тільки різну інтенсивність об'єднання по областях, проте і диспропорції об'єднаних сільських територіальних громад як за чисельністю населення, так і за кількістю об'єднаних територіальних громад [2, с. 114], що в майбутньому може порушити питання спроможності окремих з них.

Також серед важливих завдань правової політики у сфері добровільного об'єднання територіальних громад у літературі справедливо виділяють забезпечення чіткого розмежування повноважень між органами державної влади й органами місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад [2, с. 8]. Проблема виникла внаслідок того, що окремі об'єднані громади повністю займають територію районів, що не заборонено законодавством. Проте виконання законодавчої вимоги про представництво районними радами спільних інтересів територіальних громад, що розташовані на території відповідних районів, фактично неможливе в цих умовах. У законодавстві є норма, спрямована на вирішення питання управління комунальним майном у таких випадках, а саме абз. 2 ч. 3 ст. 8 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» встановлює, що у разі об'єднання «всіх територіальних громад одного району в одну об'єднану територіальну громаду все майно спільної власності територіальних громад такого району є комунальною власністю об'єднаної територіальної громади, а пов'язані з таким майном права та обов'язки належать об'єднаній територіальній громаді з дня набуття повноважень сільською, селищною, міською радою, обраною такою об'єднаною територіальною громадою» [3]. Проте відповідна норма не здатна вирішити компетенційні конфлікти, які можуть виникнути за умови діяльності на одній території районних рад та органів об'єднаної територіальної громади.

Вирішення проблеми конкуренції компетенції доцільно здійснювати на рівні Основного Закону. Принциповим при цьому стає конституційне встановлення пріоритету повноважень органів місцевого самоврядування перед повноваженнями

місцевих органів виконавчої влади в разі конкурування компетенції [5, с. 7], що спроможне створити належний правовий механізм розв'язання подібних конфліктів, які можуть суттєво знизити ефективність управління.

Варто зазначити також про існування пропозицій ліквідації районних рад, що фактично означає знищення районного рівня адміністративно-територіального устрою. Вважаємо такі пропозиції неприйнятними, адже така одиниця, як район, передбачена Номенклатурою територіальних одиниць для статистики (англ. *Nomenclature of Territorial Units for Statistics*, фр. *nomenclature des unités territoriales statistiques*, NUTS), тобто повністю відповідає практиці країн Європейського Союзу. Необхідним способом вирішення цієї проблеми, на наш погляд, є належне унормування питань адміністративно-територіального устрою на конституційному й законодавчому рівнях.

Реформування районного рівня адміністративно-територіального устрою України можна розглянути й у зв'язку зі створенням таких «штучних» адміністративних одиниць, як освітні та госпітальні округи, котрі пропонують розглядати як основу моделювання нового районного рівня територіальної організації в Україні. Наприклад, створення освітніх округів, передбачене постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про освітній округ» від 27 серпня 2010 р. № 777, розглядається в контексті як реформи децентралізації владних повноважень у відповідній сфері, так і реформи адміністративно-територіального устрою країни.

Концепцією реформування місцевого самоврядування й територіальної організації влади в Україні серед повноважень органів місцевого самоврядування обласного рівня передбачено забезпечення регіонального розвитку, що окреслило ще один напрямок реформи децентралізації – стимулювання соціально-економічного розвитку регіонів. Реалізація державної регіональної політики відповідно до ст. 7 Закону України «Про засади державної регіональної політики» від 5 лютого 2015 р. передбачає ухвалення необхідних документів стратегічного та цілепокладаючого характеру: Державної стратегії регіонального

розвитку України, Плану заходів з реалізації Державної стратегії регіонального розвитку України, регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації, інвестиційні програми (проекти), спрямовані на розвиток регіонів [4].

Цей напрямок реформи отримав як правову (розробка передбачених законом підзаконних актів), так й інституційну (утворення постановою Кабінету Міністрів України № 714 від 16 вересня 2015 р. Міжвідомчої координаційної комісії з питань регіонального розвитку для підготовки пропозицій щодо формування та реалізації державної регіональної політики як консультативно-дорадчого органу) основи свого впровадження. Водночас суттєвим недоліком його стала неузгодженість законодавчого визначення строків реалізації. Так, термін дії розробленої урядом Державної стратегії регіонального розвитку становить фактично п'ять років, а відповідно до зазначеного вище закону такий документ має ухвалюватись на сім років. Через ухвалення Державної стратегії регіонального розвитку України та затвердження методики та порядку розробки регіональних стратегій розвитку із різницею в часі (2014, 2016 і 2015 рр. відповідно) на практиці розроблені та затверджені обласними радами стратегії не повністю відповідають стандартам, закладеним підзаконними актами, зокрема в аспекті необхідної структури цих документів. Хоча затверджені на регіональному рівні плани заходів з реалізації стратегій регіонального розвитку, зокрема, з розмежуванням планів на 2015–2017 рр. та на 2018–2020 рр., повністю відповідають плануванню заходів із реалізації Державної стратегії регіонального розвитку України (план заходів на 2015–2017 рр. з реалізації цієї Стратегії був затверджений постановою Кабінету Міністрів України № 821 від 7 жовтня 2015 р.).

Наступним важливим напрямом реформи місцевого самоврядування необхідно вважати так звану «бюджетну децентралізацію», або реформу міжбюджетних відносин. Ухвалення законів України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» № 79-VIII та «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких

законодавчих актів України щодо податкової реформи» № 71-VIII від 28 грудня 2014 р. та «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо особливостей формування та виконання бюджетів об'єднаних територіальних громад» № 837-VIII від 26 листопада 2015 р. стало основою для якісного перегляду бюджетної і податкової політики країни. Цими актами істотно розширене коло джерел формування місцевих бюджетів за рахунок закріплення більшої кількості податкових надходжень; запроваджено нові види субвенцій (освітню й медичну); об'єднані територіальні громади перейшли на прямі міжбюджетні відносини з Державним бюджетом, тобто суттєво зросла кількість місцевих бюджетів, що мають прямі відносини з Держбюджетом (у 2018 р. – більше 1000).

Водночас необхідно вкотре наголосити, що процес об'єднання територіальних громад і зміни адміністративно-територіального устрою має набути належне конституційне підґрунтя. Будучи урегульованими лише законодавчо, відносини, пов'язані із формуванням спроможних територіальних громад, не зможуть характеризуватись стабільністю й незалежністю від політичної ситуації в країні.

У безпосередньому зв'язку з питанням формування місцевих бюджетів перебуває й питання їх ефективного виконання. Тому треба відзначити актуальність інституціонального аспекту реформи місцевого самоврядування – передусім створення виконавчих органів районних та обласних рад. Відсутність таких органів та делегування відповідних функцій місцевим державним адміністраціям порушує принцип організаційної самостійності місцевого самоврядування, а дублювання управлінських функцій створює підстави для втручання одних органів в діяльність інших, виникнення конфліктів між ними [6, с. 149–150]. Тому потреба формування власних виконавчих структур районних та обласних рад викликана як необхідністю створити ефективну систему місцевого самоврядування на регіональному й субрегіональному рівнях, так і неможливістю наразі реалізувати такий напрямок реформи, як досягнення оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування й

органами виконавчої влади. Доцільним є передбачений законопроектом про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади кардинальний перегляд функціональної ролі місцевих органів виконавчої влади — ліквідація місцевих державних адміністрацій і запровадження посади префекта, який здійснюватиме контроль за законністю в діяльності органів місцевого самоврядування.

Отже, сьогодні в Україні відбуваються масштабні зміни, пов'язані з переглядом правової основи й практики функціонування такого ключового інституту громадянського суспільства, як місцеве самоврядування. З моменту схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні для її реалізації були розроблені окремі законодавчі й підзаконні нормативно-правові акти. Водночас правове оформлення й впровадження передбачених Концепцією інституціональних, правових, функціональних перетворень не є однаковим і потребує активізації роботи законодавця за окремими напрямками. В Україні існує також нагальна потреба здійснення конституційної реформи, яка б дозволила якісно трансформувати систему місцевого самоврядування, наблизити її до європейських стандартів і створити умови для становлення й розвитку правової держави.

Список використаних джерел

1. Бодрова І. І. Європейський досвід удосконалення місцевого самоврядування / І. І. Бодрова, П. М. Любченко ; Нац. акад. прав. наук України, Наук.-дослід. ін-т держ. буд-ва та місц. самоврядування ; редкол.: Ю. П. Битяк [та ін.]. — Харків : Оберіг, 2012. — 64 с.
2. Добровільне об'єднання територіальних громад в Україні / С. Г. Серьогіна, І. І. Бодрова, П. М. Любченко та ін. — Харків : ПромАрт, 2017. — Вип. 21. — 216 с.
3. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII ВР // База даних «Законодавство України» / ВР України. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
4. Про засади державної регіональної політики : Закон України від 05.02.2015 № 156-VIII // База даних «Законодавство України» / ВР

- України. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/156-19>.
5. Серьогіна С. Г. Муніципальна реформа як чинник удосконалення функціонування системи місцевого самоврядування в Україні / С. Г. Серьогіна // Державне будівництво та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. / редкол.: Ю. Г. Барабаш та ін. – Харків : Право, 2013. – Вип. 26. – С. 3–15.
 6. Серьогіна С. Г. Реформа місцевого самоврядування в Україні в сучасних умовах політико-правового розвитку / С. Г. Серьогіна // Актуальні проблеми державного будівництва та місцевого самоврядування в контексті конституційної модернізації : зб. наук. ст. за матеріалами наук.-практ. семінару (м. Харків, 14 жовт. 2016 р.) / Нац. акад. прав. наук України, НДІ держ. буд-ва та місц. самоврядування. – Харків : НДІ держ. буд-ва та місц. самоврядування, 2016. – С. 145–154.

