

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 32

Харків
«Право»
2016

Рекомендовано до друку вченою радою НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України (протокол № 10 від 10.11.2016 р.)

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

Державне будівництво та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. / редкол.: С. Г. Серьогіна та ін. – Х. : Право, 2016. – Вип. 32. – 330 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. Серьогіна, д-р юрид. наук, проф. (головний редактор);
І. І. Бодрова, канд. юрид. наук, доц. (заступник головного редактора);
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. Герасіна*, д-р соціол. наук, проф.;
В. П. Колісник, д-р юрид. наук, проф.; *Д. В. Лук'янов*, д-р юрид. наук, доц.;
П. М. Любченко, д-р юрид. наук, проф.; *М. І. Панов*, д-р юрид. наук, проф.;
О. В. Петришин, д-р юрид. наук, проф.; *П. М. Рабінович*, д-р юрид. наук, проф.;
Г. В. Чапала, канд. юрид. наук, ст. наук. співроб.; *І. В. Яковюк*, 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, Науково-дослідний інститут
державного будівництва та місцевого самоврядування
Національної академії правових наук України,
тел. 700-36-69

© Науково-дослідний інститут
державного будівництва
та місцевого самоврядування, 2016
© Видавництво «Право», 2016

О. С. Головащенко, кандидат юридичних наук, завідувач сектору НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України

Соціальна держава та виклики глобалізації

У статті аналізується вплив сучасних умов на розвиток соціальної правової держави. Розглядаються моделі соціальних держав Європи. Підкреслюється, що сучасний етап розвитку соціальної державності відбувається під значним впливом вимог глобалізації світової економіки. Зазначається, що постійний розвиток суспільства і держави обумовлює появу нових форм соціальних держав. Наголошується на необхідності удосконалення та розвитку існуючих моделей соціальної держави на національному рівні.

Ключові слова: соціальна держава, глобалізація, європейська інтеграція, економіка.

Зародження і розбудова соціальної держави є результатом тривалого історичного процесу, однією із закономірностей розвитку якого стало розширення кола і змісту функцій держави за рахунок доповнення їх соціальними. Розвиток європейської інтеграції, так само як і процесів глобалізації, є складними елементами сучасності, що відбиваються на інституціональній структурі та організації країн. При цьому глобалізація виступає

не лише як економічний процес, але й відображає політичні, соціальні, культурні трансформації. Такі зміни не можуть не впливати на контури моделі соціальної правової держави.

На сучасному етапі державно-правового розвитку завдяки роботам вітчизняних правознавців [1; 2; 3 та ін.] здійснено концептуальне уточнення положень теорії стосовно умов і потреб її реалізації в Україні. Разом з тим слід визнати, що хоча проблематика соціальної держави у цілому достатньо широко висвітлена в сучасній науковій літературі, однак запровадження соціального виміру європейської інтеграції обумовлює необхідність і актуальність подальших досліджень [4, с. 40–48; 5, с. 158–167].

Зміни, які відбулись наприкінці ХХ ст. в Європі, спричинили необхідність реформування соціальної держави. Як зауважують західні дослідники, чим складнішим стає державно-правове життя в Європі, тим сильніше зростає напруженість між національними державами та наднаціональними європейськими інституціями, що вимагає відповіді на питання: якою має бути майбутня Європа, концепція якої формується, з одного боку, під впливом федералістських поглядів, а з другого – негвамним національним егоїзмом [6, с. 40].

Сучасний етап розвитку соціальної державності відбувається під значним впливом вимог глобалізації світової економіки. У сучасній науковій літературі термін «глобалізація» використовується в різних аспектах. По-перше, як економічне явище, а саме як інтеграція національних ринків, суспільств і культур, що поширюється у зв'язку з технологічним розвитком (вдосконалення електронних комунікацій, транспорту, засобів масової інформації тощо). По-друге, для позначення суто політичного процесу усунення міждержавних бар'єрів на шляху транскордонного потоку товарів, послуг і капіталу. По-третє, для позначення набагато ширшого явища, що полягає у поширенні ідеології лібералізму в світовому масштабі [7].

У будь-якому випадку, через глобалізацію здатність національних держав самостійно формувати і реалізовувати власну соціальну політику зменшується. Крім того, пріоритетним напрямом внутрішньої і загальноєвропейської політики стає

підвищення конкурентоспроможності національних економік, що закономірно потребує скорочення соціальних витрат, певного обмеження соціально-економічних прав людини [8, с. 60]. Тому національним державам доводиться пристосувати свою національну стратегію соціально-економічного розвитку до глобальних вимірів. Можна констатувати, що в умовах глобалізації політика соціальної правової держави має важку неоднозначну позицію. З одного боку, держава повинна витримати вимоги глобалізації, що надходять ззовні, повинна враховувати побажання та пропозиції інших урядів, міжнародних організацій, транснаціональних корпорацій, світового ринку і, відповідно з цим, ініціювати та здійснювати політичні, економічні та соціальні перетворення. З другого боку, вона повинна забезпечити своїм громадянам умови для підвищення добробуту, захистити їх від негативних аспектів глобалізації, від втрат, пов'язаних із адаптацією до світового ринку.

Разом з тим останнім часом спостерігається усвідомлення необхідності не згортання, а саме удосконалення та розвитку існуючих моделей соціальної держави саме на національному рівні. Прихильники цього підходу пропонують перейти від політики «соціальних витрат» до політики «соціальних інвестицій», тобто збільшити фінансування та спонукати людей до здійснення у разі необхідності можливих перекваліфікаційних заходів, замість виплати компенсацій тим, хто не має трудових прибутків [9, с. 8]. Західні науковці вважають доцільним проведення межі між інвестиціями та витратами, адже воно засвідчує, що «розумна» держава загального добробуту має займатися не лише наданням пільг, але й інвестиціями у людський та соціальний капітал [10, с. 196]. Цього ж погляду на сучасну цивілізовану державу додержуються і вітчизняні дослідники. На їх думку, вона повинна стати модернізованим варіантом держави добробуту, на яку покладена креативна роль у суспільному розвитку. Для такої моделі використовується назва «держава соціальних інвестицій». Остання «латає дірки», пом'якшує суспільну нерівність, а також відкриває нові можливості і заохочує ініціативу, творчість особистості [11, с. 35].

Зміна очікувань від соціальної держави полягає у тому, що на перший план висувається нове завдання – навчання, професійна підготовка, перепідготовка і орієнтація населення на участь у продуктивній праці, що, з одного боку, ідеально вписується в неоліберальні концепції «самопоміги» і «підвищення конкурентоспроможності всього суспільства», з другого – виглядає досить людиноцентрично, оскільки відповідає завданням розвитку людського потенціалу. Так, англійський варіант класичної соціальної держави з його диференціацією професійних пенсій, яка стимулює освіту і науково-технічний прогрес, досить суттєвою роллю публічно-владних структур у здійсненні соціальних функцій і значною роллю структур громадянського суспільства розглядається як майже ідеальний варіант соціальної держави [12, с. 36].

Достатньо поширеною є думка, що останні десятиліття були не найкращими для соціальної держави. Якщо з другої половини ХХ ст. в Європі активно посилювалася соціальна спрямованість держави за допомогою розвитку соціального законодавства, що призвело до становлення «держави загального добробуту», то в останні двадцять років, особливо у 90-ті рр., має місце протилежна хвиля, коли посилювався тиск на соціальну політику держави у кількох напрямках: ідеологічному, політичному, соціальному та економічному. Цьому сприяють і процеси інтеграції та глобалізації, які обумовлюють фінансові обмеження державного бюджету задля досягнення бюджетної рівноваги за рахунок скорочення соціальних витратків [13, с. 82–83]. Найбільш захищеними від таких процесів виявилися країни Північної Європи, особливо Норвегія. Завдяки власним нафтовим ресурсам ця країна найменше залежить від глобалізації та політики ЄС, а отже, має змогу проводити самостійну незалежну політику в соціальній сфері.

В ідеологічній сфері останнім часом набуває ваги ідея корпоративної соціальної держави, коли державні компанії перетворюються на акціонерні, після чого оголошуються тендери на надання соціальних послуг, які виграють вже ці приватні компанії. Якщо держава обере курс на побудову саме такої моделі соціальної держави, можна допуститись думки, що це стане

проявом певної кризи соціальної держави [13, с. 87]. У свою чергу нідерландські дослідники розглядають модель розвитку Нідерландів як приклад вдалої модернізації держави загального добробуту, її пристосування до нових економічних обставин. На їх думку, нідерландська «польдермодель» (polder model), у якій консультація уряду з профспілками та роботодавцями відігріє головну роль, є комбінацією конфесійного корпоратизму, ліберальної ринкової економіки, соціал-демократичної соціальної політики і державної інтервенції [14, с. 423–424]. Тобто йдеться про складний інституціональний розвиток, що охоплює політичні процеси і трансформації суспільної свідомості.

Зростання темпів розвитку країн Центральної та Східної Європи (що визначається як рівнем загальних економічних показників, так і рівнем доходу на душу населення) зовсім не виключає існування певних труднощів у вирішенні соціальних проблем. У контексті відповідних соціальних ускладнень окремі західні дослідники називають ці країни «передчасними державами “загального добробуту”» [15, с. 86–87]. І хоча вони швидше за все є передчасними насамперед з точки зору їх спроможності, аніж з точки зору завдань, потреб та очікувань населення, те саме стосується пострадянських країн, з тим лише зауваженням, що вони, порівняно з високорозвинутими країнами Заходу, мають ще більш обмежені матеріальні ресурси для проведення активної соціальної політики. Суттєву роль при цьому відіграє також якісна характеристика політичних режимів різних країн, що позначається на темпах і характері соціальних перетворень.

Наприкінці ХХ ст. в країнах Східної Європи виникло прагнення до здійснення нового соціально-економічного розвитку, основними напрямками якого були: індустріалізація та інформатизація суспільства, впровадження заходів щодо збереження довкілля, демократизація, підвищення соціального добробуту населення, забезпечення доступної якісної освіти і охорони здоров'я, розширення сфери свободи людини тощо. Водночас на прикладі східноєвропейських країн була доведена неефективність сліпого копіювання моделей модернізації країн Заходу, що підкреслило необхідність пошуку нових рішень. Власне шлях

економічної лібералізації та політичної демократизації, який орієнтувався на запозичення моделей західних демократій, виявив цілу низку негативних наслідків, серед яких були такі, як стихійне соціальне розшарування та поляризація суспільства за рівнем прибутків, стрімке зменшення частки середнього класу, наявність національної і конфесійної неоднорідності населення, що стало однією з причин конфліктів, зростання апатії та відчуженості громадянського суспільства тощо [16, с. 48].

Аналогічна ситуація склалася в Україні, де в процесі реформ фактично була реалізована модель «державного корпоративізму ринкової орієнтації», яка у нашій державі характеризується радикальним перерозподілом економічної влади між панівними кланами, члени яких наближені або безпосередньо пов'язані з управлінською елітою. За умов існування такої моделі соціальні цілі та орієнтири держави реалізуються лише з метою забезпечення мінімальних потреб населення. Проте така соціально-економічна модель у разі слабкості центральної влади приречена втратити стабільність через інфляцію та стагнацію [11, с. 37].

Проведений аналіз засвідчує, що різноманітність наукових підходів та значна кількість варіантів комбінації факторів, які визначають форми об'єктивації соціальної складової у тій чи іншій державі, обумовлюють розмаїття моделей соціальних держав, що майже виключає можливість їх зведення лише до одного варіанту класифікації. Більше того, постійний розвиток суспільства і держави обумовлює появу нових форм з одночасною трансформацією чи відмиранням вже існуючих.

Список використаних джерел

1. Рабінович, П. М. Соціальна сутність держави: теоретико-методологічні засади дослідження [Текст] / П. М. Рабінович, Ю. Лобода // Право України. – 2001. – № 8. – С. 41–44.
2. Скрипнюк, О. В. Соціальна, правова держава в Україні: проблеми теорії і практики. До 10-річчя незалежності України [Текст] : монографія / О. В. Скрипнюк. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2000.
3. Яковюк, І. В. Соціальна держава: питання теорії і шляхи її становлення [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / І. В. Яковюк. – Х., 2000.

4. Яковюк, І. В. Реалізація соціальної функції держави в умовах європейської інтеграції [Текст] / І. В. Яковюк // Державне будівництво та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. – 2004. – № 7. – С. 40–48.
5. Гуцель, В. Г. Особливості реалізації соціальної функції держав-членів ЄС в умовах розбудови соціального співтовариства ЄС [Текст] / В. Г. Гуцель // Державне будівництво та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. – 2004. – № 8. – С. 158–167.
6. Куперус, Р. Магічне повернення соціал-демократії. Вступ [Текст] / Р. Куперус, Й. Кендел // Європейська соціал-демократія: Трансформація у прогресі : пер. з англ. / за ред. Р. Куперуса, Й. Кендела. – К. : Основ. цінності, 2001. – С. 40.
7. Кочетков, В. В. Социальное государство и глобализация [Текст] / В. В. Кочетков // Юриспруденция. – 2009. – № 13.
8. Масленников, А. А. Социальные аспекты глобализации и вызовы завтрашнего дня [Текст] / А. А. Масленников // Социальное государство: концепция и сущность : докл. Ин-та Европы. – М. : Огни, 2004. – № 138. – С. 60.
9. Мысливченко, А. Г. Перспективы европейской модели социального государства [Текст] / А. Г. Мысливченко // Вопросы философии. – 2004. – № 6. – С. 8.
10. Ванденбрук, Ф. Глобалізація, нерівність та соціал-демократія [Текст] / Ф. Ванденбрук // Європейська соціал-демократія: Трансформація у прогресі : пер. з англ. / за ред. Р. Куперуса, Й. Кендела. – К. : Основ. цінності, 2001. – С. 196.
11. Бульбенюк, С. Десятиріччя здійснення системної модернізації в Україні та Росії: досягнення та втрати [Текст] / С. Бульбенюк // Людина і політика. – 2002. – № 1. – С. 35.
12. Родионова, О. В. Историко-стадиальная типология социального государства на примере Великобритании [Текст] / О. В. Родионова // История государства и права. – 2007. – № 1. – С. 36.
13. Антюшина, Н. М. Скандинавский вариант социального государства [Текст] / Н. М. Антюшина // Социальное государство: концепция и сущность : докл. Ин-та Европы. – М. : Огни, 2004. – № 138. – С. 82–83.
14. Бекер, Ф. Голландська соціал-демократія – між Блером і Жоспенем [Текст] / Ф. Бекер, Р. Куперус // Європейська соціал-демократія: Трансформація у прогресі : пер. з англ. / за ред. Р. Куперуса, Й. Кендела. – К. : Основ. цінності, 2001. – С. 423–424.
15. Даудерштадт, М. Драматичний перехід: соціал-демократія у Східній та Центральній Європі [Текст] : пер. з англ. / М. Даудерштадт, А. Геррітс, Д. Д. Маркус. – К. : Основ. цінності, 2000. – С. 86–87.
16. Тодика, О. Концепція «відкритої держави»: проблеми здійснення народовладдя [Текст] / О. Тодика // Вісн. Акад. прав. наук України. – 2006. – № 2 (45). – С. 48.

О. С. Головащенко

Социальное государство и вызовы глобализации

В статье анализируется влияние современных условий на развитие социального правового государства. Рассматриваются модели социальных государств Европы. Подчеркивается, что современный этап развития социальной государственности происходит под значительным влиянием требований глобализации мировой экономики. Отмечается, что постоянное развитие общества и государства обуславливает появление новых форм социальных государств. Подчеркивается необходимость совершенствования и развития существующих моделей социального государства на национальном уровне.

Ключевые слова: социальное государство, глобализация, европейская интеграция, экономика.

O. S. Golovashchenko

The Social Law State and the challenges of globalization

The article analyzes the impact of the current conditions on the development of the Social State. We were considered models of Welfare States in Europe. 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.

For example, Eastern European countries proved the inefficiency of copying Western models of modernization which stressed the need to solve their own problems.

In Ukraine, the social objectives and targets state sold only to cover basic needs of the population.

Keywords: *Social State, globalization, European integration, the economy.*

С. А. Косінов, кандидат юридичних наук, доцент, виконуючий обов'язки першого заступника Голови Державної аудиторської служби України

Контрольна влада vs. контрольна форма діяльності

У статті розглядається питання, чи утворює контрольна діяльність окрему (четверту) гілку влади. Проаналізовані основні наукові підходи до вирішення цього питання, досліджені конституційний досвід зарубіжних держав та вітчизняна історична спадщина, з'ясовані основні положення теорії поділу влади.

Зроблений висновок про відсутність підстав для визнання існування контрольної гілки влади. Державний контроль має розглядатися не як один із різновидів державної влади – «контрольна влада», а насамперед як складова форми діяльності всіх трьох гілок державної влади – законодавчої, виконавчої і судової та необхідний елемент механізму стримувань і противаг у їхній взаємодії.

Ключові слова: *поділ влади, система стримувань і противаг, контрольна влада, контрольна функція.*

Сучасною юридичною наукою державний контроль розглядається як одна із форм юридичної діяльності, як складна, високоорганізована та динамічна система, органічно включена

до соціально-політичного і правового механізмів суспільства [1, с. 7]. В усьому світі держави з різними формами правління здійснюють контроль і впливають на формування відносин у суспільстві; при цьому характер контролю і заходи, які його супроводжують, свідчать про характер державної влади та її спрямованість, відповідність проголошеним демократичним принципам розвитку.

Не втрачає актуальності й питання про те, чи утворює контрольна діяльність окрему (четверту) гілку влади. У сучасній правовій науці ідея виділення контрольної гілки влади присутня, хоча і має дискусійний характер [2, с. 17–21]. Контрольна діяльність, як із приводу цього зазначають окремі дослідники, є універсальною для будь-якої держави, впливає із суті публічної влади, що, власне, і дає підстави, на погляд цілої групи вчених, для виокремлення контрольної гілки влади [3, с. 4–6].

Так, С. Л. Денисов, продовжуючи думку В. Є. Чиркіна, вказує на те, що світова практика розвитку системи контролю за державним апаратом пішла шляхом виділення четвертої, самостійної гілки державної влади – контрольної (поряд із законодавчою, виконавчою та судовою). «Для виділення самостійної контрольної гілки влади є об'єктивні причини, які не зводяться до однієї необхідності боротьби з корупцією», – зазначає С. Л. Денисов [4, с. 9; 5, с. 90].

Прибічники необхідності визнання контролю як окремої гілки державної влади вказують на те, що традиційне уявлення про три гілки влади вже не відповідає реальній правовій практиці та конституційній нормотворчості. Як аргумент наводиться існуюча конституційна практика окремих зарубіжних країн, що дозволяє говорити про те, що органи державної влади не вписуються повністю в жодну з трьох гілок і в той же час не утворюють інші самостійні гілки влади [6, с. 246–250], коли низка органів не вписується у традиційно сприйнятую і конституційно закріплену систему побудови влади за принципом поділу влади.

У більшості сучасних держав, як підкреслюється в окремих наукових дослідженнях, контрольна влада представлена вищими органами держави особливого роду (конституційні суди,

рахункові палати, державні контролери, суперінтендант, омбудсмен). Вони організаційно відокремлені від інших гілок влади. Саме конституційні суди, на думку прибічників цієї концепції, на відміну від відомчого, адміністративного контролю, займають самостійне місце. Контроль розподіляється між різними частинами політичної системи суспільства згідно з їх місцем у цій системі і з урахуванням особливості сфер суспільного життя, в яких вона здійснюється [7, с. 27].

Більше того, у бажанні обґрунтувати необхідність виділення контрольної гілки влади окремі дослідники вказують на потребу створення відповідних незалежних органів, що спеціалізуються виключно на здійсненні контрольних повноважень, посиляючись при цьому на принцип поділу влади, який вимагає виокремлення в механізмі держави самостійної контрольної гілки влади, яка могла б діяти від імені суспільства і здійснювати контроль за всіма іншими ланками державного механізму [8, с. 528, 543; 9, с. 301–316].

Відповідно наголошується, що в сучасному світі є демократичні держави, котрі характеризуються наявністю у них не тільки класичної тріади влад (законодавча, виконавча, судова), а й функціонуванням контрольної влади (альтернативний у науці термін – «контрольно-наглядова влада»). Серед основних ознак органів контрольної влади вирізняють ознаки загальні (притаманні усім зазначеним органам, вони репрезентують органи контрольної влади як такі у першому наближенні до них) і спеціальні (вони відображають особливості окремих органів).

Так, наприклад, В. С. Шестак після характеристики таких загальних ознак органів контрольної влади, як монофункціональність, загальнодержавний характер діяльності, автономність (структурна, субординаційна), системність, наголошує, що лише вся їх сукупність є критерієм загальної видової відмінності цих органів у системі розподілу влад. Сформульоване застереження він пояснює тим, що, наприклад, є ціла низка контрольних органів виконавчої влади (митні органи, органи державної контрольної-ревізійної служби, санітарні, пожежні інспекції, податкова адміністрація тощо), котрі здійснюють головним чином контрольну функцію. Згідно з позицією автора, в Україні

є органи контрольної та квазіконтрольної влади. Перші – це Конституційний Суд України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини. Формально останній здійснює парламентський контроль, призначається парламентом та звітує перед ним, але, головне, у своїй діяльності він є підпорядкованим лише закону (у широкому значенні цього слова). Органи квазіконтрольної влади: Рахункова палата, Прокуратура України (в особі Генерального прокурора України та підпорядкованих йому прокурорів як суб'єктів прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів) мають ряд основних ознак органів контрольної влади, але факт відсутності їх підпорядкованості лише закону унеможливило віднесення цих органів до контрольної влади [10, с. 13, 14].

Слід вказати, що органи, наділені контрольними повноваженнями, з'явилися ще в давнину. Наприклад, у Спарті обиралися п'ять ефорів (цікаво, що з грецької мови «ефори» перекладається як «спостерігачі»), головним завданням яких спочатку був нагляд за діяльністю царів, у зв'язку з чим вони були наділені також окремими судовими та адміністративними повноваженнями. У Давньому Римі обиралися плебейські трибуни, головним чином для нагляду за дотриманням прав плебейів і т. д. Посадові особи з контрольними повноваженнями призначалися в різних державах, і в Середні віки, і пізніше. У Росії Петро I, наприклад, з метою посилення державного контролю на початку XVIII ст. заснував для здійснення таємного нагляду фіскальну службу (хоча ця служба себе не виправдала, зважаючи на численні зловживання, і була скасована), а в 1722 р. – прокуратуру для нагляду. Спеціальна увага організації державного контролю приділялася протягом багатьох століть у Китаї.

Погляди, що визнають самостійність контрольної гілки влади, поширені не тільки на Далекому Сході і не тільки в далекому минулому. Наприклад, у ході розробки та прийняття Конституції Нікарагуа в 1986 р. був висунутий альтернативний проект конституції, в якому говорилося про контрольну владу поряд із законодавчою, виконавчою і виборчою. В Конституції Алжиру 1976 р. (діяла до 1989 р.) розд. II «Про організацію влади» містив главу «Про контрольну функцію» поряд із главами

про політичну, виконавчу, законодавчу, судову та установчу функції. Правда, у зазначеній главі не виділяється якась відокремлена система органів контролю, а регулюється здійснення контрольних повноважень різними державними органами, у тому числі й такими, для яких контрольна функція – лише одна з декількох (наприклад, Національними народними зборами).

Це ще раз підтверджує правильність висновку про те, що контрольна функція властива, як правило, всім органам державної влади, хоча форми і методи здійснення контрольної функції зазвичай у різних органів різні, що пов'язано зі специфікою кожного з органів.

Важливою видається і та обставина, що організаційна відокремленість систем органів контролю або нагляду або функціональна самостійність контрольних повноважень були закріплені в конституціях і тих країн, в яких не визнавався принцип поділу влади. Так, Конституція СРСР 1977 р. містила положення про формування і діяльність органів прокуратури, на які покладался вищий нагляд за точним і однаковим виконанням законів органами державного управління, посадовими особами, громадськими організаціями та громадянами (гл. 21 – статті 164–168), а також про утворення Верховною Радою СРСР Комітету народного контролю СРСР, який очолював систему органів народного контролю (ст. 126). Закон СРСР 1979 р. «Про народний контроль в СРСР» підтвердив єдність системи органів народного контролю, уточнивши його повноваження. Згідно з цим Законом усі комітети народного контролю формувалися радами відповідного рівня і були їм підзвітні, а низові органи народного контролю – групи на підприємствах, в колгоспах, установах і організаціях та посади в підрозділах підприємств, колгоспів, установ та організацій – обиралися на зборах трудових колективів або конференціях їх представників і звітували перед ними. Інакше кажучи, за Конституцією СРСР 1977 р. і прийнятим на її розвиток законодавством і прокуратура, і органи народного контролю являли собою самостійні системи державних органів, кожна з яких здійснювала нагляд або контроль у визначеній законом сфері.

У радянському правознавстві зазвичай аналізувалися три гілки влади: адміністративна, представницька та контрольна. Адміністративна гілка була утворена державними органами управління виробництвом, розподілом, споживанням, обліком, обороною та безпекою країни, а також правозастосовними органами. Представницька гілка була утворена Радами народних депутатів та їх органами управління. Контрольна гілка була сформована державними органами, у функцію яких входить правоохоронна діяльність (прокуратура, народні суди, Державний арбітраж, Комітет народного контролю, Держатомнагляд і аналогічні загальнодержавні контрольні інститути), а також структурними підрозділами міністерств і відомств, які здійснюють нагляд за дотриманням норм і правил (санітарно-епідеміологічні станції МОЗ, мисливські інспекції та ін.).

Деякі вітчизняні вчені наполягають на тому, що аналіз чинної Конституції України дає підстави стверджувати про іманентність їй ідеї контрольної влади [11, с. 51]. Обґрунтовується навіть необхідність прийняття Закону «Про державний контроль в Україні» для юридичного забезпечення цілісності функціонування національної системи державного контролю, у загальних положеннях якого слід закріпити дефінітивну норму загальногалузевого значення: «Державний контроль – це самостійно чи зовнішньо ініційована діяльність уповноважених на те суб'єктів, яка спрямована на встановлення фактичних даних щодо об'єктів цього контролю задля визначення їх відповідності (невідповідності) тим правомірним оціночним критеріям, котрі припускають застосування адекватних одержаному результату заходів реагування в унормованому порядку» [12].

На наш погляд, підстав для визнання існування контрольної гілки влади немає. Державний контроль має розглядатися не як один із різновидів державної влади – «контрольна влада», а як форма діяльності інших гілок державної влади.

Така роль контролю має особливо важливе значення на нинішньому етапі розвитку державності України, коли проходять процеси становлення, організаційного та функціонального визначення законодавчої, виконавчої та судової влади, і за-

ходи стримувань не дають жодній із гілок державної влади зайняти переважне місце, на відміну від інших, та спрямовують на діяльність у чітко визначених Конституцією межах [13, с. 17, 18].

Кожен елемент системи державного управління (кожна з трьох гілок влади) має бути наділений контрольними повноваженнями. Адже влада здійснюється в тому числі і за допомогою контролю, і органи держави в рамках кожної гілки влади реалізують певні контрольні або наглядові повноваження. Крім того, поділ влади націлений на забезпечення демократії, і органи державної влади кожної з її гілок повинні мати контрольні й наглядові повноваження щодо органів державної влади інших гілок. За допомогою механізмів взаємного контролю та нагляду забезпечуються взаємозалежність гілок влади, функціонування системи стримувань і противаг, тобто взаємодія державних органів, що забезпечує єдність влади. Державний контроль є специфічним видом державної діяльності, органічною функцією усіх гілок державної влади, одним із особливих засобів забезпечення їх взаємодії та законності у державі [14, с. 8].

Це не виключає того, що в державі можуть діяти органи, головною функцією яких виступає контроль або нагляд у будь-якій сфері, інші ж функції або безпосередньо впливають із контрольних і наглядових повноважень, або пов'язані з ними.

Функціональний розподіл повноважень між органами держави не можна ототожнювати з реалізацією принципу поділу влади. Функціональний розподіл повноважень між органами, тобто свого роду поділ праці у сфері державного управління, існує практично в будь-якій державі (у тому числі в тих державах, які не закріплюють принципу поділу влади) і служить основою для поділу влади. Однак зводити поділ влади до функціонального розподілу повноважень між органами держави було б неправильно. У найбільш послідовному вираженні ідея поділу влади приводить до висновку про те, що між гілками влади розподіляються суверенні правомочності держави.

На думку науковців кафедри теорії держави і права Національного юридичного університету імені Ярослава

Мудрого, основні положення класичної концепції поділу влади можуть бути зведені до таких:

1) поділ державної влади є структурним розмежуванням державної влади на три автономні гілки – законодавчу, виконавчу й судову;

2) він виявляється у функціональному, організаційному та кадровому аспектах. Так, функціональний аспект полягає у тому, що кожна з гілок влади має власну компетенцію; їхні функції і повноваження мають бути розмежовані, а делегування повноважень однією гілкою влади іншій заборонено. Організаційний аспект має забезпечити принципову незалежність та відокремленість системи органів, що здійснюють відповідну владу. Кадровий аспект передбачає, що законодавчою, виконавчою і судовою владою наділяються різні особи і забороняє сумісництво посад у різних гілках влади;

3) поділ влади супроводжується системою стримувань і противаг, яка забезпечує баланс між гілками й є своєрідною гарантією дотримання принципу поділу влади на практиці. Ця система наділяє гілки влади правовими засобами, необхідними для запобігання втручання в їхню компетенцію з боку інших гілок, нейтралізації узурпаторських тенденцій останніх;

4) його метою є запобігання узурпації державної влади однією особою чи групою осіб і гарантування прав людини [15, с. 33, 34].

Важливо зазначити, що серед стримувань і противаг окреме місце займають контрольні стримування і противаги (наприклад, парламентський контроль за діяльністю виконавчої влади, судовий контроль за діями законодавчої і виконавчої влади), що надає додаткові аргументи на користь недоцільності виокремлення самостійної контрольної гілки влади.

Суспільна свобода гарантується, якщо влада розділена, але водночас суспільна свобода вимагає, щоб гілки влади контролювали одна одну. Отже, поділ влади не може розумітися як абсолютна догма, контроль діалектично поєднується з принципом поділу влади. Конституція вводить поділ влади і контроль щодо влади, прагнучи створити розумні умови рівноваги [16, с. 116].

Пропонують навіть перейменувати законодавчу владу у парламентську, виконавчу – в урядову, а судову – в юрисдикційну [16, с. 117], оскільки функції трьох гілок влади не зводяться виключно до прийняття законів, організації їх виконання та вирішення спорів про право відповідно, хоча названі напрями діяльності і є переважаючими.

Таким чином, на нашу думку, підстави для визнання існування контрольної гілки влади відсутні. Державний контроль має розглядатися не як один із різновидів державної влади – «контрольна влада», а насамперед як складова форми діяльності всіх трьох гілок державної влади – законодавчої, виконавчої і судової та необхідний елемент механізму стримувань і противаг у їхній взаємодії.

Список використаних джерел

1. Карташов, В. Н. Юридическая деятельность: понятие, структура, ценность [Текст] / В. Н. Карташов. – Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1989. – 218 с.
2. Ракул, О. Напрями вдосконалення діяльності сучасного державного апарату України [Текст] / О. Ракул // Підприємництво, госп-во і право. – 2009. – № 10. – С. 17–21.
3. Чиркин, В. Е. О понятии «ветвь государственной власти» [Текст] / В. Е. Чиркин // Право и политика. – 2003. – № 4. – С. 4–6.
4. Денисов, С. Л. Формирование контрольной ветви государственной власти и ограничение коррупции [Текст] / С. Л. Денисов // Государство и право. – 2002. – № 3. – С. 9–16.
5. Денисов, С. Л. Контрольная ветвь государственной власти [Текст] / С. Л. Денисов // Российская правовая система: становление, проблемы, пути совершенствования : материалы республик. науч. конф. – Барнаул, 2001. – С. 90–92.
6. Чиркин, В. Е. Конституционное право России и зарубежный опыт [Текст] / В. Е. Чиркин. – М. : Зерцало, 2004. – 448 с.
7. Горшенев, В. М. Контроль как правовая форма деятельности [Текст] / В. М. Горшенев, И. Б. Шахов. – М. : Юрид. лит., 1987. – 176 с.
8. Тихомиров, Ю. А. Административное право и процесс: полный курс [Текст] / Ю. А. Тихомиров. – М. : Изд. г-на Тихомирова М. Ю., 2005. – 1150 с.
9. Чиркин, В. Е. Основы сравнительного правоведения [Текст] / В. Е. Чиркин. – М. : Артикул, 1997. – 352 с.
10. Шестак, В. С. Державний контроль в сучасній Україні (теоретико-правові питання) [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / В. С. Шестак. – Х., 2002. – 18 с.

11. Сушинський, О. І. Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти [Текст] : монографія / О. І. Сушинський. — Л. : ЛРІДУ УАДУ, 2002. — 468 с.
12. Шапошникова, О. М. Теоретичні положення контролю як функції управління [Текст] / О. М. Шапошникова // Проблеми сучасного державного управління : зб. наук. пр. Донец. держ. ун-ту упр. — Донецьк : ДонДУУ, 2010. — 356 с.
13. Андрійко, О. Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади [Текст] / О. Ф. Андрійко. — К. : Наук. думка, 2004. — 300 с.
14. Залюбовська, І. К. Парламентський контроль за діяльністю органів виконавчої влади як засіб забезпечення законності у сфері державного управління [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / І. К. Залюбовська ; Одес. нац. юрид. акад. — О., 2002. — 20 с.
15. Теорія держави і права [Текст] : посіб. для підгот. до держ. іспитів / Д. В. Лук'янов, С. П. Погребняк, В. С. Смородинський, Г. О. Христова ; за заг. ред. О. В. Петришина. — 5-те вид., допов. і змінене. — Х. : Право, 2016. — 198 с.
16. Валадес, Д. Контроль над властью [Текст] / Диего Валадес. — М. : Идея Пресс, 2006. — 248 с.

С. А. Косинов

Контрольная власть vs. контрольная форма деятельности

В статье рассматривается вопрос, образует ли контрольная деятельность отдельную (четвертую) ветвь власти. Проанализированы основные научные подходы к решению этого вопроса, исследованы конституционный опыт зарубежных государств и отечественное историческое наследие, выяснены основные положения теории разделения властей.

Сделан вывод об отсутствии оснований для признания существования контрольной ветви власти. Государственный контроль должен рассматриваться не как одна из разновидностей государственной власти — «контрольная власть», а прежде всего как составная форма деятельности всех трех ветвей государственной власти — законодательной, исполнительной и судебной и необходимый элемент механизма сдержек и противовесов в их взаимодействии.

***Ключевые слова:** разделение властей, система сдержек и противовесов, контрольная власть, контрольная функция.*

S. A. Kosinov

Control Power vs. Control Form

The article deals with the question of whether supervisory (control) activities form a separate (the fourth) branch. The basic scientific approaches to this issue

are analyzed, the constitutional experience of foreign countries and domestic historical heritage are examined and the basic tenets of the theory of division of powers are clarified.

It is emphasized that the control as a form of functioning of the branches of government is particularly important at the current stage of the development of the statehood of Ukraine, when there are the processes of formation, organizational and functional determination of legislative, executive and judicial power, and control measures do not allow any of the branches of the government to take prior place towards others, and lead to the activity strictly under the Constitution.

The author considers that each element of the state administration (each of three branches of government) should be endowed with supervisory power and authority. It is because the authority is also exercised by means of control and the state authorities within each branch of government exercise some control or supervisory power. In addition, the division of powers is aimed at ensuring democracy and each branch of state authorities should have control and supervisory power towards state authorities of other branches. Using the mechanisms of mutual control and supervision, interdependence of branches of government and functioning of check and balances system is provided, so the interaction of state authorities is provided, that ensures the unity of the government.

However, it is noted that above mentioned does not exclude the activity of such state authorities, which main function is the control or supervision of any sector, while their other functions are directly derived from the control and supervisory powers or associated with them.

The author emphasizes that the functional division of powers among the state authorities cannot be identified with the implementation of the principle of the division of powers. There is the functional division of powers among the authorities, in other words a sort of division of labour in state administration, virtually in any government (including such governments that do not establish the principle of the division of powers) and it serves as a basis for the division of powers. However, it would be wrong to reduce the division of powers to the functional distribution of powers among state authorities.

It appears that there are no grounds for recognizing the existence of the control branch. Control should not be considered as one of the varieties of state power – «control authority», but above all as a part of the form of all three branches of government – legislative, executive and judicial, and an essential element of the mechanism of checks and balances in their interaction.

Keywords: *division of powers, checks and balances, control power, control function.*

О. О. Любченко, асистент кафедри кримінального та адміністративного права і процесу Полтавського юридичного інституту Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Демократія участі як прояв політичної активності

У статті громадяни розглядаються як суб'єкти політичної активності у світлі форми правління та політичного режиму держави, аналізується сучасний рівень їх правової культури та політичної активності. Автором акцентується увага на участі інститутів громадянського суспільства у формуванні державної політики як невід'ємному атрибуті демократичної держави та проблемі неефективності прийнятих рішень вищими колегіальними органами державної влади України, а демократія участі в Україні розглядається крізь призму політичної активності.

Ключові слова: демократія участі, політична активність, громадянське суспільство, прийняття рішень органами державної влади.

В Україні питання демократії участі, тобто участі громадян у формуванні політики і прийнятті рішень, ще досі лишається відкритим. Особливо гостро воно постає у світлі реформаційних процесів, що відбуваються сьогодні у державі. Цілком слушно відзначає з цього приводу М. Стаднійчук, що «жодна реформа в державі, навіть найефективніша та найпотрібніша, не буде

сприйматися суспільством, якщо суспільство на рівні фахового та експертного середовищ, а також на рівні громадського обговорення не буде задіяне до розробки, прийняття і контролю за виконанням тих чи інших реформ, рішень управлінського характеру на всіх рівнях» [1]. Це обумовлює актуальність дослідження феномену демократії участі як прояву політичної активності.

Демократія участі в Україні у статті буде розглянута крізь призму політичної активності. Окрему увагу буде приділено аналізу громадян як суб'єктів політичної активності у світлі форми правління та політичного режиму держави, сучасному рівню їх правової культури та політичної активності. Автором буде акцентована увага на участі інститутів громадянського суспільства у формуванні державної політики як невід'ємному атрибуті демократичної держави з огляду на проблему неефективності прийнятих рішень вищими колегіальними органами державної влади України.

Питання демократії участі та політичної активності досліджували такі зарубіжні вчені як: Б. Барбер, Дж. Ф. Ціммерман, М. Вебер, Р. Далтон, А. Ковлер, А. де Бенуа та ін. Водночас деякі аспекти демократії участі та політичної активності розглядалися вітчизняними науковцями, зокрема Л. Юзьковим, О. Петришиним, В. Колісником, Ю. Барабашем, В. Речицьким, С. Серьогіною, О. Чуб, С. Максимовим, Г. Берченко, К. Павшук, Н. Подвірною та ін.

Як зазначає французький філософ Ален де Бенуа, демократія – це участь громадян у суспільному житті. Суспільство демократичне настільки, наскільки великий в ньому відсоток цієї участі. Брати участь – означає відчувати себе частиною цілого, займати активну позицію, зумовлену цією приналежністю [2].

Усі форми демократії участі є проявами політичної активності. Класик політичної думки М. Вебер стверджував, що політична активність є сукупністю елементарних політичних дій (акцій), кожна з яких, співвідноситься з діями інших людей і орієнтується на них [3, с. 229]. Водночас В. Речицький визначає політичну активність як особливий вид людської дії (свідомої бездіяльності), спрямованої на досягнення будь-яких цілей як

свого вторинного або кінцевого результату і передбачає у вигляді безпосередньої мети та первинного результату, а також обов'язкової попередньої умови своєї ефективності, реалізацію одного з різновидів соціальної взаємодії (контакту). Такий вид діяльності, – наголошує автор, – має тенденцію до розширення вибору можливих варіантів реалізації свого інтересу і здійснюється переважно, але не виключно, на основі компромісу, в якій сфера свободи одних учасників цієї діяльності визначається межами свободи інших її учасників, які перебувають із першими в стані кооперації зусиль або, навпаки, конфлікту [4, с. 63].

С. Серьогіна наголошує, що в аспекті форми правління населення розглядається як внутрішньо структурована сукупність індивідів і колективів, за якими визнаються і яким гарантуються політичні права, тобто фундаментальні юридичні можливості для участі в управлінні суспільними й державними справами. З такої точки зору означені суб'єкти виступають як самостійні носії політичної свідомості, що можуть висловлювати свою волю й вимагати від інших суб'єктів, щоб це волевиявлення було сприйняте і взяте до уваги при розробці і прийнятті остаточних владних рішень, або навіть самостійно приймати державно-владні рішення. Для цього здійснюється інституціоналізація населення як суб'єкта політичної системи, тобто закріплення у законодавстві прав, свобод та законних інтересів індивідів і колективів у політичній сфері, визначення системи цих прав і свобод, юридичних форм і гарантій їх реалізації, взаємної відповідальності з органами публічної влади. У підсумку форма правління постає як система суспільних інституцій, за допомогою яких акумулюється, формалізується і втілюється в життя суверенна воля, упорядковується життя державно організованого суспільства. При цьому вся система володарювання розглядається формально, тобто до уваги беруться тільки зовнішні атрибути суб'єкта політичної системи, без урахування внутрішніх соціально-політичних чинників, як-от: неформальні регулятори поведінки, вплив соціальної стратифікації, економічне панування, суспільні протиріччя тощо [5, с. 97].

У свою чергу, відносини, що визначають взаємозв'язок методів здійснення державної влади з правовим положенням

особи і станом політичної свободи у суспільстві, обсяг основних прав і свобод людини і громадянина та ступінь їх гарантованості з боку держави, ступінь відкритості, доступності й наближеності органів влади до народу, розвиненість політичних та громадських організацій, їх вплив на державну політику; ступінь розвитку інститутів громадянського суспільства, а також наявність умов для реальної можливості реалізації та захисту прав і свобод громадян, – зауважує автор – характеризують інструментальну, методологічну сторону організації державної влади, а тому мають бути віднесені до форми політичного режиму. Якщо попередня група відносин дає змогу зробити висновок про те, хто утримує і здійснює державну владу, то ця група відносин демонструє те, яким чином це володарювання здійснюється [5, с. 97].

Таким чином, у державі з республіканською формою правління і демократичним політичним режимом, до яких належить Україна, з огляду на характерні особливості політичних прав, ключове місце в демократії участі належить саме громадянам.

Як відзначає О. Чуб, громадяни можуть проявляти політичну активність шляхом об'єднання в політичні партії і громадські організації і безпосередньо через участь у всеукраїнському та місцевому референдумах, виборах до органів державної влади та місцевого самоврядування і т. п. У зв'язку з цим автор розрізняє такі дві форми політичної участі: 1) «безпосередню» та 2) у складі об'єднань громадян, тобто через інститути громадянського суспільства («організаційна», «опосередкована»). Це організаційні форми участі громадян в управлінні, які можна точніше назвати індивідуальною (одноосібною) та колективною [6, с. 271].

У рамках політичної системи участь характеризує насамперед її соціально-функціональні параметри, – відзначає А. Ковлер, – а саме: прийняття рішень, формулювання курсів внутрішньої та зовнішньої політики; управління та самоуправління; відбір членів представницьких органів та керівників державних та суспільних організацій («політичне рекрутування»); прийняття та застосування норм права та контроль за їх виконанням; здійснення правосуддя, політичної комунікації та ін. [7, с. 12].

Водночас реалізація громадянами своїх прав, а отже, і втілення у життя демократії участі залежить від багатьох факторів, одним із яких є рівень правової культури населення. Якщо подивитися на проблему становлення народовладдя як стійкої політико-правової практики глибше, слушно відзначає Ю. Барабаш, то звертає на себе увагу одне з головних питань – низький рівень в українських громадян «civil culture» (у термінології Г. Алмонда і С. Верби) [8, с. 122–134]. Саме вміння і бажання відстоювати свої громадянські права, на його думку, є одним із визначальних чинників для становлення демократичної системи. Сьогодні ми спостерігаємо фактично повну відсутність віри і довіри у виборців до політиків, які повинні уособлювати представницьку сторону системи народовладдя [9, с. 142].

Щодо відсутності достатніх умов перетворення людини на повноцінного суб'єкта демократичних процесів зазначає і В. Колісник. Не маючи достатньої гарантованості своїх прав і свобод, людина не може відчувати себе вільною. Страх перед роботодавцем, керівником, чиновником, побоювання втрати роботи та засобів до існування, втрати власного бізнесу, побоювання можливих переслідувань (у тому числі за свій вибір та свою політичну позицію) є характерним для багатьох громадян та соціальних груп. Це знижує їх політичну активність, унеможлиблює їх повноцінну участь у виборах та масових політичних заходах, у здійсненні громадського контролю за діяльністю державно-владних інституцій, у формуванні та повсякденній діяльності інститутів громадянського суспільства [10, с. 97].

Ю. Барабаш дуже влучно, на нашу думку, наголошує, що, незважаючи на всю гучність положень ст. 5 Конституції України, реальні механізми реалізації демократії виявилися далекими від ідеалу. При цьому, якщо у випадку із безпосередньою демократією ми принаймні можемо бачити у загальних контурах її реальну дієздатність, то окремі інститути демократії взагалі залишилися поза увагою конституцієдавця (чи, точніше кажучи, згадка про них у конституційному тексті є аж занадто фрагментарною) [11, с. 140]. Видається, що автор акцентує увагу широкого загалу на елементах такого поширеного в європейських конституційних системах явища, як демократія участі.

Разом із тим у розвинених демократичних суспільствах участь у формах політичної активності, що ініційовані громадянами та політично орієнтовані, зростає та підтримується, наголошує Р. Далтон [12, с. 71]. Парламентська асамблея Ради Європи розглядає участь громадян у публічному житті як один із найбільш важливих аспектів демократії. Активне та відповідальне залучення громадян до демократичних структур та їх участь у представницьких закладах є вирішальними у гарантуванні законності, довіри та дієвості демократичних систем, які формують загальний спадок держав – членів Ради Європи [13].

Мета участі громадян у мітингах, походах, демонстраціях, – зазначає О. Чуб, – вплинути на державні органи та їх рішення шляхом узгодження та вираження колективної думки у суспільно значущих питаннях, змусити владні структури бути відповідальними за свої рішення та суспільну політику, що ними проводиться. На зборах громадськість може обговорювати різноманітні питання політичного, економічного та соціально-культурного характеру, проблеми, що пов'язані з виборами, обговоренням проектів законодавчих актів і питань, які винесені на референдум, і т. п. Така активність, – продовжує автор, – яскравий вираз того, в якій сфері державне управління є малоефективним та які саме інтереси народу максимально не задоволені [6, с. 279]. Автор додає, що для укорінення демократичних традицій необхідна різноманітність, гнучкість, зручність форм участі громадян у прийнятті державно-значущих рішень [6, с. 290].

На думку Н. Подвірної, проблема неефективності прийнятих рішень на державному рівні найчастіше розглядається у контексті методології питання про відносну самостійність держави від суспільства. Неефективність та недієвість багатьох управлінських рішень, що запроваджуються сьогодні в українському суспільстві, – наголошує автор – продукт неправильної державної політики, яка вносить дисбаланс у взаємини між державними органами, суспільством і особистістю. Як наслідок, відбувається відчуження особистості від управління справами суспільства і держави, що в певний спосіб ускладнює становлення громадянського суспільства [14, с. 119].

Важливим фактором впливу на демократичність правопорядку є ступінь розвиненості громадянського суспільства. Особливого значення це набуває в сучасних умовах симбіозу представницької демократії та демократії участі, адже саме такі характеристики, як розвинене громадянське суспільство, політична активність населення та здатність відстояти власну позицію у поєднанні з толерантністю та умінням досягати компромісів є беззаперечними рисами сучасної демократії.

В. Речицький зазначає, що в демократичних державах структура політичної активності направлена на інновації та динамізм. Тут політична активність громадянського суспільства та держави складають складну конституційну метаструктуру, біполярну за своїми пріоритетами, хоча з очевидним домінуванням цінностей громадянського суспільства. Тому відобразити конституційні аспекти політичної активності демократичного суспільства можна лише в системі подвійної ієрархії цінностей в матерії політичного [15, с. 62].

Саме розвинене громадянське суспільство є реальною передумовою для найбільш повної реалізації прав і свобод людини і громадянина, зауважує Г. Берченко [16, с. 5]. Як вказував один із розробників Конституції України професор Л. Юзьков, «головне правниче навантаження інституту громадянського суспільства – це асоціація вільних і рівноправних людей, яка забезпечує узгодженість їх різноманітних інтересів на засадах самоорганізації і державно-правового регулювання. Держава існує в такому суспільстві остільки, оскільки саме суспільство визнає необхідність певної (а саме демократичної і правової) держави. І, зрозуміло, що за таких умов вона підпорядковується громадянському суспільству, спрямовує свою діяльність на створення рівних можливостей для всіх як основи соціальної справедливості» [16, с. 120].

Громадянське суспільство виступає як сукупність добровільно сформованих громадських інституцій, котрі діють на самоврядних засадах у межах конституції та законів, за посередництвом яких індивіди реалізують свої основні невід'ємні права і свободи, відзначає О. Петришин [17, с. 10]. Основою громадянського суспільства за таких умов стає здатність соціалізова-

них індивідів організовуватися на основі виявлення власних потреб, утворювати для їх реалізації добровільні об'єднання, що становить самоврядний потенціал соціуму, реально обмежує повноваження та претензії з боку державної влади на всеохоплюючу (тотальну) опіку індивіда та суспільства, — наголошує він. Як результат, держава бере на себе тільки ті питання організації спільної життєдіяльності людей, які не можуть бути вирішені самостійно ані окремими індивідами, ані на рівні їх безпосередніх громадських утворень [18, с. 144].

Провідною ідеєю концепції громадянського суспільства, на переконання С. Максимова, стає обґрунтування розвитку суспільства та держави процесами соціалізації людини, характером відносин індивідів та їх утворень, в які вони вступають на підставі взаємного визнання їх невід'ємних прав як певних суб'єктів [19].

Громадянське суспільство в правовій державі, як вважає В. Речицький, є домінуючим фактором суспільного прогресу, який має принципове верховенство над державою. Тому діяльність державних установ та посадових осіб має контролюватися громадськістю і з цією метою можуть створюватись будь-які асоціації громадян. На думку вченого, у взаємодії з громадянським суспільством держава повинна гарантувати і юридично забезпечити такі правові норми: 1) свободу партій та асоціацій; 2) обмеження монополії держави (зокрема, щодо об'єктів природного походження та засобів масової інформації державна власність не визнається взагалі, а щодо окремих видів діяльності державна монополія можлива виключно в межах здійснення безпосередніх функцій держави, але таким чином, щоб державна власність ніколи не перевищувала власності громадянського суспільства); 3) розширення меж правового регулювання допускається лише за умов одночасного розширення свободи індивідів; 4) заборону цензури, з чого випливає те, що оприлюднення достовірної інформації, яка компрометує державу чи її посадових осіб, не може бути підставою для притягнення розповсюджувачів цієї інформації до відповідальності; 5) право петицій, зборів та мітингів, обмеження на які можуть мати виключно процедурний характер [20, с. 141].

Таким чином, у державі з республіканською формою правління і демократичним політичним режимом, до яких належить Україна, з огляду на характерні особливості політичних прав, ключове місце в демократії участі належить саме громадянам. Водночас особлива увага має приділятися забезпеченню участі інститутів громадянського суспільства у формуванні державної політики як невід'ємному атрибуті демократичної держави з огляду на проблему неефективності прийнятих рішень вищими колегіальними органами державної влади України.

У сучасних демократіях простежується тенденція з посилення ролі демократії участі. Цей процес у жодному разі не підриває принципи представницького правління, а цілком гармонічно доповнює його. Таким чином, окрім основних форм безпосередньої демократії (виборів і референдумів) все більшої ваги набувають інші форми демократії участі (мітинги, походи, демонстрації тощо). Саме цю тенденцію засвідчили події 2004, 2013–2014 років в Україні. Таким чином, сьогодні доцільно вести мову саме про взаємопроникнення та взаємодоповнення різних форм демократії у процесі ухвалення рішень вищими органами державної влади.

Список використаних джерел

1. <http://gurt.org.ua/news/recent/14485/>.
2. <http://zentropa.net/teksty/reprezentativna-demokratiya-ta-demokratiya-uchasti.html>.
3. Вебер, М. Основные социологические понятия [Текст] / М. Вебер // Вебер, М. Избранные произведения. – М., 1990. – 603 с.
4. Речицький, В. В. Політичний предмет конституції [Текст] : монографія / В. В. Речицький. – К. : ДУХ І ЛІТЕРА, 2012. – 728 с.
5. Сergyoga, S. Інституційні форми політичної активності громадян в аспекті форми правління [Текст] / С. Сergyoga // Вісн. Акад. прав. наук України. – 2009. – № 1. – С. 96–104.
6. Чуб, Е. А. Многообразие форм политической активности граждан как фактор демократичности государственной власти [Текст] / Е. А. Чуб // Конституционно-правовые основы народовластия в России и Украине : сб. науч. тр. – Харьков : Право, 2012. – С. 268–290.
7. Ковлер, А. И. Демократия и участие в политике: Критические очерки истории и теории [Текст] / А. И. Ковлер, В. В. Смирнов. – М. : Наука, 1986. – С. 12.
8. Алмонд, Г. Гражданская культура и стабильность демократии [Текст] / Г. Алмонд, С. Верба // Полис. – 1992. – № 4. – С. 122–134.

9. Барабаш, Ю. Г. Вопросы непосредственной демократии в теории и практике конституционного права Украины [Текст] / Ю. Г. Барабаш // Ежегодник украинского права : сб. науч. тр. / Нац. акад. прав. наук Украины. – Харьков : Право, 2013. – № 5. – С. 125–143.
10. Демократичні засади організації і функціонування вищих органів державної влади України [Текст] : монографія / Ю. Г. Барабаш, І. І. Дахова, О. П. Євсєєв та ін. ; за заг. ред. Ю. Г. Барабаша. – Х. : Право, 2013. – 272 с.
11. Барабаш, Ю. Конституційний вимір української демократії (історико-теоретичні нотатки) [Текст] / Ю. Барабаш // Право України. – 2014. – № 7. – С. 137–145.
12. Dalton, R. J. Citizen politics in Western democracies: public opinion and political parties in the United States, Great Britain, West Germany and France [Текст] / R. J. Dalton. – Chatham, New Jersey : Chatham House Publishers, Inc., 1998. – P. 71.
13. Parliamentary Assembly. Opinion No. 232 (2001). Draft recommendation of the Committee of Ministers to member states on the participation of citizens in local public life. Text adopted by the Standing Committee, acting on behalf of the Assembly, on 8 November 2001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/ta01/EOP1232.htm>.
14. Подвірна, Н. Умови ефективності управлінських рішень [Текст] / Н. Подвірна // Укр. нац. ідея: реалії та перспективи розвитку. – 2011. – Вип. 23. – С. 118–122.
15. Речицький, В. В. Політична активність. Конституційні аспекти [Текст] / В. В. Речицький. – К. : Сфера, 1999. – 496 с.
16. Берченко, Г. В. Громадянське суспільство в Україні: конституційні аспекти [Текст] : монографія / Г. В. Берченко. – Х. : Юрайт, 2014. – 214 с.
17. Петришин, О. В. Громадянське суспільство і держава: питання взаємовідношення [Текст] / О. В. Петришин // Вісн. Акад. прав. наук України. – 2006. – № 4 (47). – С. 3–12.
18. Петришин, О. В. Громадянське суспільство – підґрунтя формування правової держави в Україні [Текст] / О. В. Петришин // Вісн. Акад. прав. наук України. – 2003. – № 2–3 (33–34). – С. 142–161.
19. Максимов, С. И. Правовая реальность: опыт философского осмысления [Текст] / С. И. Максимов. – Харьков : Право, 2002. – 328 с.
20. Речицкий, В. В. Конституционализм. Украинский опыт [Текст] / В. В. Речицкий. – Харьков : Фолио, 1998. – 141 с.

А. А. Любченко

Демократия участия как проявление политической активности

В статье граждане рассматриваются как субъекты политической активности в свете формы правления и политического режима государ-

ства, анализируется современный уровень их правовой культуры и политической активности. Автором акцентируется внимание на участии институтов гражданского общества в формировании государственной политики как неотъемлемом атрибуте демократического государства и проблеме неэффективности принятых решений высшими коллегиальными органами государственной власти Украины, а демократия участия в Украине рассматривается через призму политической активности.

Ключевые слова: демократия участия, политическая активность, гражданское общество, принятие решений органами государственной власти.

O. O. Lyubchenko

Participatory democracy as development of political activity

The question of participatory democracy, ie the involvement of citizens in policy-making and decision-making, still remains open in Ukraine. Especially sharply it stands in the light of the reform processes taking place today in the state. It is justified the statement that no reform in the state, even the most effective and the most necessary, will not be perceived by society, if society at the level of professional and expert circles, as well as at the level of public debate will not be involved in the development, adoption and monitoring implementation of certain reforms, managerial decisions at all levels. This causes the relevance of the study of the phenomenon of participatory democracy as a development of political activity.

In the article the citizens as subjects of political activity in the light of the government form and the state political regime are considered, the current level of their legal culture and political activity are analyzed. The author focuses on the participation of civil society institutions in public policy as an essential attribute of a democratic state and the problem of inefficiency of the decisions taken by higher collegial bodies of state power in Ukraine, and participatory democracy in Ukraine considers through the prism of political activity.

A key role in participatory democracy in the state with a republican form of government and a democratic political regime, such as Ukraine, taking into account the characteristics of political rights, belongs to the citizens. The special attention should be paid to ensuring civil society participation in public policy as an essential attribute of a democratic state, considering the problem of inefficiency of the decisions taken by higher collegial bodies of state power in Ukraine, at the same time.

There is a tendency of strengthen the role of participatory democracy in modern democracies. This process is in no way undermines the principles of representative government, and it quite harmoniously complements it. Thus, in addition to the basic forms of direct democracy (elections and referendums) more and more weight gain other forms of democratic participation (rallies, marches, demonstrations, etc.). Namely this trend demonstrated the events of 2004, 2013–2014 in Ukraine. The author concludes that it is appropriate to speak about the interpenetration and complementarity of different forms of democracy in decision-making by higher authorities today.

Keywords: *participatory democracy, political activity, civil society, decision-making by public authorities.*

УДК 340:008-053(477)

М. Г. Окладна, доцент кафедри теорії держави і права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого;

Л. В. Перевалова, професор кафедри права Національного технічного університету «Харківський політехнічний інститут»

Проблеми формування правової культури української молоді

Стаття присвячена проблемам формування правової культури української молоді. Надано визначення правової культури та її основних елементів. На підставі соціологічних досліджень аналізуються зміни, які відбуваються у ціннісних пріоритетах молоді, розглянуто відношення сучасної молоді до права, закону, прав та свобод людини і громадянина, їх закріплення у законодавчих актах, застосування у реальному житті та захисту.

Ключові слова: *молодь, правова культура, елементи правової культури, конституційні права та свободи людини, правова охорона прав та свобод людини і громадянина, громадянське суспільство, правова держава.*

Сучасний стан українського суспільства характеризується зниженням рівня життя населення, зростанням соціальної на-

пруги, корупції, глибокою кризою, що охоплює усі сфери життя. Негативні зміни не могли не відобразитися на рівні правосвідомості та правовій культурі молоді.

Конституція України проголосила основними завданнями держави створення громадянського суспільства і правової держави, що власне і є завданнями реформ, які постійно проголошуються українською владою протягом усіх років незалежності. Але побудувати громадянське суспільство і правову державу неможливо в країні, де постійно спостерігається загальне зниження рівня культури громадян. Це знаходить своє вираження у зростаючій криміналізації суспільства, тіньовізації економіки, недовірі громадян до правоохоронних органів, наростанні нігілістичного ставлення до законності і права в цілому. Громадянське суспільство і правова держава передбачають високий рівень масової правосвідомості і правової культури. Однак у країні, де завжди влада панувала над правом, досягнення такого рівня правової культури – досить складний та тривалий процес. Актуальність даного дослідження обумовлена перш за все тим, що кризові явища у правовій культурі та правосвідомості молоді постійно зростають. І це характерно не тільки для України, але і для багатьох країн світу.

Міжнародна спільнота приділяла та приділяє багато уваги проблемам участі молоді у суспільному житті, ще у 1996 р. була прийнята Всесвітня програма дій, яка стосується молоді, до 2000 року та на наступний період, Європейська хартія участі молоді у муніципальному та регіональному житті (прийнята 1992 р.), Молодіжна стратегія Європейського Союзу на 2010–2018 рр., Програма Європейського Союзу «Молодь у дії» на 2007–2013 рр. та інші документи.

Молодь – це особлива соціально-демографічна група, що займає певне місце у соціальній структурі суспільства, характеризується процесом соціалізації, активного включення у різноманітні стратифікаційні верстви і соціальні підструктури – соціально-професійну, поселенську, сімейно-побутову та ін.

Важливим є те, що молодь – не однорідна група, вона різниться за рівнем освіти, професійної підготовки, ціннісними

орієнтаціями, ступенем участі в політичних, соціальних та інших суспільних відносинах.

Питання визначення вікової періодизації молоді тривають і сьогодні. Згідно з найпоширенішою точкою зору віковими межами молоді вважається період від 16 до 30 років. Існують й інші погляди на вікові межі молоді: 11–25, 15–28, 16–24 роки тощо. Останнім часом нижньою межею молодіжного віку вважається 14, верхньою – 35 років. В основу цієї точки зору (14–35 років) покладено тезу про «продовження юності», зумовлену збільшенням тривалості навчання, збільшенням часу входження у соціальне життя, підготовки молоді до праці, здобуттям економічної незалежності, стабілізації сімейно-побутового статусу.

Проте необхідно відзначити, що для України, як і для інших європейських країн, за передбаченням демографів, у найближчий час стане характерною тенденція до скорочення молодіжної когорти. Так, передбачається, що у країнах Європейського Союзу питома вага населення віком 15–24 роки впродовж 2000–2020 рр. зменшиться з 12,4 до 10,9%.

За даними Державної служби статистики, що представлені у щорічній доповіді Президенту, Верховній Раді, Кабінету Міністрів України про становище молоді в Україні (за підсумками 2013 року) чисельність молодих людей віком 15–34 роки в Україні на початок 2014 р. становила 12 723 тис. осіб. На тлі скорочення загальної чисельності населення країни цей контингент осіб також скорочувався: лише за останні три роки зменшення чисельності молоді становило 693 тис. осіб (або понад 5%). Саме останніми роками темпи зменшення чисельності молоді порівняно з темпами скорочення чисельності інших вікових категорій населення були вищими. Протягом 2011–2014 рр. частка молоді в загальній чисельності населення зменшилась із 29,4 до 28,1% відповідно. Усього ж за період з 2000 по 2014 р. чисельність молоді скоротилася на 1,15 млн осіб [1].

Згідно з результатами прогнозу чисельності та складу населення України, виконаного відділом демографії Інституту економіки України на період до 2026 р., населення віком 15–

29 років, чисельність якого становила на початку 2001 р. трохи більше 11 млн осіб, може скоротитися за середнім варіантом прогнозу до 10,0 млн у 2011 р., 8,3 млн у 2016 р., 6,9 млн у 2021 р. та 6,6 млн у 2026 р.

Однак не зважаючи на демографічну ситуацію, що складається та буде складатися протягом найближчих десяти років, молодь – це майбутнє держави, ті, хто буде складати її економічний потенціал, будувати нову демократичну розвинуту країну. Тому найважливішим завданням держави є виховання такої молоді, яка стане гідними громадянами своєї країни, висококваліфікованими фахівцями з усіх галузей науки, техніки, підвище рейтинг України, зробить її розвинутою демократичною, правовою державою.

Особливе значення в умовах соціально-політичних трансформацій українського суспільства набуває проблема формування правової культури молоді. Очевидно, що адекватність поведінки молоді очікуванням громадянського суспільства буде залежати від рівня її правової культури.

Правова культура – це складне, багатопланове явище, яке знаходиться у взаємозв'язку з усіма процесами, що проходять у суспільстві.

Під правовою культурою відомі українські вчені розуміють якісний стан правового життя суспільства, який характеризується досягнутим рівнем розвитку правової системи – станом та рівнем правової свідомості, юридичної науки, системи законодавства, правозастосовної практики, законності і правопорядку, правової освіти, а також ступенем гарантованості основних прав і свобод людини [2, с. 246–247].

Рівень правової культури, адекватність відображення в ній потреб суспільного розвитку є умовою правильної постановки мети у праві, успіху правового регулювання, спрямованого на її досягнення. Подібно до того, як національна культура надає цілісності й інтегрованості суспільному життю, правова культура диктує кожній особистості принципи правової поведінки, а суспільству в цілому – систему правових цінностей, ідеалів, зразків поведінки, правових норм, що забезпечують єдність і взаємодію правових інститутів і організацій [3, с. 47–48].

Слід погодитися з точкою зору науковців, що людству в цілому, і кожному народу зокрема, потрібна морально-ціннісна, правова система координат. Система цінностей і принципів, які охоплюють усі сфери суспільного життя, засновуються на історичному досвіді людства. Як показали події останніх років, цінності можуть змінюватися, і до того ж вкрай радикально. Зміни історичних умов позначаються на стані правової культури. На етапі переходу від однієї моделі державності до другої спостерігається, з одного боку, нищівна критика попередньої системи цінностей, а з другого – формулювання нових. Слід визнати, що перехід до нового якісного стану правової культури не може супроводжуватися повною відмовою від попередніх правових надбань. У правових традиціях сконцентровано позитивний досвід попередніх поколінь, який дозволяє суспільству обрати оптимальний шлях подальшого розвитку. Саме тому правова культура відображає нерозривну єдність історичної традиції, сучасного стану правової системи і уявлень про її бажаний стан [3, с. 48–49].

Втім, за розмовами про необхідність реформування правової системи інколи можуть приховуватися нігілістичні погляди на право. Відмова від правових цінностей відкриває шлях до руйнації правопорядку, тоді як наступність у праві у поєднанні з поступовим оновленням правового матеріалу є запорукою ефективного функціонування механізму правового регулювання [4, с. 9].

Якщо розглянути такі елементи правової культури, як знання та розуміння права, повага особи до права, що повинна бути заснована на переконаності особистості у його ефективності, вміння реалізовувати свої права та захищати їх, то необхідно констатувати, що правова культура знаходиться на низькому рівні.

Одним із найважливіших елементів правової культури є досягнення якісного стану юридичної охорони та захисту основних прав і свобод людини та громадянина. Показником такого стану є наявність демократичного, гуманістичного, справедливого законодавства, його відповідність міжнародно-правовим стандартам у сфері прав людини, існування ефективних національ-

них правових засобів та процедур для захисту конституційних прав і свобод, реальна можливість звернутися до міжнародних правових інституцій.

Знання у сфері прав і свобод людини виконують важливі функції: 1) вплив на формування ставлення до людини, її прав як однієї з головних цінностей суспільства; 2) вироблення уявлення про права і свободи людини; 3) сприяння формуванню власної морально-правової поведінки та застосування отриманих відомостей в особистій поведінці; 4) накопичення соціального досвіду в галузі дотримання прав людини. Отже, знання у сфері прав і свобод людини виступають основою правової орієнтації людини в навколишньому середовищі.

В Україні діють Конституція, інші законодавчі акти, які врегульовують різні аспекти прав людини і громадянина, ратифіковано багато міжнародних договорів та конвенцій. Отже, тепер громадяни України мають можливість захищати свої права як згідно із національним законодавством, так і застосовуючи міжнародні норми права. Але перш ніж використовувати міжнародні інструменти для ефективного захисту своєї честі, гідності і свободи необхідно їх знати.

Ще у 2000 р. з метою визначення, наскільки молоді громадяни України обізнані щодо своїх прав і свобод, механізмів їх захисту, громадська організація «Молодіжна Альтернатива» провела опитування молоді м. Києва. Респондентами були молоді люди, віком від 18 до 25 років – студенти київських вузів. Серед цієї вікової категорії переважала молодь 18–21 року – 70,1%, 22–25 років – 29,9%. Всього було опитано 500 осіб. За своїм фаховим спрямуванням респонденти були розподілені таким чином: гуманітарні науки – 42,37%; економісти – 35,31%; технічні науки – 12,71%; природничі науки – 5,37%; юристи – 4,24%.

Результати дослідження 2000 р. були не дуже втішні. 45,48% опитаних вважали, що Україну не можна назвати правовою державою, ще 34,18% респондентам було важко визначитись із відповіддю на це запитання, лише 20,34% дали позитивну відповідь.

Щодо забезпечення виконання прав та свобод, що гарантуються Конституцією, то 72,88% респондентів вважали, що вони

не виконуються, 22,88% було важко відповісти, позитивно відповіли тільки 4,24% опитаних [5].

Отже, дослідження показало, що молоді люди не довіряють державі, а юридичне закріплення прав та свобод людини через Конституцію та інші нормативні акти, яке одночасно не забезпечене механізмом захисту цих прав, стає не більше ніж фікцією.

Під час проведення дослідження молодим людям ставилося питання: «Згідно із чинним законодавством України функцію захисту прав людини в Україні виконують правоохоронні органи. Наскільки вони реально захищають права та свободи громадян?». 61,58% респондентів вважали, що правоохоронні органи у достатній мірі не виконують своїх функцій; 28,53% – було важко відповісти на це запитання і лише 9,89% були впевнені, що правоохоронні органи здатні їх захистити.

У чому ж криються причини недотримання прав та свобод в Україні? На це питання респонденти відповіли, що ці причини породжені:

- недосконалим законодавством – 18,28%;
- корумпованістю влади – 26,52%;
- свавіллям правоохоронних органів – 20,9%;
- незнанням громадянами своїх прав – 20,96%;
- незнанням механізмів використання прав та свобод – 13,34% [5].

У 2009 р. було проведено соціологічне дослідження серед студентів Дрогобицького державного педагогічного університету імені Івана Франка. В анкетуванні взяли участь молоді люди двох вікових груп: 14–17 років, 18–24 років. Результати анкетування показали, що більшість молодих людей (80,5%) під поняттям «права людини» розуміють «узаконену можливість щось робити, задовольняти свої потреби»; 8,0% респондентів – «відсутність будь-яких обмежень»; 6,2% – «виняткову пільгу, яка надається певній людині, на відміну від інших осіб». Таким чином, молоді люди розуміють права і свободи як все ж таки обмежену свободу, добре розуміючи, що їх права закінчуються там, де починають діяти права інших людей. На питання «Що Ви вкладаете у поняття “право”?» із запропонованих варіантів 38,3% студентів обрали відповідь «Право – це перелік свобод,

які держава гарантує своїм громадянам»; 28,4% – «Право – це сукупність загальнообов'язкових, формально визначених правил поведінки»; 15,7% ототожнюють право і закон, що виражає волю держави; 17,3% студентів сприймають право як один із видів соціальних норм, що має таку ж силу, як мораль чи релігія; тільки 0,3% опитаних вказали інший варіант відповіді.

У відповідях на питання «Оцініть свій рівень правової культури» 53,1% першокурсників відповіли, що недосконало знають закони, однак намагаються їх не порушувати; 11,2% – законів не знають, але ніколи не порушують ніяких моральних чи етичних правил поведінки. Тільки 15,8% опитаних визнали, що знають закони, ніколи не порушують правових норм, водночас 17,4% студентів відповіли, що знають закони, але ніколи можуть їх порушувати, якщо впевнені, що це не стане відомо. 1,9% студентів не знають законів, але їм байдуже, чи порушують вони їх чи ні, оскільки завжди діють у власних інтересах, та 0,6% – не змогли оцінити свій рівень правової культури [6, с. 78–91].

Стосовно обізнаності із основними міжнародними документами у галузі прав та свобод людини, то слід констатувати, що молоді люди мають низький рівень знань основних міжнародних документів. Так, зміст Загальної декларації прав людини був знайомий тільки 30,9% респондентів [6, с. 78–91].

Аналізуючи ціннісні орієнтації української молоді, фахівці Державного інституту сімейної та молодіжної політики дійшли висновку, що за період 2009–2014 рр. ряд ціннісних молодіжних пріоритетів суттєво змінився. Серед ціннісних пріоритетів сучасної української молоді важливого значення набувають державна незалежність України, демократичний розвиток країни, свобода слова, демократичний контроль рішень влади, національно-культурне відродження, соціальна рівність, участь у релігійному житті, участь у політичному житті. У той же час інші ціннісні пріоритети молоді за вказаний період суттєво змінилися, а саме: міцне здоров'я, міцна сім'я, матеріальний добробут, цікава робота, суспільне визнання, підвищення освітнього рівня. Практично не змінили свої індекси такі ціннісні пріоритети, як: благополуччя дітей, індивідуальна самостійність, культурна компетентність, морально-психологічний стан у суспіль-

стві, створення рівних можливостей для всіх, можливість підприємницької ініціативи [7].

За результатами соціологічних досліджень «Студент НТУ «ХПІ»», «Випускник НТУ «ХПІ»», «Гуманітарні дисципліни очима студентів», що проводилися у 2000–2008 рр. соціологічною лабораторією кафедри етики, естетики та історії культури в Національному технічному університеті «Харківський політехнічний інститут» (НТУ «ХПІ») серед найбільш значущих гуманітарних дисциплін студенти вказали: «Правознавство» – 68,8%, «Етика ділового спілкування» – 58,7%, «Основи психології і педагогіки» – 56,3% [8, с. 184–185].

До небезпечних явищ, що впливають на процес формування правової культури молоді, належить зростання правопорушень серед молодих людей. У 2015 р. Українським науково-методичним центром практичної психології і соціальної роботи проведено опитування старшокласників і студентів ПТНЗ/ВНЗ I–II рівнів акредитації на тему «Молодь і протиправна поведінка». Аналіз причин і факторів, які створюють умови для прояву девіантної поведінки і протиправних дій, вказує на підтверджені статистикою дані про те, що більшість злочинів скоюються у стані алкогольного або наркотичного сп'яніння, про що вказали 88% опитаних. Економічне розшарування суспільства призвело до значного збідніння населення, тому питання матеріального забезпечення визнане як фактор скоєння правопорушень – 65%. Найменше впливають на скоєння правопорушень, на думку респондентів: суспільні та політичні процеси – 34%, незнання законодавства – 32% [7, с. 43].

Але слід відмітити, що вирішити проблему зростання кількості правопорушень тільки правовим вихованням неможливо. В той же час правове виховання не можна зводити до завдань профілактики правопорушень. Правда, профілактичний елемент у структурі правового виховання міститься, і в багатьох випадках він має важливе значення для формування активної життєвої позиції кожного члена суспільства, уміння і готовності боротися з будь-якими негативними відхиленнями від соціальних норм. Але правове виховання не зводиться тільки до профілактики правопорушень, а спрямоване, перш за все, на

забезпечення своїми специфічними засобами досягнення спільних цілей політичного і морального виховання [9, с. 500].

Таким чином, знання сучасної молоді у сфері прав і свобод людини і громадянина, які є найважливішим елементом правової культури, носять теоретичний характер, найчастіше на рівні повсякденності. Молодь знає про існування прав людини, але ці знання обмежені, неповні, не систематизовані, не відрізняються глибокими висновками. Поінформованість більшості молодих людей у сфері прав людини має низький чи середній рівень і, як свідчать опитування, не відрізняється від правових знань більшої частини населення України. Виняток становлять молоді юристи, студенти чи майбутні абітурієнти юридичних факультетів, які мають високий рівень правових знань, що виражається в усвідомленні прав і свобод; основних правових документів, які діють у цій сфері; поінформованості про національні та міжнародні організації, які захищають права і свободи людини; знають та розуміють свої обов'язки, передбачені Конституцією та законодавством держави. Необхідно не тільки закріпити права та свободи у законодавстві, але створити такі обставини, коли вони би сприяли покращенню життя не тільки кожної людини, але і суспільства в цілому. Результати проведеного дослідження показали, що хоча значна частина української молоді позитивно сприймає існуючі права та свободи, однак інша частина української молоді налаштована до існуючих в Україні прав і свобод людини нейтрально, а інколи й зовсім негативно. Головною причиною такого ставлення до прав і свобод людини є відчуття молоддю своєї безправності та незахищеності, незважаючи на закріплення в законодавстві широкого кола прав людини.

Однак Україна має і політичний досвід, і історичні традиції, які дозволяють їй виховати цілі покоління державно мислячих, творчих людей в Україні. Цей досвід тільки в наш час ввійшов до скарбниці правової культури українського народу, а без цього неможливо сформувати правову культуру на рівні правової культури розвинених європейських народів. Історичний досвід України є запорукою досягнення злагоди, недопущення розбрату у власному домі [10, с. 48–49]. Використання історичного досвіду і надалі за умови подальшої самоідентифікації українського суспільства зможе сприяти збігові інтересів, традицій, світогляд-

них орієнтацій молоді різних регіонів України, допомагати владним структурам подолати кризові явища та відстань між ідеалами незалежності і складнощами перехідного періоду, забезпечувати права особи, побудову громадянського суспільства, забезпечити Україні гідне місце в європейському правовому просторі.

Список використаних джерел

1. Стратегічні пріоритети молодіжної політики: освіта, зайнятість, житло [Текст] : щорічна доповідь Президенту України, Верхов. Раді України про становище молоді в Україні (за підсумками 2013 р.) / М-во молоді та спорту України, Держ. ін-т сімейної та молодіжної політики. – К., 2014. – 368 с.
2. Петришин, О. В. Правова свідомість і правова культура [Текст] / О. В. Петришин, І. В. Яковюк // Загальна теорія держави і права / за ред. М. В. Цвіка, В. Д. Ткаченка, О. В. Петришина. – Х., 2002. – С. 246–247.
3. Яковюк, І. В. Правова культура і її вплив на розвиток правової системи [Текст] / І. В. Яковюк // Вісн. Акад. прав. наук України. – Х. : Право, 2008. – № 1(52). – С. 42–49.
4. Яковюк, І. В. Правова культура в умовах глобалізації та європейської інтеграції [Текст] / І. В. Яковюк // Державне будівництво та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. – Х. : Право, 2007. – № 13. – С. 3–16.
5. Соціологічні дослідження «Молодіжна Альтернатива» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ya.org.ua/old/site_ie/projects/project1/prj1soc.htm.
6. Виховання національно свідомого, патріотично зорієнтованого молодого покоління, створення умов для його розвитку як чинник забезпечення національних інтересів України [Текст] : аналіт.-інформ. матеріали. – К. : Держ. ін-т проблем сім'ї та молоді, 2003.
7. Ціннісні орієнтації сучасної української молоді [Текст] : щорічна доповідь Президенту України, Верхов. Раді України про становище молоді в Україні (за підсумками 2015 р.) / Держ. ін-т сімейної та молодіжної політики. – К., 2016. – 200 с.
8. Перевалова, Л. В. Роль і значення гуманітарної освіти у підготовці фахівців нового покоління [Текст] / Л. В. Перевалова // Проблеми та перспективи формування національної гуманітарно-технічної еліти : зб. наук. пр. / ред. Л. Л. Тovaжнянський, О. Г. Романовський. – Х. : НТУ «ХП», 2010. – Вип. 27 (31) : V Кримські педагогічні читання «Педагогіка вищої школи 21-го століття та формування національної гуманітарно-технічної еліти» : в 3 ч. Ч. 2. – С. 182–188.

9. Перевалова, Л. В. Проблеми формування правової культури сучасної молоді в умовах становлення громадянського суспільства [Текст] / Л. В. Перевалова // Переяславская рада: ее историческое значение и перспективы развития восточнославянской цивилизации : сб. науч. тр. : по материалам VI Междунар. науч.-практ. конф, 15–16 дек. 2011 г. / ред. А. Г. Романовский, Ю. И. Панфилов. – Харьков : НТУ «ХПИ», 2012. – С. 497–501.
10. Окладна, М. Г. Ідеї прав людини як стрижень розвитку українського суспільства в епоху нового і новітнього часу [Текст] / М. Г. Окладна, М. Ш. Киян // Вісник Національного технічного університету «Харківський політехнічний інститут» : зб. наук. пр. Тем. вип.: Актуальні проблеми розвитку укр. суспільства. – Х. : НТУ «ХПИ», 2011. – № 30. – С. 42–49.

М. Г. Окладная, Л. В. Перевалова

Проблеми формування правової культури української молоді

Статья посвящена проблемам формирования правовой культуры украинской молодежи. Дается определение правовой культуры и ее основных элементов. На основании социологических исследований анализируются изменения, которые происходят в ценностных приоритетах современной молодежи, рассматривается отношение молодежи к праву, закону, правам и свободам человека и гражданина, их закреплению в законодательных актах, применению в реальной жизни и действующей защите.

Ключевые слова: *молодежь, правовая культура, элементы правовой культуры, конституционные права и свободы, правовая охрана прав и свобод человека и гражданина, гражданское общество, правовое государство.*

M. G. Okladna, L. V. Perevalova

Problems of law culture formation of Ukrainian young people

The article is devoted to problems of law culture formation of modern Ukrainian young people. Authors consider young people as a heterogeneous social-demographic group that varies in age, education level, gender, place of residence.

Young people – the future of the country, it depends on them, whether Ukraine will be really a democratic, law-governed state with a developed civil society.

Under the law culture authors mean a complex, multidimensional phenomenon, which is associated with all the processes taking place in society.

The article discusses such elements of law culture as knowledge and understanding of the law, personality respect for the law, the ability to realize personal rights and protect them from violations. However, the authors note, that the law culture in Ukraine is low.

The most important element of law culture is achieving a quality state of law protection and the protection of fundamental rights and freedoms of man and citizen. The presence of democratic, humanistic, fair laws, its compliance to international law standards, the existence of effective national remedies and procedures for constitutional rights and freedoms protection, as well as the possibility of allocation to international law institutions is an indicator of the condition of law culture.

Based on sociological research, conducted in 2000–2015, the article analyzes the value orientations of modern Ukrainian young people, their relation to the law, fundamental rights and freedoms of man and citizen, and their consolidation in legislative acts, application in real life.

This article, authors conclude that although young people know their rights and freedoms, but this knowledge's are limited, superficial and unsystematic. It is necessary not only to consolidate the rights and freedoms at the legislative level, but also to create conditions, which would contribute to lives improvement not only for the citizens, but also for a whole society. The reason for the neutral, or sometimes negative attitude to the existing rights and freedoms of young people is a sense of insecurity and their lack of rights.

Keywords: *young people, law culture, sense of justice, elements of law culture, constitutional rights and freedoms of man and citizen, civil society, constitutional state.*

Т. В. Стешенко, доцент кафедри державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого;

С. В. Болдирєв, доцент кафедри державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Еволюція територіальної організації влади в країнах Східної Європи (Польща, Чехія, Болгарія, Угорщина, Словенія)

Стаття присвячена розвитку територіальної організації влади в країнах Східної Європи. Узагальнено та систематизовано інформацію щодо її еволюції в цих країнах, визначено сфери, яких мала стосуватися децентралізація як одна із засад демократизації, охарактеризовано принципи адміністративно-територіального реформування та особливості його конституційно-правового регулювання, розкрито зміст основних напрямів удосконалення адміністративно-територіального устрою як основи територіальної організації влади.

Ключові слова: адміністративно-територіальний устрій, децентралізація, територіальна організація влади.

У контексті системної трансформації українського суспільства на засадах демократії особливої актуальності набула рефор-

ма адміністративно-територіального устрою як територіальної основи організації державної влади та місцевого самоврядування. Адміністративно-територіальний поділ повинен враховувати географічні, економічні, демографічні та інші фактори й має забезпечити таке: організаційно-територіальну основу для функціонування системи регіональних і локальних структур державного управління та їх взаємодії з центральними державними органами; функціонування демократичних інститутів громадянського суспільства шляхом територіального упорядкування системи і правової визначеності статусів «району», «міста»; рівні організаційно-територіальні умови для реалізації громадянами їх політичних, соціально-економічних та інших прав і свобод.

Велику практичну цінність для вирішення цих питань в Україні має зарубіжний досвід, зокрема досвід, накопичений країнами Східної Європи. Це пояснюється тим, що концептуальна основа, принципи, цілі, завдання та функції реформування у цих країнах та в Україні практично збігаються. Отже, доцільність комплексного дослідження еволюції територіальної організації влади, практики реформування управління, виявлення закономірностей формування та розвитку регіонів у країнах Східної Європи та осмислення відповідного позитивного досвіду сумнівів не викликає.

Питання трансформації країн Східної Європи продовжують викликати науковий інтерес фахівців з різних галузей знань: історії, політології, права. Європейський досвід удосконалення місцевого самоврядування докладно вивчають співробітники Науково-дослідного інституту державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України. У контексті нашого дослідження на увагу заслуговують праці І. Бодрової, П. Любченка та ін. [1]. Порівняльна характеристика політичної модернізації країн Центральної та Східної Європи проведена Р. Козенком [2]. Порівняльний аналіз територіальної структури 26 країн, які цілком або частково належать до Східної Європи, з метою оцінки адміністративно-територіальних реформ і виявлення інститутів регіональної демократії здійснено Т. Панченко [3]. Польський досвід територіального самовряду-

вання докладно вивчений у контексті інтеграції з європейськими структурами в рамках проекту «Інтеграція – європейський напрямок розвитку України» [4]. Особливості реформування територіальної основи управління в Чеській Республіці досліджували Н. Нижник та В. Лемак [5]. Однак праці, яка б узагальнила та систематизувала інформацію щодо еволюції територіальної організації влади країн Східної Європи поки що не існує, чим і обумовлюється тема та мета нашої статті.

Мета статті – узагальнити та систематизувати інформацію щодо еволюції територіальної організації влади країн Східної Європи, зокрема, Польщі, Чехії, Румунії, Болгарії, Угорщини, Словенії.

Свій розвиток як демократичні республіки перелічені країни розпочали приблизно в один і той самий час – наприкінці ХХ ст. – у зв'язку з розпадом СРСР та виходом із сфери його впливу. Перед ними постала необхідність проведення глибоких реформ суспільного життя, передусім побудови інститутів демократії та громадянського суспільства. В умовах зміни ролі і завдань держави особливої актуальності набула проблема децентралізації та деконцентрації влади і розбудови місцевого самоврядування. Це пояснюється тим, що саме децентралізація веде до посилення демократизації та політичної стабільності у державі, забезпечує реалізацію основних, зокрема політичних, прав і свобод громадян.

Як організація, створена із своїх громадян, держава повинна їм служити, а не бути апаратом для здійснення тиску чи нав'язування «єдино правильних» рішень. Метою її існування в нових умовах мало стати створення умов для всебічного розвитку своїх громадян. По відношенню до них вона повинна мати допоміжний характер, а не бути керівною одиницею. Як зазначено у публікації «Інтеграція – європейський напрямок розвитку України», держава повинна займатися тільки тим, чим не може не займатися. Справи, які не входять до її обов'язків, вона має передати іншим, які зроблять це краще. Демократична держава має бути децентралізованою [4, с. 85].

Загалом децентралізація мала стосуватися таких сфер суспільного життя: політичної (політична і юридична позиція

місцевої влади в державних структурах, її вплив на політику держави тощо); сфера суспільних функцій (обсяг прав та обов'язків місцевої влади, ступінь свободи у прийнятті нею рішень); сфера власності та місцевої економіки (майно, яке є власністю місцевої влади, свобода користування ним тощо); сфера публічних фінансів (масштаб фінансових ресурсів та свобода їх використання); адміністративна сфера (організація місцевої влади, власна кадрова політика тощо).

Потрібно було відбудувати самоврядування на базовому рівні, створити місцеву владу та надати їй певні права, необхідні для вільного ведення місцевої політики розвитку та використання місцевих ресурсів для задоволення потреб власних мешканців. Це вимагало руйнації п'яти основних монополій комуністичної держави, а саме: політичної монополії комуністичної партії; монополії держави на публічну владу; монополії держави на суспільну власність; монополії держави на публічні фінанси; монополії публічної адміністрації та формування професійної групи працівників самоврядування, відокремленої від урядової адміністрації та їй не підпорядкованої [4, с. 86].

Отже, оптимізація децентралізації управління на територіальному рівні, регіоналізм та демократизація стали основними напрямками перетворень, які охопили ці країни наприкінці ХХ – на початку ХХІ ст.

У кожній країні такі реформи були покликані вирішити різні проблеми.

У Польщі, наприклад, такі: територіальне самоврядування здійснювалося лише на рівні гмін; тільки чотири спеціальні адміністрації підпорядковувалися владі воєводства, решта – урядові або міністрам; високий ступінь централізації бюджетної системи; конфліктність поділу компетенції; велика мережа структур урядової адміністрації.

Для Угорщини нагальним було усунення розбалансованості й неефективності системи територіального управління у наслідок надто швидкої децентралізації початку 1990-х рр., послаблення контролюючих функцій, а також низький кадровий потенціал місцевого управління.

У Чехії необхідність проведення адміністративно-територіальної реформи обґрунтовувалася такими чинниками, як: адміністративний централізм, слабкість регіонального рівня управління; неекономність та низька ефективність системи територіального управління; низький рівень координованості управлінських структур; надмірна ієрархізованість апарату.

Загальною проблемою для всіх країн була неспроможність більшості муніципалітетів, особливо дрібних, виконувати покладені на них завдання у повному обсязі та забезпечувати належний рівень публічних послуг.