А. А. Муртишева

**Реформа местного самоуправления в Украине:
достижения и перспективы**

Статья посвящена исследованию направленной муниципальной реформы в Украине. Проанализированы отдельные проблемные вопросы добровольного объединения территориальных громад, реформы межбюджетных отношений, совершенствования административно-территориального устройства, институциональных изменений местного самоуправления. Освещена правовая основа и практика реализации такого направления реформы, как обеспечение социально-экономического развития регионов.

Ключевые слова: децентрализация, реформа местного самоуправления, региональная политика, объединение территориальных общин.

A. Murtishcheva

Reform of local self-government in Ukraine: achievements and prospects

Problem setting. Local self-government is rightly considered as one of the main indicators of the level of development of the country, the existence of a genuine civil society, interested in the consolidation of democracy and the rule of law. In fact, without proper experience, Ukraine has introduced this institution after independence. Its twenty years existence confirmed the desire of our state to implement European standards of democracy, but at the same time demonstrated the necessity to update the legal basis of local self-government.

Recent research and publications analysis. Some aspects of constitutional and legal basis of municipal reform in Ukraine were researched by I. Bodrova,

S. Boldyrev, S. Seryogina and others. These scientific works are the theoretical footing for the subsequent complex scientific research of the directions of the reform of local self-government.

Paper objective is to analyze the positive achievements of the reform of local self-government, the degree of implementation of some of its areas.

Paper main body. At the beginning of the article it is told that the first direction of the reform to analyze should be the most implemented today – the voluntary association of territorial communities, whose purpose was to increase the capacity of communities, overcome the disproportions of the administrative-territorial system, and improve the territorial basis of local self-government. Its mentioned that such a problem is of current importance not only for «young» countries. In Ukraine the Law «On the Voluntary Association of Territorial Communities» that was implemented on February 5, 2015 is aimed to regulate all the issues of such integration of the communities. Many of its regulations undergone significant adjustments during its operation. Also for the proper implementation of this law, a number of subordinate legal acts were adopted, as well as the necessary subsidiary bodies were created. At the same time, there are important problems of competitiveness competition between the executive authorities and local governments, which are described in the article. Its stressed that in order to solve the emerging problems, it is necessary to carry out constitutional reform, including settling issues of the administrative and territorial structure.

Also such directions of municipal reform as the development of regions, improvement of intergovernmental fiscal relations, of administrative-territorial structure, institutional changes of local self-government are analyzed in the article. The author emphasizes that the practice of these improvements realization was ambiguous. Therefore, constitutional amendments are also necessary.

Conclusions of the research. Ukraine undergoes significant changes in terms of revision of the legal framework and practice of local self-government functioning. Since the adoption of the Concept of Reform of Local Self-Government and the Territorial Organization of Government in Ukraine, separate laws and regulations have been developed for its implementation. At the same time, the legal formulation and implementation of the institutional, legal and functional changes provided for by this concept are not the same and require the active work of the legislator. Ukraine also faces the urgent necessity for a constitutional reform that would allow a proper transformation of the system of local self-government and creation of conditions for the establishment and development of a law-governed state.

Key words: *decentralization, local self-government reform, regional policy, association of territorial communities.*

УДК 340.134:352

DOI: 10.31359/1993-0941-2018-35-274

Я. В. Ковач, головний спеціаліст сектору організаційного забезпечення проведення засідання президії Національної академії правових наук України

Оптимізація процесу розробки локальних нормативно-правових актів місцевого самоврядування

Стаття присвячена проблемним питанням у сфері розробки й прийняття локальних нормативно-правових актів місцевого самоврядування. У дослідженні висвітлюються найбільш значущі проблеми техніко-технологічних складових означеного процесу, а також визначаються основні напрями його оптимізації.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, локальні нормативно-правові акти місцевого самоврядування, процес розробки й прийняття локальних нормативно-правових актів місцевого самоврядування.*

Демократичні держави світу засвідчили значущість інституту місцевого самоврядування у справі вирішення як місцевих, так і державних завдань, у тому числі шляхом вчинення конкретних дій з прийняття й удосконалення відповідних нормативно-правових актів у зазначеній сфері, а також через приєднання до міжнародних договорів та угод. Успішне реформу-

вання цього інституту в Україні, на нашу думку, передбачає врахування історичних традицій, використання досвіду створення локальних нормативно-правових актів місцевого самоврядування, а також залучення до вирішення питань місцевого значення всіх зацікавлених суб'єктів, зокрема представників держави, членів територіальних громад, громадських діячів, учених тощо.

Становлення й розвиток процесу розробки локальних нормативно-правових актів місцевого самоврядування нерозривно пов'язані з виникненням та еволюцією місцевого самоврядування, розробкою теоретичних концепцій його походження й сутності, а також формуванням системи законодавства, що врегульовує діяльність суб'єктів місцевого самоврядування.

Ці та інші питання, пов'язані з виникненням, становленням і розвитком місцевого самоврядування, і сьогодні перебувають у центрі уваги багатьох учених [1; 2; 4; 8; 9; 11]. Проте, незважаючи на широку увагу до питань муніципальної нормотворчості загалом, а також окремих її аспектів, проблематика техніко-технологічних складових процесу розробки локальних нормативно-правових актів місцевого самоврядування, на нашу думку, потребує узагальнення наявної практики й формування нових підходів. З одного боку, необхідно враховувати вітчизняні історичні особливості й традиції, а з другого — сучасні виклики й потреби. При цьому слід зважати на переваги й недоліки зарубіжного та вітчизняного досвіду правового регулювання та практичної діяльності з розробки, прийняття й удосконалення локальних нормативно-правових актів місцевого самоврядування.

Метою цієї роботи є з'ясування й виокремлення причин неефективності локальних нормативно-правових актів місцевого самоврядування, зокрема, шляхом виявлення проблем правового регулювання процесу розробки локальних нормативно-правових актів, а також формулювання основних напрямів його подальшої оптимізації.

Стан українського законодавства сьогодні викликає багато нарікань і критики. Це твердження стосується не лише

нормативно-правових актів, які видаються органами державної влади, а й відповідних актів, що приймають органи й посадові особи місцевого самоврядування. Слід погодитись із думкою, що якість текстів нормативно-правових актів зумовлюється декількома обов'язковими чинниками. До таких можна віднести: кваліфікацію суб'єктів нормотворчості, ступінь дотриманням правил техніки складання актів (так званої нормопроектувальної або нормотворчої техніки), їх експертний та юридичний контроль, а також дотримання процедурно-процесуальних вимог. Дійсно, однією з причин вироблення недосконалих за формою й структурою нормативно-правових актів є незрозумілий і непрозорий процес прийняття рішень в органах публічної влади. Водночас і питання встановлення єдиних стандартів техніки складання цих актів і її вдосконалення є важливим не стільки для вироблення правильного рішення, скільки здійснює безпосередній вплив на формування єдиної концепції правотворчості й нормотворчості, здійснення адекватної адаптації законодавства України до законодавства ЄС, формування впорядкованої системи законодавства, а також становлення й розвитку системи локальних нормативних актів місцевого самоврядування.

Аналіз конституційно-правових норм, які регулюють питання муніципальної нормотворчості, дозволяє стверджувати, що процес розробки локальних нормативно-правових актів характеризується недостатнім рівнем правової регламентації. Це стосується питань закріплення й деталізації стадій, етапів, окремих аспектів його здійснення, суб'єктів ініціювання, розробки, прийняття актів, введення їх в дію, перегляду, втрати чинності, особливостей проведення експертизи їх проєктів, а також контролю й нагляду. Не менш важливим є питання додержання правил і вимог техніки складання локальних нормативних актів місцевого самоврядування [3; 6; 12; 13].

Як відомо, в Україні неодноразово здійснювалися спроби впорядкувати систему законодавства в цілому, проте до кінця зазначене питання й досі не вирішене. Верховна Рада України достатньо тривалий час працює над проєктом Закону України

«Про нормативно-правові акти», який покликаний вирішити важливі питання нормотворчості в державі загалом.

Так, наприклад, у різних редакціях законопроекту значна увага приділялася нормопроектувальній техніці та нормотворчій технології. У розділі третьому «Техніка нормопроекування» проекту [14] йдеться про: загальні вимоги до техніки нормопроекування (ст. 8); структуру різних видів нормативно-правових актів (статті 9–11); реквізити акта (ст. 12); назву нормативно-правового акта (ст. 13); вимоги до термінології (ст. 22); вимоги до тексту акта (ст. 23); вимоги до стилю нормативно-правового акта (ст. 24).

Розділ четвертий «Нормотворчий процес» вказаного законопроекту визначає такі стадії нормотворчого процесу: планування розроблення нормативно-правового акту; внесення нормотворчої пропозиції і підготовка проекту акта; проведення його експертизи; внесення проекту акта суб'єктом нормотворення; його розгляд суб'єктом нормотворення; прийняття (видання) нормативно-правового акта; державна реєстрація такого акта; набрання чинності нормативно-правовим актом; введення його в дію.

Окрема увага в зазначеному проекті приділяється питанням проведення різних видів експертизи нормативно-правових актів кваліфікованими спеціалістами, у тому числі із залученням учених та інших фахівців.

Як відомо, сьогодні саме на Міністерство юстиції покладено обов'язок здійснення, а також вироблення рекомендацій щодо проведення різних видів експертизи нормативно-правових актів, таких як: експертиза законопроектів на відповідність законодавству ЄС; експертиза на відповідність Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та практиці Європейського суду з прав людини; антикорупційна експертиза; гендерно-правова експертиза. Це не відміняє можливості проведення внутрішньої експертизи проекту акта. На Міністерство юстиції покладено обов'язок проведення їх державної реєстрації. Проект Закону України «Про нормативно-правові акти» розвиває, конкретизує та деталізує положення чинного законодавства в зазначеній сфері.