Важливо, що адміністративно-територіальні реформування у цих країнах мали, як вказують І. Пресняков та Н. Шаповалова, два джерела натхнення: європейський досвід і практика та власні традиції. В основу такого реформування поклалися принципи, що виходять із традицій європейської цивілізації, а саме:

- побудова громадянського суспільства та впровадження нових рівнів урядування, які мають наблизити кожного громадянина до процесу управління, стимулювати подальший розвиток громад, водночас роблячи їх відповідальними за результати своєї діяльності;

- субсидіарність – фундаментальний принцип, сутність якого у тому, що шляхом деконцентрації центральний уряд передає ряд функцій, що можуть ефективно здійснюватись на нижчому рівні, ближче до громадянина, місцевим органам влади, або делегує їх територіальним спільнотам, залишаючи водночас частину з них у сфері своєї компетенції;

- ефективність, передусім ефективність використання здібностей громадян і спроможність локальних і регіональних громад успішно використовувати свої можливості для власного розвитку;

- прозорість, відкритість і підзвітність, що означає ліквідацію зайвих адміністративно-бюрократичних структур, радикальне реформування системи публічних фінансів, делегування нових, ширших повноважень для демократично обраних місцевих влад;

- гнучкість – здатність оперативно реагувати на зміни зовнішніх і внутрішніх чинників, підвищення рівня гнучкості і

встановлення ефективного зворотнього зв'язку з публічною владою [6].

Правова основа адміністративно-територіального реформування, його юридичні передумови мають бути закладені на рівні основного закону. Конституційне регулювання адміністративно-територіального устрою в країнах Східної Європи позначилося певними особливостями: у Конституції Угорщини відповідні норми включені до розділу, присвяченого загальним положенням; у конституціях Польщі, Чехії, Словенії, Хорватії, Болгарії міститься окремий розділ, який визначає статус місцевого (територіального) самоврядування, закладає основи правового регулювання його діяльності.

Ступінь деталізації адміністративно-територіальних одиниць у законодавстві цих країн переважно невисокий. На конституційному рівні їх перелік не визначається, оскільки це, як вказує І. Бодрова, консервує таку систему і ускладнює утворення, реорганізацію та ліквідацію одиниць [1, с. 11]. У конституціях Польщі, Чехії, Болгарії, Словенії виокремлюються лише основні адміністративно-територіальні одиниці і встановлюються відсилочні до спеціального закону норми, яким можуть встановлюватися й інші види адміністративно-територіальних одиниць.

Конституційна регламентація порядку вирішення питань адміністративно-територіального устрою здебільшого має звужений характер. Це проявляється у тому, що в конституціях Польщі, Чехії, Болгарії, Словенії закріплено лише окремі вимоги загального характеру, у тому числі й можливість утворення об'єднаних адміністративних одиниць. У процесуальних аспектах конституції відсилають до спеціального закону.

Загалом оновлення конституційно-правового регулювання, зокрема закріплення в Основному законі основ територіальної організації влади, стало запорукою ефективності подальшого реформування в цих країнах.

Перетворення адміністративно-територіального устрою мають системний, багаторівневий різногалузевий характер, стосуються питань функціонування органів публічної влади

різних територіальних рівнів, вимагають перегляду їх компетенції. Паралельно має відбуватися і оновлення законодавства про місцеве самоврядування, місцеві органи державної влади, галузевого законодавства, передусім бюджетного.

У Польщі, наприклад, відповідне законодавство розроблялося достатньо динамічно. Вже у 1990 р. було прийнято закон про самоврядування гмін. У зв'язку з цим 100 тисяч осіб з державних службовців перетворилися на працівників гмін. Гмінам було передано декілька мільйонів об'єктів нерухомості та більше 1000 державних підприємств. У Конституцію Польщі 1992 р., зокрема у главу п'яту, яка мала назву «Місцеве самоврядування», були включені норми, що закладали основи правового регулювання місцевої демократії. У 1994 р. було ухвалено закон про територіальне планування.

Важливу роль у процесі децентралізації відіграла Конституція Польщі 1997 р. У ст. 15 прямо зазначається, що територіальний устрій країни забезпечує децентралізацію влади. Крім того, документ містить розділ сьомий, який називається «Територіальне самоврядування». Згідно зі ст. 163 територіальне самоврядування виконує завдання публічної влади, які законодавчо не закріплені за іншими органами держави [7].

Особливо продуктивним на шляху децентралізації влади став 1998 р., в якому прийнято такі закони: про повітове самоврядування; про самоврядування воєводств; про урядову адміністрацію у воєводстві; а також акти, щодо реформи центральної виконавчої влади. Загалом у 1998 р. зміни торкнулися біля 12 тисяч інституцій. У 1999 р. проведена реформа уряду щодо оптимізації його організаційної структури відповідно до нових завдань стратегічного управління. У 2002 р. реформовано адміністрацію столиці.

У результаті дослідження трансформаційних процесів на європейському просторі І. Бодрова [1, с. 14–26] виокремила декілька векторів удосконалення адміністративно-територіального устрою як основи територіальної організації влади. Одним із них стало укрупнення базових адміністративно-територіальних одиниць. Наприклад, у Польщі вже на початку 70-х рр. XX ст. громади укрупнилися майже вдвічі, в Угорщині –

в 2,2, в Чехословаччині – в 2,8 разу. Це пов'язується з тим, що невеликі одиниці мають низький рівень спроможності виконувати функції, покладені на них, та вирішувати завдання, що виникають у відповідних межах.

Водночас на початку 90-х рр. в деяких країнах відбувалися зворотні процеси – подрібнення територіальних одиниць як запорука і прояв демократизації. В Угорщині кількість муніципалітетів зросла в 2,3 разу, в Чехії – майже на 50%, у Словенії – на 20%.

У Польщі процес подрібнення не був яскраво виражений, можливо, це пояснюється тим, що укрупнення свого часу було повністю обґрунтованим і відбувалося з урахуванням практично всіх факторів. В його основу покладалися певні критерії. При формуванні повітів враховувалися: сформовані понадгмінні функції щодо гмін; економічний потенціал; історико-культурні передумови; підтримка населенням адміністративного центру і просторової організації; географічне положення, розміщення населення; кількість гмін; кількість населення; площа повіту. Формуючи воєводства, зважали на: людський потенціал та функціонально-просторову структуру території; інноваційно-науковий, економічний, інституційний, інфраструктурний та управлінський потенціал; потенціал ЗМІ.

У результаті укрупнення/подрібнення у Східній Європі існують країни з різною кількістю органів місцевого самоврядування: з великою (Чехія, Угорщина), середньою (Словенія, Румунія) та країни, територіальна система яких високо консолідована (Польща, Болгарія). Так, муніципалітети, в яких проживає менше 500 осіб, становлять майже 60% територіальних одиниць у Чехії, більше 40% – у Словенії, близько 15% – в Угорщині. У Болгарії та Польщі жоден муніципалітет не нараховує менше 1000 громадян, і дуже мало – менше двох тисяч. Великі територіальні одиниці (більше 10 тис. осіб) складають 2/3 у Болгарії, 1/3 у Польщі, лише 5% в Угорщині та трохи більше 2% у Чехії та Словенії. Чехія – країна з найвищим ступенем подрібненості муніципалітетів у Європі.

Практикою вироблено два способи укрупнення муніципалітетів: стимулювання їх добровільного об'єднання та адміні-

стративне укрупнення. У Польщі та Болгарії укрупнення мали адміністративний характер, тобто проводилися за рішенням державних органів, однак враховувалася і думка населення. У Чехії, починаючи з 2005 р., у відповідь на рекомендації Ради Європи щодо укрупнення базових одиниць укрупнення набули адміністративного характеру: у 2005 р. урядом було зареєстровано 474 союзи муніципалітетів за участю 4680 муніципалітетів, а в 2010 р. їх кількість зросла до 570. Вони є об'єднаннями між-муніципальної кооперації (мікрорегіони). При цьому порядок утворення добровільних об'єднань муніципалітетів було спрощено та передбачено їх економічне стимулювання. Одночасно була введена диференційована система делегування державних повноважень муніципалітетам та їх матеріально-фінансового забезпечення.

Ще одним вектором удосконалення адміністративно-територіального устрою стало формування більш дрібних одиниць, що має забезпечити представництво окремих поселень в об'єднаному муніципалітеті, субсидіарність у механізмі управління, наближення системи надання публічних послуг до пересічного жителя й у такий спосіб сприяти розвитку реального самоврядування на субмуніципальному рівні, на рівні окремих поселень, структурних одиниць територіальної організації великих міст. Такі органи громадського самоврядування формуються в середині муніципальних утворень і практично не мають власних повноважень і бюджетів на мікрорівні як, наприклад, підради у Болгарії.

Загалом реформування адміністративно-територіального устрою у країнах Східної Європи оптимізує територіальну організацію влади, хоча і відбувається різними темпами, з певними ускладненнями, має деякі недоліки.

У Польщі, наприклад, з 1999 р. існує трирівневий адміністративно-територіальний устрій: верхній рівень становлять воєводства; середній – повіти; нижній – гміни. Ці рівні не є ієрархічно підпорядкованими, кожний з них – незалежний у своїх діях. Відповідно до ст. 171 Конституції Польщі 1997 р. діяльність територіального самоврядування підлягає нагляду лише з позицій законності [7]. У воєводських центрах зосере-

джена як виконавча, так і представницька влада. Першу уособлюють воєводи, другу – воєводські сеймики. Воєводства поєднують вищий рівень самоврядування з центральною владою. Воєводства поділяються на повіти, серед яких є міста на правах повіту. На чолі повітів – старости. У віданні повітів – середні школи, дитячі будинки, лікарні, значні культурні осередки, відділення поліції, пожежна охорона, податкова служба. Повіти, у свою чергу, поділяються на гміни (сільські, селищні, міські). Керівником сільських гмін є вїйт, малих міст – бургомїстр, великих – президент. У сучасному трирівневому адміністративно-територіальному поділі гміни відповідають за діяльність базових шкіл, дитсадків, бібліотек, місцевої соціально-культурної сфери, а також за роботу транспортної системи на локальному рівні. При цьому введена нова система розподілу бюджетного фінансування.

У Болгарії на регіональному рівні встановлені регіони планування, на проміжному – райони, на місцевому – муніципалітети. У Словенії – статистичні регіони, адміністративні одиниці та муніципалітети відповідно. В Угорщині – статистичні райони та округи, райони, муніципалітети та поселення. У Чеській Республіці – регіони і столиця Прага, райони і муніципалітети, муніципалітети [3, с. 145–146].

Загалом у країнах Східної Європи збережена вертикаль державної виконавчої влади, що забезпечує здійснення єдиної державної політики і не суперечить місцевому самоврядуванню. У повному обсязі воно реалізується, як правило, на проміжному і низовому рівнях адміністративно-територіального поділу країн. Водночас у деяких із них, наприклад в Угорщині й Польщі, частково воно функціонує і на рівні великих регіонів. Як вказує Р. Козенко, саме оптимальна організація влади на місцевому рівні, коли органи місцевого самоврядування брали на себе вирішення багатьох повсякденних і невеликих, але важливих у масштабах країни завдань, створила умови для прискорення процесу демократизації [2, с. 4].

Отже, оптимізація децентралізації управління на територіальному рівні, регіоналізм та демократизація стали основними напрямками перетворень, які охопили країни Східної Європи

наприкінці ХХ – на початку ХХІ ст. При цьому адміністративно-територіальна реформа не була у них самоціллю, а стала одним із етапів комплексного удосконалення територіальної організації влади шляхом закладання територіальної основи для змін у розподілі функцій і компетенцій між органами публічної влади, оновлення організаційної моделі територіального управління, удосконалення міжбюджетних відносин. Не випадково масштабні перетворення ХХІ ст. одержали назву «управлінської революції». Вони мають конституційний характер, забезпечують врахування думки населення у разі зміни адміністративних меж муніципалітетів, а також орієнтовані на збереження координованості діяльності рівнів територіальної організації влади. По суті, глибокі структурні перетворення публічних адміністрацій передбачали проведення двох взаємопов'язаних реформ, які проводилися одночасно, – реформи територіального устрою та реформи місцевого самоврядування.

Список використаних джерел

1. Європейський досвід удосконалення місцевого самоврядування [Текст] / Нац. Акад. прав. наук України, Наук.-дослід. ін-т держ. буд-ва та місц. самоврядування ; редкол. Ю. П. Битяк [та ін.]. – Х. : Оберіг, 2012. – 64 с. – (Наукові доповіді ; вип. 3).
2. Козенко, Р. В. Політична модернізація країн Центральної і Східної Європи: порівняльна характеристика [Текст] / Р. В. Козенко // Європейські та євроатлантичні процеси та інститути. Теорія та практика державного управління. – 2008. – № 3 (22). – С. 3–7.
3. Панченко, Т. В. Територіальна структура та регіональне врядування країн Східної Європи: порівняльний аналіз [Текст] / Т. В. Панченко // Вісник ХНУ ім. В. Н. Каразіна. – Серія «Питання політології». – №2013. – № 1060, вип. 23. – С. 143–150.
4. Інтеграція – європейський напрямок розвитку України (публікація в рамках однойменного проекту) [Текст] / [за ред. А. Брожковска, М. Желяк, В. Одзімек]. – Краків, 2007. – 177 с.
5. Нижник, Н. Цікавий досвід Чеської Республіки [Текст] / Н. Нижник, В. Лемак // Право України. – 2002. – № 12. – С. 150–154.
6. Шаповалова, Н. Адміністративна реформа у Польщі: напрямки змін та реальні результати [Електронний ресурс] / Н. Шаповалова, І. Пресняков // Діалог. – 2005. – 15 черв. – Режим доступу: <http://dialogs.org.ua/ru/cross/page3636.html>.
7. Конституція Польщі від 02.04.1997 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/rosyjski/kon1.htm>.

Т. В. Стешенко, С. В. Болдырев

Эволюция территориальной организации власти в странах Восточной Европы (Польша, Чехия, Болгария, Венгрия, Словения)

Статья посвящена развитию территориальной организации власти в странах Восточной Европы. Обобщена и систематизирована информация ее эволюции в этих странах, определены сферы, которых касается децентрализация, как одна из основ демократизации, охарактеризованы принципы административно-территориального реформирования и особенности его конституционно-правового регулирования, раскрыто содержание основных направлений усовершенствования административно-территориального устройства как основы территориальной организации власти.

Ключевые слова: административно-территориальное устройство, децентрализация, территориальная организация власти.

T. V. Steshenko, S. V. Boldyriev

Evolution of territorial organization of power in countries of Eastern Europe (Poland, Czech Republic, Bulgaria, Hungary, Slovenia)

The article is devoted to the development of territorial organization of power in countries of Eastern Europe. The information on its evolution in these countries has been compiled and systematized, the spheres to which decentralization had concern as one of the foundations of democracy have been identified, the principles of administrative and territorial reforming and peculiarities of its constitutional and legal regulation have been characterized, the content of the main directions of improvement of the administrative and territorial system as the basis of territorial of power has been represented.

Today the reform of administrative and territorial system as the territorial basis of organization of state and local selfgovernments has become especially important. Administrative and territorial division should consider geographic, economic, demographic, and other factors and shall ensure the following: organizational and territorial basis for the functioning of system of regional and local structures of state government and their interaction with central government authorities; functioning of democratic institutions of civil society through the territorial improvement of system and legal determination of the status of «district», «city»; levels of organizational and territorial conditions for realization by the population of their political, social, economic and other rights and freedoms.

International experience, especially the experience of Eastern European countries has great practical value to these issues in Ukraine. This is because the conceptual framework, principles, goals, objectives and functions of reforming in these countries and in Ukraine are almost the same. Thus, the advisability of complex study of the evolution of territorial organization of government, the practice of reforming of government, the identification of normality of formation and development of the regions in the countries of Eastern Europe and apprehension of appropriate positive experience are out of any doubt.

Optimization of decentralization of government at the territorial level, regionalism and democratization have become the main directions of changes that swept the countries of Eastern Europe in the late twentieth century and at the beginning of the twenty first century. Upon that this administrative and territorial reform was not a goal in itself, but has become one of the stages of comprehensive improvement of territorial organization of power by establishing the territorial foundation for changes in functions partitions and competences between public authorities, updating the organizational model of territorial administration, improvement of inter-budget relations. It is no coincidence massive transformations of the XXI century are called «governmental revolution». They have a constitutional character, provide for taking into consideration the ideas of population in case of change of administrative borders of municipalities and oriented to protection of coordination of activity of territorial levels of government. In fact, the profound structural transformations of public administrations have provided two interrelated reforms that were carried out simultaneously – territorial system reform and local selfgovernment reform.

Keywords: *administrative and territorial system, decentralization, territorial organization of power.*

УДК 342.553

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

Формування економічної (матеріально-фінансової) основи як форма державної підтримки й гарантування місцевого самоврядування

Проаналізовано зміст матеріально-фінансової основи діяльності органів місцевого самоврядування. Окреслено роль економічного інституту в механізмі місцевого самоврядування, проаналізовано сучасний стан його правового регулювання. Окреслені шляхи удосконалення на локальному рівні в контексті конституційної реформи.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, народовладдя, управління, принципи місцевого самоврядування, реформування, конституційне регулювання, децентралізація, місцева рада, бюджет, функції держави.*

Матеріально-фінансовою основою органів місцевого самоврядування, відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», є об'єкти комунальної власності. До складу комунальної власності входять: рухоме і нерухоме майно; доходи місцевого бюджету і комунальні позабюджетні (у тому числі валютні) кошти; земля та інші природні ресурси, що знаходяться в комунальній власності; комунальні підприємства,

організації або частка в майні підприємств; комунальні банки, страхові товариства, пенсійні фонди; комунальний житловий фонд і нежитлові приміщення; комунальні заклади освіти, культури, спорту, охорони здоров'я, науки, соціального обслуговування; інше майно і майнові права; рухомі та нерухомі об'єкти, визначені відповідно до закону як об'єкти права комунальної власності, а також кошти, отримані від їх відчуження. Крім того, матеріальну основу місцевого самоврядування складає майно, що знаходиться в державній власності і передане в управління органам місцевого самоврядування.

В сучасних політико-правових умовах конституційної модернізації ці питання одержують не лише наукове значення, але й практико орієнтований зміст. У науці муніципального права дослідженню їх присвячені праці таких вчених, як М. О. Баймуратов, О. В. Батанов, С. В. Болдирев, І. І. Бодрова, П. М. Любченко, О. Ю. Лялюк, С. Г. Серьогіна, К. Є. Соляник та ін.

Метою цієї статті є визначення шляхів удосконалення конституційного регулювання формування економічної (матеріально-фінансової) основи як форми державної підтримки й гарантування місцевого самоврядування.

Термін «комунальна власність» — це майно, що належить на праві власності територіальним громадам, управління і розпорядження якими здійснюється нею безпосередньо і через органи місцевого самоврядування. Що стосується майна і фінансових коштів районних у місті громад, то питання щодо управління майном вирішується місцевими референдумами районної в місті громади. Якщо рішення не прийняте або міська рада не прийняла рішення про створення районних у місті рад, то управління майном здійснює міська рада.

Право комунальної власності — це право територіальної громади володіти, доцільно, економічно, ефективно користуватися і розпоряджатися на свій розсуд і в своїх інтересах майном, що належить їй, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування. Підставою для набуття права комунальної власності є передача майна та майнових прав територіальним громадам безоплатно державою, іншими суб'єктами права влас-

ності, а також створення, придбання майна органами місцевого самоврядування в порядку, встановленому законом.

Фактично право комунальної власності в Україні почало здійснюватися з прийняттям постанови Кабінету Міністрів України № 311 від 5 листопада 1991 р. «Про розмежування державного майна України між загальнодержавною (республіканською) власністю і власністю адміністративно-територіальних одиниць (комунальною власністю)», а згодом – із прийняттям ще кількох постанов аналогічного характеру. Цими постановами були затверджені переліки об'єктів державної власності, що передавалися до комунальної власності, а також встановлювалася процедура такої передачі. Передача майна здійснювалася на безоплатній основі міністерствами та відомствами України, а також органами, уповноваженими управляти державним майном.

Майно, що знаходиться в державній власності, може бути передане у комунальну власність територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах або у спільну власність територіальних громад сіл, селищ, міст безоплатно або шляхом обміну згідно з Законом України «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності» від 3 березня 1998 р. Об'єктами передачі можуть бути:

- цілісні майнові комплекси підприємств, установ, організацій, їх структурних підрозділів (далі – підприємства);
- нерухоме майно (будівлі, споруди, у тому числі об'єкти незавершеного будівництва, приміщення);
- інше окреме індивідуально визначене майно підприємств;
- акції (частки, паї), що належать державі у майні господарських товариств;
- житловий фонд та інші об'єкти соціальної інфраструктури, які перебувають у повному господарському віданні чи оперативному управлінні державних підприємств, установ, організацій або не увійшли до статутних фондів господарських товариств, створених у процесі приватизації (корпоратизації).

Не можуть бути об'єктами передачі з державної у комунальну власність підприємства, що здійснюють діяльність, передбачену частинами першою та другою ст. 4 Закону України «Про

підприємство» (діяльність по виготовленню і реалізації наркотичних засобів, зброї і вибухових речовин, по виготовленню цінних паперів і грошових знаків, проведення ломбардних операцій та іншу діяльність, що підлягає ліцензуванню), а також казенні підприємства.

Ініціатива щодо передачі об'єктів права державної власності у комунальну власність може виходити від органів, уповноважених управляти державним майном, а також самоврядних організацій, яким передано в користування державне майно, місцевих органів виконавчої влади.

Передача об'єктів з державної у комунальну власність здійснюється за рішенням:

– органів, уповноважених управляти державним майном, самоврядних організацій – щодо житлового фонду та інших об'єктів соціальної інфраструктури, які перебувають у повному господарському віданні чи оперативному управлінні державних підприємств, установ, організацій або не увійшли до статутних фондів господарських товариств, створених у процесі приватизації (корпоратизації), а також щодо окремо індивідуально визначеного майна підприємств;

– Кабінету Міністрів України – щодо всіх інших об'єктів.

Передача об'єктів здійснюється комісією з питань передачі об'єктів, до складу якої входять представники виконавчих органів відповідних рад, місцевих органів виконавчої влади, органів, уповноважених управляти державним майном, самоврядних організацій, фінансових органів, підприємств, трудових колективів підприємств, майно яких підлягає передачі. У разі передачі об'єктів, закріплених за самоврядною організацією, або об'єктів, щодо яких прийнято рішення про приватизацію, орендованого майна, акцій (часток, паїв), що належать державі у майні господарських товариств, до складу комісії з питань передачі об'єктів включаються представники відповідно самоврядної організації або державного органу приватизації.

Утворює комісію з питань передачі об'єктів та призначає її голову: а) виконавчий орган відповідної сільської, селищної, міської, районної у місті ради, якщо інше не передбачено законом, – у разі передачі об'єктів у комунальну власність тери-

торіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах; б) відповідна районна, обласна рада або уповноважений нею орган – у разі передачі об'єктів у спільну власність територіальних громад сіл, селищ, міст. Порядок утворення і роботи комісії з питань передачі об'єктів визначається відповідними органами місцевого самоврядування.

З державної у комунальну власність безоплатно передаються такі об'єкти:

– житлові будинки та гуртожитки (в тому числі не завершені будівництвом);

– заклади освіти, дошкільного виховання, культури (крім кінотеатрів), фізичної культури та спорту, охорони здоров'я (крім санаторіїв, профілакторіїв, будинків відпочинку та аптек), соціального забезпечення, дитячі оздоровчі табори, в тому числі не завершені будівництвом);

– підприємства міського і приміського транспорту, шляхового господарства, а також акції (частки, паї) господарських товариств, створених на базі їх майна (у разі, якщо щодо них не було прийнято рішення про закріплення їх у державній власності);

– аеропорти цивільної та колишні аеропорти військової авіації, які не мають можливості самостійно забезпечувати свою сертифікаційну придатність, за поданням Міністерства транспорту України та Міністерства оборони України.

Безоплатно можуть передаватися також інші об'єкти права державної власності, якщо такі об'єкти не менше двох разів пропонувалися до продажу конкурентними способами приватизації, але не були реалізовані.

Передача об'єктів з державної у комунальну власність можлива також шляхом обміну. У цьому випадку до узгоджених пропозицій щодо такої передачі додаються акти оцінки вартості об'єктів, затверджені органом, управляти державним майном, і відповідним органом місцевого самоврядування. Вартість об'єктів визначається за їх балансовою вартістю, а об'єктів незавершеного будівництва та акцій (часток, паїв) – відповідно до законодавства з питань оцінки об'єктів приватизації.

Передача підприємств провадиться разом з усіма їх активами і пасивами, лімітами, фондами, планами фінансово-господарської діяльності тощо, а об'єктів незавершеного будівництва – також з проектно-кошторисною документацією. Об'єкти соціальної інфраструктури передаються разом із майном підприємств, що обслуговували ці об'єкти. Разом із житловим фондом передаються вбудовані і прибудовані приміщення, зовнішні мережі електро-, тепло-, газо-, водопостачання та водовідведення, а також будівлі, призначені для обслуговування цього фонду (бойлерні, котельні, каналізаційні та водопровідні споруди, обладнання тощо).

Передача оформляється актом приймання-передачі, який підписується головою і членами комісії. Форма акта приймання-передачі затверджується Кабінетом Міністрів України. Право власності на об'єкт передачі виникає з дати підписання акта приймання-передачі.

Право комунальної власності територіальної громади захищається законом на рівних умовах з правами власності інших суб'єктів. Об'єкти права комунальної власності не можуть бути вилучені у територіальних громад і передані іншим суб'єктам права власності без згоди безпосередньо територіальної громади або відповідного рішення ради чи уповноваженого нею органу, за винятком випадків, передбачених законом.

Держава фінансово підтримує місцеве самоврядування, бере участь у формуванні доходів місцевих бюджетів, здійснює контроль за законним, доцільним, економним, ефективним витрачанням коштів та належним їх обліком [1]. Вона гарантує органам місцевого самоврядування дохідну базу, достатню для забезпечення населення послугами на рівні мінімальних соціальних потреб. Мінімальні розміри місцевих бюджетів визначаються на основі нормативів бюджетної забезпеченості на одного жителя, виходячи з рівня мінімальних соціальних потреб, встановленого законом. Мінімальний рівень соціальних потреб – це гарантований державою мінімальний рівень соціальних послуг на душу населення в межах усієї території України.

Відповідно до положень Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» дохідна частина місцевого бюджету повинна

формуватися так, щоб доходи були достатніми для ефективного здійснення місцевим самоврядування своїх завдань та функцій.

При цьому доходи місцевих бюджетів формуються як за рахунок власних, визначених законом джерел, так і закріплених у встановленому законом порядку загальнодержавних податків, зборів, інших обов'язкових платежів, а також інших коштів. Доходи, які формуються за рахунок власних джерел, зараховуються до місцевого бюджету на підставі рішення відповідної ради і не потребують попереднього чи додаткового затвердження органом влади вищого рівня. До них належать місцеві податки і збори, до яких згідно зі ст. 10 Податкового кодексу належать податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, єдиний податок, збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності, збір за місця для паркування транспортних засобів, туристичний збір.

Держава бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування шляхом закріплення за ними у встановленому законом порядку загальнодержавних податків, зборів, інших обов'язкових платежів. Фінансова підтримка місцевого самоврядування також здійснюється через міжбюджетні трансферти – кошти, які безоплатно й безповоротно передаються з одного бюджету до іншого [2]. Вони здійснюються у вигляді дотацій вирівнювання для підвищення дохідної спроможності бюджету й субвенцій, для використання з певною метою в порядку, визначеному тим органом, який прийняв рішення про надання субвенції. Обсяг міжбюджетних трансфертів залежить від розміру доходів, отриманих за рахунок закріплених за бюджетами місцевого самоврядування загальнодержавних податків, зборів, інших обов'язкових платежів.

До дохідної частини місцевого бюджету включаються також кошти, необхідні для фінансування витрат, пов'язаних зі здійсненням органами місцевого самоврядування повноважень органів виконавчої влади та виконанням рішень органів виконавчої влади. Держава має фінансувати здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних

податків. Крім того, з метою зміцнення економічної основи місцевого самоврядування держава передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності.

Відповідно до ст. 39 Закону «Про Кабінет Міністрів України» Уряд України спрямовує діяльність органів виконавчої влади на сприяння ефективному функціонуванню та розвитку місцевого самоврядування, додержання визначених законом прав органів місцевого самоврядування, забезпечує взаємодію центральних і місцевих органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення, зокрема економічного, соціального та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць.

Також Кабінет Міністрів України в порядку, визначеному законом, за рахунок коштів, передбачених у Державному бюджеті України, компенсує витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади. Кабінет Міністрів України може вносити на розгляд Верховної Ради України проекти законів про надання органам місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади. Одночасно Кабінет Міністрів України подає пропозиції про фінансування здійснення таких повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету окремих загальнодержавних податків, а також передачі в комунальну власність чи в користування органів місцевого самоврядування відповідних об'єктів державної власності.

Ухвалення нового Бюджетного кодексу України в 2010 р. стало вагомим кроком на шляху до модернізації міжбюджетних відносин. У цьому Кодексі здійснено розмежування на довгостроковій основі доходів та видатків бюджетів усіх рівнів, визначено склад закріплених і власних доходів місцевих бюджетів, встановлено фінансові нормативи бюджетної забезпеченості, урегульовано систему міжбюджетних трансфертів шляхом запровадження формульного розрахунку їхнього обсягу.

Водночас без відповідного реформування адміністративно-територіального устрою, вироблення цілісної регіональної по-

літики країни побудувати ефективну та дієздатну бюджетну систему неможливо.

Аналіз взаємовідносин між державним та місцевими бюджетами засвідчив, що протягом останніх років спостерігається негативна тенденція до збільшення кількості дотаційних місцевих бюджетів, зростання питомої ваги дотацій і субвенцій у сукупних доходах бюджетів територіальних громад і, особливо, сільських і районних бюджетів.

Зростає кількість видів субвенцій з державного бюджету, що не сприяє планомірному регіональному розвитку територій. Субвенції мають, як правило, соціальний характер і спрямовуються на виплату різного роду допомог малозабезпеченим громадянам та сім'ям з дітьми, надання пільг та субсидій населенню, окремим категоріям громадян. Питома вага інвестиційних субвенцій взагалі є незначною, крім того, спостерігається нерациональне використання цих коштів, оскільки об'єкти фінансування визначаються постановами Верховної Ради України і надаються несистемно, що призводить до зростання обсягів незавершеного будівництва.

Обсяг видатків, який визначається Міністерством фінансів України для місцевих бюджетів на виконання делегованих повноважень на основі нормативів бюджетної забезпеченості, значно менший за реальну потребу територіальних громад. Як наслідок, коштів вистачає лише на фінансування мінімальних соціальних потреб. Крім того, щорічний розрахунок міжбюджетних трансфертів, який здійснюється на основі фактичних показників виконання місцевих бюджетів за останні три роки, не спонукає місцеві органи влади до нарощування дохідної бази та пошуку альтернативних джерел наповнення місцевих бюджетів.

Усі ці проблеми, які існують у взаємовідносинах між різними видами бюджетів, потребують розв'язання шляхом проведення реформи міжбюджетних відносин в Україні. Проте ця реформа не дасть бажаних результатів без відповідної зміни адміністративно-територіального устрою країни, оптимізації мережі бюджетних установ, створення фінансово потужних місцевих бюджетів.

Список використаних джерел

1. Величко, В. О. Концепції місцевого самоврядування [Текст] / В. О. Величко, О. О. Фролов // Форум права. – 2015. – № 4. – С. 26–30.
2. Фролов, О. Роль державних органів у забезпеченні ефективного функціонування місцевого самоврядування в Україні: реалії та перспективи розвитку [Текст] / О. Фролов // Право України. – 2011. – № 6. – С. 226–232.

О. О. Фролов

Формирование экономической (материально-финансовой) основы как форма государственной поддержки и гарантирования местного самоуправления

Проанализировано содержание материально-финансовой основы деятельности органов местного самоуправления. Очерчена роль экономического института в механизме местного самоуправления, проанализировано современное состояние его правового регулирования. Намечены пути усовершенствования на локальном уровне в контексте конституционной реформы.

Ключевые слова: *местное самоуправление, народовластие, управление, принципы местного самоуправления, реформирование, конституционное регулирование, децентрализация, местный совет, бюджет, функции государства.*

O. O. Frolov

The formation of economic (financial and material) basis as a form of state support and guaranteeing of local self-government

Material and financial basis of local self-government bodies according to the Law of Ukraine «About local government in Ukraine», are the objects of communal property. The composition of communal property includes movable and immovable property; income of the local budget and public extrabudgetary (including currency) funds; land and other natural resources in municipal ownership; municipal enterprise, organization or share in property companies; municipal banks, insurance companies, pension funds; municipal housing and non-residential premises; municipal institutions of education, culture, sports, health, science, social services; other property and property rights, movable and immovable objects determined in accordance with the law as objects of communal

property, as well as funds received from their disposition. In addition, the material basis of local self-government is the property in state ownership and transferred in control to local governments.

In modern political and legal conditions of constitutional modernization, these questions are not only scientific significance, but also practical content. In the science of municipal law the study of their devoted labors of such scholars as M. O. Baimuratov, O. V. Batanov, S. V. Boldyrev, I. I. Bodrova, P. M. Lyubchenko, O. Yu. Lyalyuk, S. G. Seregina, K. Ye. Solyanik etc.

The aim of this article is to identify ways of improving the constitutional regulation of the formation of economic (financial and material) basis as a form of state support and guaranteeing of local self-government.

Analyzed the content of the material and financial bases of activity of local authorities. Outlined the role of economic institutions in the mechanism of local self-government, analyzes the current state of its legal regulation. The ways of improvement at the local level in the context of constitutional reform.

All these problems that exist in the relationship between different types of budgets that require action by the reform of intergovernmental fiscal relations in Ukraine. However, this reform will not give the desired results without a corresponding change in the administrative-territorial structure of the country, optimize the network of budget institutions, the creation of financially strong local budgets.

Keywords: *local self-government, democracy, governance, the principles of local self-government, reform of the constitutional regulation, decentralization, local council, the budget, the functions of the state.*

І. В. Гаращук, старший науковий співробітник НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України

Роль постійних комісій місцевих рад у нормотворчому процесі

Стаття присвячена нормотворчій діяльності органів місцевого самоврядування. Автором проведено узагальнення поглядів вчених на проблеми підготовки оприлюднення, узгодження й опрацювання проектів нормативних актів постійними комісіями. Наголошується на важливості проведення досліджень практики нормотворчої діяльності постійних комісій місцевих рад як одного з основних чинників удосконалення роботи представницьких органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: *нормотворчий процес, постійні комісії, органи місцевого самоврядування, муніципальна нормотворчість.*

Ефективність започаткованих в українському суспільстві реформ значною мірою залежить від якості їх нормативно-правового забезпечення. Результатом реалізації правових форм діяльності місцевих рад є їх рішення, які приймаються в колегіальному порядку, однак різноманітність та складність питань, віднесених до компетенції зазначених органів, необхідність прийняття узгоджених рішень, які відповідають вимогам законодавства, правилам нормотворчої техніки й інтересам

територіальної громади, створює необхідність детального вивчення, попереднього розгляду і підготовки питань, які належать до відання місцевих рад. Проте слід відзначити, що якість нормотворчої діяльності органів місцевого самоврядування залишається на невисокому рівні. За результатами проведеного моніторингу було встановлено, що майже 60% документів, розроблених на місцях, не відповідають принципам державної регуляторної політики. При цьому майже половина з усіх прийнятих документів була скасована через порушення регуляторної процедури. З метою поліпшити якість регуляторних актів постановою Кабінету Міністрів України № 634 від 23 вересня 2014 р. [1] був затверджений порядок підготовки пропозицій щодо удосконалення проектів регуляторних актів, які розробляються органами місцевого самоврядування, керуючись яким, Державна регуляторна служба здійснює превентивний контроль проектів регуляторних актів, які розробляються сільськими, селищними, міськими, районними у містах, районними та обласними радами, проводить аналіз поданих документів на відповідність вимогам ст. 4 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [2] та готує пропозиції з обґрунтованими зауваженнями та висновками (у разі їх наявності).

Аналогічні проблеми існують і при підготовці нормативних актів в інших сферах життя територіальних громад, тому в науковій літературі активно обговорюється і аналізується нормотворча діяльність органів місцевого самоврядування. Питання локальної нормотворчості в свої роботах розглядали М. О. Баймуратов, І. І. Бодрова, О. В. Батанов, В. М. Кампо, П. М. Любченко, М. П. Орзіх, М. О. Петришина, В. Ф. Пітцик, Ю. С. Шемшученко та ін. [3; 4; 5; 6; 7; 8]. Однак з огляду на складність зазначених питань та різноманітність підходів до їх розв'язання потребують аналізу та вирішення проблеми нормотворчості місцевих рад та участі в цьому процесі їх постійних комісій, що має не лише теоретичне, а й важливе практичне значення. До того ж, необхідність детального вивчення ролі постійних комісій місцевих рад у нормотворчому процесі обумовлюється необхідністю прийняття низки нормативно-правових

актів на локальному рівні (регламент, положення про постійні комісії, положення про порядок нормотворчої діяльності органів місцевого самоврядування тощо), в яких мають бути нормативно встановлені та закріплені межі сфер нормотворчої діяльності, порядок підготовки і попереднього розгляду питань, які належать до відання місцевих рад.

Кількість нормативних актів, які приймаються місцевими радами, постійно зростає, що зумовлює необхідність добре організованої підготовчої роботи. Адже ефективність актів місцевого самоврядування багато в чому залежить від ретельності роботи органів і посадових осіб на етапі їх розробки і прийняття. Робота у постійній комісії над питаннями, що входять до компетенції місцевої ради, забезпечує можливість детального обговорення кожного питання, заслуховування думки експертів, врахування думки кожного члена комісії, посадових осіб виконавчих органів тощо, що зазвичай є неможливим у межах одного пленарного засідання. У процесі підготовки до розгляду питань у постійних комісіях депутати мають змогу уважно дослідити питання порядку денного сесії, сформувати власну думку, провести дискусію у комісії, маючи змогу отримати додаткові аргументи і сформувати об'єктивний погляд щодо запропонованого проекту рішення до його розгляду на пленарному засіданні [9, с. 120]. Однак, як свідчить практика, підготовка, прийняття та реалізація актів місцевого самоврядування не завжди здійснюються з дотриманням таких загальних принципів, як законність, демократизм, широке залучення громадян, гласність і врахування громадської думки, колективність і колегіальність, гуманізм і справедливість.

Підкреслюючи велике значення постійних комісій для роботи ради, Г. В. Задорожня зазначає: а) представницький орган не спроможний в сесійний період, який відбувається з періодичністю в декілька місяців, охопити весь комплекс різногалузевих та функціональних питань, що потребують своєчасного та дієвого вирішення, оскільки значна частина проблем потребує попереднього вивчення справи профільними постійними комісіями; б) такий спосіб організації комісій дозволяє радам

структурувати виконання ними відповідного обсягу роботи; в) завдяки існуючій системі постійних комісій представницький орган має об'єктивну можливість отримувати підготовлені фахівцями проекти рішень та програм, що не лише значно полегшує, а й прискорює його роботу; г) здійснення комісіями підготовчої діяльності зменшує ризик прийняття радами неефективних і непродуманих рішень; д) існуюча система комісій дозволяє радам використовувати їх як засіб здійснення контролю в різних сферах муніципальних відносин; е) сильна система комісій робить сильним представницький орган, оскільки важко уявити конструктивну роботу рад за наявності «слабких» комісій [10, с. 86].

Відповідно до ч. 4 ст. 47 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» постійні комісії за дорученням ради або за власною ініціативою попередньо розглядають проекти програм соціально-економічного і культурного розвитку, місцевого бюджету, звіти про виконання програм і бюджету, вивчають і готують питання про стан та розвиток відповідних галузей господарського і соціально-культурного будівництва, інші питання, які вносяться на розгляд ради, розробляють проекти рішень ради та готують висновки з цих питань, виступають на сесіях ради з доповідями і співповідями.

Дана норма на практиці має різне тлумачення. Перша позиція зводиться до того, що усі пропозиції щодо питань на розгляд місцевої ради повинні розглядатися постійними комісіями. Прихильники другої позиції вважають, що зазначений правовий припис не є імперативною вимогою, а тому певні пропозиції щодо питань порядку денного можуть не розглядатися постійними комісіями. Для прикладу, згідно з ч. 2 ст. 37 Регламенту Харківської міської ради 7-го скликання [11] внесення до порядку денного додаткових питань на засіданні міської ради можливе лише у разі наявності погодження профільної постійної комісії та Юридичного департаменту Харківської міської ради.

Аналіз судової практики свідчить, що попередній розгляд постійними комісіями питань порядку денного сесії місцевої ради є обов'язковим. Березівський районний суд Закарпатської області постановою від 7 травня 2014 р. (справа № 297/726/14-а)

постановив визнати протиправним та скасувати рішення поза-чергової (друге засідання) 30-ї сесії 6-го скликання Берегівської міської ради від 24 лютого 2014 р. № 1638 в частині звільнення заступника голови Берегівської міської ради з займаної посади. Підставою для прийняття такого рішення стало порушення процедури підготовки та прийняття рішення. Зокрема, не були дотримані вимоги ст. 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації» щодо опублікування проекту за 20 робочих днів до дати його розгляду, порушені норми Регламенту міської ради щодо попереднього розгляду проекту відділами апарату ради та постійною комісією, та невключення цього питання до порядку денного.

Порядок денний сесії ради формує сільський, селищний, міський голова. Більш детально ці питання регулюються регламентом місцевої ради. Разом з тим недосконалість законодавчого закріплення сесійної діяльності місцевих рад призводить до того, що в регламентах по різному регулюються процедурні питання нормотворчої діяльності постійних комісій. Для прикладу, згідно з ч. 10 ст. 31 Регламенту Харківської міської ради 7-го скликання [11] підготовлений секретарем перелік узгоджених і завізованих проектів рішень направляється не пізніше ніж за 20 днів до початку сесії міському голові для вирішення питання щодо включення до проекту порядку денного. Міський голова визначається щодо включення внесених пропозицій до проекту порядку денного чергової сесії, і вищевказані документи з відповідною резолюцією передаються для доопрацювання секретареві міської ради.

Відповідно до частин 4, 5 ст. 36 Регламенту Харківської міської ради 7-го скликання [11] постійні комісії та інші суб'єкти нормотворчості розглядають пропозиції, що надійшли, у встановлений міським головою термін із запрошенням виконавців проектів рішень, а також за необхідності із залученням фахівців, їх висновки і рекомендації обов'язково повинні містити обґрунтування щодо доцільності чи недоцільності розгляду цієї пропозиції на пленарному засіданні. Не пізніше ніж за 10 днів до початку пленарного засідання сесії міської ради висновки і рекомендації постійних комісій направляються міському голові,

секретареві міської ради та суб'єктам нормотворчої ініціативи. Пропозиції щодо проекту порядку денного сесії міської ради та проектів рішень порядку денного узагальнюються секретарем міської ради.

Отже, відповідно до положень Регламенту Харківської міської ради 7-го скликання спочатку формується проект порядку денного сесії ради, а потім ці питання розглядаються постійними комісіями. При цьому висновки і рекомендації постійних комісій мають бути направлені міському голові, секретареві міської ради та суб'єктам нормотворчої ініціативи не пізніше ніж за 10 днів до початку пленарного засідання сесії міської ради. Таким чином, у постійних комісій менше 10 днів для розгляду пропозицій до проекту порядку денного чергової сесії. За такий короткий проміжок часу організувати належне опрацювання проектів нормативно-правових актів, розглянути пропозиції до цих проектів досить складно.

Подібна практика існує в більшості місцевих рад, тому розгляд постійними комісіями пропозицій до проекту порядку денного здійснюється суто формально. Зважаючи на це, депутати часто не з'являються на засідання постійних комісій, а за відсутності кворуму неможливо схвалити висновки і рекомендації постійних комісій. Це змушує керівництво місцевих рад використовувати таку організаційну форму роботи, як спільні засідання постійних комісій

Згідно з ч. 6 ст. 37 Регламенту Харківської міської ради 7-го скликання, якщо за наслідками розгляду на засіданнях постійних комісій до проектів рішень було внесено зміни та доповнення, зазначені питання можуть бути додатково розглянуті на спільному засіданні постійних комісій. Подібні положення дозволяють керівництву місцевих рад шляхом проведення спільних засідань постійних комісій отримати позитивне рішення по тих питаннях, що з тих чи інших причин не пройшли експертизи у профільних комісіях, чи до первинного варіанту відповідних проектів було внесено зміни та доповнення.

Відповідно до ч. 7 ст. 37 Регламенту Харківської міської ради 7-го скликання, за необхідності оформлені та підготовлені проекти рішень можуть бути внесені міським головою або секрета-

рем міської ради на розгляд спільного засідання постійних комісій. Питання, розглянуті та погоджені на спільних засіданнях постійних комісій або які потребують оперативного вирішення, можуть бути включені міським головою до проекту порядку денного (ч. 7 ст. 36 Регламенту). Подібні правові норми досить часто використовуються для обходження встановленої законодавством необхідності попереднього розгляду питань порядку денного сесії у профільних комісіях.

Досить поширеною є практика, коли радою за один чи два дні до пленарного засідання проводиться спільне засідання постійних комісій, на яке виносяться десятки питань порядку денного. Науковці неодноразово наголошували, що практика заміни засідань профільних постійних комісій їх спільними засіданнями приховує в собі небезпеку позбавлення депутатів можливості глибокого дослідження питань порядку денного сесії, їх детальної експертизи, кваліфікованої дискусії. Якщо проводиться спільне засідання усіх чи більшості постійних комісій, то в такому форматі воно практично не відрізняється від пленарного засідання місцевої ради, фактично відбувається підміна однієї організаційної форми роботи іншою [9, с. 120, 131].

Як уявляється, більш раціонально організована нормотворча діяльність Київською міською радою. Відповідно до ст. 23 Регламенту Київської міської ради [12] проекти рішень Київради реєструються в управлінні організаційного та документального забезпечення діяльності Київської міської ради не пізніше двох днів з дня надходження. Протягом трьох днів з дня реєстрації проекту рішення Київський міський голова або заступник міського голови – секретар Київради надає доручення щодо розгляду проекту рішення профільній постійній комісії, яка, враховуючи функціональну спрямованість постійних комісій, визначається профільною з попереднього розгляду відповідного проекту рішення, а також іншим постійним комісіям відповідно до їх функціональної спрямованості. Після реєстрації проекту рішення управління адміністративного та господарського забезпечення Київської міської ради робить сканкопію проекту рішення Київради та додатків до нього, в той же день розміщує відповідні матеріали на офіційному веб-сайті Київради

(www.kmr.gov.ua), а управління організаційного та документального забезпечення діяльності Київської міської ради направляє оригінал проекту рішення і його письмові копії для розгляду постійним комісіям Київради.

Постійні комісії Київради (окрім профільної) протягом чотирнадцяти днів з моменту реєстрації проекту рішення у комісії опрацьовують його та за результатами розгляду підтримують проект рішення Київради (візують проект рішення без зауважень чи візують із зауваженнями чи пропозиціями) або відхиляють проект рішення. Зауваження чи пропозиції викладаються у висновку постійної комісії та направляються до профільної постійної комісії та є обов'язковими для розгляду останньою. У разі ненадходження до профільної постійної комісії письмової інформації про результати розгляду постійною комісією проекту рішення протягом встановленого строку, проект рішення вважається погодженим такою постійною комісією.

Профільна постійна комісія протягом тридцяти днів з моменту реєстрації проекту рішення у комісії опрацьовує його та за результатами розгляду проекту рішення: 1) підтримує проект рішення Київради (візує проект рішення без зауважень або із зауваженнями чи пропозиціями); 2) за згодою суб'єкта подання направляє проект рішення на доопрацювання, в тому числі шляхом створення робочої групи постійної комісії для доопрацювання проекту рішення; 3) відхиляє проект рішення.

У разі підтримання проекту рішення, а також висловлення зауважень та пропозицій до проекту рішення профільна постійна комісія направляє проект рішення для опрацювання до управління правового забезпечення діяльності Київської міської ради, яке протягом чотирнадцяти днів: а) погоджує проект рішення без зауважень (візує проект рішення); б) надає правовий висновок щодо невідповідності проекту рішення чи його окремих положень вимогам законодавства, надає зауваження і рекомендації, зокрема рекомендації стосовно порядку розгляду проекту рішення. Якщо управління правового забезпечення діяльності Київської міської ради протягом чотирнадцяти днів не розглянуло проект рішення, останній вважається погодженим управлінням. Правовий висновок управління правового забез-

печення діяльності Київської міської ради щодо невідповідності проекту рішення чи його окремих положень вимогам законодавства є обов'язковим для розгляду профільною постійною комісією на її найближчому засіданні. За результатами такого розгляду профільна постійна комісія приймає рішення або щодо внесення на розгляд Київради проекту рішення, або щодо відхилення проекту рішення. У разі якщо профільна постійна комісія протягом встановленого строку не розглянула проект рішення, останній вважається погодженим профільною постійною комісією.

Погоджений управлінням правового забезпечення діяльності Київради проект рішення Київської міської ради передається профільною комісією до управління організаційного та документального забезпечення діяльності Київської міської ради для попереднього формування проекту порядку денного пленарного засідання Київради.

У разі відхилення проекту рішення профільна постійна комісія направляє проект рішення суб'єкту подання з відповідним висновком. Відхилений або не розглянутий профільною постійною комісією у встановлений строк проект рішення може бути поданий суб'єктом подання для опрацювання до управління правового забезпечення діяльності Київської міської ради. Суб'єкт подання може подати відхилений профільною постійною комісією проект рішення разом із погодженням, або правовим висновком управління правового забезпечення діяльності Київради, або не розглянутий проект рішення у встановлений строк (разом із письмовою заявою про те, що проект рішення вважається погодженим у зв'язку із закінченням строків розгляду) до управління організаційного та документального забезпечення діяльності Київської міської ради для попереднього формування проекту порядку денного пленарного засідання Київради.

Така регламентація порядку нормотворчої діяльності сприяє реалізації прав суб'єктів подання проектів, дає змогу глибоко і всебічно розглядати усі питання порядку денного. Робота комісій забезпечує ефективний розподіл праці депутатів, спрямовуючи їхні час і зусилля на розв'язання питань, щодо яких пред-

ставник громади є найбільш обізнаним, а отже, у підготовку та експертизу яких спроможний зробити найбільший внесок [9, с. 122]. Водночас слід звернути увагу, що в регламентах місцевих рад практично не приділяється увага питанню взаємодії постійних комісій та населення. Але, як свідчить зарубіжна практика, комісії муніципальних рад виступають сполучною ланкою між радами і населенням [13, с. 99]. У регламенті місцевої ради, положенні про постійні комісії має бути визначено види проектів нормативних актів місцевих рад, які підлягають обов'язковому оприлюдненню, порядок їх оприлюднення, організації обговорення, узагальнення пропозицій громадян.

Оцінити практику нормотворчої роботи постійних комісій громадянам досить складно, адже звіти про роботу постійних комісій оприлюднюються досить рідко, а в більшості оприлюднених звітів, зазвичай, наводяться статистичні дані про кількість проведених засідань, про кількість розглянутих питань, про участь у певних заходах, реагування на проблеми, що виникають у територіальній громаді, районі, області.

У перспективі необхідно, щоб кожна постійна комісія на веб-сайті місцевої ради мала окрему сторінку, на якій постійно оприлюднювалася інформація про її діяльність, проекти нормативних актів, які розробляються постійною комісією, чи знаходяться на розгляді, інформація про узагальнення пропозицій до проектів нормативних актів, які надходять від громадян, їх об'єднань, інших суб'єктів. Саме так виглядає офіційний веб-сайт Київської міської ради [14], з якого можна дізнатися про заплановані засідання постійної комісії, ознайомитися з протоколами засідань, іншими матеріалами, протокольними дорученнями комісії. Оприлюднена інформація про проекти, які знаходяться на розгляді комісії: дата реєстрації проекту, номер реєстрації, суб'єкт подання, проект рішення.

Підводячи підсумок, слід відзначити важливість проведення постійних досліджень практики нормотворчої діяльності постійних комісій місцевих рад, адже це один із основних чинників удосконалення роботи представницьких органів місцевого самоврядування. Місцевим радам необхідно більше приділяти увагу питанням удосконалення нормотворчої діяльності, ви-

вчати досвід інших регіонів, проводити постійний моніторинг практики застосування актів для виявлення оптимальних напрямів їх вдосконалення, виявляти прогалини, протиріччя та інші недоліки нормативних актів, налагодити роботу щодо прогнозування позитивних і негативних наслідків, що можуть виникнути на практиці у зв'язку з прийняттям нового акта, та враховувати їх у процесі нормотворчої діяльності. Досвід регламентації процесу підготовки, оприлюднення, узгодження й опрацювання проектів нормативних актів постійними комісіями Київської міської ради заслуговує вивчення і впровадження іншими місцевими радами, що безперечно сприятиме подальшому розвитку місцевого самоврядування в Україні, як демократичної та дієвої системи місцевого управління.

Список використаних джерел

1. Про порядок підготовки пропозицій щодо удосконалення проектів регуляторних актів, які розробляються органами місцевого самоврядування [Текст] : постанова Каб. Міністрів України № 634 від 23 верес. 2014 р. // Офіц. вісн. України. – 2014. – № 95. – Ст. 2733.
2. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності [Текст] : Закон України від 11.09.2003 № 1160-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2004. – № 9. – Ст. 79.
3. Баймуратов, М. А. Европейские стандарты локальной демократии и местное самоуправление в Украине [Текст] / М. А. Баймуратов. – Харьков : Одиссей, 2000. – 225 с.
4. Проблеми функціонування місцевих рад та їх виконавчих органів [Текст] : монографія / за ред. Ю. М. Тодики. – Х. : Право, 2009. – 540 с.
5. Батанов, О. В. Муніципальне право України [Текст] : підручник / О. В. Батанов. – Х. : Одисей, 2008. – 528 с.
6. Кампо, В. Український муніципалізм: історія і сучасність [Текст] / В. Кампо // Хроніка – 2000 : укр. культурол. альм. – К., 1998. – Вип. 27/28. – С. 492–504.
7. Любченко, П. М. Муніципальне право України [Текст] : навч. посіб. / П. М. Любченко. – Х. : ФІНН, 2012. – 496 с.
8. Петришина, М. О. Загальна характеристика нормотворчого процесу в органах місцевого самоврядування в Україні [Текст] / М. О. Петришина // Право України. – 2010. – № 4. – С. 329–335.
9. Любченко, П. М. Організаційні форми роботи представницьких органів місцевого самоврядування [Текст] : монографія / П. М. Любченко, С. О. Семко. – Х. : Право, 2012. – 216 с.

10. Задорожня, Г. В. Постійні комісії представницьких органів місцевого самоврядування [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Задорожня Галина Володимирівна ; Ін-т законодавства Верхов. Ради України. — К., 2006. — 224 с.
11. Регламент Харківської міської ради 7 скликання [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.city.kharkov.ua/ru/gorodskaya-vlast/gorodskoj-sovet/reglament.html>.
12. Регламент Київської міської ради [Електронний ресурс] : затв. рішенням № 351/351 від 12.11.2014. — Режим доступу: <http://kmr.gov.ua/uk/content/reglament-kyuivradu>.
13. Гарашук, І. В. До проблеми формування комітетів (комісій) муніципальних органів зарубіжних країн [Електронний ресурс] / І. В. Гарашук // Держ. буд-во та місц. самоврядування. — 2014. — Вип. 27. — С. 92—103. — Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/dbms_2014_27_9.
14. Офіційний веб сайт Київської міської ради [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://kmr.gov.ua/uk/comisii/28/proekt>.

И. В. Гарашук

Роль постоянных комиссий местных советов в нормотворческом процессе

Статья посвящена нормотворческой деятельности органов местного самоуправления. Автором проведено обобщение взглядов ученых на проблемы подготовки, согласования и проработки проектов нормативных актов постоянными комиссиями. Отмечается важность проведения исследований практики нормотворческой деятельности постоянных комиссий местных советов как одного из основных факторов усовершенствования работы представительских органов местного самоуправления.

Ключевые слова: *нормотворческий процесс, постоянные комиссии, органы местного самоуправления, муниципальное нормотворчество.*

I. V. Garashchuk

The role of the standing committees of local councils in the legislative process

The effectiveness of the initiated reforms in the Ukrainian society is substantially dependent of the quality of their regulatory and legal support. The result of the implementation of the legal forms of activity of local councils are their decisions which are reached in a collegiate manner, but the variety and complexity of the issues related to the competence of these authorities, the necessary for the concerted decision to be made which meet requirements of law, the rules of norm settings and

interests of communities, creating a need for detail review, preliminary consideration and providing questions relating to local councils. However, it should be pointed that the quality of the local councils norm settings still on the low level.

There are similar problems during the preparation of regulations governing in another aspects of communities, that is why in scientific literature strongly arguing and analyzing norm settings of local authorities. The article is devoted to the role of the standing committees of local councils in norm settings.

The quantity of legal regulations which were adopted by local councils are constantly increasing which in tern lead to necessitating a well-organized preparation. The effectiveness of the legal acts of the local authorities depends on thorough of authorities and officials during the development and adoption. The work in the standing committee on issues within the jurisdiction of the local council, allows a detailed discussion of each question, be hearing the views of experts, taking into account the opinion of each member of the commission and officials of the executive bodies and the like, it is usually impossible in one plenary session.

However, in practice, the preparation, adoption and implementation of acts of local self-government are not always carried out with the following general principles as the principle of law, democracy, promotion of the participation of citizens, transparency and responsiveness to public opinion, collective and collegial, humanism and justice.

The author notes the importance of continuing research practice norm-setting activities of the standing committees of local councils, because this is the one of the main factors to improve the work of representative bodies of local self-government. The local councils have to pay more attention to the improvement of standards of norm settings, to consider the experience of other regions, continue monitoring of the practice of acts to identify the best areas to improve them, identify gaps, inconsistencies and other shortcomings of the regulatory acts, establish the work on the prediction of positive and negative consequences that might arise in practice in connection with the adoption of the new act, and take them into account in the process of standard-setting activities. Experience of the regulation process of preparation, publication, negotiation and drafting of regulations by the standing committees of the Kiev city council deserves research and implement other local councils, undoubtedly will contribute to the further development of local self-government in Ukraine as a democratic and efficient local government system.

Keywords: *standard-setting process, permanent commissions, local self-government, municipal law-making.*

О. С. Шутова, кандидат юридичних наук, молодший співробітник НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України, асистент кафедри державного будівництва та місцевого самоврядування Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Особливості створення та діяльності органів самоорганізації населення (аналіз чинного законодавства)

Стаття присвячена аналізу чинного законодавства України щодо особливостей створення та діяльності органів самоорганізації населення. Розглядається категорія «органи самоорганізації населення» та її визначення в нормативно-правових актах України. Окремо проаналізовано процедуру створення, реєстрації та діяльності таких органів. У роботі наголошується на необхідності внесення змін до деяких нормативно-правових актів України та вдосконалення їх у контексті конституційної реформи та реформи з децентралізації влади в Україні.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, органи самоорганізації населення, реформа з децентралізації влади в Україні, реєстрація органів самоорганізації населення.*

Демократична модель державного управління на місцевому рівні передбачає активну участь громадян у процесі прийняття

рішень. Відповідно до цього підходу сформувалися певні правові механізми та процедури. Це місцеві референдуми та ініціативи, громадські експертизи, слухання та обговорення, загальні збори громадян, доручення виборців, діяльність органів самоорганізації населення та ін. Діяльність органів самоорганізації населення є одним із елементів структури такого поняття, як «місцева демократія», та входить в систему місцевого самоврядування в Україні.

Метою даної статті є дослідження діяльності, механізмів створення, порядку легалізації й реєстрації та прийняття рішень про створення органів самоорганізації населення. Також важливим є аналіз положення відповідних статей та норм законодавства, розгляд поняття власних та делегованих повноважень органів самоорганізації населення. Окремим завданням даної роботи було обґрунтування необхідності внесення змін до деяких чинних нормативно-правових актів.

Відповідно до Конституції в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування. Місцеве самоврядування є правом 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. Сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна [1, статті 7, 140 (витяги)].

У той же час Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає органи самоорганізації населення як представницькі органи, що створюються частиною жителів, які тимчасово або постійно проживають на відповідній території в межах села, селища, міста. Стаття 5 цього ж Закону визначає органи самоорганізації населення як один із елементів системи місцевого самоврядування України, а ч. 2 ст. 14 встановлює, що їх правовий статус, порядок організації та діяльності визначаються законом [2].

У Законі України «Про органи самоорганізації населення» міститься інше визначення зазначеного поняття. Так, органи самоорганізації населення – це представницькі органи, що створюються жителями, які на законних підставах проживають

на території села, селища, міста або їх частин, для вирішення завдань, передбачених Законом [3]. Отже, це положення Закону знаходиться у невідповідності з Конституцією України, Законом України «Про місцеве самоврядування» та іншими законами. Крім того, належним чином не встановлено правовий статус органів самоорганізації населення, через встановлення складної процедури їх створення. Також не закріплено належні гарантії для забезпечення їх діяльності на рівні інших нормативних актів.

Наявність нормативних прогалин, неоднозначність та нечіткість формулювань щодо порядку створення, діяльності, фінансування та існування органів самоорганізації населення ставлять під загрозу нормальне функціонування останніх і включають можливість членів територіальних громад сіл, селищ та міст спільно вирішувати важливі місцеві проблеми за місцем свого проживання. Так, у ст. 2 Закону України «Про органи самоорганізації населення» міститься вузький та обмежений понятійно-категоріальний апарат, який зводиться законодавцем до такого: органи самоорганізації населення (представницькі органи, що створюються жителями, які на законних підставах проживають на території села, селища, міста або їх частин, для вирішення завдань, передбачених цим Законом), власні повноваження органу самоорганізації населення (повноваження, надані відповідно до Конституції та законів України сільською, селищною, міською або районною у місті (у разі її створення) радою органу самоорганізації населення під час його утворення) та делеговані повноваження органу самоорганізації населення (повноваження сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради, якими вона додатково наділяє орган самоорганізації населення).

Необхідно також звернути увагу на те, що визначення таких понять, як загальні збори, конференція, загальний склад органу самоорганізації населення, питання місцевого значення, уповноважені, територія діяльності органу самоорганізації населення та інші – залишаються поза понятійно-категоріальним апаратом Закону. Окрім цього, останнім часом з'являються нові форми об'єднання громадян за місцем проживання: «житловий комплекс» і «таунхаус», що по суті можливо виділити

в термін «мікроромада» та надати визначення в статті та нормі Закону.

Порядок створення органу самоорганізації населення згідно з чинним законодавством передбачає:

1. З ініціативою про створення органу самоорганізації населення до сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради можуть звернутися збори (конференція) жителів за місцем проживання за умови, якщо в них брало участь (було представлено) не менше половини жителів відповідної території, які мають право голосу.

На зборах (конференції) жителів за місцем проживання обирається також ініціативна група, члени якої будуть представляти інтереси жителів – учасників зборів (конференції) у відповідній місцевій раді.

2. Рішення зборів (конференції) приймається більшістю голосів їх учасників.

3. Ініціативна група подає до сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради заяву про створення органу самоорганізації населення, протокол зборів (конференції) жителів за місцем проживання про ініціювання створення органу самоорганізації населення із зазначенням основних напрямів діяльності створюваного органу самоорганізації населення, а також список учасників зборів (конференції) жителів за місцем проживання із зазначенням прізвища, імені, по батькові, року народження, серії і номера паспорта громадянина України або паспортних документів іноземця та домашньої адреси кожного учасника зборів (конференції) жителів (ст. 8 Закону України «Про органи самоорганізації населення»).

Відповідно до положень даного Закону залишаються прогалини щодо суб'єкта ініціювання проведення першої конференції (зборів), процедури проведення (час, дата, місце), території, в межах якої передбачається створити орган самоорганізації населення, кількості делегатів, мінімальної кількості осіб, що має бути присутня для правомочного зібрання, тощо. Не визначено також процедуру отримання інформації про осіб, які проживають на зазначеній території, та способи поширення даних про проведення зборів. Колізійним можливо вважати і питання по-

свідчення особи, адже не зрозуміло, чи можливо користуватися водійським посвідченням, закордонним паспортом чи іншим документом, що посвідчує особу. Також додаткового уточнення та розширення потребують принципи, на підставі яких можуть здійснювати свою діяльність органи самоорганізації населення.

Звертаючись до порядку надання дозволу на створення органу самоорганізації населення (ст. 9 Закону України «Про органи самоорганізації населення»), знаходимо таке: питання про надання дозволу виноситься на розгляд (найближче засідання) та може надаватися сільською, селищною, міською, районною у місті (у разі її створення) радою. У рішенні ради про надання дозволу на створення органу самоорганізації населення мають бути обов'язково визначені його назва, основні напрями діяльності, повноваження та умови їх здійснення, територія, в межах якої має діяти орган самоорганізації населення. Сільська, селищна, міська, районна у місті (у разі її створення) рада може відмовити у наданні дозволу на створення органу самоорганізації населення, якщо ініціювання створення органу самоорганізації населення було здійснено з порушенням вимог, встановлених законом, але таке рішення може бути оскаржене в суді.

Поза увагою законодавця в чинному законодавстві залишилась можливість повторного подання на дозвіл про створення органу самоорганізації населення. Також у ст. 140 Конституції України зазначається, що сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна. З цього виходить, що прийняття рішення щодо необхідності і доцільності створення зазначеного органу належить до виключної компетенції відповідної ради і носить дозвільний характер. Це пояснюється тим, що Конституція України пов'язує створення органів самоорганізації населення з можливістю наділення його частиною власної компетенції, фінансів, майна відповідної ради, що не у всіх випадках може бути необхідним та доцільним.

Порядок обрання органу самоорганізації населення передбачає, що він обирається зборами (конференцією) жителів за

місцем проживання на основі загального, рівного виборчого права шляхом таємного голосування жителів, які на законних підставах проживають на відповідній території. Право голосу на виборах мають жителі, які досягли на день їх проведення вісімнадцяти років. Не мають права голосу жителі, яких визнано судом недієздатними. Загальний склад органу самоорганізації населення визначається зборами (конференцією) жителів за місцем проживання. Також орган самоорганізації населення обирається у складі керівника, заступника (заступників) керівника, секретаря, інших членів. Обраними до складу органу самоорганізації населення вважаються особи, які одержали більше половини голосів учасників зборів (конференції) жителів за місцем проживання. Члени органу самоорганізації населення можуть бути достроково відкликані за рішенням зборів (конференції) жителів за місцем проживання, що утворили даний орган. Переобрання органу самоорганізації населення, відкликання, обрання окремих його членів замість вибулих чи зміна кількісного складу органу самоорганізації населення здійснюється зборами (конференцією) жителів за місцем проживання у встановленому порядку (ст. 10 Закону України «Про органи самоорганізації населення»).

Прогалиною законодавства щодо цієї проблеми є відсутність норми та врахування того, що загальні збори (конференція), скликані органом самоорганізації населення, з певних причин можуть не відбутися у встановлений термін, коли можливо провести наступні (інші) збори, яким чином проходить реєстрація осіб, що взяли участь у них, чи потрібно збирати особисті підписи учасників, чи наявна можливість проведення відкритого, а не таємного голосування та інші питання. Виникає необхідність встановлення нових правових та організаційних засад функціонування органів самоорганізації населення в Україні та порядку обрання, впровадження та вдосконалення існуючих процедур. Вбачаємо, що ефективним у цьому питанні буде запозичення міжнародного досвіду напрацювань у сфері «електронної демократії» (е-демократії). Така форма демократії, що характеризується використанням інформаційно-комунікаційних технологій як основного засо-

бу для колективних розумових і адміністративних процесів (інформування, прийняття спільних рішень – електронного голосування, контролю за виконанням рішень, звітності та ін.) на всіх рівнях – починаючи з рівня місцевого самоврядування і закінчуючи міжнародним. Зазначені способи можуть спростити проведення загальних зборів (конференції), донести необхідну інформацію до великого кола осіб вчасно та швидко, допомагають значно заощадити витрати на паперові документи та ін. Можливо, є доцільним запозичення досвіду проведення електронного голосування при процесі обрання керівника, заступника (заступників) керівника, секретаря та інших членів органу самоорганізації населення.

Далі за процедурою законодавцем передбачено прийняття Положення про орган самоорганізації населення (ст. 12 Закону України «Про органи самоорганізації населення»), що має містити такі відомості: назва та юридична адреса органу самоорганізації населення; основні завдання та напрями діяльності органу самоорганізації населення; права і обов'язки членів органу самоорганізації населення; територія, у межах якої діє орган самоорганізації населення; строк повноважень органу самоорганізації населення та порядок їх дострокового припинення; порядок використання коштів та іншого майна, порядок звітності; порядок припинення діяльності органу самоорганізації населення та інші питання, пов'язані з діяльністю органу самоорганізації населення. При цьому він обирається терміном на строк повноважень самої ради, якщо інше не передбачено рішенням ради чи положенням про орган самоорганізації населення, що не може позитивно впливати на стабільну та безперервну діяльність такого органу, адже обмежується каденцією самої ради. Питанню порядку ліквідації відповідного органу законодавцем взагалі не приділено увагу та правову регламентацію.

Окремої уваги потребує легалізація органу самоорганізації населення, яка є обов'язковою і здійснюється шляхом його реєстрації або повідомлення про заснування. У разі реєстрації орган самоорганізації населення набуває статусу юридичної особи. При цьому поза нормою закону залишається відповідна регламентація таких атрибутів юридичної особи, як печатка із

власною назвою, штампи, бланки, поточні та інші рахунки в установах банку – тобто необхідні та обов'язкові елементи для учасників господарської діяльності. Так, звертаючись до Господарського кодексу України за роз'ясненням, хто такі учасники відносин у сфері господарювання знаходимо: це суб'єкти господарювання, споживачі, органи державної влади та органи місцевого самоврядування, наділені господарською компетенцією, а також громадяни, громадські та інші організації, які виступають засновниками суб'єктів господарювання чи здійснюють щодо них організаційно-господарські повноваження на основі відносин власності [4, ст. 2]. Це означає, по-перше, що на даний момент законодавством не передбачено участь органів самоорганізації населення у господарській діяльності, по-друге, необхідно внести відповідні зміни та доповнення до Господарського кодексу України.

Органи самоорганізації населення значною мірою залишаються поза межами правового регулювання, що, у свою чергу, шкодить ефективній реалізації ними своїх повноважень, призводить до різних тлумачень органами державної влади та місцевого самоврядування їх правового статусу, породжує численні судові спори. Тому досі залишається актуальною проблема належного унормування правового статусу органів самоорганізації населення на рівні інших законодавчих актів. Подальше її ігнорування призведе (і вже призводить) до зниження інтересу членів територіальних громад до цього інституту місцевого самоврядування через неможливість ефективного виконання органами самоорганізації населення покладених на них завдань та реалізації своїх повноважень.

Список використаних джерел

1. Конституція України [Текст] // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про місцеве самоврядування в Україні [Текст] : Закон України // Відом. Верхов. Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
3. Про органи самоорганізації населення [Текст] : Закон України // Відом. Верхов. Ради України. – 2001. – № 48. – Ст. 254.
4. Господарський кодекс України [Текст] // Відом. Верхов. Ради України. – 2003. – № 18. – Ст. 144.

О. С. Шутова

Особенности создания и деятельности органов самоорганизации населения (анализ действующего законодательства)

Статья посвящена анализу действующего законодательства Украины относительно особенностей деятельности и создания органов самоорганизации населения. Также рассмотрена категория «органы самоорганизации населения», ее определение в нормативно-правовых актах и Конституции Украины. Проанализирована процедура создания, регистрации и деятельности таких органов. В работе делается акцент на необходимости внесения изменений в некоторые нормативно-правовые акты Украины, усовершенствование и приведение их в соответствие с конституционной реформой и реформой по децентрализации власти в Украине.

Ключевые слова: *местное самоуправление, органы самоорганизации населения, реформа по децентрализации власти в Украине, регистрация органов самоорганизации населения.*

O. S. Shutova

Peculiarities of foundation and activities of bodies of population self-organization (legislation analysis)

The article is devoted to analysis of existing legislation of Ukraine in the part of characteristics of creation and activities of bodies of population self-organization. It was reviewed the category «bodies of population self-organization», its definition in the regulation acts and Constitution of Ukraine. Also it was analyzed procedure of foundation, registration and activities of these bodies. Papers included materials about necessity of changing of some regulation acts of Ukraine and its improvement in the context of constitutional reform and reform of decentralization of authority in Ukraine.

Democratic type of state management (local level) is involved active citizens participation in the procedure of decision-making. Because of this, there were formed legal mechanisms and proceedings. It is local referendums and initiatives, public examinations, hearings and discussions, citizens' general meetings, voters charges, activities of bodies of population self-organization, etc. Activities of bodies of population self-organization is one of the structural element of «local democracy». It is entered to the system of local government in Ukraine.

Goal of this article is research of activities, mechanisms of foundation, regulation of legalization, registration and decision-making about foundation of

bodies of population self-organization. Author is analyzed norms of legislation and reviewed concepts of own and delegated authorities of bodies of population self-organization. It was founded necessity changing of some regulation acts.

Legislator is formulated bodies of population self-organization as a representative bodies that founded by some people (they must live temporarily or permanently at the territory in the borders of village, colony, city. Problems of legal deficiencies, carelessness of formulation of regulation of foundation, activities, financing and existence of bodies of population self-organization are threatened to normal functioning themselves and excluded possibilities of members of territorial communities of villages, colonies, cities jointly to decide important local problems at the place, where they lives.

Author is payed special attention to definitions of concepts as a general meeting, a conference, general membership of body of population of self-organization, local questions, representatives, territory of body of population of self-organization' activities, etc. These important things are outside of Law.

Bodies of population of self-organization is outside of borders of legal regulation. It is injured to effective realization of there authorities, leaded to different understanding of legal status by state bodies and local governments, leader to numbers of litigations. Because of this, problem of normative status of bodies of population self-organization on the level of legal acts is topical. Next its ignorance is leaded to minimize interest of members of territorial communities to local government' institute, because of impossibility of effective execution of tasks and realization of own authorities by bodies of population self-organization.

Keywords: *local government, bodies of population self-organization, reform of decentralization of authority in Ukraine, registration of bodies of population of self-organization.*

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

Державний контроль та нагляд за додержанням законності в діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування

У статті аналізується і досліджується одна з найважливіших функцій державної влади — державний контроль та нагляд за додержанням законності у діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування в Україні.

Ключові слова: *місьцеве самоврядування, державний контроль, нагляд, місцеві органи виконавчої влади, префекти.*

Розвиток місцевого самоврядування як форми народовладдя є пріоритетним завданням у становленні держави, яка прагне відповідати високим європейським стандартам. Важливою складовою такого розвитку є реформування та удосконалення системи контролю в сфері місцевого самоврядування, який є одним із показників рівня децентралізації як складової сучасної, розвиненої, демократичної держави. Аналіз вітчизняного і міжнародного досвіду свідчить про необхідність теоретич-

ного осмислення напрямів удосконалення взаємовідносин у сфері муніципального контролю, визначення його видів і форм. Оскільки саме контроль за діяльністю органів та посадових осіб місцевого самоврядування, безпосередньо виступає однією з найважливіших функцій державної влади. Він безпосередньо пов'язаний з організацією виконання норм права, з реалізацією суб'єктами правовідносин своїх прав і обов'язків, дотриманням і захистом прав і свобод людини і громадянина. Він покликаний забезпечувати рух прийнятого рішення до втілення його в життя, ефективне функціонування державних і муніципальних органів влади та їх посадових осіб.

Питанням ефективного реформування органів публічної влади, контролю і нагляду в їх діяльності досить довгий час займалися чимало вчених, серед яких В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяк, С. Д. Дубенко, В. М. Гарашук, П. М. Любченко С. В. Ківалов, В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, М. М. Тищенко, Н. В. Янюк та ряд інших правознавців. Однак з огляду на різноманітність аспектів цього напрямку дослідження залишаються невіршеними питання, від яких значною мірою залежить подальше підвищення дієвості місцевого самоврядування та його демократизація.

Трансформація та пошук оптимальної моделі взаємовідносин між органами держави та місцевого самоврядування на місцевому рівні триває досить довгий час. Реформування системи місцевих державних адміністрацій як репрезента держави на місцевому рівні тісно взаємопов'язане із становленням та розвитком органів місцевого самоврядування та навпаки, але про останні до часу проголошення незалежності фактично не йшлося [1, с. 155].

Так, згідно із Законом УРСР від 7 грудня 1990 р. «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» [2] місцеві Ради народних депутатів визнавалися «Державними органами місцевого самоврядування», що свідчить про державний підхід до формування місцевого самоврядування.

Першим кроком на шляху до відмежування цих елементів публічної адміністрації стало прийняття у 1992 р. Закону України

«Про Представника Президента України» [3]. Відповідно до положень цього Закону Представник Президента визнавався найвищою посадовою особою державної виконавчої влади – главою місцевої державної адміністрації в області, містах Києві, Севастополі, районі, районі міста Києва та Севастополя. Новоутворені місцеві державні адміністрації формувалися на базі виконавчих комітетів відповідних Рад народних депутатів, їх відділів, управлінь та інших структурних підрозділів, у зв'язку з чим діяльність останніх припинялася. Місцева державна адміністрація визнавалася правонаступником цих виконавчих органів щодо прийняття ними рішень, взятих зобов'язань та покладених на них законодавством обов'язків у тій їх частині, яка не суперечить Закону України «Про Представника Президента України» та Закону України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування».

Законом України «Про формування місцевих органів влади і самоврядування» в редакції від 3 лютого 1994 р. [4] встановлювалося, що обласні, районні, Київська і Севастопольська міські ради, будучи органами місцевого самоврядування, одночасно виконують функції органів державної влади. Після виборів депутатів, голів сільських, селищних, міських, районних і обласних рад та формування виконавчих органів рад Закон України «Про Представника Президента» мав втратити чинність. У редакції Закону від 2 липня 1994 р. зникло формулювання про обласні, районні, Київську і Севастопольську міські ради як органи державної влади, проте було закріплено, що повноваження обласних, Київської і Севастопольської міських, районних, районних у містах Києві і Севастополі місцевих державних адміністрацій, передбачені цим законом, повинні передаватися головам і виконавчим комітетам відповідних рад. Тобто цим нормативним актом реалізація повноважень держави на місцях передавалася органам самоврядування на регіональному та субрегіональному рівнях, що свідчить про високий рівень децентралізації влади.

Конституційним договором 1995 р. між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядуван-

ня в Україні на період до прийняття нової Конституції України [5] державні адміністрації визнавалися органами державної виконавчої влади в областях, містах Києві та Севастополі і районах. Їх головами Президент призначив осіб, обраних головами відповідних обласних, Київської та Севастопольської міських і районних рад, які у здійсненні повноважень органів місцевої державної влади підпорядковувалися вищим органам державної виконавчої влади.

Остаточне організаційне розмежування самоврядних і державних структур відбулося із прийняттям Конституції України 1996 р. [6]. У ст. 118 Основного Закону було закріплено, що виконавчу владу в областях і районах, містах Києві і Севастополі здійснюють місцеві адміністрації, які підзвітні і підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня. Голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України. Конкретизація регламентації статусу місцевих державних адміністрацій відбулася у 1999 р. з прийняттям Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [7], який визначив порядок їх організації, компетенцію, контрольні, наглядові та інші функції.

Сьогодні компетенцію місцевих державних адміністрацій становлять власні повноваження останніх, як представників державної виконавчої влади, а також повноваження, делеговані відповідним районним та обласним радам. Вказана формула: власні + делеговані повноваження, не є чимось новим, нетиповим чи негативним. Навпаки, делегування може використовуватися як швидкий, ефективний механізм субсидіарного розподілу повноважень між органами публічної адміністрації [1, с. 156]. Проте в конкретній ситуації виконання місцевими державними адміністраціями делегованих повноважень районних, обласних рад маємо справу із способом централізації влади. Про це свідчить зокрема: 1) відсутність у районних та обласних рад власних виконавчих органів; 2) імперативне законодавче (а не диспозитивне договірне) закріплення чималого обсягу повноважень відповідних рад за місцевими державними адміністраціями; 3) відсутність механізмів відкликання таких повноважень у разі їх невиконання чи неналежного виконання.

Таким чином радам надано достатньо повноважень, які не можуть бути реалізовані апіорі, бо в радах немає виконавчих комітетів, у зв'язку з чим вони делегують ці повноваження відповідним районним та обласним державним адміністраціям. Запровадження принципу такого перехідного делегування повноважень не має аналогів у цивілізованому світі, адже в класичних формах місцеве самоврядування згідно із законом отримує повноваження від держави й не може бути зворотного делегування.

Отже, відповідно до чинних законодавчих норм ради районного та обласного рівнів не мають правових підстав для того, щоб не передавати частину своїх повноважень місцевим органам виконавчої влади. Також у них відсутні будь-які повноправні структури для виконання власної компетенції та невиправдано широка компетенція держави на місцях свідчить про централізованість влади та дискредитує місцеве самоврядування як дієвий правовий інститут.

На конституційному рівні порядок здійснення контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування регулюється ст. 143 Конституції України та закріплює, що «органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади» [8, с. 241]. У свою чергу Європейська хартія про місцеве самоврядування [9] закріпила, що будь-який адміністративний нагляд за органами місцевого самоврядування може здійснюватися тільки згідно з процедурами та у випадках, передбачених конституцією або законом (ст. 8). Таким чином, має місце певна невідповідність: у Конституції України закріплено положення про «підконтрольність» місцевого самоврядування, а в Європейській хартії місцевого самоврядування про «адміністративний нагляд» за місцевим самоврядуванням, і перший і другий термін досить широко застосовується в чинному законодавстві України. Інколи у працях науковців терміни «контроль» і «нагляд» вживаються як синоніми, але більшість правників ці поняття розмежовують.

Конституція України і Європейська хартія місцевого самоврядування закріплюють лише загальні принципи взаємовідно-

син держави і місцевого самоврядування, які не отримали повною мірою свого відповідного відображення в законах і підзаконних нормативних актах. Законодавство України поки ще не до кінця приведено у відповідність до європейських стандартів у сфері місцевого самоврядування, тому на законодавчому рівні необхідно закріпити виключний перелік випадків, в яких повинен проводитися контроль, а в яких – нагляд.

Подальше нормативне закріплення положень ст. 143 Конституції України отримало в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», а саме в ст. 20 «Державний контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування», де зазначено таке: «державний контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування може здійснюватися лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, і не повинен призводити до втручання органів державної влади чи їх посадових осіб у здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм власних повноважень», а в ч. 10 ст. 59 закріплено, що «акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування з мотивів їхньої невідповідності Конституції або законам України визнаються незаконними в судовому порядку» [10, с. 277].

У ст. 71 цього ж Закону, присвяченій гарантіям місцевого самоврядування, його органів та посадових осіб, у ч. 2 підкреслюється, що органи виконавчої влади, їх посадові особи не мають права втручатися в законну діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування, а також вирішувати питання, віднесені Конституцією України та законами до повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування, крім випадків виконання делегованих їм радами повноважень, та в інших випадках, передбачених законом. Стаття 76 «Відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед державою» у ч. 2 передбачає, що органи та посадові особи місцевого самоврядування з питань здійснення ними делегованих повноважень органів виконавчої влади є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади». Стаття 78, яка регулює питання дострокового припи-

нення повноважень рад, визначає, що повноваження сільської, селищної, міської, районної в місті, районної, обласної ради можуть бути достроково припинені у випадках: 1) якщо рада прийняла рішення з порушенням Конституції України, цього та інших законів, прав і свобод громадян, ігноруючи при цьому вимоги компетентних органів про приведення цих рішень у відповідність із законом; 2) якщо сесії ради не проводяться без поважних причин у строки, встановлені цим Законом, або рада не вирішує питань, віднесених до її відання. Частина 4 ст. 78 встановлює таке: за наявності підстав, передбачених пп. 1, 2 ч. 1 цієї статті, рішення суду про визнання актів ради незаконними, висновків відповідного комітету Верховної Ради України парламент може призначити позачергові вибори сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради. Питання про призначення Верховною Радою України позачергових виборів сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради може порушуватись перед Верховною Радою України сільським, селищним, міським головою, головою обласної, Київської, Севастопольської міської державної адміністрації.

Практично аналогічна норма міститься у ст. 79 щодо дострокового припинення повноважень сільських, селищних і міських голів. Частиною 9 цієї статті передбачено, що за наявності рішень суду про визнання розпоряджень чи дій сільського, селищного, міського голови незаконними, висновків відповідного комітету Верховної Ради Верховна Рада України може призначити позачергові вибори сільського, селищного, міського голови. Питання про призначення Верховною Радою України позачергових виборів сільського, селищного, міського голови може порушуватись перед парламентом відповідною сільською, селищною, міською радою, головою обласної, Київської, Севастопольської міської державної адміністрації.

Питання здійснення контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування передбачені також ст. 35 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», які «на відповідній території взаємодіють з сільськими, селищними і міськими радами, їх виконавчими органами та сільськими, селищними і міськими

головами, сприяють у здійсненні ними власних повноважень місцевого самоврядування, зокрема у вирішенні питань економічного, соціального та культурного розвитку відповідних територій, зміцнення матеріальної та фінансової бази місцевого самоврядування, контролюють виконання наданих їм законом повноважень органів виконавчої влади, розглядають та враховують у своїй діяльності пропозиції депутатів, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб».

З метою реалізації ст. 143 Конституції України та ст. 76 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» Кабінетом Міністрів України було затверджено Порядок контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади (далі – Постанова № 339). Від імені держави відповідно до Постанови № 339 і ст. 35 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» контроль за виконанням делегованих повноважень здійснюють місцеві державні адміністрації і територіальні органи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади [11, с. 133]. Крім того, контроль за виконанням цих повноважень виконавчими органами ради відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» здійснює представницький орган – місцева рада, яка має право заслуховувати звіти місцевого голови про роботу виконавчих органів.

Цікаве дослідження провів Т. О. Карабін з приводу того, який саме структурний підрозділ місцевих державних адміністрацій безпосередньо здійснює контрольні повноваження. На думку автора, може здатися, що підрозділ з контролю апарату відповідної державної адміністрації і є тим самим органом, що проводить контрольні заходи. Але з аналізу Типового положення про структурний підрозділ із контролю апарату випливає, що до повноважень цього підрозділу не належить контроль за реалізацією державних делегованих повноважень. Т. О. Карабін доходить висновку, що функція контролю за такими повноваженнями для її ефективного здійснення повинна бути розмежована у повноваженнях галузевих структурних підрозділах місцевих державних адміністрацій: відділів і управлінь, тому що вони є обізнаними і компетентними у відповідних питаннях [12].

Згідно з п. 5 Постанови № 339 міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, їх територіальні органи здійснюють контроль відповідно до повноважень та у порядку, визначеному законодавством. Наприклад, згідно з підп. 83 п. 4 Положення про Міністерство юстиції України міністерство здійснює державний контроль за виконанням виконавчими органами сільських, селищних, міських (крім міст обласного значення) Рад делегованих повноважень з питань державної реєстрації актів цивільного стану. У здійсненні цієї роботи органи юстиції мають надавати всебічну правову допомогу виконкомам місцевих рад з метою забезпечення прав і свобод громадян.

Дослідивши викладені вище матеріали, можна зробити висновок, що нормативно-правові акти, які регулюють процедуру контролю і адміністративного нагляду за органами місцевого самоврядування, характеризуються розгалуженістю, недосконалістю і недостатньою ефективністю. Усе це часто призводить до дублювання функцій контролюючих органів, не забезпечує необхідного рівня координації та обміну інформацією, належного усунення виявлених правопорушень, націленості суб'єктів державного контролю на запобігання правопорушенням.

Хоча при цьому правозастосовна діяльність державних і муніципальних органів і посадових осіб, як і всі інші дії суб'єктів права, повинні здійснюватися на виконання відповідних приписів права, у тому числі й у сфері контролю, за загальними для всіх суб'єктів правилами і за єдиною нормативно-регулятивною моделлю. Взаємовідносини органів держави і місцевого самоврядування повинні будуватися відповідно до принципів, закріплених Європейською хартією місцевого самоврядування – «адміністративний нагляд за органами місцевого самоврядування здійснюється таким чином, щоб забезпечити домірність заходів контролюючого органу важливості інтересів, які він має намір охороняти». Тобто ступінь втручання контролюючого органу має відповідати значущості інтересів, які це втручання має захистити. Проблема адекватності заходів контролюючих органів потребує насамперед наукового вирішення, а потім і відповідного нормативного регулювання.

Критичний аналіз означеної правової бази, а також прагнення досягнути високого ступеня демократії та європейських стандартів управління суспільним життям стало одним із рушійних важелів до початку роботи над Конституційною реформою, в якій окрім децентралізації влади з точки зору ефективності державного управління підіймалися й інші важливі питання.

Саме децентралізація виступає однією з форм демократичної організації влади в державі, а також запорукою побудови в ній громадянського суспільства [13, с. 119]. Державам із розмаїтою історико-культурною спадщиною дуже важливо зберегти автентичність кожної спільності, при цьому не втративши єдності країни. А децентралізація як раз і є оптимальним способом забезпечення мирного співіснування територій у межах однієї країни.