Крім питань, пов'язаних із техніко-технологічними складовими процесу розробки нормативно-правових актів, у тому числі й локальних нормативно-правових актів місцевого самоврядування, проектом пропонується закріпити особливості дії нормативних актів, їх роз'яснення, тлумачення, систематизації.

Незважаючи на ряд як суто технічних, так і концептуальних недоліків зазначеного проекту, слід відзначити його надзвичайну важливість та актуальність. Ураховуючи означені вище особливості правового регулювання процесу розробки локальних нормативно-правових актів місцевого самоврядування, а також той факт, що відношення до місцевого самоврядування як до однієї із засад конституційного ладу демократичної правової держави в Україні досі формується, удосконалення правового регулювання проблемних питань сприятиме не тільки й не стільки підвищенню якості самих актів, скільки підвищенню ефективності діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування при вирішенні питань місцевого значення, а також виконанні останніми делегованих повноважень.

Не менш важливою з точки зору розробки якісних локальних нормативно-правових актів місцевого самоврядування, на нашу думку, є й кваліфікація нормопроектувальників. Повчальним та корисним у цьому плані є досвід зарубіжних країн у навчанні нормопроектувальників («легіслаторів»), зокрема розвинутих демократичних країн Європи (Бельгія, Італія, Польща тощо) та Америки (США, Канада тощо), а також деяких пострадянських країн (Білорусія та ін.) [5, с. 175, 176; 7, с. 193, 197].

Сьогодні заклади вищої освіти України пропонують подібні програми, зокрема Київський національний університет імені Тараса Шевченка (пропонує навчання за програмою, що має назву «Законодавча техніка»), Національна академія внутрішніх справ України (пропонує навчання за програмою – «Техніка нормотворчості»), Львівський національний університет імені Івана Франка (пропонує навчання за відповідною спеціалізацією – «Нормопроекування»). Усвідомлюючи актуальність проблеми, Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого пропонує пройти підготовку не лише з курсу «Нормо-

проектувальна техніка та державна реєстрація нормативно-правових актів», а також й курсу «Юрист у сфері місцевого самоврядування». Останній передбачає вивчення особливостей юридичного забезпечення нормотворчої діяльності в місцевому самоврядуванні.

Ще одним з визначальних факторів оптимізації процесу розробки локальних нормативно-правових актів місцевого самоврядування є злагоджена й взаємоузгоджена діяльність різних органів публічної влади, а також їх взаємодія як між собою, так і з громадянами. Адже за останні декілька років відносини між владою і громадянами ускладнилися, що, зокрема, спричинено занадто високим ступенем «закритості» або «відірваності панівної еліти» від пересічного громадянина, а також відсутністю реальної можливості вплинути на процес прийняття рішень, як на державному, так і місцевому рівнях.

У зазначеному контексті розвиток активного суспільства, яке готове відстоювати свої інтереси та брати участь у нормотворчості насамперед на місцевому рівні, є життєво важливим. Налагодження взаємодії між нормотворцем і громадськістю є одним із комплексу тих кроків, що можуть наблизити Україну до європейських стандартів демократії. Першочерговою необхідністю в такій ситуації є перегляд чинного законодавства з питань звернень громадян, громадських обговорень і консультацій та формування правових основ для запровадження нових практик врахування громадської думки. При цьому важливо пам'ятати, що розвиток взаємодії громадськості та влади відбувається не лише за допомогою механізмів участі, але й шляхом посилення засобів контролю, у тому числі доступу громадян та юридичних осіб до Конституційного Суду України через запровадження інституту конституційної скарги.

Крім того, з метою забезпечення повноцінної можливості для участі громадян в управлінні як державними, так і місцевими справами слід створити належну правову базу для проведення як всеукраїнського, так і місцевих референдумів, порядок організації і проведення яких на сьогодні взагалі не врегульовані українським законодавством.

Виходячи з наведеного вище, переконані, що насамперед вироблення єдиного підходу до розроблення й формування правової політики в Україні, її визначення та концептуалізації сприятиме визначенню єдиної стратегії й тактики правового розвитку суспільства, удосконаленню механізму правового регулювання, забезпеченню прав і свобод людини та громадянина, побудові правової держави. Поєднання зусиль провідних теоретиків і практиків навколо наукового обґрунтування нормотворчої діяльності, у тому числі процесу розробки локальних нормативно-правових актів місцевого самоврядування здатне позитивно вплинути як на удосконалення останньої, так і на правовий розвиток окремих територіальних одиниць, а значить і держави в цілому.

Важливим у цьому контексті є завершення формування, оптимізація повноважень і системна взаємодія всіх органів публічної влади через проведення конституційної реформи, яка здатна дати відповіді на питання про співвідношення владних повноважень між державою й місцевим самоврядуванням, характер і особливості політичного устрою України. Конституційна реформа може стати дієвою основою для забезпечення широких прав громадян у сучасних умовах, у тому числі й щодо прямої участі у вирішенні актуальних питань розвитку громад, регіонів, держави.

Відтак, здійснення узгоджених і злагоджених дій як органів державної влади, так і органів місцевого самоврядування, а також представників громадськості щодо удосконалення правового регулювання нормотворчої діяльності в Україні загалом, а також процесу розробки локальних нормативно-правових актів місцевого самоврядування зокрема, подальша гармонізація законодавства України та Європейського Союзу, що виявляється у зближенні національної правової системи та її підсистем з правовою системою Європейського Союзу та вимогами міжнародно-правових норм і стандартів, а також підготовка відповідних кваліфікованих кадрів, на нашу думку, є визначальними факторами успішного розвитку нашої держави.

Список використаних джерел

1. Барський В. Р. Нормотворчість представницьких органів місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / В. Р. Барський ; Одес. нац. юрид. акад. — Одеса, 2006. — 18 с.
2. Васильев М. А. Нормотворческий процесс в муниципальных образованиях: организация и технология / М. А. Васильев. — Обнинск, 2002. — С. 29—31.
3. Європейська хартія місцевого самоврядування [Електронний ресурс] : міжнар. док. від 15.10.1985. — Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
4. Задорожня Г. В. Специфіка нормотворчої діяльності органів місцевого самоврядування / Г. В. Задорожня // Право України. — 2007. — № 6. — С. 18—21.
5. Кабышев С. В. Обучение юридической техники в Канаде / С. В. Кабышев // Юридическая техника : ежегодник. — 2009. — № 3 (Спец. вып.). — С. 175—178.
6. Конституція України [Електронний ресурс] : Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
7. Липень С. В. Особенности преподавания правотворческой юридической техники в Республике Беларусь / С. В. Липень // Юридическая техника : ежегодник. — 2009. — № 3 (Спец. вып.). — С. 193—198.
8. Наумова К. І. Правові акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування в системі джерел муніципального права в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. / К. І. Наумова ; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. — Харків, 2017. — 21 с.
9. Нечипоренко А. О. Нормотворчість в Україні: поняття, види, напрямки удосконалення : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / А. О. Нечипоренко ; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. — Харків, 2015. — 21 с.
10. Петришина М. О. Напрями удосконалення нормотворчості в органах місцевого самоврядування в Україні / М. О. Петришина // Європ. перспективи. — 2012. — № 2, ч. 2. — С. 71—76.
11. Петришина М. О. Нормотворча діяльність в органах місцевого самоврядування в Україні : монографія / М. О. Петришина. — Харків : Право, 2011. — 232 с.
12. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності [Електронний ресурс] : Закон від 11.09.2003 № 1160-IV. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1160-15>.
13. Про місцеве самоврядування в Україні [Електронний ресурс] : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.

14. Про нормативно-правові акти [Електронний ресурс] : проект Закону України № 7409 від 01.12.2010. — Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=39123.

Я. В. Ковач

**Оптимизация процесса разработки локальных
нормативно-правовых актов местного самоуправления**

Статья посвящена проблемным вопросам в сфере разработки и принятия локальных нормативно-правовых актов местного самоуправления. В исследовании освещаются наиболее значимые проблемы технико-технологических составляющих указанного процесса, а также определяются основные направления его оптимизации.

Ключевые слова: *местное самоуправление, локальные нормативно-правовые акты местного самоуправления, процесс разработки и принятия локальных нормативно-правовых актов местного самоуправления.*

Y. Kovach

**The optimization of local self-government
normative legal acts drafting process**

The formation and development of local self-government normative legal acts drafting process is inextricably linked with the emergence and evolution of local self-government, the development of theoretical concepts of its origin and essence, as well as the formation of a system of legislation regulating the activities of local self-government bodies.

The current state of Ukrainian legislation causes many complaints and criticisms. This statement concerns not only normative legal acts issued by state authorities, but also normative legal acts issued by bodies and officials of local self-government. One should agree with the opinion that the quality of the texts of normative legal acts is conditioned by several obligatory factors. These include: the qualification of the subjects of rulemaking, the degree of compliance with the acts drafting technique rules, their expert and legal control, as well as compliance with requirements of process and procedure.

The analysis of the constitutional and legal norms regulating the issues of municipal rule-making allows to state that the normative legal acts drafting process is characterized by insufficient level of legal regulation, in particular, from the point of view of consolidation and detail of stages, particular aspects of its

implementation, subjects of initiation, drafting, adoption of relevant acts, their entry into force, expiry of validity, peculiarities of conducting examination of draft acts, respectively, control and supervision over observance and implementation, as well as from the point of view of compliance with the drafting technique rules and requirements.