З цією метою 11 серпня 2015 р. Верховна Рада попередньо схвалила проект Закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» [14]. Як зазначають його автори, основною метою Закону є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення повсюдності та субсидіарності місцевого самоврядування, закріплення за ним чітких фінансових інструментів та визначення їх повноважень [15, с. 6]. Передбачається реалізація повною мірою положень Європейської хартії місцевого самоврядування. Створення виконкомів на рівні областей і районів, ліквідація місцевих державних адміністрацій, а також створення на їх місці нових органів з контролю і з координуючою функцією.

Цей законопроект уже отримав позитивний висновок Конституційного Суду України та Венеціанської комісії, а ідеї, закладені в його основі, отримали широку підтримку суспільства. Однак досі тривають дискусії щодо доцільності запровадження інституту префектів та наділення їх повноваженнями із здійснення нагляду за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування. Громадськості активно нав'язується думка, що наділення префектів такими повноваженнями загрожує узурпацією влади і його запровадження нівелює досягнення децентралізації. Для того, щоб об'єктивно оцінити запровадження інституту префектів, необ-

хідно детальніше розглянути процедуру нагляду за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування, запропоновану проектом Закону України «Про префектів».

Так, згідно зі ст. 14 зазначеного законопроекту префект здійснюватиме нагляд за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування шляхом аналізу актів територіальних громад, голів та рад громад, їх виконавчих органів, районних та обласних рад, їх виконавчих комітетів. Таке формування основних напрямів роботи вважаємо доволі вдалим, адже представник урядової адміністрації повинен здійснювати саме «нагляд», а не «контроль» над одиницями самоврядування. Такою своєю діяльністю він не повинен підміняти функції територіальних органів центральних органів виконавчої влади, а лише спрямовувати і координувати їх діяльність. Аналіз актів органів місцевого самоврядування здійснюватиметься префектами шляхом правової експертизи актів органів місцевого самоврядування. Важливо підкреслити, що правовій експертизі підлягатимуть як чинні нормативно-правові акти, так і ті, що не набрали чинності.

Відповідно до цього проекту голова громади, рада громади, її виконавчі органи, районна та обласна рада, їх виконавчі комітети мають надсилати свої акти та акти територіальних громад відповідному префекту не пізніше дня набрання ними чинності. Акти, не надіслані префекту в порядку нагляду, вважатимуться недійсними, при цьому префект до набрання чинності актом, у разі наявності до нього зауважень, може звернутися до суб'єкта подання з вмотивованими пропозиціями для приведення його у відповідність до Конституції і законів України.

Наведений механізм здійснення нагляду за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування шляхом проведення правової експертизи нормативно-правових актів, які не набрали чинності, за своєю правовою природою схожий на діяльність Міністерства юстиції та його територіальних підрозділів із державної реєстрації нормативно-правових актів органів виконавчої влади, яка здійснюється відповідно до Указу Президента України від 3 жовтня 1992 р.

№ 493/92 «Про державну реєстрацію нормативно-правових та інших органів виконавчої влади» і Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня 1992 р. № 3731, та полягає у проведенні правової експертизи на відповідність його Конституції та законодавству України. Однак Міністерство юстиції та його територіальні підрозділи під час проведення державної реєстрації нормативно-правових актів перевіряють такі нормативно-правові акти на відповідність Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р., протоколу до неї, міжнародним договорам України, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, та *acquis communautaire*, проводять антикорупційну експертизу. При цьому обов'язково враховується практика Європейського суду з прав людини

Щодо здійснення префектом правової експертизи чинних нормативно-правових актів ст. 14 проекту Закону України «Про префектів» пропонується встановити, що в разі виявлення підстав, які вказують на невідповідність акта органу місцевого самоврядування Конституції та законам України, префект не пізніше як на 30-й день після набрання ним чинності зупиняє дію такого акта в цілому чи в частині [15, с. 6]. Акт префекта про зупинення дії акта органу місцевого самоврядування набирає чинності з позовом до адміністративного суду.

Разом з тим не можна ігнорувати й іншу позицію щодо запропонованих реформ. Певна кількість експертів які були залучені до підготовки проекту закону про префектів, висловили позицію, яка полягає в тому, що як презентація, так і сам проект закону містять лише поверхове бачення наглядових повноважень префекта щодо органів місцевого самоврядування. Викладаючи зміст цих повноважень префекта, важливо розуміти його об'єктивні можливості та обмеження. Зрозуміло, що чим більший обсяг актів, які підлягають перевірці, і чим більша деталізація такої перевірки, тим нижча ефективність та якість самої перевірки, а вартість – вища. Як результат – тим менша ймовірність, що префект матиме можливість самостійно ознайомитися з відповідними актами особисто, а не довіритися

працівникам свого апарату. При цьому є певна позиція, що такий нагляд – це формалізована перевірка на предмет виявлення грубих та явних порушень Конституції та законів України. Наприклад, порушення компетенції, недотримання обов'язкових процедур (кворум, кількість голосів за акт, таємність голосування, правильність складення акта тощо). А виявлення специфічних порушень можливе лише шляхом вибіркової перевірки усіх документів, пов'язаних з прийняттям акта. Очевидно, що всі акти так перевірити не можна і не потрібно. Отже, кількість та підстави таких перевірок мають бути чітко визначені законом і не призводити до блокування роботи відповідних органів.

Правового визначення потребує і питання стосовно того, що префекта буде призначати Президент за поданням Кабінету Міністрів України. Проте Президент може не затверджувати запропоновану Кабінетом Міністрів України кандидатуру, та вимагати внесення іншої скільки забажає раз. Звільнює його теж Президент за попереднім поданням Уряду.

Можливо, певні відповіді на ці питання можна запозичити із досвіду країн з більш багатим досвідом функціонування зазначеного інституту.

У зарубіжних країнах організація контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування обумовлюється багатьма чинниками: форма правління (монархія, республіка), форма державного устрою (унітарна, федерація), форма політичного режиму (ліберальна демократія, соціальна демократія), моделі місцевого самоврядування тощо [16, с. 20].

Так, у федеративних державах державний контроль у сфері місцевого самоврядування переважно здійснюють органи суб'єктів федерації та їх посадові особи. У США існують 50 різних муніципальних систем. Десята поправка до Конституції США визначає, що всі повноваження, які віднесені до федерального відання, здійснюються за окремими штатами. Таким чином, штати отримали можливість щодо втілення широкого спектру систем місцевого самоврядування. Водночас органи управління штатів залишають за собою низку засобів та способів забезпечення державного контролю, що часто призводить

до залежності спеціальних округів та деяких штатів державного фінансування та фактичного перебування під їх управлінням (наприклад, округ Колумбія). Органи місцевого самоврядування більшості штатів керуються типовими принципами організації та функціонування, що дає змогу ускладнень в їх роботі та співробітництві з іншими органами та установами.

У Німеччині державний нагляд над місцевим самоврядуванням здійснюється міністром внутрішніх справ федеральної землі, а також державними органами правового та спеціального контролю.

У деяких федеративних державах адміністративний нагляд у сфері місцевого самоврядування здійснює і центральний орган суб'єктів федерації. Для прикладу, в Австрії право здійснювати нагляд і його законодавче регулювання відносно повноважень федеральної виконавчої влади, які входять у сферу власної компетенції громадян, належить Федерації, а в інших випадках – землям; нагляд повинні здійснювати органи загального державного управління. У зв'язку з порушенням закону бургомістр, члени обштинного правління можуть бути відсторонені від своєї посади губернатором землі.

В унітарних державах адміністративний нагляд у сфері місцевого самоврядування, як правило, здійснюють урядові уповноважені. У Франції префект призначається Радою міністрів. В Італії Рада міністрів призначає в регіони урядових комісарів, а в провінції – префектів, які здійснюють наглядово-контрольні функції стосовно органів місцевого самоврядування.

У Литві нагляд за дотриманням самоврядуванням Конституції і законів здійснюється представниками, які призначені урядом. У Польщі органами нагляду за діяльністю одиниць територіального самоврядування є Голова Ради міністрів і воеводи, а в галузі фінансових справ – також регіональні рахункові палати. Воевода призначається та звільняється з посади головою Ради міністрів за поданням міністра, відповідального за справи публічної адміністрації. В Угорщині правовий нагляд місцевих органів влади здійснюють урядові установи. У Румунії уряд призначає по одному префекту в кожен повіт і в Бухарест. Префект є представником уряду на місцевому рівні, керує де-

централізованими публічними службами міністерств та інших центральних органів в адміністративно-територіальних одиницях. В Ізраїлі контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування здійснюється окружними адміністраторами, які призначаються міністром внутрішніх справ.

На сучасному етапі у зарубіжних країнах законодавство, як правило, встановлює такі форми контролю за діяльністю місцевих представницьких органів управління: по-перше, це державне регулювання статусу місцевих представницьких органів; по-друге, саме контрольні заходи щодо дій місцевих представницьких органів; по-третє, утворення фінансової залежності місцевих представницьких органів від центральної влади [16, с. 23].

Найбільш поширеною донедавна була адміністративна опіка. Згідно з такою системою рішення органів місцевого самоврядування не можуть набирати чинності, поки не одержать схвалення місцевого адміністратора, призначеного або уповноваженого зверху (префекта, губернатора та ін.). Підставою для відмови у схваленні може бути як незаконність, так і недоцільність рішення. За такої системи контролю акт органу місцевого самоврядування не набирає чинності без візи уповноваженого контролера.

На сучасному етапі все більш поширеним стає адміністративний нагляд, що обмежується перевіркою тільки законності рішення органів місцевого самоврядування. За такого підходу уповноважений суб'єкт не може самостійно скасовувати рішення рад, а може лише ініціювати визнання їх незаконними в судовому порядку. В свою чергу, органи місцевого самоврядування можуть у судовому порядку захищати свою автономію не тільки від префектів (урядових уповноважених), а й від парламентів, президентів, урядів.

У Румунії префект відповідно до ст. 122 Конституції може опротестувати перед інстанцією адміністративної юстиції акт відповідної ради, якщо вважає його незаконним. Дія опротестованого акта припиняється за правом.

У Франції з 1982 р. префект втратив право контролю за рішеннями ради на предмет доцільності і хоча за префектом за-

лишилось право контролю рішень на предмет законності, скасування незаконних рішень можливе лише адміністративним судом. Водночас закон зобов'язує раду передавати прийняті нею рішення представнику держави, і рішення ради вважається таким, що вступило в дію, лише після передачі його префекту чи супрефекту і офіційного оголошення (опублікування, оприлюднення). Якщо префект вважає рішення незаконним, протягом двох місяців від дня одержання рішення він може звернутись до адміністративного суду для визнання рішення незаконним, або термінового призупинення виконання рішення до остаточного розгляду його судом.

У Франції в разі необхідності префект обґрунтованою постановою може призупинити діяльність ради на термін не більше місяця. Про це префект повідомляє міністра внутрішніх справ. Якщо рада не може забезпечити управління комуною, вона може бути розпущена, якщо це схвалено на засіданні Ради міністрів. Протягом тижня після розпуску ради префект призначає спеціальну комісію в складі від трьох осіб для комун до 35 000 мешканців і до семи осіб для комун з більшою кількістю населення. Не пізніше ніж за два місяці з моменту розпуску мають бути проведені нові вибори. Після сформування нової ради комісія припиняє своє існування.

Узагальнюючи національний та зарубіжний досвід, можна зробити такі висновки: для організації ефективного нагляду та контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування в країні необхідно чітко визначити перелік державних органів та посадових осіб, які мають право здійснювати контрольні та наглядові функції у сфері місцевого самоврядування, розмежувати повноваження між суб'єктами контрольної діяльності, врегулювати процедуру здійснення нагляду і контролю у муніципальній сфері, запровадити єдині принципи та методи реалізації державного контролю та нагляду на регіональному та місцевому рівнях. При цьому інститут префекта, у площині створення нової моделі взаємодії між органами державної влади та місцевого самоврядування, вбачається цілком логічним та доцільним продовженням процесу розбудови громадянського суспіль-

ства із розширенням можливостей територіальних громад та їх доступу до управління територіями. Разом з тим саме інститут префекта повинен забезпечити присутність держави на місцевому рівні та дотримання загальнонаціональних, соціально-економічних інтересів і стратегічних напрямів розвитку України як демократичної держави із євроінтеграційним вектором розвитку.

Список використаних джерел

1. Терещук, О. А. Місцеві органи виконавчої влади: реформування в Україні і досвід Польщі [Текст] / О. А. Терещук // Часопис Київ. ун-ту права. – 2015. – № 3. – С. 155–160.
2. Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування [Текст] : Закон УРСР від 08.01.1991 // Відом. Верхов. Ради УРСР. – 1991. – № 2.
3. Про Представника Президента України [Текст] : Закон України від 09.06.1992 // Відом. Верхов. Ради України. – 1992. – № 23.
4. Про формування місцевих органів влади і самоврядування [Текст] : Закон України від 03.02.1994 // Відом. Верхов. Ради України. – 1994. – № 22.
5. Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України від 08.06.1995 [Текст] // Відом. Верхов. Ради України. – 1995. – № 18.
6. Конституція України від 28.06.96 [Текст] // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
7. Про місцеві державні адміністрації [Текст] : Закон України від 09.04.1999 // Відом. Верхов. Ради України. – 1999. – № 20–21.
8. Смоляр, О. А. Теоретико-правові засади контрольної діяльності у сфері місцевого самоврядування [Текст] / О. А. Смоляр // Держ. буд-во та місц. самоврядування. – 2013. – Вип. 26. – С. 239–249.
9. Європейська Хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985 р. [Текст]. – Страсбург, 1985.
10. Прокопенко, Л. Л. Адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування в Україні та Польщі: порівняльний аналіз [Текст] / Леонід Прокопенко, Наталія Гончарук // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. / Нац. акад. держ. управ. При Президентові України. Дніпропетр. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2011. – С. 273–280.
11. Новак, А. О. Організаційно-правові основи державного контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих

- повноважень органів виконавчої влади [Текст] / А. О. Новак // Державне будівництво та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. / Нац. акад. прав. наук України, НДІ держ. буд. та місц. самоврядування. – Х. : Право, 2015. – Вип. 29. – С. 131–143.
12. Карабін, Т. О. Форми здійснення контрольної діяльності місцевих державних адміністрацій за реалізацією повноважень органами місцевого самоврядування [Електронний ресурс] / Т. О. Карабін // Форум права. – 2012. – № 1. – С. 426–431. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.
 13. Армаш, Н. О. Доцільність впровадження посад префектів в систему органів публічної влади України [Текст] / Н. О. Армаш // Регіональна політика і децентралізація влади в Україні в контексті євроінтеграційних процесів : зб. наук. пр. / НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, Київ. ун-т права. – К. : [б. в.], 2015. – С. 118–128.
 14. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&p_f3516=2217%E0&skl=9.
 15. Клименко, О. Інститут префектів. Нагляд за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування [Текст] / О. Клименко // Юрид. вісн. України. – 2015. – № 50 (19–25 груд.). – С. 6.
 16. Любченко, П. М. Зарубіжний досвід організації контролю у сфері місцевого самоврядування [Текст] / П. М. Любченко, О. А. Смоляр // Державне будівництво та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. / Нац. акад. прав. наук України, НДІ держ. буд. та місц. самоврядування. – Х. : Право, 2015. – Вип. 29. – С. 18–31.

В. А. Величко

Государственный контроль и надзор за соблюдением законности в деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления

В статье анализируется и исследуется одна из важнейших функций государственной власти – государственный контроль и надзор за соблюдением законности в деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления в Украине.

Ключевые слова: *местное самоуправление, государственный контроль, надзор, местные органы исполнительной власти, префекты.*

V. O. Velychko

State control and supervision over the observance of legality in the activity of bodies and officials of local self-government

The article analyzes and explores one of the most important functions of state power – the state control and supervision over the observance of legality in the activity of bodies and officials of local self-government in Ukraine.

The development of local self-government as a form of democracy, is a priority in the development of the state, which seeks to meet high European standards. An important part of this development is to reform and improve the system of control in local government, which is an indicator of the level of decentralization as part of a modern, developed and democratic state. Analysis of domestic and international experience indicates the need to conceptualize areas of improvement of relations in the field of municipal control, determination of its kinds and forms. Since it controls and the activities of local government officials directly serves one of the most important functions of the government. It is directly associated with the implementation of the law, legal entities with the implementation of their rights and duties, respect and protection of the rights and freedoms of man and citizen. It aims to ensure the movement of the decision to translate it into practice, the effective functioning of state and municipal governments and their officials.

Today the competence of local administrations are past their powers as members of the state executive power and the powers delegated to the relevant district and regional councils. The above formula: own and delegated powers is not new, unusual or negative. In contrast, delegation can be used as a fast, efficient mechanism subsidiary division of responsibilities between public administration. However, in certain situations on the local administrations delegated authority district and regional councils are dealing with the way the centralization of power. This is evidenced in particular: 1) lack of district and regional councils of executive bodies; 2) legislative imperative (not dispositive contract) securing considerable amount of relevant powers councils of local administrations; 3) lack of mechanisms for the withdrawal of such powers in the event of failure or improper performance.

So the advice given enough authority that can not be implemented priori, because councils do not have executive committees in connection with which they delegate these powers to the respective District and Regional State Administration. The principle of this transition delegation of authority is unparalleled in the

civilized world, as in the classic forms of local government by law is authorized by the state and can not be reverse delegation. Therefore, in accordance with applicable legal provisions Council district and regional levels have no legal grounds to not transfer some of its powers to local bodies of executive power. Also, they lack any structure for full implementation of their own competence and unduly broad competence of local evidence of centralized government and discredit the local government as an effective legal institution.

At present more common is an administrative oversight, which is limited only check the legality of decisions of local governments. In this approach, the authorized entity has no right to overrule the council and can only initiate recognition of their illegal in court. In turn, local governments can in court to defend their autonomy not only from the prefects (government agents), but also by parliaments, presidents and governments.

Summarizing the national and international experience, the following conclusions: for effective supervision and control over the activities of agencies and local government officials in the country must clearly define the list of public bodies and officials entitled to exercise control and oversight functions in local government, delineate powers between the subjects of control, regulate the procedure of supervision and control in the municipal sector, establish common principles and methods of implementation of state control and surveillance at the regional and local levels. This institute prefect, in a plane create a new model of interaction between state authorities and local self-perceived logical and appropriate continuation of civil society empowerment of local communities and their access to territory management. However, it is the prefect institution should ensure the presence of the state at the local level and respect for national socio-economic interests and strategic directions of development of Ukraine as a democratic state with European integration vector of development.

Keywords: *local government, state control, supervision, local executive authorities, prefects.*

Д. В. Лученко, кандидат юридичних наук,
докторант Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Процесуальна форма розв'язання адміністративно-правових спорів: поняття і структура

Стаття присвячена аналізу процесуальної форми розв'язання адміністративно-правових спорів. Остання розуміється як юридична конструкція, що виражає нормативно сформульовані вимоги до здійснення розгляду адміністративних скарг і адміністративних позовів та способів її здійснення. Характеризуються ознаки процесуальної форми: нормативність, відповідність принципам адміністративного процесу, системність, доцільність, універсальність і гнучкість, гарантованість прав осіб, що беруть участь у розгляді справи, доступність й економічність, науковість. Вказується, що процесуальною формою оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єкта публічно-владних повноважень до суду є позовна; оскарження в адміністративному порядку та опосередковане оскарження відбувається у скаржній формі.

Ключові слова: процесуальна форма, адміністративна скарга, адміністративний позов, оскарження, адміністративна процедура.

Поняття процесуальної форми неодноразово обговорювалося у літературі, що належить до різних галузей юридичної

науки, зокрема і в аспекті аналізу основних підходів до цього явища [1, с. 182–187; 2, с. 43–45]. У даному випадку ми вважаємо за можливе не обмежуватися виключно адміністративно-правовими роботами (хоча процесуальні форми вирішення адміністративно-правових спорів, звичайно, мають свої особливості, про які йтиметься нижче), але використовувати і теоретичні, цивільно-процесуальні, кримінально-процесуальні та інші роботи.

В. Горшен'єв визначав процесуальну форму як сукупність однорідних процедурних вимог, що висуваються до дій учасників процесу і спрямовані на досягнення певного матеріально-правового результату [3, с. 13]. Він підкреслював, що процесуальна форма має місце в усіх сферах, в яких процесуальні норми регулюють дії суб'єктів суспільного життя. В. Горшен'єв також зазначав, що «будь-яка галузь матеріального права викликає до життя відповідні процесуальні норми, оскільки для реалізації його норм необхідна певна правозастосовна діяльність уповноважених на це суб'єктів» [3, с. 12]. Для нас це важливо в аспекті поширення категорії «процесуальна форма» як на судові, так і адміністративні процедури оскарження.

У свою чергу, О. Єгорова під цивільно-процесуальною формою розуміє встановлений нормами цивільного процесуального права і реалізований у цивільно-процесуальних відносинах згідно з принципами цивільного процесуального права порядок здійснення правосуддя у цивільних справах з метою захисту дійсно порушеного або оспореного суб'єктивного права або охоронюваного законом інтересу, що характеризується системністю і наданням гарантій учасникам процесу [4, с. 7]. У даному випадку сумнівним видається використана О. Єгоровою логічна зв'язка встановленого і реалізованого у відносинах порядку здійснення правосуддя, адже процесуальна форма, якщо надати їй динаміки, стає самою юридичною процедурою, яку вона оформлює. Натомість форма є саме вимогами, засадами, моделлю цієї процедури.

Крім того, не зовсім зрозумілим є наголошення О. Єгорової на тому, що процесуальна форма пов'язана із захистом саме дійсно порушеного суб'єктивного права і законного інтересу.

Виникає питання, чи стосується тоді процесуальна форма справ, за наслідком яких подана скарга чи адміністративний позов залишаються без задоволення? Очевидно, що так. Процесуальна форма опосередковує порядок розгляду будь-яких справ, що відповідають визначеним у процесуальному законі критеріям. Натомість обґрунтованість скарги чи позову (у сенсі існування дійсно порушеного права чи інтересу) є питанням рішення органу, що уповноважений розглядати ці скарги чи позови, але не питання порядку розгляду.

У схожому ключі (відповідно, з аналогічними запереченнями) процесуальну форму в аспекті арбітражного процесу досліджує А. Латкін. На його думку, арбітражна процесуальна форма – це складне правове утворення, що є системою вимог, адресованих арбітражному процесу як діяльності з вирішення економічних спорів, яке становить єдність внутрішньої і зовнішньої сторони, реалізується через зміст процесуальних відносин (внутрішня сторона), і єдність арбітражного процесу стосовно інших правових явищ (зовнішня сторона), характеризується динамізмом і мінливістю у рамках видів, стадій і інститутів судочинства [5, с. 11]. При цьому правильним є акцент А. Латкіна на тому, що процесуальна форма є мінливою і в аспекті різних проваджень, і в аспекті стадій кожного з таких проваджень. Динамічне розуміння процесуальної форми пропонує також О. Славгородських, який кримінальну процесуальну форму ототожнює з провадженням у справі, юридичною формою, встановленою кримінальним процесуальним правом для вирішення питання про притягнення особи до кримінальної відповідальності [6, с. 70].

Докладно аналізує поняття «процесуальна форма» і «процедурна форма» О. Миколенко. Він вказує, що «поняття “процедурний (процесуальний) порядок” та “процедурна (процесуальна) форма” слід розглядати як тотожні поняття, адже і перше, і друге характеризують статичні явища в юридичній процедурі та юридичному процесі» [1, с. 189]. З огляду на це О. Миколенко робить висновок, що процедурну форму можна визначити як встановлений процедурними нормами порядок (стан, лад), у межах якого здійснюється послідовна діяльність

суб'єктів процедури та дії інших учасників процедури. Процесуальну форму, на думку О. Миколенка, слід розуміти як встановлений процесуальними нормами порядок (стан, лад), у межах якого здійснюється послідовна діяльність суб'єктів процесу та інших учасників процесу [1, с. 189–190]. Бачення процесуальної форми як порядку розгляду певної справи зустрічається також і у В. Сорокіна [7, с. 70]. Близьке розуміння пропонує теоретик права В. Сорокін, який визначає процесуальну форму як сукупність нормативно встановлених правил, вимог і умов, що регулює послідовність і формат вчинення процесуальних дій, виступаючи таким чином своєрідним процесуальним регламентом юридичної діяльності в усіх її різновидах [2, с. 45]. Визначення процесуальної форми через термін «вимоги» видається найбільш коректним з урахуванням того, що ці вимоги включають явища різного порядку: засади і порядок здійснення юридичної процедури, специфічні методи, гарантії учасників і результати розгляду та ін.

У дещо іншому руслі розмірковує і Л. Мокроусова стосовно спеціальної цивільної процесуальної форми. Л. Мокроусова відмічає, що «під спеціальною цивільною процесуальною формою як юридичною конструкцією слід розуміти таку процесуальну форму, за посередництвом якої здійснюється оптимальне і раціональне законодавче регулювання процедури правильного і своєчасного розгляду і вирішення непозовних категорій цивільних справ» [8, с. 16–17]. Тим самим категорія «процесуальна форма», на думку Л. Мокроусової, безпосередньо стосується саме законодавчого регулювання, а не правозастосовної діяльності. Вона (ця категорія) створює систему вимог і правил, які має враховувати законодавець, унормовуючи ту чи іншу процедуру.

У даному випадку, здається, Л. Мокроусова плутає процесуальну форму з правовою доктриною. Те, що вчена бачить як процесуальну форму, насправді є доктринальним баченням цієї форми. Напрацьовані науковцями пропозиції щодо певної процесуальної форми, сформована ними оптимальна модель якоїсь юридичної процедури, безумовно, мають враховуватися законодавцем. Але процесуальна форма виражає реально втілені

у процесуальному законі вимоги до провадження певної справи. І саме тому можна вести мову про вдосконалення чи доповнення певної процесуальної форми, адже у протилежному випадку (якщо процесуальна форма розуміється як модель законодавчого врегулювання) має йтися про вдосконалення процесуального закону, приведення його у відповідність із процесуальною формою.

Таким чином, під процесуальною формою в аспекті процедури розгляду адміністративних скарг (адміністративних позовів) ми розуміємо юридичну конструкцію, що виражає нормативно сформульовані вимоги до здійснення зазначеної процедури та спосіб її здійснення. До ознак процесуальної форми належать такі:

1. Процесуальна форма має нормативний характер і закріплюється у процесуальних правових нормах. Навряд чи можна погодитись з критикою цієї ознаки процесуальної форми через те, що нібито нормативність пов'язана не лише правом, але й іншими соціальними регуляторами [5, с. 23]. Немає сумнівів, що не лише юридичні правила діють у сучасному суспільстві. Однак нормативність як категорія, що вживається при характеристиці ознак права, є дуже поширеною і у науковій літературі [9], і у навчальних джерелах [10, с. 92]. Тому можна стверджувати, що і юристи-науковці, і юристи-практики у спеціально-юридичних дослідженнях сприймають нормативність саме як ознаку права, а не як властивість будь-яких соціальних норм. Водночас відмова від такої ознаки здатна призвести до хибного висновку про відсутність необхідного зв'язку між законодавчим регулюванням процесуальної діяльності і її здійсненням. У свою чергу, подібний висновок руйнує ідею законності, яка, зокрема, передбачає реалізацію правозастосовним органом своїх повноважень виключно у порядку, встановленому законом. При цьому заміна ознаки нормативності на незаперечність, як пропонує А. Латкін [5, с. 22], справляє враження термінологічної підміни, яка змістовно нічого не змінює. Загальновизнаним є те, що норма права наділена рисою обов'язковості, яка означає те, що норма права закріплює стандарт (зразок, еталон) правомірної поведінки особи [9, с. 159]. Іншими словами, суб'єкт права, визначаючи

модель своєї поведінки, не може відкинути, заперечити передбачений у нормі права стандарт. В аспекті нормативного регулювання обов'язковість і незаперечність утворюють єдиний синонімічний ряд, а отже, є термінами, що по суті характеризують одну і ту саму властивість процесуальної форми.

Для судових процедур традиційним є зосередження норм, що опосередковують процесуальну форму, в єдиному кодифікованому акті. При цьому специфіка оскарження в адміністративно-правовій сфері може призводити до того, що окремі норми, пов'язані з регулюванням процесуальної форми, можуть міститися у різних актах. Наприклад, в Україні для розуміння процесуальної форми провадження справ за скаргами на постанови у справах про адміністративні правопорушення сьогодні потрібно звертатися не лише до Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України), але і до норм Кодексу про адміністративні правопорушення України (далі – КпАП України), хоча правильність такої конструкції потребує обговорення. Справи ж із розгляду справ про адміністративні правопорушення, в яких суд виступає суб'єктом накладення адміністративного стягнення, становлять окрему категорію і розглядаються за правилами КпАП України. Для визначення процесуальної форми справ за скаргами на постанови про порушення митних правил мають значення норми Митного кодексу України. Іншим варіантом, поширеним з тими чи іншими відмінностями і в інших європейських державах, є приклад Естонії, де усі справи, пов'язані з притягненням до адміністративної відповідальності, виведені за межі адміністративної юстиції і розглядаються місцевими (повітовими) судами за процесуальною формою, вміщеною в окремому нормативно-правовому акті – Деліктно-процесуальному кодексі 2002 р.

Процедури адміністративного оскарження не мають сьогодні в Україні подібної уніфікації. Загальну процедуру визначено у Законі України «Про звернення громадян», але можуть існувати і спеціальні акти, які закріплюють процедуру адміністративного оскарження і відомчого контролю у певних сферах суспільних відносин. Такий стан регулювання потребує вдосконалення і в аспекті максимального поширення загального

акту, і в аспекті вироблення єдиної моделі адміністративного оскарження, не лише в інституційному вимірі (визначення структури, уповноваженої розглядати скарги), але і у процесуальному вимірі щодо єдності процесуальної форми розгляду скарг. Опосередковані форми оскарження регламентуються законодавством, яке визначає компетенцію правозахисного суб'єкта, до якого звертається скаржник.

Говорячи про специфіку процесуальних норм, які закріплюють процесуальну форму, варто згадати, що вони мають процедурний характер, тобто визначають найбільш доцільний порядок розгляду справи за скаргою (адміністративним позовом) на рішення, дії або бездіяльність носіїв публічної влади. Крім того, приписи процесуальних норм, як зазначає В. Горшеньов, «зазвичай адресуються суб'єктам, які наділені владними повноваженнями із застосування норм матеріального права» [9, с. 159]. Це пов'язано із тим, що суб'єкт розгляду скарг (адміністративного позову), як уже раніше відмічалось, є основним учасником відповідних правовідносин, він спрямовує рух процесу, координує інших учасників, забезпечує їх права, дотримання ними своїх обов'язків і режиму законності.

2. З нормативністю пов'язана інша ознака процесуальної форми – відповідність принципам адміністративного процесу. Вище вже наводився перелік цих принципів. У той же час і сама процесуальна форма становить низку вимог, що висуваються до провадження справи з розгляду скарги чи адміністративного позову (простота, економічність тощо). Логічний зв'язок тут такий. Процесуальна форма ґрунтується і реалізується на підставі принципів адміністративного процесу. Вимоги процесуальної форми є одним із напрямів конкретизації тих максимально абстрактних, загальних вимог, що їх становлять ці принципи. Тим самим ми не розглядаємо законність як окрему ознаку чи вимогу процесуальної форми, оскільки законність – це принцип адміністративного процесу, що конкретизується, зокрема, і стосовно процесуальної форми провадження справ за скаргами (адміністративними позовами). Те саме стосується принципу гласності, який також іноді називають ознакою процесуальної форми [2, с. 60].

3. Системність процесуальної форми, яка означає, що вимоги, які втілюються у процесуальній формі пов'язані системними зв'язками з іншими нормами та інститутами адміністративного права. Системність можна розглядати у матеріально-правовому і процесуально-правовому аспектах. У матеріально-правовому аспекті системність вимагає, щоб процесуальна форма корелювала із тими матеріально-правовими відносинами, на реалізацію або захист і охорону яких спрямований певний юридичний процес. У нашому випадку це означає, що конструкція процесуальної форми провадження справ за скаргами (адміністративними позовами) має враховувати особливості матеріальних адміністративно-правових відносин, що виникли між скаржником і суб'єктом владних повноважень (наприклад, це може проявлятися у використанні різних заходів попереднього захисту в різних категоріях адміністративних справ). У процесуально-правовому аспекті системність процесуальної форми передбачає, що остання має корелювати з нормами й інститутами процесуального права (адміністративного процесу), які встановлюють загальні засади і підстави звернення зі скаргою (адміністративним позовом), систему органів (посадових осіб), до компетенції яких відноситься їх розгляд, тощо.

4. Доцільність процесуальної форми, що означає її спрямованість на досягнення цілей юридичної діяльності, у нашому випадку забезпечення повного і всебічного розгляду справи за скаргою (адміністративним позовом) з наступним ухваленням законного і обґрунтованого рішення.

5. Універсальність і гнучкість процесуальної форми. Універсальність передбачає, що процесуальна форма має охоплювати усі справи певної категорії. Процесуальний закон встановлює вичерпний перелік осіб, що беруть участь у провадженні певної адміністративної процедури. Вступ цих осіб до такої процедури, порядок здійснення ними своїх прав і обов'язків відбувається у суворій відповідності до процесуальних норм згідно з тією роллю, що відводиться кожному з учасників процесу. Рух процесу відбувається за нормативно встановленими стадіями і етапами і завершується з досягнення своєї мети — ухваленням законного і обґрунтованого рішення.

Гнучкість процесуальної форми означає, що у межах такої категорії можуть існувати загальна процедура і спеціальні процедури, для груп справ, виокремлених за певним критерієм. Наприклад, гл. 6 розд. III КАС України встановлює особливості розгляду деяких справ (щодо оскарження нормативно-правових актів, щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо притягнення до адміністративної відповідальності, щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності виборчих комісій, комісій з референдуму, членів цих комісій тощо).

6. Гарантованість прав осіб, що беруть участь у розгляді справи. Процесуальна форма вимагає, щоб нормативне регулювання юридичної процедури, а так само провадження справи відбувалося із дотриманням прав учасників провадження. Вище вже зверталася увага, що реалізація права на оскарження потребує відповідних гарантій, зокрема і процесуального характеру (доступність засобів юридичного захисту, право на правову допомогу тощо). Забезпечення гарантій — завдання і законодавця (на рівні закріплення процесуальної форми у законі), і правозастосувача (на рівні розгляду конкретної справи).

7. Доступність й економічність. Ця ознака, з одного боку, передбачає, що процесуальна форма має створювати максимально простий і зручний для сторін процесу порядок їх участі у провадженні справи. А з другого боку, обумовлює, що досягнення процесуальних цілей відбуватиметься у найменш затратний, економічно обґрунтований спосіб.

8. Науковість процесуальної форми, що передбачає обов'язок законодавця при врегулюванні юридичних процедур спиратися на відповідні наукові розробки і висновки.

Зміст процесуальної форми складає низка елементів, через які вона може бути охарактеризована. У літературі можна зустріти різні підходи до структури процесуальної форми, що залежить від того, як ті чи інші автори розуміють цю категорію (як порядок процесуальної діяльності, як вимоги до такої діяльності, як юридичну конструкцію, що визначає напрями законодавчого регу-

лювання останньої тощо). Приміром, В. Перепелюк вважає, що процесуальна форма складається з порядку ведення адміністративного розгляду, методів адміністративного розгляду, форм (актів) його прояву [11, с. 14]. Полемізуючи з названим науковцем, О. Миколенко до структури процесуальної форми відносить: 1) порядок ведення адміністративної процедури (адміністративного процесу); 2) форму зв'язків, що виникають між суб'єктами і учасниками адміністративної процедури (адміністративного процесу) на певних його стадіях і етапах; 3) форму прояву окремих дій (актів) суб'єктів та учасників адміністративної процедури (адміністративного процесу) [1, с. 190]. У даному випадку, на нашу думку, відбувається певне змішування понять процесуальної форми і правовідносин. Юридичні зв'язки між суб'єктами і учасниками певної адміністративної процедури – це, зокрема, права і обов'язки названих осіб, які (права і обов'язки) є елементом юридичного змісту правових відносин (у даному випадку адміністративно-правових відносин з оскарження).

А. Латкін до елементів процесуальної форми відносить набір вимог (системність, універсальність, економічність тощо) [5, с. 22], хоча у даному випадку не зрозуміло, чим процесуальна форма відрізняється від принципів чи вимог певного процесу. О. Константи́й, говорячи про процесуальні засоби захисту прав, свобод та законних інтересів приватних осіб в адміністративному судочинстві, звертається, зокрема, до таких питань: адміністративний позов та види позовів в адміністративному судочинстві, заходи попереднього захисту, межі і способи захисту суб'єктивних прав, свобод та законних інтересів у публічно-правовій сфері адміністративними судами [12, с. 273–357]. У цілому підхід О. Константо́го є слушним. Однак останній елемент (межі і способи захисту суб'єктивних прав і законних інтересів), вважаємо, слід розглядати з урахуванням стадій провадження в адміністративних справах з розгляду скарг (адміністративних позовів), що завершується факультативними стадіями оскарження і виконання рішень, ухваленими за наслідками скарги (позову).

Виходячи з наведеного, процесуальні форми розв'язання адміністративно-правових спорів шляхом використання меха-

нізмів оскарження ми характеризуємо через такі елементи: 1) процесуальний засіб звернення; 2) засоби попереднього забезпечення; 3) засоби гарантування прав скаржника (позивача); 4) способи захисту прав і законних інтересів скаржників; 5) особливості оскарження і виконання рішень, ухвалених за наслідками розгляду скарги (позову).

Процесуальною формою оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єкта публічно-владних повноважень до суду є позовна; оскарження в адміністративному порядку та опосередковане оскарження (оскарження з використанням звернення до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, органів прокуратури, інших правоохоронних і правозахисних інститутів) відбувається у скаржній формі. Дослідження цих процесуальних форм має відбуватися з урахуванням розуміння природи процесуальної форми як такої, чому, на нашу думку, можуть сприяти викладені вище положення.

Список використаних джерел

1. Миколенко, О. І. Теорія адміністративного процедурного права [Текст] : монографія / О. Миколенко. — Х. : Бурун Книга, 2010. — 336 с.
2. Сорокина, В. В. Процессуальная форма юридической деятельности в современной России: вопросы теории и практики [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / В. В. Сорокина. — Саратов : [б. в.], 2009. — 197 с.
3. Юридическая процессуальная форма: теория и практика [Текст] / под ред. П. Е. Недбайло, В. М. Горшенева. — М. : Юрид. лит., 1976. — 280 с.
4. Егорова, О. В. Сущность гражданской процессуальной формы [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.15 / О. В. Егорова. — СПб., 2001. — 190 с.
5. Латкин, А. А. Процессуальная форма разрешения дел в арбитражном суде первой инстанции (исковое производство) [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.15 / А. А. Латкин. — Самара, 2003. — 195 с.
6. Славгородских, А. А. Процессуальная форма и ее значение для обеспечения прав и свобод человека и гражданина в уголовном судопроизводстве на третьем этапе судебной реформы [Текст] / А. А. Славгородских // Вестн. Южно-урал. ун-та : Серия «Право». — 2007. — № 19. — С. 70–72.
7. Сорокин, В. Д. Избранные труды [Текст] / В. Д. Сорокин ; предисл. Д. Н. Бахрах, В. В. Денисенко. — СПб. : Изд-во Р. Асланова «Юрид. центр Пресс», 2005. — 1086 с.

8. Мокроусова, Л. М. Порядок рассмотрения гражданских дел неискового производства как специальная гражданская процессуальная форма [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.15 / Л. М. Мокроусова. – М., 2009. – 34 с.
9. Кабальський, Р. О. Нормативність права як предмет філософського аналізу [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.12 / Р. О. Кабальський. – Х., 2008. – 19 с.
10. Теорія держави і права [Текст] : підруч. для студ. юрид. вищ. навч. закл. / О. В. Петришин, С. П. Погребняк, В. С. Смородинський та ін. ; за ред. О. В. Петришина. – Х. : Право, 2014. – 368 с.
11. Перепелюк, В. Адміністративний процес: Загальна частина [Текст] : навч. посіб. / В. Перепелюк. – Чернівці : Рута, 2003. – 294 с.
12. Константи́й, О. С. Проблеми захисту в адміністративному судочинстві суб'єктивних прав, свобод і законних інтересів [Текст] / О. С. Константи́й. – К. : Істина, 2015. – 544 с.

Д. В. Лученко

**Процессуальная форма разрешения административно-правовых споров:
понятие и структура**

Статья посвящена анализу процессуальной формы разрешения административно-правовых споров. Последняя понимается как юридическая конструкция, выражающая нормативно сформулированные требования к рассмотрению административных жалоб и административных исков, а также сам способ рассмотрения. Характеризуются признаки процессуальной формы: нормативность, соответствие принципам административного процесса, системность, целесообразность, универсальность и гибкость, гарантированность прав лиц, участвующих в рассмотрении дела, доступность и экономичность, научность. Указывается, что процессуальной формой обжалования решений, действий или бездействия субъекта публично-властных полномочий в суд является исковая форма; обжалования в административном порядке и опосредованное обжалование происходит в форме жалобы.

Ключевые слова: процессуальная форма, административная жалоба, административный иск, обжалования, административная процедура.

D. V. Luchenko

**Procedural forms resolution of legal and administrative disputes:
concept and structure**

The article is devoted to analysis of procedural form resolving administrative disputes. It is understood as a legal structure, that expressing the regulations set

out requirements for the review of administrative complaints, administrative claims and the way of its implementation. Characterized by features procedural form: regulatory, compliance with the principles of administrative process, consistency, appropriateness, versatility and flexibility, guarantee the rights of persons who involved in the case, availability and efficiency, scientific.

Procedural forms of resolving administrative disputes through the use of appeal mechanisms have the following elements: 1) procedural means of treatment; 2) the means of the previous software; 3) the means of guaranteeing the rights of the complainant (plaintiff); 4) the ways to protect the rights and legitimate interests of complainants; 5) features of appeal and execution of decisions taken upon consideration of the complaint (claim).

Procedural forms of appeal against decisions, acts or omissions subject of a public authority to the court is claim; appeal administratively and indirect appeal (appeal of using reference to the Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights, prosecutors, other law enforcement and human rights institutions) is in the form of an appeal.

Keywords: *procedural form, administrative complaint, administrative claim, appeals, administrative procedure.*

О. О. Марченко, кандидат юридичних наук,
асистент кафедри адміністративного права
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого

Окремі питання регламентації та практики апеляційного перегляду в адміністративному судочинстві

Статтю присвячено питанням регламентації та здійснення апеляційного провадження в адміністративному судочинстві. У світлі приписів українського законодавства, положень Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та практики Європейського суду з прав людини досліджено питання щодо обов'язку держави забезпечити особі, яка звернулася до суду за захистом, доступ до апеляційної інстанції. З'ясовано коло суб'єктів, предмети і підстави апеляційного оскарження, а також межі і порядок, згідно з якими апеляційні адміністративні суди переглядають судові акти. Автор акцентує увагу на недоліках окремих норм Кодексу адміністративного судочинства України, що визначають правила апеляційного провадження, і проблемах їх застосування.

Ключові слова: апеляційне оскарження, апеляційний перегляд, апеляційне провадження, апеляційний адміністративний суд, рішення адміністративного суду, адміністративне судочинство.

Найважливішим результатом здійснення адміністративного судочинства є ухвалення судового рішення. Прийняте адміні-

стративним судом рішення може бути сприйняте сторонами спору, іншими учасниками адміністративного процесу як справедливе та якісне тільки у разі обґрунтованості й відповідності нормам матеріального і процесуального права, інакше – з'являються підстави для його оскарження до суду вищестоящої інстанції. Перегляд судових рішень в адміністративних справах апеляційною інстанцією є одним із національних засобів судового захисту прав особи в публічно-правовій царині, а також контролю за законністю і обґрунтованістю судових актів.

Проблеми адміністративного судочинства, у тому числі й апеляційного перегляду рішень адміністративних судів, ставали предметом досліджень таких науковців, як В. Б. Авер'янов, В. М. Бевзенко, О. А. Банчук, Ю. П. Битяк, Е. Ф. Демський, І. Б. Коліушко, Р. О. Куйбіда, О. М. Пасенюк, В. Г. Перепелюк, Н. Б. Писаренко, М. І. Смокович, М. І. Цуркан, В. І. Шишкін та ін. Однак окремі питання регламентації та здійснення апеляційного провадження в адміністративному судочинстві все ще потребують ґрунтовного вивчення та осмислення.

Конституція України проголошує забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішення суду однією з основних засад судочинства [1]. У свою чергу, у переліку принципів адміністративного судочинства, закріпленому у ст. 7 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС), вміщується принцип забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішень адміністративного суду [2]. При цьому зі змісту п. 8 ч. 2 ст. 129 Основного Закону нашої держави випливає, що право на апеляційне оскарження має бути забезпечено у кожному випадку звернення особи до суду за захистом, тоді як формулювання п. 6 ч. 1 ст. 7 КАС передбачає можливість його обмеження. Це обумовлено тим, що 2 червня 2016 р. внесено зміни до Конституції України щодо правосуддя, однак не здійснено гармонізацію положень процесуальних кодексів і оновлених конституційних приписів [3].

Важливим є відмітити, що Європейський суд з прав людини (далі – Суд, ЄСПЛ), тлумачачи у своїх рішеннях положення Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. (далі – Конвенція), в цілому не вбачає в обмеженні дер-

жавою права особи на апеляційне оскарження недотримання конвенційно визначених стандартів справедливого судочинства [4]. Так, у рішенні Суду у справі «Гарсія Манібардо проти Іспанії» зазначається, що Конвенція не примушує держави-учасниці створювати апеляційні або касаційні суди [5]. Разом з тим у іншому рішенні, постановленому у справі «Белеш та інші проти Чеської Республіки», Суд пояснює, що право на справедливий суд необхідно тлумачити у світлі принципу верховенства права, зі змісту якого випливає, що сторони повинні мати доступ до ефективних засобів судового захисту задля відстоювання своїх цивільних прав [6]. Очевидно, що відсутність законодавчо закріпленої можливості ініціювати перегляд судового акта принаймні в одній перевірочній інстанції суттєво обмежує право кожного на ефективний судовий захист.

У Рекомендації щодо запровадження та покращення функціонування систем і процедур оскарження по цивільних та торгових справах, прийнятій Комітетом міністрів Ради Європи 7 лютого 1995 р., державам-учасникам пропонується закріпити у нормах національного законодавства можливість контролю за будь-яким рішенням суду нижчого рівня («суду першої інстанції») судом вищого рівня («судом другої інстанції») [7]. Будь-які обмеження права на інстанційний перегляд, що містяться у національному законодавстві, мають за аналогією з правом доступу до суду – одного з елементів комплексного права на справедливий суд – переслідувати законну мету та не порушувати саму суть цього права [8]. У свою чергу, Конституційний Суд України вважає, що парламент при встановленні обмежень права на оскарження судових рішень зобов'язаний запровадити таке правове регулювання, яке дасть можливість оптимально досягти легітимної мети з мінімальним втручанням у реалізацію права на судовий захист [9].

Зважаючи на широкий спектр гарантій права на справедливий суд, встановлена державою можливість оскарження особою судового рішення, ухваленого у її справі, має бути не менш ефективною у своїй реалізації. Це підтверджується у рішенні Суду у справі «Подбієльські та ППУ Полпуре проти Польщі», у якому зазначено, що у разі передбачення у націо-

нальному правовому порядку апеляційного оскарження держава зобов'язана забезпечити особам під час перевірки судового рішення додержання основоположних гарантій, встановлених ст. 6 Конвенції, з урахуванням місця апеляційної інстанції у структурі судового процесу та особливостей апеляційного перегляду [10]. Позбавлення апеляційного суду ефективної ролі щодо перегляду рішень нижчестоящих судів ставить під сумнів виконання державою своїх зобов'язань згідно з Конвенцією.

Апеляційне провадження є однією зі стадій адміністративного судочинства, яка має факультативний характер. На цій стадії судом апеляційної інстанції за апеляційними скаргами осіб, наділених правом на їх подання, оцінюється законність і обґрунтованість рішень судів першої інстанції, які не набрали законної сили. З цією метою може здійснюватися перегляд не лише самого судового рішення, правосудність якого ставиться під сумнів, але й розглянутої цим судом адміністративної справи. Таким чином, адміністративний суд апеляційної інстанції вправі перевірити правильність як встановлення судом першої інстанції обставин справи, так і застосування норм права, тобто дослідити і питання факту, і питання права.

При з'ясуванні питань факту суд перевіряє, наскільки: а) повно у рішенні відображені обставини, що мають значення для справи у цілому або для вирішення окремого процесуального питання; б) висновки суду про встановлені обставини є вичерпними, відповідають дійсності та підтверджені належними і допустимими доказами. Рішення апеляційної інстанції у питаннях факту є остаточним і може бути переглянуте на предмет правильності встановлення фактів лише у зв'язку з нововиявленими обставинами.

Вирішуючи питання права, апеляційний суд має переглянути рішення стосовно дотримання судом, що його ухвалив, норм матеріального і процесуального права, конституційних засад та принципів адміністративного судочинства. При цьому береться до уваги, чи керувався суд першої інстанції при розгляді і вирішенні справи принципом верховенства права з урахуванням практики Європейського суду з прав людини.

Таким чином, при здійсненні апеляційного провадження вишестоящий суд наділяється усіма можливостями суду, рішення якого він перевіряє. Це підтверджується приписами ст. 195 КАС, у якій визначено межі апеляційного перегляду в адміністративному судочинстві. Так, апеляційний суд має право: 1) з власної ініціативи або за клопотанням осіб, які беруть участь у справі, дослідити докази, які не досліджувалися у суді першої інстанції, якщо визнає обґрунтованим ненадання їх до суду першої інстанції або необґрунтованим відхилення їх судом першої інстанції; 2) дослідити докази, які досліджувалися судом першої інстанції з порушенням вимог КАС; 3) встановити нові обставини, якщо вони не встановлювалися судом першої інстанції у зв'язку із неправильним застосуванням норм матеріального права.

Повноваження адміністративного суду апеляційної інстанції обмежені доводами апеляційної скарги, у яких зазначається, у чому саме виявляється неправильність чи неповнота дослідження судом першої інстанції доказів і встановлення обставин у справі та/або застосування норм права. Однак, зважаючи на принцип офіційного з'ясування всіх обставин в адміністративній справі, суд зобов'язаний вийти за межі доводів апеляційної скарги у разі встановлення під час апеляційного провадження інших порушень, які призвели до ухвалення судом першої інстанції неправосудного рішення.

У постанові Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20 травня 2013 р. «Про судові рішення в адміністративній справі» роз'яснено, що ухвалення апеляційним судом нового рішення або внесення змін до оскаржуваного судового рішення за результатами розгляду апеляційної скарги, у якій заявлено вимогу про скасування останнього, не є виходом за межі оскарження, оскільки у цьому випадку суд діє згідно із наданими йому законом повноваженнями. Разом з тим рішення суду першої інстанції в частині, що не оскаржена особою в апеляційному порядку, не може бути скасовано або змінено [11].

При визначенні меж апеляційного перегляду слід брати до уваги ще одне правило, сформульоване у ч. 4 ст. 195 КАС, згідно з яким апеляційному суду не дозволяється розглядати позов-

ні вимоги, що не були заявлені у суді першої інстанції. Даний припис має імперативний характер і не може бути порушений за жодних умов.

До суду апеляційної інстанції можуть бути оскаржені всі постанови суду першої інстанції повністю або частково, за винятком випадків, встановлених законом. Стосовно таких випадків необхідним є зазначити, що донедавна КАС обмежував (фактично позбавляв) особу права на апеляційне та касаційне оскарження постанов місцевих загальних судів як адміністративних, ухвалених у справах з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо притягнення до адміністративної відповідальності. Конституційність відповідних нормативних приписів, встановлених ч. 2 ст. 171² КАС, стала предметом оцінки Конституційним Судом України.

У ході розгляду справи судом конституційної юрисдикції встановлено, що деякі види адміністративних стягнень (штрафи значного розміру, громадські роботи, виправні роботи, адміністративна конфіскація, адміністративний арешт) за ступенем суворості співмірні з передбаченими Кримінальним кодексом України покараннями і суттєво обмежують конституційні права особи [12]. Таким чином, унеможлививши апеляційне оскарження у справах з приводу постанов суб'єктів владних повноважень про накладення таких адміністративних стягнень законодавець допустив непропорційність між поставленою метою та вжитими для її досягнення заходами. На підставі цього Конституційний Суд України дійшов висновку про неконституційність положень ч. 2 ст. 171² КАС, відповідно до яких рішення судів першої інстанції в означеній категорії справ вважалися остаточними і не підлягали оскарженню.

У відповідності до ч. 1 ст. 185 КАС правом на подання апеляційної скарги на постанову суду першої інстанції наділені сторони та інші особи, які беруть участь у справі. Окрім цього, скористатись правом на оскарження постанови можуть особи, які не брали участі у справі, якщо у ній суд вирішив питання про їх права, свободи, інтереси чи обов'язки.

З метою уникнення надмірного навантаження на апеляційні адміністративні суди законодавець, закріплюючи у ст. 171

КАС особливості провадження у справах щодо оскарження нормативно-правових актів органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та деяких інших суб'єктів владних повноважень, встановив правило, згідно з яким оскаржити постанову суду у такій справі мають право тільки особи, що брали у ній участь. Для забезпечення участі у справі цієї категорії кожної заінтересованої особи суд зобов'язує відповідача не пізніше як за сім днів до судового розгляду опублікувати відповідне оголошення у виданні, в якому цей акт був або мав бути офіційно оприлюднений.

Окремо від постанови в апеляційному порядку повністю або частково можуть бути оскаржені ухвали суду першої інстанції, але тільки коли це прямо передбачено законом. При визначенні кола таких випадків, як правило, береться до уваги те, чи перешкоджає винесення тієї чи іншої ухвали подальшому провадженню у справі. З огляду на цей критерій, у нормах КАС зафіксовано можливість щодо апеляційного оскарження ухвал про: залишення позовної заяви без руху або її повернення; відмову у відкритті провадження; залишення позовної заяви без розгляду; передачу адміністративної справи з одного адміністративного суду до іншого; зупинення або закриття провадження у справі.

Окрім цього, особа вправі оскаржити ухвали, винесення яких впливає на обсяг її процесуальних прав та обов'язків. Це, наприклад, ухвали: про відмову у забезпеченні доказів, з питань забезпечення адміністративного позову, щодо судових витрат. Ухвали, прийняті судом першої інстанції після вирішення справи по суті, також можуть бути предметом апеляційного оскарження. Зокрема, ухвали щодо внесення виправлень у судові рішення, роз'яснення судового рішення, відмови в ухваленні додаткового судового рішення, зміни чи встановлення способу і порядку виконання судового рішення та ін.

Інколи з метою затягування розгляду адміністративної справи особи, що беруть у ній участь, можуть вдаватися до оскарження ухвал, винесення яких не перешкоджає подальшому судовому провадженню. Такими ухвалами оформлюється вирішення поточних питань, що виникають під час здійснення

адміністративного судочинства (відкладення розгляду справи, відвід (самовідвід) судді, залучення до справи третьої особи тощо). Згідно з ч. 2 ст. 185 КАС ці судові акти не підлягають апеляційному оскарженню в окремому провадженні, але заперечення на них можуть бути викладені у скарзі на постанову суду першої інстанції. Отримавши апеляційну скаргу на ухвалу, що не підлягає оскарженню, суд першої інстанції, не зупиняючи розгляд справи, направляє її разом з копіями необхідних матеріалів до апеляційного суду, який, у свою чергу, має відмовити у відкритті апеляційного провадження.

Апеляційна скарга подається до апеляційного суду через суд першої інстанції, який ухвалив оскаржуване рішення. При цьому апелянтом одночасно має бути надіслано копію скарги безпосередньо до суду апеляційної інстанції. За загальним правилом, судом апеляційної інстанції є апеляційний адміністративний суд, у межах територіальної юрисдикції якого знаходиться місцевий адміністративний суд, що прийняв рішення. Разом з тим, щодо деяких категорій адміністративних справ КАС встановлює певні особливості порядку їх розгляду та оскарження ухвалених у них рішень.

Так, адміністративні справи про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності розглядаються та вирішуються у першій інстанції апеляційним адміністративним судом за місцем розташування такого майна (ч. 2 ст. 183¹ КАС). Усі справи з приводу оскарження рішень, дії або бездіяльності Центральної виборчої комісії (окрім тих, що стосуються встановлення результатів виборів чи всеукраїнського референдуму), а також члена цієї комісії підсудні Київському апеляційному адміністративному суду (ч. 3 ст. 172 КАС). Згідно з приписами КАС судом апеляційної інстанції у вищезазначених категоріях справ є Вищий адміністративний суд України.

У свою чергу, Вищим адміністративним судом як судом першої інстанції вирішуються справи про: 1) встановлення Центральною виборчою комісією результатів виборів або всеукраїнського референдуму; 2) дострокове припинення повноважень народного депутата України; 3) оскарження актів, дій чи

бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції, рішення, дії чи бездіяльність Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів. Але КАС передбачив можливість перегляду Верховним Судом України тільки рішень Вишого адміністративного суду України, ухвалених в останній категорії справ. Щоправда, при цьому законодавець не називає такий перегляд апеляційним і вказує на необхідність його здійснення за іншими правилами, визначеними у гл. 3 розд. IV КАС.

З метою забезпечення права особи на апеляційне оскарження, суд першої інстанції зобов'язаний у резолютивній частині рішення зазначити інформацію про строки і порядок подання апеляційної скарги. За загальним правилом, апеляційна скарга на постанову суду першої інстанції подається протягом десяти днів з дня проголошення відповідного судового рішення. Питання про початок перебігу цих процесуальних строків вирішується з урахуванням того, чи була особа, що не погоджується з рішенням суду першої інстанції, присутня при його оголошенні.

У разі ухвалення постанови у письмовому або скороченому провадженні, скаргу з вимогою про її апеляційний перегляд може бути подано протягом десяти днів з дня отримання заінтересованою особою копії постанови. Той же самий строк застосовується, якщо через складність справи виготовлення постанови у повному обсязі відкладено, а у день закінчення розгляду справи оголошено тільки її вступну і резолютивну частини.

За результатами перегляду рішень адміністративних судів Верховним Судом України можна констатувати, що у більшості випадків під час винесення ухвал про відмову у відкритті апеляційного провадження у зв'язку із пропуском строків на оскарження суди помилково вважали проголошення у судовому засіданні лише вступної і резолютивної частин постанови належним повідомленням осіб, які беруть участь у справі, про винесення судового рішення та його зміст [13]. А оскільки при поданні апеляційної скарги необхідно зазначити, у чому саме полягає незаконність та/або необґрунтованість судового рішення, апелянт в змозі це зробити тільки після ознайомлення з повним текстом рішення.

Приписи ст. 186 КАС вміщують ще одне правило, згідно з яким обчислюються строки подання апеляційної скарги. Так, якщо справа розглядалася у першій інстанції судом за місцезнаходженням суб'єкта владних повноважень, який не був присутній під час проголошення судового рішення, то копія постанови йому не надсилається, а лише повідомляється про можливість її отримання безпосередньо у суді. За таких обставин перебіг строку на апеляційне оскарження розпочинається з наступного дня після закінчення п'ятиденного строку з моменту отримання суб'єктом владних повноважень відповідного повідомлення.

Апеляційна скарга на ухвалу суду першої інстанції подається протягом п'яти днів з дня її проголошення. Так само, як і при обчисленні строків апеляційного оскарження постанови, перебіг строків подачі скарги на ухвалу в зазначених вище випадках розпочинається з дня отримання копії ухвали. Щоправда, у ч. 3 ст. 186 КАС вказано, що таким чином обчислюється строк оскарження ще і тоді, коли ухвалу постановлено без виклику заінтересованої особи.

У КАС передбачено й інші строки стосовно апеляційного оскарження рішень, ухвалених у деяких категоріях адміністративних справ:

1) судові рішення за наслідками розгляду справ, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму, можуть бути оскаржені в апеляційному порядку у дводенний строк з дня їх проголошення, а судові рішення, ухвалені до дня голосування, – не пізніше як за чотири години до початку голосування;

2) судові рішення у справах за адміністративними позовами з приводу видворення іноземців та осіб без громадянства можуть бути оскаржені в п'ятиденний строк з дня їх проголошення;

3) судові рішення у справах щодо підтвердження обґрунтованості життя суб'єктами владних повноважень заходів реагування під час здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності можуть бути оскаржені протягом трьох днів з дня їх ухвалення;

4) ухвалу про відмову в прийнятті подання у справах за зверненнями органів доходів і зборів може бути оскаржено протягом 24 годин з моменту її винесення.

У разі пропуску строків оскарження рішення суду першої інстанції через поважні причини апелянт може клопотати перед апеляційним судом про їх поновлення. КАС не містить переліку таких причин, а закріплює за судом право самостійно дійти висновку про поважність чи неповажність обставин, внаслідок яких апеляційну скаргу подано поза межами встановлених строків.

Згідно з ч. 4 ст. 189 КАС незалежно від поважності причини пропуску строку на оскарження суд апеляційної інстанції відмовляє у відкритті провадження у разі, якщо апеляційна скарга прокурора, органу державної влади, органу місцевого самоврядування чи іншого суб'єкта владних повноважень подана після спливу одного року з моменту оголошення оскаржуваного судового рішення. А особливістю справ, пов'язаних із виборчим процесом чи процесом референдуму, є те, що строки подання апеляційних скарг на рішення суду першої інстанції не може бути поновлено (ч. 5 ст. 179 КАС).

При вирішенні питання про поновлення строків на апеляційне оскарження суди повинні урахувувати такий аспект принципу верховенства права, як правова визначеність. Остання передбачає повагу принципу остаточності судових рішень (*res judicata*), згідно з яким жодна зі сторін не має права вимагати перегляду остаточного та обов'язкового рішення суду з метою домогтися повторного слухання справи та її нового вирішення. Вищестоящі судові інстанції повинні використовувати свої повноваження щодо перегляду для виправлення судових помилок і неправомірних судових рішень, а не для здійснення нового судового розгляду. Відхилення від цього принципу виправдані, тільки якщо вони потрібні в обставинах істотного і незаперечного характеру [14].

Тим не менш, українські суди не завжди зважають на вказаний аспект принципу верховенства права. Прикладом є Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Пономарьов проти України», у якому встановлено порушення вимог Конвенції у зв'язку з тим, що поновлення строку на апеляцію мало місце після спливу значного періоду часу та з підстав, що не видаються переконливими [15].

Так, національний суд апеляційної інстанції задовольнив заяву сторони у справі (відповідача) з вимогою про поновлення строку на апеляційне оскарження через два роки після його закінчення, обґрунтовану тим, що апелянт через нібито складне економічне становище не мав змоги сплатити державне мито і подати апеляцію вчасно. Дана обставина не знайшла свого документального підтвердження, більше того, не було свідчень того, що відповідач коли-небудь звертався з проханням відстрочити чи розстрочити сплату обов'язкового судового збору, хоча і мав таку можливість згідно із законодавством. Таким чином, незаконно відновивши провадження у справі, апеляційний суд скасував обов'язкове до виконання рішення суду першої інстанції, постановлене на користь позивача, чим позбавив останнього можливості отримати легітимно очікувані кошти.

При цьому Суд визнає, що вирішення питання щодо поновлення строку на оскарження перебуває у межах дискреційних повноважень національних судів, які, однак, не є абсолютними, а їх використання потребує належного обґрунтування. Як поважну причину пропуску строку на оскарження судового рішення, що набуло статусу остаточного, Суд відзначає неповідомлення сторін органами влади про прийняті у їх справі рішення. Проте навіть тоді можливість поновлення не буде необмеженою, оскільки сторони в розумні інтервали часу мають вживати заходів, щоб дізнатись про стан відомого їм судового провадження [16]. Якщо ж сторону взагалі не було повідомлено про судовий розгляд та ухвалене за його результатами рішення, то задоволення її заяви про поновлення строку на апеляційне оскарження остаточного рішення не слід вважати порушенням принципу правової визначеності [17].

Після подання особою апеляційної скарги розпочинається перебіг апеляційного провадження, для якого характерним є етапність здійснення. На першому етапі у строк не більше трьох днів перевіряється відповідність апеляційної скарги встановленим КАС вимогам і постановляється одна із таких ухвал: про відкриття апеляційного провадження; про залишення апеляційної скарги без руху; про повернення апеляційної скарги; про відмову у відкритті апеляційного провадження.

Другим етапом є підготовка справи до апеляційного розгляду. Він полягає у тому, що протягом десяти днів після відкриття апеляційного провадження суд має здійснити низку процесуальних дій, після чого справа призначається до розгляду. До таких дій, що мають забезпечити належний судовий розгляд справи, ч. 1 ст. 190 КАС відносить: 1) з'ясування складу учасників адміністративного процесу; 2) надіслання копій ухвали про відкриття апеляційного провадження особам, які беруть участь у справі, та інших необхідних документів; 3) встановлення строку, протягом якого можуть бути подані заперечення на апеляційну скаргу; 4) з'ясування обставин, на які посилаються особи, що беруть участь у справі, як на підставу своїх вимог і заперечень; 5) пропонування особам, що беруть участь у справі, подати нові докази, на які вони посилаються, або витребування їх за клопотанням особи, що подала апеляційну скаргу, або з власної ініціативи; 6) вирішення письмово заявлених клопотань, а також питання про можливість письмового провадження за наявними у справі матеріалами тощо.

Важливим є відзначити, що усі процесуальні дії, які мають місце на першому і другому етапах апеляційного провадження, здійснюються одноособово суддею-доповідачем, визначеним автоматизованою системою документообігу суду. А вже розглядає і вирішує справу колегія суддів у складі трьох суддів, до якого входить і суддя-доповідач. Такий «розподіл обов'язків» між судьями апеляційного суду дозволяє зменшити навантаження на них та більш оперативно вирішувати питання, пов'язані з апеляційним розглядом справ, не порушуючи при цьому передбачені КАС строки. До речі, у Рекомендації R (95) 5 Комітету міністрів Ради Європи державам-учасникам пропонується вдатися до подібних заходів з метою підвищення ефективності процедур оскарження [7].

До початку розгляду справи апеляційним судом особа, яка подала апеляційну скаргу, має право відкликати її, а друга сторона – визнати апеляційну скаргу обґрунтованою в повному обсязі чи в певній частині. Окрім цього, у апелянта на цьому етапі адміністративного процесу є можливість повністю або

частково відмовитись від своєї скарги. Питання про прийняття такої відмови і закриття апеляційного провадження вирішується в судовому засіданні за участі сторін та інших осіб, які беруть участь у справі. Причому повторне оскарження рішення суду першої інстанції з тих самих підстав не допускається.

Наступний етап апеляційного провадження – апеляційний розгляд справи, який може відбуватися як у судовому засіданні, так і в порядку письмового провадження, за правилами судового розгляду у першій інстанції з урахуванням визначених КАС особливостей. У апеляційній скарзі, а також у запереченнях на скаргу, обов'язково зазначається, чи бажає особа взяти участь у судовому засіданні, чи просить суд розглянути справу за її відсутності.

До особливостей здійснення апеляційного розгляду у судовому засіданні необхідно віднести такі. Після відкриття судового засідання і вирішення клопотань осіб, які беруть участь у справі, суддя-доповідач доповідає в необхідному обсязі зміст оскаржуваного судового рішення, апеляційної скарги та заперечень на неї. У ч. 3 ст. 196 КАС закріплено певну послідовність надання пояснень та участі у судових дебатах під час розгляду справи в апеляційному порядку. Так, спершу слово надається апелянту, але у разі подання апеляційних скарг обома сторонами першим дає пояснення позивач. За ними дають пояснення і виступають у дебатах особи, які приєдналися до апеляційної скарги, а потім – інші особи, які беруть участь у справі.

Неприбуття у судові засідання сторін або інших осіб, які беруть участь у справі, належним чином повідомлених про дату, час і місце апеляційного розгляду, не перешкоджає судовому розгляду справи. У разі неявки у судові засідання осіб, участь яких апеляційний суд визнав обов'язковою, розгляд справи може бути відкладено. Після закінчення перевірки підстав для апеляційного перегляду колегія суддів виходить до нарадчої кімнати для ухвалення судового рішення.

Апеляційний розгляд може відбуватися і без проведення усного судового засідання, а за наявними у справі матеріалами у порядку письмового провадження. Такий розгляд може мати

місце, коли справу можливо вирішити за тими доказами, які були встановлені судом першої інстанції. Окрім цього, як на необхідну обставину у ст. 197 КАС вказується на відсутність клопотань від усіх осіб, які беруть участь у справі, про розгляд справи за їх участю або неприбуття жодної з цих осіб у судові засідання за умови їх належного повідомлення про дату, час і місце його проведення.

Якщо під час письмового провадження суд апеляційної інстанції дійде висновку про те, що справу необхідно розглядати у судовому засіданні, то він приймає відповідне рішення.

Однак щодо розгляду апеляційних скарг на рішення у деяких категоріях справ, постановлених судом першої інстанції у порядку скороченого провадження, КАС встановив виключно письмовий порядок провадження (ч. 7 ст. 183² КАС). Це справи щодо оскарження бездіяльності суб'єкта владних повноважень або розпорядника інформації стосовно розгляду звернення або запиту на інформацію, а також так звані «справи про соціальні виплати».

Апеляційна скарга на постанову суду першої інстанції має бути розглянута протягом одного місяця (ухвалу – протягом п'ятнадцяти днів) з дня постановлення ухвали про відкриття апеляційного провадження. У виняткових випадках апеляційний суд за клопотанням сторони та з урахуванням особливостей розгляду справи може подовжити строк розгляду справи, але не більш як на п'ятнадцять днів.

КАС передбачає і більш скорочені строки при розгляді апеляційних скарг. У справах, пов'язаних із виборчим процесом чи процесом референдуму, скарга стосовно судового рішення, ухваленого до дня голосування, розглядається не пізніше ніж за дві години до початку голосування (ч. 7 ст. 177). Іншим прикладом є справи щодо підтвердження обґрунтованості вжиття суб'єктами владних повноважень заходів реагування під час здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, у яких апеляційний розгляд має бути здійснено у строк не більше трьох днів з дня відкриття відповідного провадження (абз. 2 ч. 11 ст. 183⁶). Такий само строк встановлено для розгляду апеляційної скарги на ухвалу про відмову

в прийнятті позову у справах за зверненнями Служби безпеки України (ч. 7 ст. 183⁴).

У будь-який час до закінчення апеляційного розгляду особи, які беруть участь у справі, а також особи, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їх права, свободи, інтереси чи обов'язки, мають право приєднатися до апеляційної скарги, підтримавши її вимоги. Поки апеляційним судом не винесено рішення у справі, позивач може відмовитися від адміністративного позову, а сторони – врегулювати спір на основі взаємних поступок.

Завершальним етапом апеляційного провадження є ухвалення судового рішення у справі. У залежності від характеру розв'язуваних питань, рішення суду апеляційної інстанції викладаються у формі постанови або ухвали. Якщо суд за наслідками розгляду апеляційної скарги на постанову суду першої інстанції дійде висновку про необхідність її зміни чи прийняття нової постанови у справі, задовольняючи або не задовольняючи при цьому позовні вимоги, він оформлює своє рішення винесенням постанови.

При реалізації інших наданих апеляційному суду повноважень має використовуватись така форма судового рішення, як ухвала. Так, розглянувши скаргу на рішення суду першої інстанції, апеляційний суд постановляє ухвалу в разі:

- 1) залишення апеляційної скарги без задоволення, а постанови або ухвали – без змін;
- 2) зміни ухвали суду першої інстанції;
- 3) скасування ухвали і постановлення нової;
- 4) скасування постанови або ухвали і залишення позовної заяви без розгляду або закриття провадження у справі;
- 5) визнання постанови або ухвали нечинною і закриття провадження у справі;
- 6) скасування ухвали суду, яка перешкоджає подальшому провадженню у справі, і направлення справи для продовження розгляду.

Слід відмежовувати ухвали апеляційного суду, що приймаються для розв'язання процедурних питань, від ухвал, якими вирішуються вимоги апеляційної скарги, оскільки останніми

закінчується розгляд справи і вони викладаються виключно у письмовій формі.

Список використаних джерел

1. Конституція України від 28.06.1996 [Текст] // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 [Текст] // Відом. Верхов. Ради України. – 2005. – № 35–36, 37. – Ст. 446.
3. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) [Текст] : Закон України від 02.06.2016 // Відом. Верхов. Ради України. – 2016. – № 28. – Ст. 532.
4. Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції [Текст] : Закон України від 17.07.1997 // Відом. Верхов. Ради України. – 1997. – № 40. – Ст. 263.
5. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Гарсія Манібардо проти Іспанії» від 15.02.2000 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eurgcourt.in.ua/Article.asp?AIdx=175>.
6. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Белеш та інші проти Чеської Республіки» від 12.11.2002 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-60750#%22itemid%22:%22001-60750%22>].
7. Рекомендація R (95) 5 Комітету міністрів державам-членам щодо введення в дію та поліпшення функціонування систем і процедур оскарження у цивільних і торговельних справах від 07.02.1995 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_153.
8. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Кромбах проти Франції» від 13.02.2001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/SO2515.html.
9. Рішення Конституційного Суду України у справі щодо конституційності положень частини другої статті 171² Кодексу адміністративного судочинства України від 08.04.2015 [Текст] // Офіц. вісн. України. – 2015. – № 32. – Ст. 926.
10. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Подбіельські та ППУ Полпуре проти Польщі» від 26.06.2005 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://hudoc.echr.coe.int/eng#%22itemid%22:%22001-69911%22>.
11. Про судові рішення в адміністративній справі [Електронний ресурс] : постанова Пленуму Вищ. адмін. суду України від 20.05.2013. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v0007760-13>.
12. Рішення Конституційного Суду України у справі щодо конституційності положень частини другої статті 171² Кодексу адміністра-

- тивного судочинства України від 08.04.2015 [Текст] // Офіц. вісн. України. — 2015. — № 32. — Ст. 926.
13. Інформаційний лист Вишого адміністративного суду України «Щодо застосування окремих норм процесуального права під час розгляду адміністративних справ» від 19.05.2010 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v708_760-10.
 14. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Рябих проти Росії» від 24.07.2003 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.echr.ru/documents/doc/new/003.htm>.
 15. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Пономарьов проти України» від 03.04.2008 [Текст] // Офіц. вісн. України. — 2008. — № 37. — Ст. 1273.
 16. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Олександр Шевченко проти України» від 26.04.2007 [Текст] // Офіц. вісн. України. — 2007. — № 80. — Ст. 3007.
 17. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Концевич проти України» від 16.02.2012 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/SOO00395.html.

Е. А. Марченко

Некоторые вопросы регламентации и практики апелляционного пересмотра в административном судопроизводстве

Статья посвящена вопросам регламентации и осуществления апелляционного пересмотра в административном судопроизводстве. В свете предписаний украинского законодательства, положений Конвенции о защите прав человека и основоположных свобод и практики Европейского суда по правам человека исследован вопрос об обязанности государства обеспечить лицу, которое обратилось в суд за защитой, доступ к апелляционной инстанции. Определены круг субъектов, предметы и основания апелляционного обжалования, а также границы и порядок, в соответствии с которыми апелляционные административные суды пересматривают судебные акты. Автор акцентирует внимание на недостатках отдельных норм Кодекса административного судопроизводства Украины, которые содержат правила апелляционного пересмотра, и проблемах их применения.

Ключевые слова: *апелляционное обжалование, апелляционный пересмотр, апелляционное производство, апелляционный административный суд, решение административного суда, административное судопроизводство.*

O. O. Marchenko

Some issues of legal regulation and practice of appellate review within administrative legal proceedings

The article is devoted to research of some issues of legal regulation and practice of appellate review within administrative legal proceedings. The list of judicial acts which may be revised by administrative court of appeal is defined.

The author has drawn a conclusion that appeal proceedings is a facultative stage of administrative legal proceedings during which administrative courts of appeal check legality and validity of judgements of the first instance.

On the basis of analysis of current Ukrainian legislation, the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms 1950 and some decisions of the European Court of Human Rights the question of an obligation of the state to provide to every person access to the court of appeal is investigated.

So, according to the Convention everyone is entitled to a fair and public hearing within a reasonable time by an independent and impartial tribunal established by law. The European court of human rights explains that the right to a fair trial has to be interpreted based on the principle of the rule of law. It means that the state is obliged to guarantee to the participant of lawsuit effective judicial protection. It is obvious that lack of legislatively fixed opportunity to initiate revision of the judgment at least in one more judicial instance significantly limits the right of everyone to effective judicial protection.

Considering a wide range of guarantees of the right to a fair trial, the implementation of the possibility of appeal of the judgement established by the state hasn't to be less effective. Deprivation of courts of appeal of an effective role on review of the judgements of the first instance calls into question accomplishment by the state of the obligations provided by the Convention.

The author pays significant attention to imperfection of prescriptions of Code of the Administrative legal proceedings, which define rules of appeal review, and to the problems of its application by courts. To avoid this practical problem legislator should amend the appropriate legislative prescriptions.

Keywords: *appeal, appellate review, appeal proceedings, administrative court of appeal, judgement, administrative legal proceedings.*

УДК 342.92,342.736

М. І. Белікова, кандидат юридичних наук,
молодший науковий співробітник НДІ дер-
жавного будівництва та місцевого самовря-
дування НАПрН України

Правове регулювання оскарження рішень, дій або бездіяльності органів виконавчої влади в Федеративній Республіці Німеччина та Україні

Стаття присвячена дослідженню нормативних актів Федеративної Республіки Німеччина та України, що регулюють порядок оскарження рішень, дій або бездіяльності органів виконавчої влади з метою виявлення схожих і відмінних положень, та їх аналізу задля можливого запозичення позитивних аспектів для перспективного законодавства.

Ключові слова: досудовий порядок оскарження, скарга, прохання про перегляд, адміністративне оскарження.

Оскарження рішень, дій або бездіяльності є одним із головних прав людини та громадянина у сучасному суспільстві. У Конституції України за громадянином закріплена можливість на власний розсуд обирати спосіб оскарження рішень, дій або бездіяльності органів виконавчої влади. Відповідно до положень Основного Закону громадянин може звернутися за захистом свого порушеного права до суду і таким чином реалізувати своє

право на судове оскарження, або ж до вищестоящего органу у порядку підлеглості, а отже, скористатися правом на адміністративне оскарження.

Питаннями оскарження рішень, дій або бездіяльності органів виконавчої влади та їх законодавчим закріпленням у своїх працях займалися такі вчені, як В. Б. Авер'янов, І. В. Бойко, Т. О. Коломоєць, О. В. Кузьменко, Д. В. Лученко, Р. С. Мельник, О. І. Миколенко, В. П. Тимошук, М. М. Тищенко, А. М. Школик та ін.

Метою статті є здійснення порівняльно-правового аналізу законодавства, що регулює позасудовий порядок оскарження рішень, дій або бездіяльності органів виконавчої влади у Федеративній Республіці Німеччина та Україні задля виявлення позитивних аспектів, які можуть бути використані вітчизняним нормотворцем у майбутньому.

На сьогодні чинним вітчизняним законодавством не передбачено імперативної норми, котра б зобов'язувала скаржника використовувати адміністративний порядок оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень, перш ніж звернутися до суду. Кардинально інший підхід до реалізації громадянином свого права на оскарження існує в багатьох країнах світу, в яких використання досудового порядку вирішення скарг є обов'язковою умовою для звернення до суду. Слід зауважити, що такий досудовий порядок включає в себе не лише оскарження до вищестоящего органу (адміністративне оскарження), а й так зване прохання про перегляд (подання скарги, заперечення до органу, що видав оскаржуваний акт (далі – орган-автор)), звернення до квазісудових установ. У зв'язку з цим необхідним видається здійснення більш детального аналізу процедури досудового урегулювання адміністративно-правових спорів у Федеративній Республіці Німеччина (далі – ФРН), зважаючи на схожість правових систем та враховуючи те, що ФРН є членом Європейського Союзу, до якого вже довгий час прагне увійти й Україна.

Позовному провадженню у Німеччині (тобто подання позову про скасування адміністративного акта до суду) обов'язково передує процедура оскарження цього акта до державних органів (оскарження акта в адміністративному порядку).

Перш, ніж перейти до характеристики можливих способів оскарження (зокрема й адміністративного) акта органу влади, необхідно надати визначення останньому. Відповідно до § 35 Закону про адміністративну процедуру 1975 р. (Administrative Procedure Act (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVfG)) адміністративним актом визнається кожне розпорядження, рішення або інший суверенний захід, якого вживає орган влади для врегулювання окремого випадку у сфері публічного права і який має безпосередню, спрямовану назовні правову дію [1]. Вищезгаданий Закон досить детально регулює порядок підготовки та прийняття адміністративного акта, проте порядок його оскарження закріплений у Законі поперехово і встановлений § 79 та § 80. Так, у § 79 говориться про те, що «для формальних засобів правового захисту проти адміністративних актів діють положення Адміністративно-процесуального кодексу і прийняті для його виконання правові норми, якщо законом не буде передбачено інше; в іншому застосовуються положення цього закону». Тобто § 79 є бланкетною нормою права та відсилає до положень Адміністративно-процесуального кодексу (далі – АПК ФРН), котрі регулюють так зване попереднє провадження, що є обов'язковим перед зверненням до адміністративного суду, така вимога міститься у § 68 АПК ФРН і є загальним правилом, з якого все ж таки існують винятки. Так, попереднє провадження не здійснюється, якщо це передбачено законом, або ж якщо:

1) адміністративний акт виданий вищим федеральним адміністративним органом або одним із вищих органів земель, за винятком тих випадків, коли перевірка у попередньому провадженні прямо передбачена законом;

2) постанова про усунення недоліків або постанова по запереченню вперше містить обтяження [2].

У всіх інших випадках повинно проводитися попереднє провадження, яке починається з подання заперечення, що є аналогом вітчизняної адміністративної скарги. Заперечення має бути заявлено протягом місяця після того, як адміністративний акт був оголошений заявнику, у письмовій формі або усно при занесенні в протокол в адміністративному органі, що видав цей адміністративний акт. Термін вважається дотриманим також

у разі звернення із запереченням до адміністративного органу, який повинен видати постанову по запереченню.

Перебіг строку для оскарження, тобто подання заперечення, починається лише в тому випадку, якщо заявнику в письмовій або електронній формі було роз'яснено порядок оскарження, а також вказаний адміністративний орган, у якому можливе таке оскарження, його місцезнаходження та обов'язкові до дотримання терміни. Якщо ж роз'яснення не було надано або надано в неправильній формі, то оскарження рішення (акта) допускається лише протягом року з моменту його доставки, прийняття до провадження або оголошення, за винятком тих випадків, коли оскарження було неможливим до закінчення року внаслідок непереборної сили, або якщо раніше була роз'яснена неможливість оскарження в письмовій або електронній формі. Однак, якщо хто-небудь не зі своєї вини був позбавлений можливості дотриматися встановленого законом строку, то за його клопотанням право на подання заперечення може бути поновлено. Заява про поновлення повинна бути подана протягом двох тижнів після відпадання причин затримки. Факти, що послужили підставою для подання клопотання, мають бути зазначені в ньому або в ході провадження за клопотанням. Необхідно враховувати, що через рік з моменту закінчення пропущеного строку подання клопотання не допускається, за винятком, якщо заяву не могло бути подано до закінчення року внаслідок обставин непереборної сили.

Таким чином, заперечення може подаватися в усній та письмовій формі, за загальним правилом, в місячний строк після прийняття оскаржуваного акта, строк подання може бути поновлений у разі наявності причини затримки або ж непереборної сили. У зв'язку з цим доцільним вважається зауваження щодо відсутності в чинному законодавстві України, порівняно з законодавством ФРН, положень стосовно умов, за яких перебіг строку подання скарги на рішення органів виконавчої влади може бути поновлено. До таких підстав можна віднести обставини непереборної сили (стихійні лиха, катастрофи, епідемії, епізоотії), а також хворобу заявника, перебування заявника за кордоном (більше трьох місяців) та ін.

Заперечення може бути подано до:

1) адміністративного органу вищої інстанції в ієрархії органів влади відносно органу – автора адміністративного акта, якщо законом не визначено інший вищий адміністративний орган;

2) адміністративного органу, що видав адміністративний акт, якщо адміністративним органом наступної інстанції є вищий федеральний або вищий адміністративний орган землі [2].

Законом може бути встановлено, що до компетенції адміністративного органу – автора адміністративного акта входять повноваження щодо винесення висновків за результатами розгляду заперечення. Тобто у ФРН існує так зване «прохання про перегляд», зауважимо, що такий спосіб оскарження рішень органів влади існує і в деяких країнах на теренах пострадянського простору, наприклад, у Республіці Молдова (Закон Республіки Молдова «Про подання петицій») [3]. Слід також враховувати, що крім органу – автора адміністративного акта та вищестоящого органу, заперечення можуть бути розглянуті комітетами чи консультативними радами, що створюються при адміністративному органі.

За результатами розгляду заперечення уповноважений орган складає висновок, що повинен бути обґрунтованим, мати роз'яснення щодо порядку його оскарження та вручений зацікавленим особам. Вручення здійснюється в силу службових обов'язків у відповідності до приписів Закону «Про порядок доставки документів адміністративним органам». У висновку за результатами розгляду заперечення також визначається, хто несе витрати. Порядок відшкодування витрат у попередньому провадженні, як не дивно, регулюється нормами Закону «Про адміністративну процедуру», а не АПК ФРН. Тож, відповідно до положень згаданого Закону, якщо заперечення є успішним, носій права, орган влади якого видав оскаржений адміністративний акт, повинен відшкодувати особі, що звернулась із запереченням, необхідні витрати, що відповідні меті правового переслідування або правового захисту. Якщо ж заперечення не мало успіху, то в свою чергу особа, яка його подала, повинна відшкодувати органу влади, який видав оскаржений адміністративний акт, необхідні витрати, що відповідні меті правового

переслідування або правового захисту. Це правило не застосовується, якщо заперечення подається проти адміністративного акта, який був прийнятий в рамках: 1) існуючих чи колишніх публічно-правових службових або офіційних відносин; 2) існуючого чи колишнього передбаченого законом службового обов'язку або діяльності, яка може виконуватися замість передбаченого законом службового обов'язку [1].

Витрати, які виникли з вини особи, яка має право на відшкодування, несе вона сама, а вина представника дорівнюється вині особи, яку він представляє.

Гонорари та витрати адвоката або іншого уповноваженого в попередньому провадженні відшкодовуються, якщо його залучення було необхідним. Орган влади, який прийняв рішення щодо витрат, за заявою встановлює суму витрат, які відшкодовуються; якщо таке рішення прийняв комітет або комісія, то визначення витрат належить органу влади, при якому створений комітет або комісія. Рішенням про визначення коштів встановлюється також, чи було необхідним залучення адвоката або іншого уповноваженого [1].

Тобто, виходячи з положень Закону «Про адміністративну процедуру», можна стверджувати, що у ФРН витрати, понесені сторонами внаслідок розгляду заперечення, можуть нести як заявник, так і адміністративний орган. До того ж рішення про суму витрат, а також їх стягнення приймає адміністративний орган, що здійснював попереднє провадження. Такі приписи німецького законодавства досить помітно відрізняються від вітчизняних, оскільки в Україні всі витрати, пов'язані із провадженням за адміністративною скаргою, підлягають визначенню та стягненню лише судом. Окрім цього, на сьогодні, відповідно до норм, встановлених Законом України «Про звернення громадян», особа може бути зобов'язана відшкодувати збитки лише в тому разі, якщо вона подала завідомо неправдиві відомості у скарзі, на відміну від ФРН [4]. Такий стан справ можна розглядати як в негативному, так і в позитивному аспекті. До негативних моментів віднесемо: 1) велику кількість скарг, які є завідомо неправдивими, що створюють додаткове навантаження на органи влади та можуть спричинити неякісний розгляд

звернення; 2) пов'язані із цим витрати з державного бюджету. До числа позитивних аспектів включимо відсутність у заявників побоювань нести матеріальні збитки у разі незадоволення їх скарги, внаслідок чого громадяни будуть частіше реалізовувати своє право на адміністративне оскарження, тим самим стимулюючи органи виконавчої влади здійснювати свої повноваження у межах принципу законності. На нашу думку, використання досвіду ФРН щодо відшкодування шкоди за результатами розгляду скарги може бути застосоване в Україні після проведення цілої низки заходів спрямованих на укріплення та реалізацію принципів адміністративного оскарження, що функціонують у розвинених правових державах.

Ще однією цікавою особливістю попереднього провадження у ФРН є «відкладальна» дія заперечення. Проте «відкладальна» дія не застосовується тільки:

- 1) при витребуванні сплати державних платежів і витрат;
- 2) у разі невідкладних розпоряджень та заходів, що вживаються працівниками виконавчого органу поліції;
- 3) в інших випадках, передбачених федеральним законом або законом землі для права на її території, зокрема, щодо заперечень третіх осіб проти адміністративних актів, які стосуються інвестицій або створення робочих місць. Землі можуть також встановлювати, що засоби оскарження не мають «відкладальної» дії, якщо вони спрямовані проти заходів, прийнятих землями в ході примусового виконання розпорядчих адміністративних актів у відповідності до федерального законодавства;
- 4) у випадках, коли негайне виконання особливо необхідне в інтересах суспільства або в інтересах учасника, що переважають над інтересами того адміністративного органу, який видав адміністративний акт. У цьому випадку особливий інтерес у негайному виконанні адміністративного акта повинен бути обґрунтований у письмовій формі. Особливе обґрунтування не вимагається, якщо адміністративний орган у разі виникнення ризику затягування виконання, зокрема, загрози заподіяння шкоди життю, здоров'ю або власності, виходячи з публічних інтересів у превентивному порядку приймає так звані надзвичайні заходи [2].