Based on the above, I am convinced that, first of all, developing a unified approach to the formation of legal policy in Ukraine, its definition and conceptualization will contribute to the definition of a unified strategy and tactics of the legal development of society, improvement of the mechanism of legal regulation, the protection of human and civil rights and freedoms, the construction of a legal state. The combination of the efforts of leading domestic theorists and practitioners around the scientific substantiation of normative activity, including the normative legal acts of local self-government drafting process, can positively influence both the further improvement of the latter, and the development of particular territorial units, as well as the legal development of the state as a whole.

Consequently, the implementation of concerted actions of both public authorities and local self-government bodies as well as representatives of the public on the improvement of legal regulation of normative activity in Ukraine as a whole, as well as the normative legal acts of local self-government drafting process in particular, further harmonization of Ukrainian and European Union legislation, which manifests itself in convergence of the national legal system and its subsystems with the legal system of the European Union and international requirements and legal norms and standards, and appropriate training of qualified personnel is crucial to the successful development of our country.

Key words: *local self-government, local normative-legal acts of local self-government, process of drafting and adoption of local normative-legal acts of local self-government.*

УДК 342.5

DOI: 10.31359/1993-0941-2018-35-284

І. С. Поляков, здобувач кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Порядок перегляду рішень адміністративного суду в апеляційній інстанції

На сьогодні не існує жодної сфери прояву державного адміністрування, якої не торкнувся би вплив адміністративно-правових режимів. Як приклад можна навести загальновідомі правила внутрішнього розпорядку, правила пожежної безпеки та інші, які існують у будь-якій державній організації. У кожному з цих прикладів є достатньо видимою сукупність державно-управлінських регламентів, що у своєму комплексному нормативному вираженні утворюють порядок діяльності цієї організації в разі виникнення тих або інших ситуацій. Доцільною є необхідність здійснити аналіз адміністративно-правового режиму перегляду рішень окружних адміністративних судів в апеляційній інстанції й дослідити його структуру.

Ключові слова: адміністративно-правовий режим, порядок, перегляд судових рішень, апеляційна інстанція, адміністративні правопорушення, судова влада, окружні адміністративні суди.

Саме поняття адміністративно-правових режимів для адміністративно-правової науки не нове, його застосовність украй обмежена, і тому гостро постає проблема розробки понятійного апарату адміністративного права. Наприклад, режим державного кордону й митний режим не є ситуаційними; їх існування не можна визнати й чимось надзвичайним або неординарним. У нашому випадку мова йде про особливі самостійні сфери державного адміністрування, і в той же час — про адміністративно-правові режими, отже, ситуаціями надзвичайного або взагалі неординарного порядку сфера прояву адміністративно-правових режимів зовсім не вичерпується. Залишається лише констатувати, що в питаннях існування й визначення поняття адміністративно-правових режимів остаточної ясності ще немає і ці питання вимагають подальшого вивчення та запровадження як у науковий обіг, так і до чинного законодавства України.

Норми сучасного національного законодавства містять достатньо матеріалу, що дозволяє на його основі визначити правову природу, функції й місце в системі законодавства інституту адміністративно-правового режиму. Якщо проаналізувати, як характеризуються адміністративно-правові режими в науці адміністративного права, то досить видимим є те, що більшість дослідників поділяють таку думку: такого роду режими — це щонайменше встановлення особливого порядку діяльності в тій або іншій сфері життя, включаючи, відповідно, особливий, а інколи, можливо, і звичайний порядок функціонування суб'єктів адміністрування. Саме завдяки «влиттю» цієї діяльності в форму адміністративно-правового режиму вона перетворюється на державну діяльність як таку, стаючи індивідуалізованою формою існування державної влади в її окремих функціях.

Ураховуючи аналіз публікацій науково-методичного характеру, можемо цілком впевнено стверджувати, що вивченню адміністративно-правових режимів приділяється недостатньо уваги. Навіть перелік адміністративно-правових режимів, що розглядаються у відповідних джерелах, украй недостатній. Як

правило, ці режими трактуються лише в контексті правового регулювання заходів, спрямованих на подолання ситуацій неординарного характеру (кризисній ситуації) [1; 2; 3; 4]. З таким традиційним трактуванням адміністративно-правових режимів як особливого роду заходів, спрямованих на подолання істотних негативних ситуацій у сфері державного управління, навряд чи можна погодитися. На нашу думку, обмежувати сутнісну сторону адміністративно-правових режимів врегулюванням ситуацій надзвичайного або в цілому неординарного порядку навряд чи правильно. Про це свідчать як наявна практика, так і теоретичні розробки наукових праць В. Я. Настюка, В. В. Белевцевої, С. В. Сарани, Т. П. Мінки та інших авторів.

Метою запропонованого дослідження є формування й встановлення визначення адміністративно-правового режиму в аспекті перегляду рішень окружних адміністративних судів в апеляційній інстанції; розкриття питання щодо проблематичності визначення його структури та подолання зазначених перешкод шляхом ретельного вивчення та аналізу сучасних наукових досліджень.

Етимологічно режим визначається як порядок. Під режимом в цілому прийнято розуміти розпорядок справ, дій (наприклад, режим економіки, режим відпочинку); умови діяльності, роботи, існування будь-чого; систему правил, заходів, необхідних для тієї або іншої мети [2].

У випадку, коли дії та відносини врегульовані правом, а для їх існування, розвитку, охорони та захисту використовується система юридичних засобів впливу (стимулювання, ліцензування, контроль, примус тощо), можна говорити про правовий режим.

Правовий режим — це встановлений системою норм права порядок, який регулює діяльність, відносини між людьми з приводу певних об'єктів. При цьому потрібно розрізняти юридичну сторону режиму (систему правил) і фактичну сторону (реальне здійснення режимних норм). Поняття правового режиму порівнюють з поняттям правового статусу, під яким зазвичай ро-

зуміється сукупність прав і обов'язків певного суб'єкта права, а значить, система правових норм, що регулюють його правове положення [2].

Деякі учені виділяють і таку правову категорію, як процесуальні режими, розглядаючи їх як структурний елемент юридичного процесу, виділяючи їх як додатковий (факультативний) елемент юридичного процесу. На наш погляд, режим не може бути визнаний структурним елементом юридичного процесу. Юридичний процес, як відомо, складається з певної сукупності процесуальних відносин, відповідно, лише останні можуть бути його структурними елементами. Оскільки режим не є певною групою процесуальних відносин, правильніше вважати режим характеристикою юридичного процесу [3].

Отже, процес – це сукупність послідовних дій, що здійснюються для досягнення певного результату. Натомість режим – це порядок здійснення будь-якої процесуальної діяльності. Таким чином, режим, як правило, і є порядком здійснення будь-якого процесу, й використовувати поняття «процесуальний режим» в цьому аспекті не зовсім коректно [4].

Режим закріплює найбільш важливі та вразливі для системи управлінських відносин, що забезпечують безпосереднє існування управлінської системи, досягнення цілей управління і його ефективну реалізацію. Аналіз чинного законодавства України свідчить про те, що термін «режим» використовується, як правило, понятійно, включаючи цілу сукупність заходів. Ураховуючи сукупний вплив таких важливих ознак правового регулювання, як предмет, метод, правові принципи, система суб'єктів і система джерел, можна виділити такі галузеві режими: адміністративно-правовий, цивільно-правовий, цивільно-процесуальний тощо.

У свою чергу, Д. Н. Бахрах зазначає у своїх наукових працях, що адміністративно-правовий режим супроводжує діяльність органів і посадових осіб державної адміністрації при їх взаємодії з громадянами й організаціями, а також між її ланками при реалізації ними своїх функціональних обов'язків або регулюванні різних соціальних об'єктів і процесів [5].

Вважаємо за необхідне дещо розширити це розуміння, розповсюдивши поняття адміністративно-правового режиму не лише на діяльність самої публічної адміністрації (посадових осіб і органів державної влади і місцевої самоврядування), але і на діяльність інших суб'єктів, що відбувається за участю публічної адміністрації й в межах адміністративно-правових відносин, з приводу об'єктів, що охороняються адміністративним правом, а також в особливому адміністративно-процесуальному порядку. Так, притягнення осіб до адміністративної відповідальності, вживання адміністративних покарань і безпосередньо провадження у справах про адміністративні правопорушення, поза сумнівом, охоплюється сферою діяльності публічної адміністрації, з урахуванням того, що у низці випадків учасником таких відносин виступає апеляційний суд. Установлення певного порядку засобами адміністративного права по суті і утворює те, що в цілому повинне було б, на наш погляд, характеризуватися як адміністративно-правовий режим.

Отже, адміністративно-правові режими в загальному вигляді є сукупністю нормативно врегульованих правил, сформульованих у формі дозволів, заборон і детальних регламентів, яким повинні неухильно слідувати суб'єкти та об'єкти управлінських відносин у межах цілеспрямовано функціонуючої системи державного адміністрування. При цьому серед адміністративно-правових режимів виділяються основні, якими інститується ті або інші державно-управлінські структури, і не основні, що забезпечують їх внутрішнє функціонування. В останньому випадку справа зовсім не зводиться до утилітарних функцій матеріально-технічного забезпечення управлінської діяльності. Ідеться про режими, які реалізуються за участю суб'єктів управління й забезпечують їх стійке та ефективне функціонування.

За допомогою адміністративно-правового режиму перегляду рішень окружних адміністративних судів в апеляційній інстанції про адміністративні правопорушення відбувається вплив судової влади на управління. Якщо врахувати ці обставини, то можна констатувати, що розгляд суддями апеляційних судів справ про адміністративні правопорушення не лише правовий, а саме адміністративно-правовий режим, що входить

до числа множинних адміністративно-правових режимів, відноситься до особливого їх класу (групи), виконує специфічну роль у функціонуванні всіх державних органів і встановлений порядок здійснення апеляційними судами нормативної діяльності щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення, сформульований у вигляді дозволів, заборон і детальних регламентів.

Адміністративно-правовий режим перегляду суддями апеляційних судів справ про адміністративні правопорушення може бути віднесений до комплексних адміністративно-правових режимів, які, у свою чергу, є особливим різновидом адміністративно-правових режимів, для них характерна нормативність у визначенні компонентів системи державних органів, що здійснює режим, і принципове закріплення основних компонентів діяльності, складовий зміст самого режиму.

У структуру адміністративно-правового режиму входить комплекс таких основних елементів:

а) сукупність норм права, що визначають статус суддів апеляційних судів, які розглядають справи про адміністративні правопорушення й що регламентують порядок здійснення суддею адміністративно-процесуальної діяльності;

б) сукупність відносин, які складаються у зв'язку з реалізацією норм права, у тому числі норм, що передбачають можливість вживання заходів адміністративного й іншого державного примусу, призначення покарання, порядок розгляду справи про адміністративне правопорушення, дії апеляційного судді, порядок оскарження;

в) цільова установка – завдання, для забезпечення якого вводиться відповідний адміністративно-правовий режим.

Для будь-яких судових органів у цілому первинне значення має правовий режим судової діяльності, на відміну від порядку функціонування, наприклад, адміністративних органів.

Правовий режим судової діяльності розглядається як засаднича правова категорія, що співвідноситься з адміністративно-правовим режимом діяльності суддів як загальне й особливе. Основою такого режиму є конституційно-правові норми про судову владу, самостійність судів, незалежність суддів і їх особ-

ливий правовий статус, конституційні принципи судочинства, норми федеральних конституційних законів, таких, як Конституція України, Закон України «Про судоустрій і статус суддів».

Специфіку адміністративно-правового режиму стосовно загального режиму судової діяльності визначають правила розгляду суддями апеляційних судів справ про адміністративні правопорушення, які закріплює Кодекс України про адміністративні правопорушення.

У законах визначаються місце правового режиму і його носій, підстави введення, суб'єкт, що здійснює режимне адміністрування, режимні заходи й правила діяльності. Оскільки адміністративно-правові режими здебільшого пов'язані з обмеженням, примусом, відповідальністю, їх первинне юридичне закріплення здійснюється законами, при цьому питома вага урядових і відомчих актів в регулюванні має бути зведена до мінімуму [3; 4].

Досліджуючи адміністративно-правовий режим перегляду рішень окружних адміністративних судів в апеляційній інстанції в справах про адміністративні правопорушення, зазначимо, що він є комплексним адміністративно-правовим режимом, для якого характерним є не лише детальне закріплення основних компонентів складу самого режиму діяльності, але також і нормативність у визначенні компонентів системи судових органів, що здійснює вказаний режим. Визначаючи порядок створення й діяльності апеляційних судів, Закон України «Про судоустрій і статус суддів» передбачив створення в складі апеляційного суду судових палат з розгляду окремих категорій справ (п. 4 ст. 26) [6].

Таким чином, як суди загальної юрисдикції, так і апеляційні суди розглядають адміністративні справи, але, на відміну від судів загальної юрисдикції, у складі апеляційних утворені відповідні судові колегії, що мають на меті врахувати специфіку адміністративного судочинства при формуванні судових складів для перегляду рішень окружних адміністративних судів.

Адміністративно-правовий режим перегляду рішень окружних адміністративних судів в апеляційній інстанції, будучи нормативно встановленим порядком здійснення такої діяльнос-

ті, функціонування апеляційних судів при її здійсненні, безумовно, регламентує й взаємодію суддів з громадянами, юридичними особами й організаціями, а також реалізацію ними своїх функціональних повноважень.

Узагальнюючи вищесказане, відзначимо, що важко заперечувати наявність такого правового явища, як адміністративно-правовий режим у сфері не лише екстраординарного, але й звичайного функціонування органів влади, у тому числі й судової, оскільки має місце встановлення певного порядку діяльності, що здійснюється за участю адміністративних органів засобами адміністративного права з використанням заборон, дозволів і детальних розпоряджень (регламентів, інструкцій).

Конкретизуючи адміністративно-правовий режим, що є режимом повсякденної дії і загального поширення, стосовно вузької сфери перегляду рішень окружних адміністративних судів в апеляційній інстанції, держава прагне досягти максимальної впорядкованості комплексних по своєму соціальному та правовому змісту відносин, що виникають у зв'язку з реалізацією вказаного виду діяльності. Таке прагнення цілком зрозуміло й пояснюється бажанням упорядкувати найбільш важливі з точки зору практичного втілення та значущості види діяльності, додати відчутнішу прагматичність перетворенням, що здійснюються сьогодні, а також спробувати усунути більш-менш явні причини кризисного розвитку економіки й української держави в цілому.

Таким чином, перегляд рішень окружних адміністративних судів в апеляційній інстанції – комплексний адміністративно-правовий режим, що представляє собою встановлений порядок здійснення судьями апеляційних судів адміністративно-деліктної діяльності, нормативно-сформульований у вигляді дозволів, заборон і детальних розпоряджень у правилах позовного провадження, провадження в справах, що впливають з адміністративних та інших публічних правовідносин в апеляційно-процесуальному законодавстві, і правилах провадження в справах про адміністративні правопорушення в адміністративному законодавстві.

Список використаних джерел

1. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяк [та ін.] ; відп. ред. В. Б. Авер'янов. — Київ : Юрид. думка, 2004. — Т. 1. — 584 с.
2. Белевцева В. В. Адміністративно-правові режими у системі забезпечення національної безпеки України: поняття, зміст та значення / В. В. Белевцева // Право України. — 2010. — № 6. — С. 161–166.
3. Белевцева В. В. До питання класифікації адміністративно-правових режимів / В. В. Белевцева // Вісн. Акад. прав. наук України. — Харків : Право, 2009. — Вип. 2 (57). — С. 103–111.
4. Белевцева В. В. Проблеми стандартизації адміністративно-правових режимів в Україні / В. В. Белевцева // Підприємництво, госп-во і право. — 2010. — № 9 (177). — С. 194–197.
5. Бахрах Д. Н. Административное право : учеб. для вузов / Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. — [2-е изд., изм. и доп.]. — М. : Норма, 2005. — 800 с.
6. Про судоустрій і статус суддів : Закон від 02.06.2016 № 1402-VIII / Верхов. Рада України.

И. С. Поляков

**Порядок пересмотра решений Административного суда
в апелляционной инстанции**

На сегодняшний день не существует ни одной сферы проявления государственного администрирования, которой не коснулось бы влияние административно-правовых режимов. В качестве примера можно привести общеизвестные правила внутреннего распорядка, правила пожарной безопасности и другие, которые существуют в любой государственной организации. В каждом из этих примеров достаточно видимой является совокупность государственно-управленческих регламентов, которая в своем комплексном нормативном выражении образует порядок деятельности данной организации в случае возникновения тех или иных ситуаций. Целесообразной является необходимость осуществить анализ административно-правового режима пересмотра решений окружных административных судов в апелляционной инстанции, а также исследовать его структуру.

Ключевые слова: административно-правовой режим, порядок, пересмотр судебных решений, апелляционная инстанция, административные правонарушения, судебная власть.

I. Polyakov

Administrative and legal review of resolution of judicial decisions in the appealing instance

The analysis of problem of realization of plenary powers of court of appellate instance is carried out in the administrative legal proceeding. In-process an author examines essence of concept plenary «powers», and also grounds own vision of maintenance and nature of plenary powers of appeal court. Found out problem questions in relation to realization of the administrative legal proceeding in appellate instances. Suggestions are in-process resulted in relation to the possible decision of the outlined legal blanks.

The scientific understanding of revision of decisions of circuit administrative courts is improved in an appellate instance as a complex administrative legal regime, which is the set order of realization of appeal courts judges administratively delict to activity, which is normatively formulated as permissions, prohibitions and detailed orders in the rules of lawsuit realization, realization in matters, that swim out from administrative and other public legal relationships in appellate judicial legislation, and rules of realization in matters about administrative offences in an administrative legislation.

Investigational structure of the administrative legal regime revision of decisions of circuit administrative courts in an appellate instance the complex of the followings basic elements is included in which: aggregate of norms of right, which determine status of judges of appeal courts which examine put about administrative offences and that regulate the order of realization a judge administratively judicial to activity; aggregate of relations which are folded in connection with realization of norms of right, including norms which foresee possibility of acceptance of measures administrative and other state compulsion, awarding punishment, order of consideration of business about administrative offence, actions of appellate judge, order of appeal;) the having a special purpose setting is a task, for providing of which the proper administrative legal regime is entered. Administrative legal status of judge of administrative appeal court, which is unique social education and such, is optimized, that substantially differs from legal status of other administrative legal subjects. The first leading factor of his specificity is an institute of inviolability of judge and independence of judicial branch of power from legislative and executive and no legal influence of any other persons.

A necessity to extend a right for organizations and citizens on the statutory appeal of the administrative court rulings which did not enter into legal force is

well-proven. In particular, such right must be given to organizations and citizens on the appeal of decisions about claim of world agreement, about a refuse in admitting of the interested person to participating in business, about disposing of material proofs, about a refuse in stopping of realization in business, when an administrative court is under an obligation to do it, about a refuse in satisfaction of solicitor of plaintiff about the change of object or foundation of lawsuit, about abandonment without motion of point of claim.