Таким чином, подання заперечення на адміністративний акт, за загальним правилом, призупиняє його дію. Про необхідність запровадження такого правила в Україні неодноразово наголошували науковці, наприклад В. П. Тимошук. Дослідник пропонує встановлення загального правила про автоматичне зупинення виконання адміністративного акта фактом подання скарги в адміністративному порядку. Також вчений обґрунтовує доцільність закріплення в законодавстві випадків або категорії справ, коли загальне правило не діє і допускається негайне виконання адміністративного акта [5, с. 115–117]. Така пропозиція заслуговує на підтримку та схвалення.

У рамках дослідження необхідно висвітлити також питання, що стосується результатів розгляду заперечення на адміністративний акт у ФРН. Так, адміністративний орган, що уповноважений розглядати заперечення та приймати за ним рішення, може або ж задовольнити його, відхилити, або ж взагалі винести рішення, у результаті якого становище заявника буде погіршено у порівнянні з актом, що оскаржується. Слід підкреслити, що правило, за яким становище заявника може бути погіршено, закріплене не лише у законодавстві ФРН, а також і в інших європейських країнах, наприклад у Польщі, оскільки пріоритет надається принципу законності та захисту публічних інтересів. Щоб скаржник не відчував себе беззахисним у такій ситуації, у нього є гарантоване право відмовитись від розгляду скарги та відкликати її [6]. Мабуть, керуючись світовим досвідом з цього питання та поодинокими випадками у законодавстві України, в яких міститься можливість погіршення становище скаржника, вже згаданий нами раніше у дослідженні В. П. Тимошук наполягає на необхідності передбачити загальне правило, за яким погіршення становища скаржника не допускається, оскільки, на його думку, українці лише навчаються захищати свої права [7, с. 80]. Ми ж, навпаки, вважаємо, що використання досвіду ФРН та Польщі з цього приводу у вітчизняному законодавстві буде доречним. Теза В. П. Тимошука, що громадяни України лише навчаються захищати свої права, не є, на наше переконання, досить вагомим аргументом, оскільки навіть у випадку погіршення становища скаржника ніхто не може позбавити його права на судове оскарження адміністративного акта.

Із зазначеного вище огляду законодавства стосовно адміністративного оскарження рішень органів влади випливає висновок про те, що досудовий порядок оскарження в цих країнах є обов'язковим на шляху до судового. Існування правила обов'язкового проходження адміністративного порядку оскарження до звернення до суду обґрунтовується метою ощадливого використання судових та адміністративних ресурсів, забезпечення автономності та відповідальності адміністративних органів шляхом надання їм можливості виправляти власні помилки і здобути більшого авторитету, або примусити сторони поважати процедуру адміністративного вирішення спорів [8, с. 204]. Встановлення адміністративного оскарження обов'язковою передумовою для звернення до суду дозволяє також вирішити проблему паралельного судового та адміністративного оскарження одного рішення. Адже сьогодні, в Україні, цілком реальною є ситуація, коли одна особа оскаржує адміністративний акт в адміністративному порядку, а інша – той самий акт – у судовому [7, с. 70]. На нашу думку, як і на думку багатьох учених, є досить аргументів на користь того, щоб поєднувати і взаємно збагачувати обидві форми правового захисту: судову й адміністративну. До прямих переваг адміністративного оскарження над судовим можна віднести його оперативність, меншу формалізованість та економічність, адже воно дешевше для скаржника та держави.

Слід підкреслити, що досудовий порядок оскарження у ФРН включає в себе не лише адміністративне оскарження, а й «перегляд» адміністративного акта тим органом, що його видав. Для України така практика не є поширеною. Можливо, це зумовлено побоюванням законодавця щодо існування в такому випадку необ'єктивності та упередженості органу під час розгляду скарги. Однак у цьому плані слід погодитися із М. Я. Масленниковим, який стверджує, що розгляд скарг в органі – авторі акта (у поєднанні з підвищеною персональною відповідальністю його керівника за помилковий і необ'єктивний розгляд скарги) є стимулюючим засобом, бо цей орган повинен усунути власні помилки або допущені ним самим порушення закону. Тим самим у нього буде формуватися зацікавленість у зменшенні

обсягу своєї роботи [9]. Отже, введення попередньої процедури звернення до органу – автора акта дозволить сторонам спірних адміністративних правовідносин вже на досудовій стадії якщо не вирішити суперечку, то більш чітко позначити свої правові позиції, підготувати необхідну доказову базу.

Здійснивши аналіз положень нормативно-правових актів Федеративної Республіки Німеччина, що регулюють порядок оскарження рішень, дій або бездіяльності органів виконавчої влади, можна стверджувати про виявлення позитивних аспектів, що слід імплементувати у вітчизняне законодавство у цій сфері. Це такі, як обов'язковість досудового оскарження, «прохання про перегляд», «відкладальна» дія скарги та ін.

Список використаних джерел

1. Administrative Procedure Act (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVfG) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.iuscomp.org/gla/statutes/VwVfG.htm>.
2. Code of Administrative Court Procedure [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.gesetze-internet.de/englisch_vwgo/englisch_vwgo.html#p0322.
3. Про подачу петицій [Електронний ресурс] : Закон Республіки Молдова від 19.07.1994 № 190. – Режим доступу: <http://www.lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&land=2&id=313313>.
4. Про звернення громадян [Електронний ресурс] : Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/393/96-вр>.
5. Тимошук, В. П. Деякі недоліки правового регулювання розгляду звернень громадян [Текст] / В. П. Тимошук // Бюл. М-ва юстиції України. – 2006. – № 4 (54). – С. 113–122.
6. Кодекс адміністративного провадження Республіки Польща [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://decentralization.in.ua/kodeks-administrativnogo-provadhennya-zakon-vid-14-cherwnya-1960-r/>.
7. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України [Текст] / автор-упоряд. В. П. Тимошук. – К. : Факт, 2003. – 496 с.
8. Бернхем, В. Вступ до права та правової системи США [Текст] / В. Бернхем. – К. : Україна, 1999. – 554 с.

9. Масленников, М. Я. Вопросы правового регулирования обращений граждан в сфере исполнительной власти [Текст] / М. Я. Масленников // Институты административного права России. — М., 1999. — С. 188—199.

М. И. Беликова

Правовое регулирование обжалования решений, действий или бездействия органов исполнительной власти в Федеративной Республике Германия и Украине

Статья посвящена исследованию нормативных актов Федеративной Республики Германия и Украины, регулирующих порядок обжалования решений, действий или бездействия органов исполнительной власти с целью выявления схожих и отличных положений и их анализа для возможного заимствования положительных аспектов для перспективного законодательства.

Ключевые слова: досудебный порядок обжалования, жалоба, просьба о пересмотре, административное обжалование.

M. I. Bielikova

Legal regulation of appeals against decisions, actions or inaction of executive authorities in the Federal Republic of Germany and Ukraine

The article is devoted to the normative acts of the Federal Republic of Germany (Administrative Procedure Act, Code of Administrative Court Procedure) and Ukraine (Law of Ukraine «On citizens' appeals») that governing the procedure for appealing against decisions, actions or inaction of Executive authorities with the aim of identifying similar and different provisions and their analysis with a view to a possible borrowing of positive aspects for the prospective legislation.

Analysis of legislation of Germany, that regulates the sphere of pre-trial procedure of appeal, testifies to the presence of his certain advantages above domestic. These advantages include: the existence of a mechanism «request for review», gone into detail order of consideration of administrative complaint, establishment of list of «valid reasons» of key-in of term on an appeal (force majeure (natural disasters, catastrophes, epidemics, epizootic diseases) and the illness of the applicant and others), clearly certain variants of decision of complaint and maintenance of decision after a complaint and other.

The Constitution of Ukraine set up the opportunity for citizen to elect on the discretion the method of appeal of decisions, actions or inactivity of executive bodies. Having regard to the excessive overload of courts by administrative cases having regard to speed and economy of administrative procedure of appeal of decisions, actions or inactivity of executive bodies it is marked a necessity of fixing for the legislation of Ukraine of procedure of address to the organ – author of act and obligatory previous appeal at least for the certain categories of administrative cases.

It is in addition, talked about expedience of establishment of possibility of worsening of state complainant and especially order of compensation of charges on of administrative procedures.

Keywords: *pre-trial appeal procedure, complaint, request for review, administrative appeal.*

УДК 347.122(477)

Т. В. Дуденко, асистент кафедри цивільного права № 1 Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Система засобів охорони прав на культурні цінності

У статті на підставі аналізу норм міжнародного права та положень національного законодавства досліджуються засоби захисту прав на культурні цінності як об'єкти цивільних правовідносин. Стверджується, що охорона прав на культурні цінності являє собою доволі складну систему засобів, яка складається з двох рівнів: міжнародного та національного. Національний рівень охорони прав на культурні цінності водночас передбачає симбіоз різноманітних публічно-правових та приватноправових засобів охорони, який включає в себе також низку підрівнів, зокрема загальні засоби охорони культурних цінностей; цивільно-правові, які включають у себе різноманітні засоби приватного характеру; спеціальні, передбачені по відношенню окремих категорій культурних цінностей.

Ключові слова: культурні цінності, охорона прав на культурні цінності, об'єкти цивільних прав, охоронний договір, охоронне зобов'язання.

Останнім часом прослідковується тенденція збільшення кількості правочинів, які вчиняються стосовно культурних цінностей. Водночас специфіка таких об'єктів цивільних прав, яка зумовлена їх особливим значенням для суспільства, передбачає

певні особливості щодо їх охорони з боку держави. Остання обставина зумовлює великий інтерес до наукових досліджень правових засобів охорони прав на культурні цінності.

Окресленим проблемам свого часу присвячувались роботи таких вчених-цивілістів, як М. М. Богуслаєв, О. В. Бушманова, О. А. Меньська, Б. В. Ніколаєв, О. П. Сергєєв та ін. Разом із тим питання належної охорони та захисту прав на культурні цінності залишається остаточно не вирішеним у науці цивільного права, що зумовлює актуальність подальших досліджень відповідних проблем на сторінках юридичної літератури.

Метою цієї статті є аналіз існуючих у законодавстві засобів охорони прав на культурні цінності, а також пошук шляхів підвищення її ефективності.

Охорона прав на культурні цінності являє собою доволі складну систему засобів, яка складається з двох рівнів: міжнародного та національного. Як відзначає М. М. Богуславський, міжнародна охорона культурних цінностей – це одна з найгостріших проблем, яка все більше хвилює людство [1, с. 55]. Під терміном «міжнародна охорона культурних цінностей» в юридичній літературі розуміється сукупність міжнародно-правових норм, що передбачають співпрацю держав у справі збереження та використання цих цінностей; міжнародні заходи, покликані уберегти пам'ятники від руйнування, загибелі та грабежу як під час війни, так і в мирні дні; створення сприятливих умов для обміну культурними цінностями різних народів [2, с. 7].

Міжнародне співтовариство визначило ряд основних напрямів нормативного та організаційного забезпечення охорони культурних цінностей. Першим напрямом стало визначення основних стандартів державної політики, спрямованої на збереження культурних цінностей для майбутніх поколінь. Основну роль у розвитку даного напрямку відіграє Організація Об'єднаних Націй з питань освіти, науки і культури (ЮНЕСКО). ЮНЕСКО «ставить собі завданням сприяти зміцненню миру і безпеки, сприяючи співробітництву народів шляхом освіти, науки і культури, в інтересах забезпечення загальної поваги до справедливості, законності, прав людини і основних свобод, проголошених у Статуті Організації Об'єднаних Націй, для всіх

народів, незалежно від раси, статі, мови чи релігії» (п. 1 ст. 1) [3].

Найбільш важливими міжнародно-правовими актами, які носять загальний характер, є Рекомендація про охорону культурної і природної спадщини в національному плані і Конвенція про охорону всесвітньої культурної і природної спадщини, прийняті на 17-й сесії ЮНЕСКО 16 листопада 1972 р. (далі – Конвенція 1972 р.). Основний зміст Конвенції 1972 р. складають заходи з надання міжнародної допомоги [4].

Конвенція 1972 р. зробила значний внесок у розвиток міжнародно-правових норм про охорону культурних цінностей у мирний час. Водночас нею мало уваги приділено питанням відповідальності держав за заподіяння шкоди культурному надбанню інших народів, а також зобов'язанням, які могли б прийняти на себе держави для запобігання руйнування культурних цінностей, усунення небезпек, які їм загрожують.

Питаннями охорони культурних цінностей займаються також різні міжнародні неурядові організації, що здійснюють тісну співпрацю з ЮНЕСКО. Серед них слід виділити Міжнародну раду з питань пам'яток і визначних місць (ІКОМОС), Міжнародну раду музеїв (ІКОМ), Міжнародну спілку архітекторів (МСА), Міжнародний союз офіційних туристичних організацій (МСОТО).

Велике значення у справі забезпечення загальної охорони культурних цінностей має діяльність Ради Європи, в рамках якої була прийнята Європейська культурна конвенція 1954 р., Конвенція про охорону археологічної спадщини 1992 р., Конвенція про охорону архітектурної спадщини Європи 1985 р. та інші найважливіші міжнародні документи.

У квітні 1970 р. були розроблені «етичні правила придбання» експонатів, відомі як «Етичний кодекс ІКОМ», який містить ряд рекомендацій, спрямованих на попередження незаконної торгівлі творами мистецтва, але він не носить обов'язкового характеру. Журнал «Новини ІКОМ» публікує докладні відомості про вкрадені цінності і адреси, куди їх слід повернути у разі виявлення. Восьмим Конгресом ООН з попередження злочинності та поведження з правопорушника-

ми, що відбувся в Гавані в 1990 р., був прийнятий Типовий договір про попередження злочинів, пов'язаних із посяганням на культурну спадщину народів у формі рухомих цінностей [5].

Базуючись на аналізі вищевказаних міжнародних актів, можна виокремити такі принципи міжнародної охорони культурних цінностей:

- визнання шкоди, заподіяної культурним цінностям кожного народу, як шкоди, заподіяної культурній спадщині всього людства;

- охорона і захист культурних цінностей повинні бути організовані заздалегідь, ще у мирний час, з прийняттям відповідних як міжнародних, так і національних норм, оскільки їх виконання потребує вироблення відповідних заходів з їх реалізації;

- кожна держава несе відповідальність за збереження культурних цінностей, які знаходяться на її території, у т. ч. прийнятих на зберігання від іншої держави, тобто незмінність їх фізичного стану шляхом застосування заходів комплексного характеру, зокрема, охорони культурних цінностей від шкідливих зовнішніх проявів та протиправних посягань, що можуть мати наслідком їх пошкодження чи втрату;

- жодні зміни у формі державного устрою, зміни уряду, який здійснив передання на зберігання в іншу країну, не повинні впливати на вирішення питання про повернення культурних цінностей до країни походження;

- встановлення контролю за виконанням заходів відповідальності за порушення положень, що стосуються міжнародної охорони культурних цінностей.

- Національний рівень охорони прав на культурні цінності, у свою чергу, передбачає симбіоз різноманітних публічно-правових та приватноправових засобів охорони. Він включає в себе також низку підрівнів:

- загальні засоби охорони культурних цінностей;

- цивільно-правові, які включають у себе різноманітні засоби приватного характеру;

- спеціальні, передбачені по відношенню до окремих категорій культурних цінностей.

Загальні засоби охорони передбачені по відношенню до всіх культурних цінностей, що знаходяться на території України. Вони спрямовані на забезпечення нормального функціонування суспільних відносин, що виникають стосовно культурних цінностей, включаючи забезпечення їх схоронності.

Разом із тим, як відмічає О. В. Бушманова, охорона культурних цінностей має міжгалузевий характер: засоби охорони містяться у різних видах законодавства – кримінальному, адміністративному, земельному и т. д. Значна частина правових норм, присвячених охороні досліджуваних об'єктів, знаходиться й у цивільному законодавстві. При цьому сукупність цивільно-правових засобів охорони прав на культурні цінності вчена пропонує поділити на дві групи: у першій – культурні цінності виступають як об'єкти права власності, а в другій – зобов'язальних праввідносин [6, с. 77].

Аналіз чинного цивільного законодавства у поєднанні з низкою спеціальних нормативно-правових актів, в галузі охорони культурних цінностей дозволяє дійти висновку, що цивільно-правова охорона культурних цінностей включає всю сукупність цивільно-правових засобів, спрямованих на забезпечення схоронності цінностей: закріплення існуючих відносин власності на культурні цінності, регламентацію здійснення чинних та набуття нових прав. Вагому роль виконують превентивні способи охорони, що мають на меті запобігти загибелі або псуванню культурних цінностей, а в деяких випадках – відшкодувати заподіяну ним шкоду: припинення безгосподарного поводження з культурними цінностями, визнання недійсними вчинених з ними правочинів, покладання обов'язку по відновленню цінностей в первинний стан, припинення діяльності, що створює загрозу існування нерухомої історико-культурної цінності або центрам зосередження культурних цінностей, тощо.

Важливим цивільно-правовим засобом охорони прав на культурні цінності виступає насамперед закріплений на законодавчому рівні комплекс вимог щодо укладення правочинів стосовно культурних цінностей. У цьому випадку мова йде про наявність у цивільному законодавстві спеціальних вимог щодо

форми, змісту, а також порядку вчинення правочинів, об'єктом яких виступають культурні цінності.

Особливе місце в системі цивільно-правових засобів охорони прав на культурні цінності слід відвести також охоронним зобов'язанням. У цьому контексті варто відзначити, що необхідно розмежовувати «зобов'язання по збереженню культурних цінностей» та «охоронні зобов'язання».

Під «зобов'язаннями по збереженню культурних цінностей» слід розуміти ті вимоги, які пред'являються до використання культурної цінності. Тобто, «беручи на себе зобов'язання щодо збереження об'єкта», власник погоджується з його використанням відповідно до встановлених вимог. Зазначене зобов'язання охоплює в собі сукупність вимог до збереження культурної цінності, що включають умови доступу до неї, порядок і терміни проведення реставраційних, ремонтних та інших робіт щодо її збереження (якщо мова йде про об'єкт культурної спадщини), а також інші вимоги, що забезпечують збереження об'єкта, обов'язкові для осіб – власників культурних цінностей, а також осіб, кому такі цінності передані у користування.

Що стосується терміна «охоронне зобов'язання», то мова йде про документ, в якому безпосередньо фіксуються вищезазначені вимоги по збереженню культурної цінності. Вітчизняне законодавство, визначаючи «охоронне зобов'язання», оперує поняттям «охоронний договір».

Відповідно до ст. 23 Закону України «Про охорону культурної спадщини» всі власники пам'яток, щойно виявлених об'єктів культурної спадщини чи їх частин або уповноважені ними органи (особи) незалежно від форм власності на ці об'єкти зобов'язані укласти з відповідним органом охорони культурної спадщини охоронний договір. При передачі пам'ятки, щойно виявленого об'єкта культурної спадщини чи її (його) частини у володіння, користування чи управління іншій особі істотною умовою договору про таку передачу є забезпечення особою, якій передається пам'ятка, щойно виявлений об'єкт культурної спадщини чи її (його) частина, збереження пам'ятки, щойно виявленого об'єкта культурної спадщини чи її (його) частини відповідно до вимог цього Закону та умов охоронного

договору, укладеного власником або уповноваженим ним органом (особою) з відповідним органом охорони культурної спадщини.

Таким чином, охоронне зобов'язання – це договір, який укладається між власником культурної цінності та уповноваженим органом державної влади та містить зобов'язання власника по збереженню цінності.

Порядок укладання охоронних договорів встановлений постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2001 р. № 1768 [7]. Аналіз норм законодавства дозволяє дійти висновку, що в охоронному договорі мають міститися вимоги забезпечення збереження об'єкта культурної спадщини. Зазначені вимоги конкретизуються на підставі актів огляду технічного стану об'єкта, актів поточного огляду стосовно виду нерухомого майна (будівлі – об'єкта культурної спадщини цілком, частини будівлі – об'єкта культурної спадщини – окремих житлових або нежитлових приміщень). Цікавим у цьому договорі є те, що зміст охоронних зобов'язань становлять лише обов'язки власника об'єкта культурної спадщини. Всі передбачені заходи відповідальності покладаються також тільки на власника.

Досліджуючи такий вид засобів охорони прав на культурні цінності, як охоронне зобов'язання, не можна оминати увагою й питання про його правову природу. Слід відзначити, що в юридичній літературі відсутня одностайна позиція щодо цього питання. Можна виокремити принаймні три позиції. Згідно з першою, охоронне зобов'язання слід розглядати як сукупність покладених на власника адміністративних обов'язків. Згідно з другою охоронне зобов'язання носить виключно цивільно-правовий характер. Третя позиція ґрунтується на відсутності будь-яких додаткових адміністративних обов'язків або цивільно-правових зобов'язань [8, с. 124].

Так, зокрема, В. А. Ойгензіхт вказує, що обов'язки осіб, які видали охоронні зобов'язання, незважаючи на їх імперативний характер, не мають під собою адміністративної основи, оскільки не впливають з адміністративних відносин органів охорони і користувачів (власників) пам'ятників, а ґрунтуються на ци-

вільно-правовому договорі (оренди, безоплатного користування) або суб'єктивному цивільному праві власності. У зв'язку з цим автором був зроблений висновок про те, що охоронне зобов'язання являє собою нетипове цивільно-правове зобов'язання [9, с. 3].

Погоджуючись з наведеною думкою про цивільно-правову природу цих відносин, відзначимо, що концепція зобов'язання щодо збереження об'єкта культурної спадщини як обмеження (обтяження) права власності на нього, що знайшло відображення у вітчизняному законодавстві, на нашу думку, найбільшою мірою відображає сутність досліджуваних нами відносин.

Окремим важливим засобом охорони прав на культурні цінності виступає також встановлений у законі особливий правовий режим їх вивезення за межі України. Відповідно до Закону України «Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей», вивозом культурних цінностей визнається фактичне переміщення юридичними чи фізичними особами з будь-якою метою через митний кордон України культурних цінностей з території України без зобов'язання їх зворотного ввезення в Україну.

Стосовно можливості вивезення культурних цінностей з України, то відповідно до положень вищезазначеного Закону такі цінності можуть бути поділені на дві групи. До першої групи відносяться ті цінності, вивезення яких з території України заборонено. Відповідно до ст. 14 Закону такими є культурні цінності: а) занесені до Державного реєстру національного культурного надбання; б) включені до Національного архівного фонду; в) включені до Музейного фонду України. До другої групи належать культурні цінності, вивезення яких може здійснюватися на підставі свідоцтва про право вивезення культурних цінностей, яке видається за клопотанням їх власника, після проведення обов'язкової державної експертизи.

Єдиною категорією культурних цінностей, щодо вивезення яких не передбачено обов'язкової процедури отримання свідоцтва, відповідно до Закону, визначені особисті нагороди, на які є орденські книжки або нагородні посвідчення.

Практика застосування розглянутих вище норм показує, що процес вивезення будь-яких культурних цінностей з України на

сьогодні є істотно ускладненим, що створює значні обмеження у здійсненні правомочностей власників щодо користування та розпорядження належними їм культурними цінностями. У цьому зв'язку останнім часом великої актуальності набуває питання про те, наскільки виправдане встановлення таких жорстких обмежень?

У законодавстві зарубіжних країн передбачаються різні норми, що стосуються ввезення та вивезення культурних цінностей [10, с. 553]. Так, в Італії діють досить жорсткі обмеження на вивезення культурних цінностей. У цій країні існує повна заборона на вивіз певних античних творів мистецтва, власники яких зобов'язані не тільки інформувати владу про їх місцезнаходження, а й повідомляти про зміну його в межах Італії. Для культурних цінностей, що належать державі, корпораціям публічно-правового характеру встановлено абсолютну заборону вивозу. Ведеться реєстр особливо важливих культурних цінностей, щодо яких встановлено заборону вивезення. До нього внесено приблизно 36 млн культурних цінностей.

Для інших культурних цінностей, щодо яких подається клопотання про видачу дозволу на вивезення, передбачається право викупу їх державою. Вільне відчуження таких цінностей та їх експорт можливі лише в тому випадку, якщо держава протягом двох місяців не скористається зазначеним правом. Без експортної ліцензії можуть вивозитися твори сучасних авторів або створені не раніше ніж 50 років тому.

У Німеччині, навпаки, діє система, яку умовно можна назвати «системою реєстрації». Всі художні твори та інші культурні цінності (включаючи архівні матеріали), вивезення яких буде розглядатися як «непоправна втрата для німецької культурної спадщини», повинні бути занесені в «Перелік культурних цінностей, що є національним надбанням». Дозвіл на вивезення зазначених цінностей дається на основі експертного висновку. Без дозволу такі цінності не можуть вивозитися.

В Іспанії діє Закон 1985 р. про історичне надбання. Вивезення предметів, які відносяться до історичного надбання (в це поняття входять також предмети документального та бібліографіч-

ного надбання), створених більше 100 років тому, заборонено. Іспанський уряд забороняє вивезення будь-яких витворів мистецтва, яким більше 100 років, якщо на думку спеціальної комісії Міністерства культури це нанесе шкоду художньому, історичному, археологічному, документальному чи етнологічному надбанню. Якщо комісія забороняє вивезення цінності, уряд має право на придбання її за ціною, визначеною комісією та погодженою із власником.

У Великій Британії діє дещо інша система. Велика Британія входить до числа країн, що є світовими центрами торгівлі творами мистецтва. Досить згадати про те, що саме в цій країні знаходяться штаб-квартири таких всесвітньо відомих аукціонних будинків, як Sotheby's і Christie's. За англійським законодавством стосовно деяких творів, ціна яких перевищує межу допустимої вартості, потрібна індивідуальна ліцензія на вивезення. Якщо предмет не відповідає певним критеріям, в його вивезенні може бути відмовлено. Якщо державний музей протягом шести місяців не придбає такий предмет за ринковою ціною, вважається, що він може бути вивезений за територію держави [1, с. 168–177].

Таким чином, аналіз зарубіжного законодавства, яке регулює процедуру вивезення культурних цінностей, дозволяє нам стверджувати про необхідність лібералізації вітчизняного законодавства з цього питання, оскільки існуюча на сьогодні в Україні процедура вивезення культурних цінностей за кордон суттєво обмежує власників культурних цінностей у здійсненні належних їм правомочностей з користування та розпорядження культурними цінностями.

Список використаних джерел

1. Богуславский, М. М. Культурные ценности в международном обороте: правовые аспекты [Текст] / М. М. Богуславский. — М. : Юрист, 2005. — 427 с.
2. Богуславский, М. М. Международная охрана культурных ценностей [Текст] / М. М. Богуславский. — М. : Междунар. отношения, 1979. — 192 с.

3. Статут Організації Об'єднаних Націй з питань освіти, науки і культури (ЮНЕСКО) від 16 листопада 1945 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995_014.
4. Конвенція об охороні всесвітнього культурного і природного насліддя (принята в г. Парижі 16 листопада 1972 г. на 17-й сесії Генеральної конференції ЮНЕСКО) [Текст] // Свод нормативних актів ЮНЕСКО. – М. : Міжнарод. стосунки, 1991. – С. 290–302.
5. Николаев, Б. В. Основные направления международно-правовой охраны культурных ценностей [Текст] / Б. В. Николаев // Труды международного симпозиума «Надежность и качество». – 2005. – № 1. – С. 454–455.
6. Бушманова, А. В. Классификация мер охраны культурных ценностей [Текст] / А. В. Бушманова // Вестн. С.-Петерб. ун-та МВД России. – 2009. – № 2 (42). – С. 75–83.
7. Порядок укладання охоронних договорів [Електронний ресурс] : затв. постановою Каб. Міністрів України від 28 груд. 2001 р. № 1768. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1768-2001-%D0%BF>.
8. Сергеев, А. П. Гражданско-правовая охрана культурных ценностей в СССР [Текст] / А. П. Сергеев. – Ленинград : Изд-во Ленинград. ун-та, 1990. – 192 с.
9. Ойгензихт, В. А. Нетипичные договорные отношения в гражданском праве [Текст] : учеб. пособие / В. А. Ойгензихт. – Душанбе : Изд-во Тадж. ун-та, 1984. – 128 с.
10. Siehr, K. A Special Regime for Cultural Objects in Europe [Текст] / K. Siehr // Uniform Law Review. – 2003. – № 1/2. – P. 551–563.

Т. В. Дуденко

Система способів охорони прав на культурні цінності

В статті на основі аналізу норм міжнародного права і положень національного законодавства досліджуються засоби захисту прав на культурні цінності як об'єкти громадянських правоотношень. Утверджується, що охорона прав на культурні цінності представляє собою досить складну систему засобів, яка складається з двох рівнів: міжнародного і національного. Національний рівень охорони прав на культурні цінності, в свою чергу, передбачає симбіоз різноманітних публічно-правових і приватноправових засобів охорони, який включає в себе також декілька підуровнів, в частині,

общие средства охраны культурных ценностей; гражданско-правовые, которые включают в себя разнообразные средства частного характера; специальные, предусмотренные по отношению отдельных категорий культурных ценностей.

Ключевые слова: *культурные ценности, охрана прав на культурные ценности, объекты гражданских прав, охранный договор, охранное обязательство.*

T. V. Dudenko

System of protection rights to cultural values

The article, based on an analysis of international law and the provisions of national law, examines protection of cultural property, as objects of civil relations. It is argued that the protection of cultural property is a fairly complex system of means, which consists of two levels: international and national.

The international community has identified a number of key areas of regulatory and organizational support for the protection of cultural property. The first focus was to determine basic standards of public policies to preserve cultural values for future generations.

National level the protection of cultural property, in turn, suggests a symbiosis variety of public and private law means of protection, which also includes several sub-levels, in particular, common tools to protect cultural property; civil law, which include a variety of private funds; special provided for certain categories of cultural property.

Common means of protection provided against all cultural values in the territory of Ukraine. They are aimed at ensuring the proper functioning of public relations arising in relation to cultural values, including ensuring their safety.

Analysis of the current civil law, combined with a number of special legislative acts in the field of cultural property allows us to conclude that the civil protection of cultural property includes the totality of civil remedies to ensure the preservation of values: the consolidation of existing property relations at cultural values, regulation implementation of existing and acquisition of new rights. Significant is the role of preventive health methods that are designed to prevent loss or damage to cultural property and in some cases – to compensate the damage caused to him: Stop escheat treatment of cultural values, committed to invalidate transactions with them, placing the obligation to restore the values in primary state of suspension that threatens the existence of immovable historical and cultural value or centers of cultural values and so on.

Analysis of international legislation governing the procedure for export of cultural property, can assert the need for liberalization of national legislation on this issue because the existing today in Ukraine the procedure for export of cultural property abroad significantly limits the owners of Cultural Property in the exercise of their powers in using and managing cultural values.

Keywords: *cultural values, the protection of cultural property, objects of civil rights, a protection agreement, security obligation.*

УДК 341.6:336.71:004.738.5

В. Ю. Полатай, кандидат юридичних наук,
доцент кафедри міжнародного права
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого

Арбітраж у мережі Інтернет та електронній торгівлі

У статті зроблено спробу визначити правову природу розгляду спорів у мережі Інтернет як альтернативної форми вирішення спорів, досліджуються причини необхідності саме такого способу врегулювання спорів. Надано основні міжнародні нормативні акти та практичне втілення арбітражного розгляду спорів із застосуванням ІТ-технологій та процесів.

Ключові слова: *арбітраж, альтернативний розгляд спорів, Electronic Dispute Resolution, Internet Dispute Resolution, Online Dispute Resolution, електронна комерція.*

Розвиток інформаційних технологій спричиняє необхідність адекватного вирішення спорів у цій галузі. Арбітражне вирішення спорів у мережі Інтернет є зараз дуже актуальною темою. Це пов'язано не тільки з розвитком та необхідністю регулювання специфічних суспільних відносин в інформаційному суспільстві.

Арбітраж, як договірний порядок вирішення спорів, заснований на угоді сторін про передачу вирішення спору третій особі, як правило, спеціалісту в даній галузі, не обов'язково юристу, що більше відповідає потребам ІТ-спільноти.

Крім того, корупція в судах штовхає сторони до пошуку альтернативних способів вирішення спорів. І якщо є потреба вирішити спір саме в галузі електронної комерції, необхідні фахівці, знання та інструменти саме з цієї галузі. Навіть найбільш грамотний та неупереджений суддя не володіє знаннями та навичками ІТ-технологій і судовий розгляд перетвориться на суцільну експертизу. Отже, сторони ІТ-спорів і почали все частіше звертатися безпосередньо до експертів за вирішенням спорів. Ці експерти, як правило, і є третейськими – арбітражними судьями у галузі ІТ.

Дуже важко визначитися з термінами, якими ми будемо користуватися при розгляді проблеми врегулювання спорів у мережі Інтернет. Взяти хоча б термін «онлайн-врегулювання спорів». Спеціалісти у галузі ІТ під терміном «онлайн» (on line) розуміють безпосереднє «живе» спілкування. Більш широкий загал під цим терміном розуміє розгляд спору в мережі Інтернет, в електронній формі.

У зарубіжній літературі визначень теж багато. Однак, на нашу думку, варто погодитися з С. М. Мироною, що з урахуванням перспективи розвитку, найбільш підходящим для визначення цього явища є використання терміна «Electronic Dispute Resolution» («електронне вирішення спорів»), як більш ширшого у порівнянні з «Internet Dispute Resolution» («інтернет-вирішення спорів») та «Online Dispute Resolution» («онлайн-вирішення спорів») [1].

Ми спробуємо розглянути електронне арбітражне вирішення спорів (ЕВС) саме як альтернативну форму на противагу судовому розгляду.

Електронна комерція за своєю правовою природою є транс-кордонною апріорі. Вчені-юристи до цих пір визначаються, як кваліфікувати міжнародну торгівлю – за суб'єктами, які є резидентами різних країн, чи за перетином кордону товарами/послугами, чи за тим та іншим. Електронна комерція не знає кордонів з митними процедурами, сприймає будь-якого учасника, незважаючи на його юрисдикцію, і керується якоюсь своєю власною правовою системою, яку з часом, можливо, назвуть ІТ Lex Mercatoria.

Звичайно, є цікавим питання, яким чином проявить себе іноземний елемент у цих відносинах, як будуть (і чи взагалі будуть) застосовуватись колізійні норми при врегулюванні цих відносин. В Інтернет-просторі кордонів не існує. Однак суб'єкти відносин знаходяться в різних юрисдикціях і там вони повинні певним чином легалізуватись (вітчизняні ІТ-суб'єкти цього розуміти не хочуть), сплачувати податки, вимагати від країни захисту, врегульовувати спори, звертатися за примусовим виконанням рішень того чи іншого органу, який врегулював цей спір.

Розвиток ринкових механізмів сприяє виникненню нових суспільно-правових відносин, які досі залишаються частково не врегульованими. Це відносини, пов'язані зі здійсненням онлайн- та інтернет-торгівлі, онлайн-іграх, участі у соціальних мережах, передачі прав на програмне забезпечення за допомогою онлайн-сервісів та веб-сайтів. Слід зауважити, що у відносинах у сфері онлайн- та інтернет-торгівлі, онлайн-іграх, участі у соціальних мережах інколи неможливо достеменно визначити, чи є такі відносини внутрішніми або до них залучено суб'єктів права із інших юрисдикцій.

Положення чинного законодавства України здебільшого є достатньо негнучкими щодо застосування нетрадиційних способів врегулювання спорів між учасниками правовідносин, хоча певне підґрунтя для таких механізмів все ж існує. Альтернативний спосіб захисту порушеного права можливий у господарсько-правових та цивільно-правових відносинах. У той же час світова практика має досить серйозні напрацювання у даному контексті, які дедалі більше стають частиною національного та міжнародного законодавства.

Поняття альтернативного врегулювання спорів незнайоме вітчизняній правовій системі, адже навіть перелік позасудових способів розгляду та розв'язання суперечок є обмеженим (третейські суди, засоби досудового врегулювання тощо). Тому можуть бути запозичені ті правові концепції, які вже розроблені та діють у інших країнах.

У таких випадках мова може йти про застосування альтернативних методів вирішення спорів, у тому числі – електронного

вирішення спорів, які для нашої держави є й досі своєрідним ноу-хау, хоча активно використовуються у сучасній Європі та США.

Термін «альтернативне вирішення спорів» вперше почали використовувати в США для позначення гнучких і неформальних процедур врегулювання конфліктів. Нині він є усталеним і широко застосовується не лише в правовій науці, а й у законодавстві багатьох країн.

Альтернативне вирішення спорів, або медіація, або *alternative dispute resolution* (далі – АДР), стає все більш важливим інструментом для вирішення цивільних та торгових спорів не тільки у Європі і США, а й у всьому світі. Спочатку положення про застосування АДР для вирішення цивільних та торгових спорів були врегульовані в Європейському Союзі (далі – ЄС) на рівні так званого «м'якого права»: в зелених книгах та рекомендаціях Європейської Комісії (далі – Єврокомісія) [2].

Альтернативне вирішення спорів варто розглядати як вирішення спорів і врегулювання правових конфліктів за допомогою альтернативних (недержавних) форм, що мають забезпечувати швидко й ефективно їх врегулювання за мінімальних затрат сил, часу й коштів зацікавлених осіб.

Крім того, коли йдеться про способи альтернативного вирішення спорів, можна говорити про широке і вузьке (або зовнішнє і внутрішнє) поняття альтернативності. Так, у широкому розумінні альтернативність означає можливість звернення за вирішенням спору або до органу державної влади (суду), або вирішити спір за допомогою одного зі способів альтернативного вирішення спорів; а у вузькому розумінні – це можливість обирати серед кількох способів альтернативного вирішення спорів усередині самої системи.

В іноземній і вітчизняній науці немає єдиного підходу як до поняття «альтернативне вирішення спорів», так і його змісту. Весь спектр уявлень про сутність поняття можна умовно звести до трьох груп підходів.

До першої групи належить уявлення про альтернативні способи вирішення спорів як про приватну систему, яка виникла на протигагу публічному порядку вирішення спорів, тому до

альтернативних відносять всі позасудові процедури врегулювання спору, тобто арбітраж, посередництво, міні-суд та ін.

Відповідно до підходів розуміння альтернативного вирішення спорів, другої групи всі способи вирішення приватноправових спорів поділяються на чотири основні категорії: переговори між сторонами, медіація (посередництво), арбітраж, судове провадження. При цьому до альтернативних способів вирішення спорів належить лише друга категорія, тобто медіація. Ці ознаки притаманні також вирішенню спорів онлайн (тобто у мережі Інтернет).

Третій підхід до оцінки терміна «альтернативні» полягає в тому, що це поняття охоплює такі механізми врегулювання спору, які можуть застосовуватися окремо або в різноманітних комбінаціях між собою (наприклад, методи переговорів і посередництва можуть застосовуватися окремо або разом, утворюючи новий метод – переговори-посередництво). Альтернатива в такому разі означає вибір можливих варіантів серед альтернативних способів вирішення спорів, а не вибір між цими методами і судовим розглядом.

Одним із різновидів альтернативного вирішення спорів є електронне вирішення спорів (ЕВС). Це сукупність методів врегулювання спорів (конфліктів) із застосуванням Інтернет-технологій. ЕВС можна також визначити як розробку програм і обчислювальних мереж для вирішення спорів за допомогою методів альтернативного вирішення спорів. За думкою окремих правознавців, альтернативні засоби врегулювання спорів та ЕВС набувають популярності через три характеристики самої мережі Інтернет:

- низький бар'єр для вступу будь-яких осіб у правовідносини у мережі Інтернет;
- географічна відкритість електронної комерції;
- Інтернет є глобальною системою, а отже, у правовідносини можуть вступати будь-які особи, без обмеження територією певної держави.

Це, в свою чергу, визначає, що суб'єктами правовідносин стають особи, які у звичайних умовах (при здійсненні операцій не в мережі Інтернет) мали б виконати певні формальності для

цього (реєструватись як суб'єкти господарювання, оформлювати дозволи тощо) та мали б певні юрисдикційні обмеження для таких операцій. У той же час при здійсненні операцій в мережі Інтернет, такі обмеження відсутні. Саме тому ЕВС може визначатись як певний універсальний інструмент, доступний максимально широкому колу осіб, незалежно від їх правового статусу та юрисдикції.

Фактично, найбільшого поширення процедури електронного вирішення спорів набули у США, де процедури електронного вирішення спорів застосовуються з 1996 р. і набули широкого поширення, особливо у врегулюванні суперечок з приводу розподілу доменних імен.

Стрімкий розвиток врешті-решт привів до закріплення певних засад онлайн-врегулювання спорів на законодавчому рівні в США та ЄС. У США в 2001 р. набув чинності Єдиний закон про медіацію (Uniform Mediation Act) [3], який за фактом об'єднав 2,500 різних законів, що регулювали процедури медіації у різних штатах.

Однак для нас більший інтерес становить європейський досвід впровадження електронного та альтернативного вирішення спорів. З 1998 до 2009 р. було прийнято цілий ряд документів, більшість з яких стосувалась саме альтернативного розгляду справ та медіації, а деякі стосувалися електронного (онлайн, як вказується у назвах) розгляду, зокрема: Рекомендація Єврокомісії «Про принципи, що застосовуються до органів, які відповідальні за позасудове врегулювання спорів за участю споживачів» від 30.03.1998 р. [4]; Зелена книга «Про альтернативний розгляд спорів в цивільному та торговому праві» від 19.04.2002 р. [5]; Європейський кодекс поведінки для медіаторів від 02.06.2004 р. [6]; Регламент ЄС «Про врегулювання спорів за участю споживачів онлайн» [7].

Далі, з метою прискорення та спрощення розгляду спорів за участю споживачів у травні 2013 р. було прийнято два документи: Директива № 2013/11/ЄС Європейського парламенту та Ради ЄС «Про альтернативне вирішення спорів за участю споживачів» (далі – Директива № 2013/11/ЄС) [8] та Регламент № 524/2013 Європейського парламенту та Ради ЄС «Про вре-

гулювання спорів за участю споживачів онлайн» (далі – Регламент № 524/2013) [9].

Директива № 2013/11/ЄС складається з п'яти глав: 1) Загальні положення; 2) Доступ до інформації та вимоги, які висуваються до процедури АDR та до установ, які здійснюють процедури АDR; 3) Інформація про співробітництво; 4) Роль компетентних органів та Єврокомісії; 5) Заключні положення.

Регламент № 524/2013 відносно врегулювання спорів за участю споживачів онлайн було опубліковано 08.07.2013 р., проте його положення набрали чинності в державах – членах ЄС тільки 09.01.2016 р. Регламент № 524/2013 складається з трьох глав: 1) Загальні положення; 2) Платформа ОDR; 3) Прикінцеві положення.

У ст. 1 Регламенту № 524/2013 визначається його мета: шляхом досягнення високого рівня захисту прав споживачів внести свій вклад до належного функціонування ринку ЄС шляхом створення Європейської платформи онлайн-розгляду спорів (ODR platform). Положення Регламенту № 524/2013 передбачає також сприяння державам – членам ЄС у створенні прозорої та ефективної системи альтернативного вирішення спорів між споживачами та онлайн-продавцями.

Особливо цікава ст. 5 Регламенту № 524/2013, в якій передбачено основні положення та принципи створення та функціонування платформи ODR. Фактично платформа буде судовим майданчиком з функціями заповнення бланку скарг, інформування сторін, визначення арбітра, розгляду спору.

Італійський дослідник Е. Сільвестрі писала, що з 2011 р. європейці повинні дивитися на медіацію як на існуючу особливість Європейського Союзу в сфері методів вирішення спорів. Впровадження в практику нового способу вирішення спорів за участю громадян-споживачів в ЄС – онлайн-вирішення спорів на спеціальному веб-сайті ODR – заслуговує самої пильної уваги та вивчення, оскільки відкриває нові можливості правосуддя [10].

Можливо, якраз електронний розгляд спорів стане для України тим початковим інструментом, який започаткує подолання корупції в судах. Звичайно, що усі спори, які вирішують-

ся в судах та позасудових органах, неможливо буде перевести в електронний вигляд. Більшість категорій справ будуть потребувати традиційного судового розгляду. Однак спочатку можливо виділити та законодавчо закріпити певну категорію справ, які підлягають розгляду шляхом електронного вирішення спору. Створити належним чином регламентовану платформу (щось на зразок вищезазначеної платформи ODR).