The necessity of increase of efficiency of appellate realization is taken into account. A conclusion is thus done, that the objects of appellate realization cannot be inactivity of court of first instance. There is existence of possibility of expansion of circle of judicial decisions as objects of statutory appeal with the purpose of providing of realization of constitutional rights on the appeal of court decisions by the subjects of administrative judicial legal relationships. Taking into account marked added to criticism existent legislative limitations in relation to the appeal of decisions of appeal court for to the separate categories of administrative businesses. Argued, that optimization of efficiency of revision of decisions of circuit administrative courts is in an appellate instance, is one of facilities of realization of tasks of the administrative legal proceeding. Coming from it during the proper realization after petition of appeal efficiency of proceeding in rights, freedoms or interests of foregoing persons depends the appeal court of mechanism of consideration of administrative business.

The necessity of development and passing an act is well-proven about disciplinary responsibility of judges, including about the order of stopping of plenary powers of judges, which carry on activity, not consonant with justiceships, or that undertook actions, which trench upon honor and dignity of judge or that diminish authority of department judicial, which will allow to specify and systematize responsibility of judges.

Argued, that by the most effective and effective mean in the field of offences, and also there is a judicial trial of contradictions defense of rights and freedoms of citizens in an appellate instance, properly geared-up and conducted with the observance of all requirements of legislation, and taking away on this basis of legal and grounded judicial act.

Key words: *appellate realization, appellate instance, administrative court, administrative legal proceeding, judge of appeal administrative court, administrative legal regime, administrative legal status.*

КОНФЕРЕНЦІЇ ТА СЕМІНАРИ

Т. В. Чеботарьова, молодший науковий співробітник сектору муніципального права та місцевого самоврядування НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України;

М. В. Руденко, старший лаборант сектору конституційного та адміністративного права НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України

Реформа децентралізації влади: проблеми правового забезпечення та реалізації

**Огляд науково-практичного семінару
для молодих учених та аспірантів**

16 травня 2018 р. НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування Національної академії правових наук України спільно з Національною академією правових наук України й Національним юридичним університетом імені Ярослава Мудрого було проведено науково-практичний семінар для молодих учених та аспірантів на тему «Реформа децентралізації влади: проблеми правового забезпечення та реалізації».

У ході семінару предметом обговорення стали актуальні проблеми процесу децентралізації влади й формування нового формату балансу відносин між центральними органами управ-

ління держави та новоутвореними органами територіального управління; процесу об'єднання територіальних громад; розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади; процесу підготовки кадрів для новостворених об'єднаних територіальних громад; корупційних ризиків і забезпечення контролю під час цього процесу тощо.

Молодший науковий співробітник НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування Національної академії правових наук України, кандидат юридичних наук **М. І. Белікова** у своєму виступі приділила увагу принципам створення об'єднаних територіальних громад. Зокрема, вона зазначила, що Законом передбачено досить детальну процедуру створення таких об'єднань. При цьому окрема увага звернена на принципи добровільного об'єднання територіальних громад, адже в Законі ці принципи лише перелічені, без розкриття їх змісту, що дещо ускладнює їх розуміння. Так, наголошено, що відповідно до ст. 2 Закону добровільне об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст здійснюється з дотриманням таких принципів: конституційності та законності; добровільності; економічної ефективності; державної підтримки; повсюдності місцевого самоврядування; прозорості та відкритості; відповідальності. Доповідач наголосила на тому, що деякі з них, як-от: принцип конституційності й законності, державної підтримки, прозорості й відкритості, є зрозумілими та розкриті в змісті Закону. Останні ж з переліченої системи принципів мали бути деталізовані або роз'яснені уповноваженими на те органами. У підсумку доповідачем було зазначено, що, говорячи про принципи, слід розуміти, що їх порушення має призводити до скасування рішення про добровільне об'єднання громадян. А для того, аби визначити, чи було таке порушення, в Законі має бути чітка деталізація кожного з них задля уникнення зловживань і двозначного трактування.

Здобувач кафедри державного будівництва та місцевого самоврядування Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого **М. Г. Коваленко** присвятила свій виступ окре-

ним питанням удосконалення виборчого законодавства з перших місцевих виборів в об'єднаних територіальних громадах. У доповіді було зазначено: однією з найбільш актуальних проблем законодавчого регулювання порядку підготовки й проведення перших місцевих виборів в об'єднаних територіальних громадах стала прогалина правового регулювання особливостей окремих етапів виборчого процесу в об'єднаних громадах, до складу яких увійшли територіальні громади сіл, селищ, міст, розташованих у різних районах області, або територіальна громада міста обласного значення та територіальна громада (громади) села, селища, іншого міста, в тому числі розташовані на території суміжного району, або територіальна громада іншого суміжного міста обласного значення. На виниклі в цьому випадку організаційно-правові проблеми здійснення виборчого процесу звернула увагу парламентських комітетів Центральна виборча комісія, ухваливши своєю постановою звернення до комітетів Верховної Ради України.

Доповідачем наголошено, що потребують чіткого врегулювання питання:

1) висування кандидатів у депутати сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад і відповідних сільських, селищних, міських голів у разі входження до таких громад територіальних громад, розташованих у суміжних районах;

2) визначення суб'єктів подання кандидатур до складу територіальних і дільничних виборчих комісій, що здійснюють підготовку та проведення виборів депутатів сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад та відповідних сільських, селищних, міських голів, у разі входження до таких громад територіальних громад, розташованих у суміжних районах;

3) визначення суб'єктів формування складу територіальних виборчих комісій і суб'єктів утворення дільничних виборчих комісій, що здійснюють підготовку та проведення виборів депутатів сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад і відповідних сільських, селищних, міських голів,

у разі входження до таких громад територіальних громад, розташованих у суміжних районах, а також визначення кандидатур, що включаються до складу таких комісій. Крім того, із вказаними питаннями тісно пов'язані й проблеми взаємодії відповідних територіальних виборчих комісій з органами ведення Державного реєстру виборців, повноваження яких поширюються на різні райони області. Не вирішення їх створює загрозу порушення принципу загальності виборчого права на перших місцевих виборах, втрати голосів членів окремих громад, а також створює ризики фальшування підсумків голосування.

А. В. Ковач, молодший науковий співробітник НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України, також зупинився на проблемних питаннях при формуванні об'єднаних територіальних громад. На його думку, подальша успішна реалізація реформи територіальної організації влади та місцевого самоврядування на засадах децентралізації вимагає продовження роботи щодо вдосконалення законодавчо-нормативного забезпечення реформи. Зокрема, необхідно:

1) відновити роботу над законопроектом щодо внесення змін до Конституції України з питань децентралізації, яким має бути удосконалена конституційна база для функціонування нової системи територіальної організації влади та системи адміністративно-територіального устрою держави;

2) прийняти базовий закон «Про адміністративно-територіальний устрій України», в якому визначити засади державної політики у цій сфері, конструкцію нового адміністративно-територіального устрою, уніфіковані вимоги і критерії до адміністративно-територіальних одиниць усіх рівнів, чіткі процедури утворення й ліквідації адміністративно-територіальних одиниць, порядок встановлення та зміни їх меж тощо;

3) підготувати й прийняти нову редакцію Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», удосконаливши забезпечення функціонування повноцінного місцевого самоврядування на різних рівнях управління, перерозподіл повноважень

у системі органів місцевого самоврядування та між органами місцевого самоврядування та державними органами виконавчої влади;

4) прийняти закон «Про місцевий референдум», оскільки з ухваленням Закону України «Про всеукраїнський референдум» у 2012 р. було втрачено правовий механізм проведення місцевого референдуму, що є формою вирішення територіальною громадою питань місцевого значення шляхом прямого волевиявлення;

5) внести зміни до Закону України «Про співробітництво територіальних громад» щодо запровадження процедури приєднання територіальних громад до вже наявних договорів про співробітництво;

б) внести зміни до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» щодо внесення до переліку документів з просторового планування на місцевому рівні плану об'єднаної територіальної громади, який міститиме функціональне зонування території, формування інженерно-транспортної інфраструктури, благоустрою території тощо.

Науковий співробітник НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування Національної академії правових наук України, кандидат юридичних наук **І. В. Костенко** продовжила дискусію за темою «Публічна адміністрація як суб'єкт публічного адміністрування та її ознаки». Доповідач зазначила, що суб'єкти публічної сфери є органічними складовими єдиного управлінського механізму й орієнтовані на цінності, цілі, потреби громади та її окремих членів як споживачів послуг адміністративних структур публічного адміністрування. Результати діяльності публічної сфери, її складових і матеріальних придатків механізму є основою оцінювання результативності й ефективності функціонування системи публічного управління та її суб'єктів. Управлінська ланка має бути організована в публічну службу, відповідальну як перед громадянами, так і перед політичним керівництвом за реалізацію публічної та державної політики.

До загальних ознак суб'єктів публічної адміністрації доповідач пропонує відносити: потенційну здатність мати права і обов'язки у сфері публічного адміністрування (адміністративна правоздатність); здатність реалізувати надані права та обов'язки у сфері публічного адміністрування (адміністративна дієздатність); наявність суб'єктивних прав і обов'язків у сфері публічного адміністрування, що формує адміністративно-правовий статус суб'єкта; вони є складовими адміністративної правосуб'єктності.

Я. П. Любченко, молодший науковий співробітник НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України, розглянув на прикладі Швейцарії механізм децентралізації публічної влади й ефективність його імплементації. Доповідач відзначив, що в сучасних умовах сталий розвиток громад та міст є пріоритетною ціллю для ООН, а отже, і людства. На сьогоднішній день ефективна децентралізація розглядається як елемент ефективного управління та вияв демократії, ефективної публічної влади.

У доповіді було визначено позитивні ознаки швейцарського самоврядування, які полягають у таких рисах. Згідно з принципом субсидіарності, основні завдання можуть бути покладені на той рівень публічного управління, який найкраще підходить для їхнього виконання. Децентралізація має своїм наслідком розвиток місцевої та регіональної автономії суб'єктів адміністративно-територіального поділу. Реальне застосування принципу субсидіарності, який міститься в Конституції Швейцарії, дозволяє максимально ефективно вирішувати місцеві проблеми, як це успішно демонструє Швейцарія. Ефективна децентралізація не тільки дозволяє наділити органи місцевого самоврядування повноваженнями, але й покладає більшу відповідальність за власні ресурси та забезпечити партисипативну демократію. Децентралізація у відносинах між комунами та кантонами дозволяє існування різної самоорганізації комун, що створює умови для культурної, мовної й етнічної різноманітності на території однієї держави. Багаторівневий характер урядування

у Швейцарії, зокрема, самоврядування комун, сприяє ефективному публічному управлінню.

Асистент кафедри державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, молодший науковий співробітник НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України *А. О. Муртіщева* зупинилась на актуальних питаннях реалізації реформи децентралізації на регіональному й субрегіональному рівнях. Одним з найуспішніших напрямків реформи доповідач вважає укрупнення територіальних громад з метою підвищення їх спроможності, подолання диспропорцій адміністративно-територіального устрою, удосконалення територіальної основи органів місцевого самоврядування. На реалізацію поставленого завдання був спрямований Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 р., який за час його функціонування був суттєво удосконалений в питаннях реорганізації органів місцевого самоврядування, що увійшли до складу об'єднаної територіальної громади, особливостей державної реєстрації органів місцевого самоврядування об'єднаної територіальної громади, питанні добровільного приєднання територіальних громад до вже об'єднаних.

Також серед важливих напрямків реформи доповідач назвала й стимулювання соціально-економічного розвитку регіонів, що було закріплено в Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні шляхом встановлення такого повноваження органів місцевого самоврядування обласного рівня, як забезпечення регіонального розвитку. На реалізацію цього напрямку був прийнятий Закон України «Про засади державної регіональної політики» від 5 лютого 2015 р., який передбачив необхідність ухвалення низки документів: Державної стратегії регіонального розвитку України, Плану заходів з реалізації Державної стратегії регіонального розвитку України, регіональних стратегій розвитку, планів заходів з реалізації регіональних стратегій розвитку, інвестиційних програм (проектів), спрямованих на розвиток регіонів.

А. О. Новак, кандидат юридичних наук, асистент кафедри державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, приділила увагу співвідношенню децентралізації державної влади й делегування повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування. Наголошено, що започатковані в Україні процеси децентралізації влади зіштовхнулися з відсутністю чіткої концептуальної основи місцевого самоврядування і, як наслідок, системного бачення розподілу компетенції між органами державної влади й органами місцевого самоврядування. Децентралізація влади мала б реалізовуватися шляхом встановлення або передачі самоврядним органам повноважень, що фактично призводило б до муніципалізації певних повноважень. Проте в Україні вона здебільшого забезпечується шляхом саме делегування повноважень, при якому природа відповідних повноважень залишається державною.

Наприкінці було зазначено, що необхідно на конституційному рівні закріпити концептуальні засади муніципального дуалізму, що на найвищому законодавчому рівні визнає можливість органів місцевого самоврядування вирішувати як питання місцевого значення, так і брати участь у розв'язанні державних справ шляхом виконання делегованих повноважень. За такого підходу делегування повноважень може бути визначено одним із способів переміщення владних повноважень із загальнодержавного та (або) регіонального та (або) місцевого рівня державного управління на рівень місцевого самоврядування, а тому – способом децентралізації влади.

Завідувач сектору порівняльного правознавства НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України, кандидат юридичних наук *О. О. Петришин* у своєму виступі зазначив, що саме підтримка українською громадськістю ініціатив з децентралізації може спонукати уряд і громадянське суспільство до активізації відповідних процесів і, отже, врятувати реформи від передчасного згортання. Саме пошук ідеального балансу взаємодії держави й суспільства, контролю

та управління, децентралізації та можливостей жителів громади вирішувати під власну відповідальність їх безпосередні проблеми, заохочення громадськості до прийняття участі в управлінні місцевими справами, боротьба з корупцією з боку держави й громадських організацій – все це ключові елементи невичерпного списку, необхідні для проведення успішних та актуальних реформ в Україні.

Здобувач кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого *І. С. Поляков* приділив увагу питанню оптимізації ефективності діяльності адміністративного суду апеляційної інстанції в процесі виконання ним функцій, які визначені законодавством. На його думку, ефективність апеляційного перегляду рішень і ухвал суду першої інстанції визначається рухом адміністративної справи в суді апеляційної інстанції та роллю апеляційного суду в дотриманні принципів верховенства права та законності при здійсненні правосуддя. Будь-які процесуальні дії суду апеляційної інстанції відбуваються в межах адміністративної процесуальної форми, яка трактується в правовій літературі як певний порядок здійснення правосуддя в адміністративних справах.

Наприкінці виступу доповідач зазначив, що оптимізація ефективності перегляду рішень окружних адміністративних судів в апеляційній інстанції є одним із засобів реалізації завдань адміністративного судочинства. Таким завданням виступає поновлення порушених, невизнаних або оскаржуваних прав, свобод чи інтересів суб'єктів. З огляду на це при належній реалізації апеляційним судом механізму розгляду адміністративної справи за апеляційною скаргою залежить ефективність поновлення прав, свобод чи інтересів вищевказаних осіб. Водночас від руху адміністративної справи, яким визначається ефективність апеляційного провадження, залежить відповідна реалізація судом апеляційної інстанції наданих процесуальним законодавством повноважень для усунення судової помилки.

Молодший науковий співробітник, здобувач НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України **К. А. Рагуліна** звернула увагу на роль міжнародного договору в правовому забезпеченні реформ в Україні. Доповідач наголосила, що міжнародні договори України, які відповідно до ст. 9 Конституції України є частиною національного законодавства, безумовно, мають вагомий вплив на реформування вітчизняної правової системи. Міжнародний договір сприяє оновленню, модернізації та вдосконаленню національного законодавства. При оновленні законодавства відбувається заміна в законах держави застарілих норм на нові у вигляді внесення в них часткових змін і доповнень; заміна законодавчих актів, які діяли раніше, на нові з одного й того самого предмета регулювання; прийняття нових законів, невідомих раніше правовій системі держави. В Україні оновлення законодавства є одним з головних напрямів, у межах яких здійснюється імплементація (реалізація, впровадження) міжнародних погоджених норм у національне законодавство. Доповідач також відмітила, що прийняття та впровадження міжнародних і європейських норм і стандартів осучаснить вітчизняне законодавство та дозволить Україні перейти на шлях сталого розвитку в провідних сферах суспільного життя.

Аспірант НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України **О. В. Соич** продовжив дискусію, виступивши з доповіддю на тему «Правова природа та характерні особливості колективних суб'єктів права». У виступі було зазначено, що категорія колективних суб'єктів права є багатоманітною за суб'єктним складом, організаційно-правовими формами діяльності, галузевою належністю джерел права, якими регулюється їх діяльність. Утім здійснена спроба теоретико-правового дослідження дозволила доповідачу виявити чимало спільних ознак. Зокрема, ними є сутнісні характеристики окремих суб'єктів, узагальнені характеристики правосуб'єктності та компетенції.

Урахування виявлених сутнісних ознак колективних суб'єктів права дозволило визначити їх як об'єднання осіб —

суб'єктів права, створеного ними навколо досягнення спільної мети, захисту спільних інтересів і прав, котре на підставі передбачених законом умов визнання державою або на підставі державної реєстрації набуває необхідних прав та обов'язків для виконання свого безпосереднього призначення.

Аспірант НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України *Л. С. Стещенко* також звернулася до жваво обговорюваної тематики сучасного стану, проблем та перспектив формування об'єднаних територіальних громад: доповідач відзначила роль об'єднаних територіальних громад у забезпеченні інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території.

Наголошено, що законодавчі зміни створили належні правові умови й механізми для формування спроможних територіальних громад сіл, селищ, міст, які об'єднують свої зусилля у вирішенні нагальних проблем. Водночас вже виправдала себе нова модель фінансового забезпечення місцевих бюджетів, які отримали певну автономію й незалежність від центрального бюджету. Об'єднані територіальні громади, крім зростання власних фінансових можливостей, у результаті децентралізації отримали й інші інструменти забезпечення економічного розвитку: здійснення зовнішніх запозичень, самостійне обрання установ з обслуговування коштів місцевих бюджетів щодо розвитку й власних надходжень бюджетних установ.

Доповідач підкреслила, що процес добровільного об'єднання територіальних громад створив передумови для трансформації територіального устрою на субрегіональному рівні. Проте проблемним питанням залишається те, що на районному рівні одночасно функціонують райдержадміністрація, райрада, виконавчі органи об'єднаних територіальних громад із визначеними законом повноваженнями, переважно дубльованими.

Доповідач висвітила низку недоліків, які пов'язані з відсутністю належного кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад, недостатністю кваліфікації службовців місцевого самоврядування для виконання нових функцій. Це призводить до неефектив-

ного використання фінансових ресурсів територіальних громад, неспроможності освоїти кошти державних субвенцій на розвиток громад.

Наприкінці виступу було зазначено, що для вирішення проблемних питань і забезпечення успішної реалізації процесу подальшого формування об'єднаних територіальних громад необхідно: доопрацювати й внести зміни до перспективних планів формування територій громад для кожного регіону на основі положень Методики формування спроможних територіальних громад; встановити терміни доопрацювання перспективних планів; законодавчо врегулювати питання виконання районними радами визначених законом повноважень у районах, територія яких повністю або частково охоплена створеними об'єднаними територіальними громадами; опрацювати питання вдосконалення механізму державної фінансової підтримки добровільного об'єднання територіальних громад і забезпечення стабільних джерел такої підтримки.

Асистент кафедри державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, кандидат юридичних наук *А. С. Чиркін* у своїй доповіді проаналізував територіальну основу місцевого самоврядування в Польщі. Наголошено, що територіальний базис місцевої влади в Польщі ґрунтується на адміністративно-територіальному устрої держави, при цьому базовою одиницею місцевого самоврядування виступає гміна, яка територіально не збігається з кордонами населених пунктів.

Аналізуючи територіальну основу місцевого самоврядування Польщі, доповідач зазначив, що вона не є досконалою і тісно пов'язана з проблемою територіальних диспропорцій місцевого самоврядування, спричинених нерівномірним розвитком окремих територій, наявністю депресивних регіонів, швидкими темпами урбанізації в поєднанні із занепадом сільських населених пунктів тощо. Як наслідок, уряд постає перед дилемою: з одного боку, оптимізація публічного управління диктує необхідність укрупнення територіальних громад з метою підвищення їх спроможності, а з другого – зайва консолідація загрожує

одержавленням місцевого самоврядування і втратою ним ознаки «влади крокової доступності».

У роботі семінару взяли участь й інші молоді вчені та аспіранти. З урахуванням отриманих у процесі роботи семінару результатів заплановано видання збірника «Реформа децентралізації влади: проблеми правового забезпечення та реалізації», в якому будуть викладені тези доповідей учасників цього заходу.

РЕЦЕНЗІЇ

Рецензія на монографію Мухіна Віталія Володимировича «Індивідуальне правове регулювання: загальнотеоретична характеристика»

Мухін В. В. Індивідуальне правове регулювання: загальнотеоретична характеристика. Харків : Право, 2017. 320 с.

Розуміння права як регулятора суспільних відносин у правовій науці є традиційним. У сучасній юридичній науці загальноприйнятою є думка про те, що особливе призначення права полягає в тому, щоб бути потужним соціально-нормативним регулятором, який визначає можливу або належну поведінку індивідів та їх колективних утворень. У той же час на сучасному етапі розвитку суспільних відносин все більшу підтримку здобуває підхід, згідно із яким, виступаючи універсальним нормативним регулятором суспільних відносин, право одночасно із цим потребує врахування індивідуальних особливостей суспільних відносин.

В останні роки регулювання стало однією з найбільш затребуваних сфер досліджень у соціальних науках в цілому і в юриспруденції зокрема. Це додатково підкреслює важливість необхідності не тільки вдосконалювати юридичні засоби регулювання суспільних відносин, але й вивчати весь потенціал і можливості права щодо встановлення правопорядку. Тому виникає необхідність у дослідженні правового регулювання як

комплексного соціального феномену, який включає в себе як нормативні, так і індивідуальні елементи.

Відповідно, характеристика права як соціального регулятора не може бути повною поза урахуванням прояву його індивідуального регулюючого впливу. Адже право регулює суспільні відносини у взаємодії норм і дуже часто індивідуальних приписів. Незважаючи на визнання юридичною наукою існування такого виду правового регулювання, як індивідуальне регулювання, його природа, закономірності функціонування, роль у регулюванні суспільних відносин, моделі взаємодії із набагато більш дослідженим нормативним правовим регулюванням залишаються фактично поза увагою науковців. Заповнити цю прогалину має рецензована монографія.

Автор шляхом аналізу представлених в юридичній науці підходів до вивчення індивідуального правового регулювання пропонує його визначення, яке, безумовно, є цікавим з точки зору як теорії права, так і юридичної практики: індивідуальне правове регулювання є самостійним видом правового регулювання, яке представляє собою правовий вплив на суспільні відносини, пов'язаний зі встановленням, зміною і припиненням юридичних прав і обов'язків їх учасників в індивідуальному порядку та спрямований на врегулювання конкретних ситуацій, які вимагають юридичного вирішення, і здійснюваний у вигляді односторонніх правомірних юридично значущих дій, укладення договорів і угод або шляхом владної правозастосовної діяльності, результатом чого є індивідуальні правові акти.

Сьогодні набуває все більшої актуальності питання про роль саморегулювання у впорядкуванні суспільних відносин. Це підкреслює високу актуальність рецензованого дослідження, автор якого розкриває основні завдання саморегулювання й аналізує, яким чином індивідуальне правове регулювання може сприяти їх реалізації.

Запропонована робота розкриває не тільки загальні ознаки індивідуального правового регулювання, визначає його основні різновиди, їх спільні і відмінні риси, але й окреслює основні тенденції подальшого розвитку ролі індивідуального правового

регулювання в суспільному житті, що дозволяє теорії права виконати в цьому аспекті своє прикладне призначення й запропонувати можливі моделі взаємодії нормативного й індивідуального правового регулювання в сучасному світі.

Крім того, незважаючи на досить високу кількість положень рецензованої монографії, що містять наукову новизну, автор не відкидає результатів, напрацьованих цілими поколіннями відомих національних та зарубіжних вчених, творчо розвиває їх, відкриваючи нові аспекти в характеристиці механізму правового регулювання, підходів до розкриття їх природи тощо.

У цілому, зміст наукового дослідження дозволяє рекомендувати науково-освітньому товариству й юристам-практикам монографію Віталія Володимировича Мухіна «Індивідуальне правове регулювання: загальнотеоретична характеристика» до уважного прочитання та осмислення. Ця робота є концептуальною, комплексною й фундаментальною науковою працею, ознайомлення з якою стане корисним і необхідним для кожного, хто цікавиться проблемами правового вирішення складних юридичних ситуацій, співвідношення нормативного й індивідуального в праві, тенденціями розвитку права на сучасному етапі розвитку суспільства як на локальному, так і на глобальному рівні.

*Доктор юридичних наук, професор,
проректор Дніпропетровського державного
університету внутрішніх справ,
заслужений юрист України*

Л. Р. Наливайко

ЗМІСТ

Буханевич О. М.

Створено навчально-наукову лабораторію дослідження проблем публічного адміністрування та децентралізації влади..... 3

Petryshyn O. O.

Public Support for Decentralization Reforms in Ukraine 11

Льницький О. В., Пишвора Б.

Аналіз проміжних результатів реформи системи місцевого самоврядування в Україні та викликів її продовження 21

Соколова І. О.

Децентралізація влади в Україні: проблеми і перспективи 37

Новак А. О.

Проблеми правового регулювання здійснення органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади в Україні 52

Величко В. О.

Надання адміністративних послуг як функція органів місцевого самоврядування..... 68

Лялюк О. Ю.

Проблемні питання формування територіальної основи об'єднаної територіальної громади в процесі реформування місцевого самоврядування..... 83

Болдирєв С. В., Ребриш Б. Ю.

Публічні консультації як одна з можливих стадій добровільного об'єднання територіальних громад..... 93

Закоморна К. О.

Громадські консультації як форма демократії участі в зарубіжних країнах 107

Щебетун І. С., Пирогов В. С.	
Процесуальні критерії (умови) прийнятності конституційної скарги в Україні та деяких зарубіжних країнах (Республіка Польща, ФРН): порівняльно-правове дослідження	120
Бєлікова М. І.	
Концепції розвитку електронного урядування та електронної демократії в Україні	137
Шевєрєва В. Є., Шаповалова К. Р.	
Впровадження блокчейн-технології у виборчий процес....	147
Головащенко О. С.	
Деякі аспекти соціальної спрямованості держави й економічний вплив	164
Печений О. П.	
Деякі проблеми виникнення й припинення права комунальної власності	175
Колісник О. В.	
Проблеми інтерпретації принципу верховенства права в цивільному судочинстві	188
Костенко І. В.	
Особливості запобігання та протидії корупції на публічній службі в аспекті діяльності Національного антикорупційного бюро України	201
Гончаренко О. А.	
Конституційно-правова модель місцевого управління у Франції.....	213

ТРИБУНА МОЛОДОГО ВЧЕНОГО

Соїч О. В.	
Колективні суб'єкти як особливий різновид суб'єктів права.....	228
Ковач А. В.	
Юридичні гарантії на підприємницьку діяльність в системі прав людини	240

Підоненко В. В.	
До визначення поняття організаційних форм діяльності Кабінету Міністрів України.....	250
Муртіщева А. О.	
Реформа місцевого самоврядування в Україні: досягнення та перспективи	264
Ковач Я. В.	
Оптимізація процесу розробки локальних нормативно-правових актів місцевого самоврядування.....	274
Поляков І. С.	
Порядок перегляду рішень адміністративного суду в апеляційній інстанції	284

КОНФЕРЕНЦІЇ ТА СЕМІНАРИ

Чеботарьова Т. В., Руденко М. В.	
Реформа децентралізації влади: проблеми правового забезпечення та реалізації: огляд науково-практичного семінару для молодих учених та аспірантів.....	295

РЕЦЕНЗІЇ

Наливайко Л. Р.	
Рецензія на монографію Мухіна Віталія Володимировича «Індивідуальне правове регулювання: загальнотеоретична характеристика»	308

Підписано до друку з оригінал-макета 15.05.2018.
Формат 84×108¹/₃₂. Папір офсетний. Гарнітура Times.
Ум. друк. арк. 16,5. Обл.-вид. арк. 15,3. Вид. № 1937.
Тираж 100 прим.

Видавництво «Право» Національної академії правових наук України
та Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого
Україна, 61002, Харків, вул. Чернишевська, 80а
Тел./факс (057) 716-45-53
Сайт: www.pravo-izdat.com.ua
E-mail для авторів: verstka@pravo-izdat.com.ua
E-mail для замовлень: sales@pravo-izdat.com.ua

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до державного реєстру видавців, виготівників і розповсюджувачів
видавничої продукції — серія ДК № 4219 від 01.12.2011 р.

Виготовлено у друкарні ТОВ «ПРОМАРТ»
Тел. (057) 717-25-44