Що стосується міжнародно-правового забезпечення арбітражного розгляду спорів у мережі Інтернет та електронній торгівлі, то крім вищевказаних правових актів, є і загальні, такі як: Типовий закон ЮНСІТРАЛ про електронний підпис [11], Директива 2000/31/ЄС про деякі правові аспекти інформаційних послуг, зокрема, електронної комерції на внутрішньому ринку (Директива про електронну комерцію) від 8 червня 2000 р. [12], та, безперечно, Нью-Йоркська конвенція про визнання та приведення до виконання іноземних арбітражних рішень 1958 р. [13].

Список використаних джерел

1. Миронова, С. Н. Использование возможностей сети интернет при разрешении гражданско-правовых споров [Текст] / С. Н. Миронова. — М. : Wolters Kluwer, 2010. — 256 с.
2. Берлингуэр, А. «Мягкое право» против «жесткого права» в Европейском Союзе [Текст] / Альдо Берлингуэр // Современ. право. — 2012. — № 12. — С. 119.
3. Uniform Mediation Act [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.uniformlaws.org/shared/docs/mediation/uma_final_03.pdf.
4. European Commission Recommendation on the principles applicable to the bodies responsible for out-of-court settlement of consumer dispute [Електронний ресурс] // Official Journal of the European Union. L115/31. 17.04.1998. — Режим доступу: http://europa.eu/legislation_summaries/consumers/protection_of_consumers/l32031_en.htm.
5. Green Paper on alternative dispute resolution in civil and commercial law. Brussels. 19.04.2002 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.abgs.gov.tr/files/ardb/evt/1_avrupa_birligi/1_6_raporlar/1_2_green_papers/com2002_green_paper_on_alternative_dispute_resolution.pdf.
6. European Code of Conduct for Mediators [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://ec.europa.eu/civiljustice/adr/adr_ec_code_conduct_en.pdf.
7. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on online dispute resolution for consumer disputes (Regulation on

- consumer ODR) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/consumers/redress_cons/adr_policy_work_en.htm.
8. Directive 2013/11/EU of the European Parliament and of the Council of 21 May 2013 on alternative dispute resolution for consumer disputes and amending Regulation (EC) No 2006/2004 and Directive 2009/22/EC (Directive on consumer ADR) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:165:0063:0079:EN:PDF>.
 9. Regulation (EU) No 524/2013 of the European Parliament and of the Council of 21 May 2013 on online dispute resolution for consumer disputes and amending Regulation (EC) No 2006/2004 and Directive 2009/22/EC (Regulation on consumer ODR) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:165:0001:0012:EN:P DF>.
 10. Ермакова, Е. П. Онлайн-разрешение споров с участием потребителей в Европейском Союзе: документы 2013 года [Текст] / Е. П. Ермакова, Н. В. Ивановская // Современное право. – 2014. – № 8. – С. 128–132.
 11. Типовий закон ЮНСІТРАЛ про електронний підпис [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_937.
 12. Директива 2000/31/ЄС Про деякі правові аспекти інформаційних послуг, зокрема, електронної комерції на внутрішньому ринку (Директива про електронну комерцію) від 8 червня 2000 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_224.
 13. Конвенція про визнання та приведення до виконання іноземних арбітражних рішень. Нью-Йорк 1958 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_070.

В. Ю. Полатай

Арбитраж в сети Интернет и электронной торговле

В статье сделана попытка определить правовую природу рассмотрения споров в сети Интернет как альтернативной формы разрешения споров, исследуются причины необходимости именно такого способа урегулирования споров. Предоставляются основные международные нормативные акты и практическое воплощение арбитражного рассмотрения споров с применением IT-технологий и процессов.

Ключевые слова: *арбитраж, альтернативное рассмотрение споров, Electronic Dispute Resolution, Internet Dispute Resolution, Online Dispute Resolution, электронная коммерция.*

V. Y. Polatai

Arbitration in the Internet and electronic trade

The article attempts to define the legal type of dispute resolution in the Internet as an alternative form of dispute resolution, researches the causes of necessity use of such dispute solution way. Cross-border type of the relationship is researching in the field of IT technologies and as a consequence, the cross-border type of the dispute resolution. Basic terms, which this direction uses, are determining.

The analysis of substantive and procedural relationship makes it possible to conclude that it include the transboundary type of these relations, despite the fact that the Internet has no limits or borders.

Moreover it shows the variety of ways of alternative dispute resolution, and the main trends that can exist in the world. Besides conclusion was made to the complex type of the composition of the relations which creates in the industry of electronic commerce with its own legal system, with the possible name IT Lex Mercatoria.

In the article main aim is to justify arbitration way of the disputes consideration in the Internet and electronic commerce as a way which is responsible for its legal type of its relationship, which are formed in the IT field. The justification for this way is based on the research of the legal type of the alternative arbitration method of dispute resolution and electronic commerce.

The relevance of the chosen theme for the research is determined by the rapid development of electronic commerce and other relations that develop in the Internet on this one way and the need for an adequate and effective way to protect these relations and dispute resolution in this industry.

Analytical materials for the article were the research of international practices, laws that exist in the IT field and a few scientific publications on this topic.

Keywords: *Arbitration, Alternative Dispute Resolution, Electronic Dispute Resolution, Internet Dispute Resolution, Online Dispute, E-commerce.*

М. О. Рішняк, начальник відділення Національної служби посередництва і примирення в Кіровоградській області

Вирішення колективних трудових спорів у контексті розвитку громадянського суспільства

У статті досліджуються проблеми вирішення колективних трудових спорів в умовах становлення громадянського суспільства, обумовленості державного сприяння вирішенню таких спорів рівнем розвитку та станом громадянського суспільства та його інститутів. Встановлено особливості правового становища працівників як носіїв права на вирішення колективних трудових спорів (конфліктів). Виявлено ознаки належності громадської колективної форми захисту трудових прав і соціально-економічних інтересів працівників до сфери громадянського суспільства. З'ясовано умови формування, стан дієздатності та взаємозв'язок громадянського суспільства і його інститутів з розвитком правової державності, значення конституції для забезпечення його оптимального функціонування та сучасний стан громадянського суспільства. Встановлено чинники раціонального співвідношення громадської колективної форми захисту трудових прав і соціально-економічних інтересів та відповідної забезпечувальної діяльності, організаційно-правової допомоги держави. Виявлено критерії, що обумовлюють необхідність державного сприяння вирішенню колективних трудових спорів Національною службою посередництва і примирення в сучасних умовах.

Ключові слова: *Національна служба посередництва і примирення, колективні трудові спори (конфлікти), громадська колективна форма захисту трудових прав і соціально-економічних інтересів, державне сприяння вирішенню колективних трудових спорів, громадянське суспільство, інститут громадянського суспільства.*

Демократичні засади Конституції України, у системному зв'язку з положеннями ратифікованих Україною відповідних актів Міжнародної організації праці, Ради Європи, статей 2 та 8¹ КЗПП України та інших законодавчих актів, сформувавши правову базу для унормування Законом України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)» (далі – Закон) порядку здійснення працівниками права на вирішення колективних трудових спорів (конфліктів) (далі – трудові спори) [1; 2; 3].

Закон визначає організаційно-правові основи реалізації працівниками права на вирішення трудових спорів шляхом їх об'єднання, організації загальних зборів, конференції або збору підписів та посередництва створених ними громадських організацій (органів). Працівники визнаються рівноправною стороною у відносинах з вирішення таких спорів зі стороною роботодавців. Закон спрямовує сторони на: здійснення активної соціальної взаємодії, колективні переговори, консультації та узгодження інтересів; утворення примирних органів; вироблення взаємоприйнятних рішень в умовах невтручання інших осіб; участь у примирних процедурах; досягнення соціального компромісу тощо [3].

Встановлені Законом процедури реалізації працівниками права на вирішення трудових спорів та вирішення таких спорів, заборона ухилення жодної зі сторін від участі в примирних процедурах, відповідальність за порушення законодавства у поєднанні із державним сприянням, наданням правової допомоги Національною службою посередництва і примирення (далі – НСПП) виступають юридичними гарантіями здійснення і захисту трудових прав та соціально-економічних інтересів працівників у формі трудового спору [3].

Визначене Законом правове становище працівників як носіїв права на вирішення трудових спорів забезпечує: самостій-

ність і добровільність їх об'єднання на принципах самоорганізації і самоврядування; свободу обрання на власний розсуд і під власну відповідальність конкретних організаційно-правових форм і способів реалізації права на вирішення трудових спорів; вільне формування відповідних громадських органів призначених для урегулювання спорів; обрання будь-яких примирних процедур, спрямованих на вирішення трудового спору, не заборонених законодавством, що висуває відповідні вимоги до стану зрілості працівників, їх здатності як суб'єктів правовідносин самостійно збагнути та втілити у життя таку форму.

Таким чином, поєднання громадської за природою форми захисту із зовнішньою щодо неї, демократичною за суттю, забезпечувальною діяльністю держави, спрямованою на створення необхідних умов та сприяння її здійсненню, наявність ознак належності такої форми до сфери громадянського суспільства, обумовлюють актуальність дослідження проблеми раціонального співвідношення громадського і державного, відповідності ступеня і активності державного сприяння – стану і здатності громадянського суспільства і його членів до самостійного вирішення трудових спорів.

О. В. Петришин вказує на те, що найбільш сприятливі умови для урахування інтересів автономних соціальних суб'єктів, досягнення соціального компромісу складаються внаслідок індустріального і постіндустріального розвитку, якому відповідає формально-правова організація суспільства [4, с. 446]. Вчений звертає увагу на те, що в умовах формування засад правової, демократичної державності, однією із найсуттєвіших гарантій прав і свобод та їх практичної реалізації і захисту виступає правова активність самих суб'єктів права. Разом із тим тільки об'єднавшись у громадські організації індивідуальні суб'єкти можуть на рівних взаємодіяти з державою, покликаною за своєю природою служити суспільству, бути головним інструментом розв'язання соціальних конфліктів [4, с. 459, 468]. Розглядаючи громадянське суспільство і державу як невід'ємні складові демократичного суспільства, вчений акцентує увагу на необхідності гармонійного поєднання певних «природних» прерогатив громадянського суспільства і необхідної в конкретно-

історичних умовах сфери державно-владного впливу та вказує на те, що реалізація засад правової держави не може не спиратися на відносно автономні механізми саморегуляції громадянського суспільства, а з іншого боку, органічним доповненням функціонування громадянського суспільства виступають сформовані на формально-правових засадах інститути держави [4, с. 469]. Необхідною умовою сформованості громадянського суспільства є реальне втілення у суспільне життя базових загальнолюдських цінностей, потреб та інтересів за посередництвом інститутів громадянського суспільства [4, с. 470]. Характеризуючи сучасне суспільство як перехідне до громадянського, вчений вказує на складність і суперечливість процесу становлення громадянського суспільства після здобуття Україною незалежності. Його реальний розвиток стримується успадкованими стереотипами взаємовідносин особи і держави. Етатизм радянської держави поєднаний із патерналістською політикою щодо своїх громадян обумовили довготривалу психологічну залежність особи від держави, її сподівання на піклування і допомогу з боку держави. Саме тому значна частина громадян не сприймають себе вільними автономними індивідами, не здатні належно скористатись здобутою свободою, не виявляють правової та соціальної активності. Процес становлення громадянського суспільства ускладнюється відсутністю умов, а саме: слабким розвитком економічної системи (несформованість середнього класу); декларативним характером проголошеної та офіційно закріпленої правової, демократичної держави; необхідністю зміцнення державницьких засад в організації життєдіяльності суспільства обумовленою незавершеністю творення національної державності; протиборством різновекторних тенденцій суспільного розвитку в умовах формаційної трансформації соціальних пріоритетів [4, с. 476].

Л. Р. Наливайко звертає увагу на те, що розвиток правової державності і становлення дієздатного громадянського суспільства є взаємопов'язаними процесами, а державність, як конкретно-історичне явище, характеризує стан суспільства на певному етапі його розвитку [5, с. 17–19]. Не ототожнюючи державний і конституційний лад, вчена розглядає конституцій-

ний лад як систему суспільних відносин, інститутів та норм з організації і функціонування громадянського суспільства і правової держави, в якій правовий статус особистості і засади функціонування громадянського суспільства, економічної та духовної сфер визначаються конституцією. Обмеженість держави та державної влади нормами конституції демократичного характеру та реальне дотримання конституційних положень, на думку вченої, створюють оптимальні умови для функціонування громадянського суспільства, яке є передумовою і основою конституційної держави [5, с. 33]. Перехідний, змішаний характер державного ладу сучасної України обумовлений: успадкованими вадами адміністративно-командної системи; відсутністю досвіду державотворення та демократичного розвитку; фактичним характером відносин між особистістю, суспільством та державою, що не відповідає вимогам формальної рівності та автономності; незавершеністю процесу виокремлення суспільства від держави [5, с. 58]. Таким чином, вищезазначене вказує на незрілість та неготовність сучасного українського суспільства до самостійного, автономного вирішення трудових спорів, що обумовлює потребу у відповідній забезпечувальній діяльності держави в особі НСПП.

О. Г. Данильян вказує на перехідний стан українського суспільства, неупорядкованість і нестабільність його соціальної структури, незбалансованість соціальних сил та соціальних інститутів, несформованість соціальних комунікацій, необхідних для встановлення зв'язків між елементами соціальної системи [6, с. 228], що свідчить про незрілість, нездатність сучасного українського суспільства до самостійного вирішення виникаючих соціальних проблем, зокрема врегулювання трудових спорів без активної організаційно-правової допомоги держави.

С. М. Прилипка, О. М. Ярошенко, Н. М. Клименчук вважають, що правовідносини у сфері праці закономірно віддзеркалюють соціально-економічний розвиток держави [7, с. 22]. Сучасне суспільство України вчені відносять до індустріального, а країн Заходу – до постіндустріального. Вказують на істотні методологічні розбіжності між оцінкою соціального партнерства вітчизняними фахівцями, які розглядають його як панацею

від соціальних конфліктів та фахівцями Заходу, які розуміють його як співробітництво, засноване на спільності інтересів працівників, роботодавців і держави у зрілому громадянському суспільстві, де більшість населення – це середній клас, а трудові конфлікти закінчуються компромісами [7, с. 17].

Зокрема, О. Шемяков обґрунтовано вказує на втрату функцій представництва і захисту прав та інтересів працівників українськими профспілками ще в 30-х рр. ХХ ст., набуття ними натомість функцій офіційного органу з соціального управління в єдиній системі державного управління та відродження профспілок, в сучасному розумінні громадських організацій, лише після здобуття Україною незалежності. Профспілковий лідер відносить соціальний діалог до найбільш ефективних засобів регулювання соціально-трудова відносин, запобігання або вирішення трудових конфліктів, як гарантії соціальної злагоди та вказує на дві складові соціального миру в суспільстві: досконалий правовий механізм його досягнення та дієвість і здатність сторін соціального діалогу. На думку О. Шемякова, на стан та дієздатність профспілок негативно впливають такі проблеми, як: історично обумовлені, успадковані стереотипи взаємовідносин залежності профспілок від роботодавців та держави; відсутність єдності та внутрішньо профспілкові суперечності; падіння довіри з боку найманих працівників; належність найманих працівників і роботодавців до однієї профспілки, що суперечить принципам незалежності, автономності та невтручання будь-кого і, зокрема, роботодавців, у статутну діяльність профспілок [8, с. 43]. Міркування фахівця-практика вказує на те, що рівень дієздатності сучасних профспілок, їх нездатність бути самостійними, автономними, соціально активними суб'єктами у відносинах зі стороною роботодавця, в сучасних умовах, вимагають активного сприяння НСПП вирішенню трудових спорів.

Практика НСПП як суб'єкта трудового права свідчить, що жоден офіційно зареєстрований трудовий спір не вирішується без активного сприяння цього державного органу – суб'єкта трудового права, надання його фахівцями необхідної кваліфікованої правової допомоги, консультацій, роз'яснень сторонам.

Така позиція НСПП обумовлена не тільки її компетенцією, а й тим, що переважна більшість найманих працівників та їх організацій не володіє достатньою правовою культурою, правовими знаннями, досвідом реалізації права на вирішення трудових спорів у встановленому Законом порядку, не здатна збагнути таку форму захисту та самостійно, без сторонньої організаційної та правової допомоги здійснити її. Разом із тим обов'язок держави щодо сприяння вирішенню колективних трудових спорів з метою захисту прав та інтересів найманих працівників та забезпечення соціального миру у сфері праці, впливає із положень статей 15, 16 Закону, Європейської соціальної хартії (переглянутої), Конвенції МОП № 150 «Про адміністрацію праці: роль, функції та організація», Рекомендації МОП № 158 «Щодо адміністрації праці: роль, функції та організація», а активність такого сприяння безпосередньо залежить від стану суспільства та його суб'єктів [9; 10].

Очевидно, що на сучасному етапі розвитку українського суспільства, в умовах розбудови демократичної, соціальної, правової держави та незрілості громадянського суспільства, роль держави як гаранта здійснення прав і свобод людини залишається досить вагомою. Разом із тим потребують належної адаптації до суспільних умов України положення міжнародних актів у сфері праці, заснованих на європейському та міжнародному досвіді врегулювання колективних трудових спорів, а характер регуляторної діяльності держави повинен відповідати запитам суспільства, інтересам і прагненням працівників і роботодавців, міжнародним стандартам у сфері праці. Необхідність у державному сприянні вирішенню трудових спорів тим вища, чим нижчий рівень розвитку суспільства та його членів, їх здатності до самостійного, автономного врегулювання соціальних конфліктів і, навпаки, така потреба зменшується адекватно зростанню зрілості громадянського суспільства, розширенню можливостей для співробітництва, здатності працівників і роботодавців до соціальних компромісів.

Таким чином, раціональне співвідношення громадської колективної форми захисту трудових прав і соціально-економічних інтересів та відповідної забезпечувальної діяльності, організаційно-правової допомоги з боку Національної служби

посередництва і примирення щодо її реалізації працівниками у сучасних суспільних умовах, оптимальні межі, ступінь та активність державного сприяння вирішенню колективних трудових спорів з боку державних інститутів, залежать від стану розвитку та ступеня сформованості громадянського суспільства та його інститутів, можуть коливатись від повного покладання обов'язків щодо їх урегулювання на державу, в особі її інститутів (в умовах повної залежності особи від суспільства), до цілковитої відповідальності сторін та їх представників – інститутів громадянського суспільства і власне суспільства за врегулювання таких спорів (в умовах формальної рівності членів суспільства в зрілому громадянському суспільстві) та обумовлені: 1) історичним типом соціальності та відповідним способом організації суспільства; 2) типом суспільства та відповідним характером соціально-трудових відносин; 3) станом державності; 4) утвердженням конституційних засад функціонування громадянського суспільства та ступенем його сформованості, зрілості; 5) успадкованими стереотипами взаємовідносин між профспілками, роботодавцями та державою; 6) сформованістю умов для становлення і розвитку індивідів; 7) станом фактичного дотримання вимог законодавства суб'єктами права; 8) рівнем визначеності правового статусу сторін; 9) становищем працівників як соціально свідомих, рівноправних, автономних, активних суб'єктів соціально-трудових відносин, здатних до самоорганізації і самоврядування, практичної реалізації колективних форм захисту своїх прав та інтересів; 10) авторитетом і соціальною силою громадських організацій працівників та їх об'єднань – інститутів громадянського суспільства; 11) станом соціального діалогу як засобу узгодження інтересів працівників, роботодавців, органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування.

Список використаних джерел

1. Конституція України [Текст] : Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254/96-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Кодекс законів про працю України [Текст] // Відом. Верхов. Ради України. – 1971. – Дод. до № 50. – Ст. 375.

3. Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів) [Текст] : Закон України від 03.03.1998 № 137/98-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1998. – № 34. – Ст. 227.
4. Загальна теорія держави і права [Текст] : підруч. для студ. юрид. вищих навч. закл. / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін. ; за ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. – Х. : Право, 2009. – 584 с.
5. Данильян, О. Г. Філософія [Текст] : підручник / О. Г. Данильян, В. М. Тараненко. – Х. : Право, 2010. – 312 с.
6. Наливайко, Л. Р. Державний лад України: теоретико-правова модель [Текст] : монографія / Л. Р. Наливайко. – Х. : Право, 2009. – 600 с.
7. Прилипка, С. М. Колективні угоди як результат соціального партнерства (сучасний стан і перспективи розвитку) [Текст] : монографія / С. М. Прилипка, О. М. Ярошенко, Н. М. Клименчук. – Х. : Вид-во «ФІНН», 2011. – 256 с.
8. Бюлетень національної служби посередництва і примирення № 8(50) / 2005. – ТОВ «Основа», 2005. – 65 с.
9. Про ратифікацію Європейської соціальної хартії (переглянутої) [Текст] : Закон України від 14 верес. 2006 р. № 137-V // Відом. Верхов. Ради України. – 2006. – № 43. – Ст. 418.
10. Конвенції та Рекомендації ухвалені Міжнародною організацією праці. Т. I. 1919–1964. Т. II. 1965–1999. – Женева : Міжнар. Бюро Праці, 1999. – 1560 с.

Н. А. Ришняк

Решение коллективных трудовых споров в контексте развития гражданского общества

В статье исследуются проблемы решения коллективных трудовых споров в условиях становления гражданского общества, обусловленности государственного содействия решению таких споров уровнем развития и состоянием институтов гражданского общества. Установлены особенности правового состояния работников как обладателей права на решение коллективных трудовых споров (конфликтов). Выявлены признаки принадлежности общественной коллективной формы защиты трудовых прав и социально-экономических интересов работников к сфере гражданского общества. Выяснены условия формирования, состояние дееспособности и взаимосвязь гражданского общества и его институтов с развитием правовой государственности, значение конституции для обеспечения его оптимального функционирования, современное состояние гражданского общества. Установлены факторы рационального соотношения общественной

коллективной формы защиты трудовых прав и социально-экономических интересов и соответствующей деятельности, организационно-правовой помощи относительно ее обеспечения государством. Выявлены критерии, которые обуславливают необходимость государственного содействия решению коллективных трудовых споров Национальной службой посредничества и примирения в современных условиях.

Ключевые слова: *Национальная служба посредничества і примирения, коллективные трудовые споры (конфликты), общественная коллективная форма защиты трудовых прав и социально-экономических интересов, государственное содействие решению коллективных трудовых споров, гражданское общество, институт гражданского общества.*

M. O. Ryshniak

The resolution of collective labour disputes for the purpose of civil society development

The article investigates the problems of the resolution of collective labour disputes in the environment of civil society formation, causation of the government assistance in the resolution of such disputes by the level of development and state of civil society and its institutions. The purpose of the research is achieved by analyzing the current legislation with a view to arrangement of conditions for employees to implement their right to resolve collective labour disputes, determination of the organizational and legal means and ways of the resolution of such disputes by employees themselves and by the means of social organizations (authorities) which were set up and authorized by them, providing legal guarantee of defense of labour rights and employees' socio-economic interests through the implementation of social collective form of the resolution of labour disputes. The research demonstrates the peculiarities of the legal employees' status they get according to the law through the implementation of the right to resolve a labour dispute and having acquired the status of a legal subject in the resolution of such dispute and requirements that apply to the status and capacity of employees and their representatives – civil society institutions on unassisted and autonomous implementation of this form of protection. It appears that social collective form of defense of labour rights and employees' socio-economic interests relates to civil society field. Scientists' and practitioners' attitudes were discovered. We found out the conditions of formation, capacity status and interrelation of civil society and its institutions with the development of legal state, the value of the constitution

to ensure optimum performance of civil society and its current state. The interrelation was determined between the type of society formed as a result of its development and social entities status, the character of relations in the labour sphere. We defined the factors of reasonable correlation of social collective form of defense of labour rights and socio-economic interests and appropriate injunction, the legal government assistance. The criteria were determined which provide the necessity of government assistance in resolution of collective labour disputes assisted by the National Mediation and Conciliation Service.

Keywords: *the National Mediation and Conciliation Service, collective labour disputes (conflicts), social collective form of defense of labour rights and socio-economic interests, government assistance in the resolution of collective labour disputes, civil society, the institution of civil society.*

М. В. Саннікова, кандидат юридичних наук,
завідувач наукової лабораторії європейсько-
го права НДІ державного будівництва та міс-
цевого самоврядування НАПрН України

Спортивне право: до постановки питання про виділення галузі

У статті розглянуто теоретико-правові засади розвитку системи права України на сучасному етапі функціонування правової системи. Узв'язку з цим, зокрема, вивчено питання, пов'язані з необхідністю виділення нових галузей права. Акцентовано увагу на науковій дискусії з приводу вторинних утвореннях у системі права та досліджено допустимість застосування теоретико-правової категорії «комплексна галузь права» на прикладі спортивного права.

Ключові слова: *система права, система законодавства, галузь права, комплексна галузь права, спортивне право.*

Динамічний розвиток суспільних відносин, а також ускладнення механізмів їх правового регулювання привів до численних наукових дискусій з приводу системи та структури права. Йдеться, насамперед, про питання щодо виділення нових галузей права. Серед них: медичне, аграрне, будівельне, інвестиційне, спортивне тощо [1; 2; 3; 4; 5]. Зазначена ситуація є зрозумі-

лою, адже згадана динаміка ускладнення суспільних відносин знаходиться в причинно-наслідковому зв'язку з тими чи іншими внутрішніми і зовнішніми факторами (чинниками) розвитку суспільства.

У зв'язку з тим, що система права обґрунтовано належить до найбільш складних і суперечливих явищ правової дійсності, в межах одного дослідження неможливо охопити всі питання, які виступають предметом наукових дискусій. Уявляється за доцільне акцентувати увагу на одному із аспектів зазначеної проблематики і сформулювати мету дослідження у зв'язуванні необхідності, обґрунтованості та доцільності виділення нових галузей права.

Дослідженню окремих аспектів системи права присвячені численні праці як вітчизняних, так і зарубіжних вчених, значний доробок складають напрацювання ще радянської юридичної думки. В цілому ж, варто відзначити особливе місце робіт С. С. Алексєєва, М. І. Байтіна, Є. П. Євграфової, Д. А. Керімова, В. В. Лазарева, М. М. Марченка, М. І. Матузова, В. С. Нерсесянца, Н. М. Оніщенко, Н. М. Пархоменко, О. В. Петришина, П. М. Рабіновича, Ю. О. Тихомирова, М. В. Цвіка, Ю. С. Шемшученка, Л. С. Явича та інших, які внесли значний вклад у дослідження вказаної вище проблематики.

Разом з тим, незважаючи на досить значну кількість наукових праць, проблема виокремлення галузей права час від часу з новою силою привертає до себе увагу і ставить перед юридичною наукою нові завдання і виклики.

Підтвердженням актуальності дослідження системи права є і той факт, що в сучасній юридичній літературі висловлюються не просто різні думки щодо її елементів, а й навіть полярні: від виокремлення так званих комплексних галузей права до повного заперечення існування його внутрішньої структури. Так, Ц. Ямпольська вважає, що «галузь права не може вважатись внутрішнім підрозділом правової тканини. Таким підрозділом, основним елементом є норма права, що діє, регулює, живе у правовідносинах. Правова матерія є цілісною, єдиною, а її підрозділом виступає не галузь, а саме норма права» [6, с. 94]. І така позиція знайшла підтримку у публікаціях деяких авторів [7, с. 71].

Як справедливо зазначив свого часу С. С. Алексєєв, сутність проблеми полягає у тому, що в літературі одним терміном «галузь права» позначаються два зовні схожі, проте різні за своїм змістом явища. В одних випадках, пояснює автор, йдеться про сферу правового регулювання – будь-яку сукупність правових норм, яка виділяється за предметом регулювання; в інших – реальний, об'єктивно обумовлений і існуючий елемент цілісної системи – права як єдиного структурного утворення [8, с. 251].

Наведена теза є надзвичайно влучною в контексті розгляду питання про виділення, зокрема, галузі спортивного права України. Необхідність регулювання правових відносин у сфері фізичного виховання та спорту, безсумнівно, охоплює норми різних галузей права (цивільне, трудове, господарське, адміністративне і т. д.), що має своїм наслідком цілу низку суперечностей у такому регулюванні і суттєво ускладнює його ефективність. Тому наукова позиція щодо необхідності виділення галузі спортивного права України та наукові розробки щодо обґрунтування його предмета та методу правового регулювання є зрозумілими.

Останнім часом юридична наука все частіше звертається до досліджень системи права. При цьому значна увага акцентується на необхідності її творчого переосмислення, перегляду. Варто зазначити, що на сьогодні внаслідок активного розвитку суспільних відносин, зближення правових систем, впливу політичних та економічних процесів накопичено значну кількість питань, вирішення яких потребує як теорія юриспруденції, так і практика нормотворення та правозастосування. Разом з тим для вирішення питань із досліджуваної проблематики формування нових підходів буде доцільним лише у тому випадку, коли такі підходи базуватимуться на обґрунтованих теорією права поглядах. Новації мають розроблятися на цінностях та досягненнях правознавчої науки і юридичної практики [9, с. 86].

Система права являє собою складний, багаторівневий, об'єднаний закономірними ієрархічними взаємозв'язками ор-

ганізм, центральний елемент якого незмінно складає комплекс сталих, непорушних фундаментальних (первинних, профілюючих, основних) галузей права. Традиційно такими галузями теорія юридичної науки визнає конституційне, адміністративне, цивільне, кримінальне право, які формують непорушне ядро правової системи [10; 11; 12; 13; 14]. Разом з тим у процесі свого розвитку на базі фундаментальних галузей виокремились окремі структурні підрозділи, які трансформувались у вторинні (похідні) галузі права: трудове, земельне, сімейне, фінансове [8, с. 247].

Ще в радянській юридичній думці утвердилось розуміння фундаментальних (первинних, профілюючих, основних) галузей права, відповідно до якого вони охоплюють такі види суспільних відносин, котрі за своїм глибинним економічним, соціально-політичним змістом потребують якісно своєрідного, основоположного за специфікою правового регулювання і тому визначають основні, типові особливості юридичного інструментарію [15; 16; 17; 18; 19; 20].

Варто навести обґрунтовану думку, яка часто зустрічається в юридичній літературі, відповідно до якої сучасні реалії правової дійсності обумовлюють необхідність обговорення питання щодо набуття якостей фундаментальних галузями трудового та земельного права [8, с. 248]. Пошук аргументів для підтвердження або спростування наведеної тези потребує її окремого розгляду і виходить за межі цього дослідження. В будь-якому випадку беззаперечним є той факт, що правові режими та механізми правового регулювання, притаманні трудовому та земельному праву, все більше індивідуалізуються і відносно деяких інших правових утворень можуть бути охарактеризовані як первинні.

Також уже як традиційне утвердилось теоретичне положення, відповідно до якого галузі права як елементи системи права розрізняються за предметом правового регулювання, який значною мірою обумовлює їх особливості [10; 11; 12; 13; 14]. Разом з тим зазначений критерій хоча і головний, проте він не є достатнім і однозначним для безумовного виділення

галузей права. Це, насамперед, пов'язано з різноманітністю і багаторівневістю суспільних відносин. А застосування виключно предмета правового регулювання як критерію виділення галузей права, як обґрунтовано доводить С. С. Алексеев, приводить до виділення ще й певних сфер, широких зон правового регулювання (промислове право, право сільськогосподарського виробництва тощо), які, здавалося б, також повинні в такому випадку розглядатись як галузі права [8, с. 251]. Саме тому в процесі розвитку системного підходу в праві, теорія юридичної науки прийшла до необхідності застосування додаткових критеріїв у виділенні дійсно особливих та індивідуалізованих правових масивів, які мають усі необхідні якості самостійних елементів системи права, – галузей права. Як відомо, такими додатковими критеріями стали: метод правового регулювання суспільних відносин, принципи і функції. Наведені критерії у комплексі формують і вирізняють з-поміж інших механізм та режим правового регулювання галузі права.

Як справедливо зазначає Л. П. Ануфрієва, категорія системи права належить до загальних абстрактних правових явищ, які після категорії «сутність права» є найбільш широкими за обсягом і глибокими за змістом [21, с. 67]. У зв'язку з цим неможливо дати об'єктивну оцінку необхідності виділення відразу всього ряду галузей права. Кожна з них потребує окремого ґрунтовного вивчення та індивідуального підходу.

Повертаючись до питання про виділення галузі спортивного права України, варто зазначити, що, як відомо, система права має об'єктивний характер і відображає рівень розвитку суспільних відносин, на відміну від системи законодавства, яка залежить від суб'єктивного чинника – діяльності законодавця. Загальновизнаною є і доктринальна теза, відповідно до якої система права не збігається із системою законодавства, оскільки остання є значно ширшою [10, с. 264] і її внутрішня організація не співпадає і не повинна співпадати зі структурою права. Йдеться про те, що тій чи іншій галузі права не повинна в обов'язковому порядку відповідати галузь

законодавства з аналогічною назвою, оскільки вони формуються за різними підставами і на їх розвиток діють різні чинники. Так, якщо галузь права складають однорідні суспільні відносини, для врегулювання яких застосовується один метод правового регулювання, то для галузі законодавства це не обов'язково. Предмет галузі законодавства становлять різнорідні суспільні відносини, об'єднані тим чи іншим спільним аспектом правової дійсності, навколо якого задля якісного врегулювання об'єднуються норми у сферах державного управління, народного господарства, господарської діяльності і т. д. Саме тому галузями законодавства застосовуються декілька методів правового регулювання, один із яких є головним.

У контексті нашого дослідження доречно також звернути увагу на теоретичну конструкцію, запропоновану свого часу С. С. Алексєєвим, який у своїх публікаціях, починаючи з 1975 р., неодноразово обґрунтовував концепцію про поділ галузей права на традиційні та комплексні (вторинні) [22, с. 63]. Так, дійсно, у своїй праці «Структура радянського права» С. С. Алексєєв зазначає, що варто розглядати такі різновиди галузей права, як основні та комплексні [15, с. 184]. Разом з тим автор пояснює: «комплексні галузі наділені лише частиною ознак і особливостей галузі права і являють собою свого роду “нашарування” на поверхні правової системи. Якщо бути гранично чітким у термінології, то досліджувані правові утворення варто було б назвати “напівгалузі”, проте їх вторинний, похідний характер, видається, можна відобразити і в слові “комплексний”, яке в поєднанні з поняттям “галузь” вказує на особливості даних утворень як таких компонентів радянської правової системи, котрі виражають одну із граней певної сфери правового регулювання» [15, с. 194].

У своїй фундаментальній науковій праці «Загальна теорія права» вже в 1981 р. С. С. Алексєєв зауважив, що «комплексні утворення, які з'являються в результаті міжгалузевої кодифікації, формуються саме на галузевому рівні, вони вводять хоча і спеціальний, проте все ж особливий юридичний режим

регулювання і немає ніякого докору в тому, щоб іменувати такі утворення галузями з обов'язковим додаванням слова "комплексні"» [8, с. 257]. Таким чином, аналізуючи позицію автора із зазначеної проблематики, що при застосуванні терміна «комплексна галузь» йдеться не про галузь права, а про галузь законодавства. Більше того, пояснюючи свою думку, автор підкреслює, що «як комплексні варто розглядати тільки такі утворення правових норм, які реально об'єктивувались у правовій системі і які, не порушуючи основної структури права, існують у вигляді вторинних правових утворень» [8, с. 258].

Таким чином, повертаючись до можливості розуміння спортивного права як комплексної галузі права, то уявляється доцільним розуміти її як особливе об'єднання норм, котрі складають вторинне комплексне утворення, оскільки не формують за своїм глибинним економічним, соціально-політичним змістом якісно своєрідного, основоположного за специфікою правового регулювання і, відповідно, не наділені основними, типовими особливостями юридичного інструментарію.

Разом з тим роль вторинних комплексних утворень у системі права є важливою, оскільки дає змогу окреслити певний аспект суспільних відносин, а застосування правової категорії «галузь права» з метою позначення таких утворень є виключно наслідком складності на багатоаспектності юридичної термінології, застосування якої досить часто здійснюється без ґрунтовного аналізу напрацювань теорії правової науки.

У контексті нашого дослідження обґрунтованою і слушною вбачається думка Д. М. Азмі, яка вважає, що постійне виділення окремих галузей права і завдяки цьому збільшення їх кількості в цілому не сприймається позитивно. Проте необхідно визнати, стверджує автор, що цей процес обумовлений змінами в сприйнятті правової дійсності, менталітеті, світогляді, а не безумовними підставами виокремлення тієї чи іншої галузі права [9, с. 90].

Розвинена правова система – складний багаторівневий механізм, елементи якого об'єднані між собою як жорсткими статичними, так і гнучкими динамічними зв'язками. Разом з тим, якою б розгалуженою така система не була, в ній незмінно стійким, стабільним і непорушним має залишатись ядро – система права, яка є об'єктивно існуючою і постійно ускладнюється. У випадку зі спортивним правом доцільно говорити про об'єктивне існування галузі законодавства і вирішувати проблеми правового регулювання суспільних відносин у сфері фізичного виховання та спорту через призму саме структури законодавства. Наукова ж дискусія із досліджуваної проблематики є свідченням того, що система права є складним явищем правової дійсності і потребує подальшого поглибленого вивчення.

Список використаних джерел

1. Абакуменко, Е. Таможенное право: от правового института до самостоятельной правовой отрасли (эволюция взглядов Д. Н. Бахраха о месте таможенных норм в системе права) [Текст] / Е. Абакуменко // Митна справа. – 2012. – № 5. – С. 37–47.
2. Євграфова, Є. Інший погляд на дослідження структури і системи права [Текст] / Є. Євграфова // Вісник Академії правових наук України : зб. наук. пр. / Нац. акад. прав. наук України. – Х. : Право, 2012. – № 4 (71). – С. 52–64.
3. Лялюк, О. Ю. Муніципальне право України як галузь права [Текст] / О. Ю. Лялюк // Проблеми законності : акад. зб. наук. пр. / відп. ред. В. Я. Тацій ; редкол. В. Тацій [та ін.]. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 2010. – Вип. 110. – С. 37–46.
4. Панкратова, М. Е. Право как динамическая структура: теоретическое осмысление системы права [Текст] / М. Е. Панкратова, Н. Ю. Рашева, Г. В. Ивашко // Современное право : науч.-практ. журн. – 2013. – № 7. – С. 4–8.
5. Петлюк, Ю. С. Сучасні наукові підходи щодо визначення поняття водного права [Текст] / Ю. С. Петлюк // Бюл. М-ва юстиції України. – 2013. – № 8. – С. 68–72.

6. Ямпольская, Ц. А. О системе советского права [Текст] : материалы круглого стола журнала «Советское государство и право». Система советского права и перспектива ее развития / Ц. А. Ямпольская // Сов. государство и право. — 1982. — № 6. — С. 94.
7. Шаганенко, В. П. Сутнісні характеристики системи права [Текст] / В. П. Шаганенко // Часоп. Київ. ун-ту права. — 2012. — № 2. — С. 69–72.
8. Алексеев, С. С. Общая теория права [Текст] : курс в 2 т. / С. С. Алексеев. — М. : Юрид. лит., 1981. — Т. I. — 360 с.
9. Азми, Д. М. Значение отраслевого деления права. Критерии выделения и иерархия отраслей права [Текст] / Д. М. Азми // Государство и право. — 2011. — № 2. — С. 86–90.
10. Загальна теорія держави і права [Текст] : підручник / М. В. Цвік [та ін.]; за ред.: М. В. Цвіка, О. В. Петришина; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. — Х. : Право, 2011. — 584 с.
11. Олійник, А. Ю. Теорія держави і права України [Текст] : навч. посіб. / А. Ю. Олійник, С. Д. Гусарєв, О. Л. Слюсаренко. — К. : Юрінком Інтер, 2001. — 176 с.
12. Скакун, О. Ф. Теорія держави і права [Текст] : підручник / О. Ф. Скакун. — Х. : Консум, 2001. — 656 с.
13. Теорія держави і права. Академічний курс [Текст] : підручник / за ред.: О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. — 2-ге вид., перобл. та доп. — К. : Юрінком Інтер, 2006. — 688 с.
14. Теорія держави і права [Текст] : підручник / за ред. О. В. Петришина; НУ ЮАУ. — Х. : Право, 2014. — 368 с.
15. Алексеев, С. С. Структура советского права [Текст] : монография / С. С. Алексеев. — М. : Юрид. лит., 1975. — 264 с.
16. Барабашев, Г. В. Основы знаний о советском государстве и праве [Текст] : учеб. пособие / Г. В. Барабашев, О. Е. Кутафин. — М. : Моск. гос. ун-т, 1977. — 167 с.
17. Иоффе, О. С. Вопросы теории права [Текст] / О. С. Иоффе, М. Д. Шаргородский. — М. : Юрид. лит., 1961. — 382 с.
18. Керимов, Д. А. Общая теория государства и права. Предмет. Структура. Функции [Текст] / Д. А. Керимов. — М. : Юрид. лит., 1977. — 126 с.
19. Шебанов, А. Ф. Система советского социалистического права [Текст] / А. Ф. Шебанов. — М. : Моск. гос. ун-т, 1961. — 43 с.
20. Явич, Л. С. Общая теория права [Текст] / Л. С. Явич. — Л. : Изд-во Ленинград. ун-та, 1976. — 288 с.
21. Ануфриева, Л. П. Соотношение международного публичного и международного частного права: правовые категории [Текст] : монография / Л. П. Ануфриева. — М. : Спарк, 2002. — 618 с.

22. Корнієнко, Г. Аграрне право в системі права України [Текст] / Г. Корнієнко // Підприємництво, господарство і право : наук.-практ. госп.-прав. журн. — 2013. — № 9. — С. 62–64.

М. В. Санникова

Спортивное право: к постановке проблемы о выделении отрасли

В статье рассмотрены теоретико-правовые аспекты развития системы права Украины на современном этапе функционирования правовой системы. В связи с этим, в частности, изучены вопросы, связанные с необходимостью выделения новых отраслей права. Акцентировано внимание на научной дискуссии касаясь вторичных образований в структуре права, а также исследована возможность применения теоретико-правовой категории «комплексная отрасль права» на примере спортивного права Украины.

Ключевые слова: *система права, система законодательства, отрасль права, комплексная отрасль права, спортивное право.*

M. V. Sannikova

The problem of understanding of sports law as a branch of law

Paper we study the legal foundations for the development of the system of law in Ukraine. Therefore studied legal science achievement in the field of scientific problems, which rises. Also investigated the views of the different schools of law that there is a system of law and its structure. The study found that when the structure of the system created the concept of law, it was not the same as in modern science.

In the development of scientific views it has changed significantly. And modern jurisprudence sees another meaning in terms that were formulated before. This is one of the main reasons for the discussions in the study of law.

The article explores current issues about the need for new areas of law. These issues are also not new to the theory of law. Science formulated several clear grounds that give the opportunity to talk about what a particular group of the law is the branch of law. But alas, despite this debate continues. This process is clear and quite understandable, because it is caused by complex social processes of rapprochement between states and their legal systems. Resulting in modern science

are often mixed fundamentally different phenomena, which is a system of law and legislation system.

Article draws attention to the so called complex field of law. Investigate the possibility of using this concept in science, as well as the content of such concepts. Concluded that the legal framework does contain some secondary elements. In essence they do not create any separate system for regulating social relations. Yes, they stand out, but its only purpose of regulation. While they consist of other branches of law rules. So there is no reason to assume that these secondary elements separate elements of the system of law.

Study conducted on the example of the agrarian law of Ukraine.

Keywords: *system of law, system of law, branch of law, integrated branch of law, sports law.*

Трибуна молодого вченого

УДК 340.1

О. М. Коморний, молодший науковий співробітник НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України

Правові акти – поняття та ознаки

Стаття присвячена дослідженню правових актів як форми волевиявлення уповноважених суб'єктів права, за допомогою якої відбувається встановлення, зміна, скасування норм права, або встановлення, зміна чи припинення конкретних правових відносин. У роботі автор обґрунтовує, що результатами правових актів є зокрема нормативні, індивідуальні правові приписи, які у необхідних випадках фіксуються в документальній формі. Розглядаються поняття та ознаки правових актів, а також аналізуються найбільш поширені підходи до їх визначення.

Ключові слова: акт, правовий акт, юридичний припис, волевиявлення, рішення, юридичні вчинки.

Як відомо, значна частина правової поведінки учасників суспільних відносин виражається зовні у вигляді різноманітних правових актів [1, с. 70]. Відповідними актами, зокрема, встановлюються юридичні приписи (нормативні та індивідуальні), що регулюють поведінку людей. У зв'язку з цим правові акти мають неабияке значення в житті суспільства. Від міри їх досконалості багато в чому залежить ефективність правової політики держави, досягнення цілей правового регулювання. Тому розробка поняття правового акта, як в загальнотеоретич-

них, так і галузевих дослідженнях, є актуальним завданням юридичної науки.

Проблематика правових актів тією чи іншою мірою була предметом дослідження багатьох авторів, серед яких С. Алексеев, А. Барьяк, Р. Васильєв, В. Копейчиков, Б. Лазарєв, А. Мірошніченко, А. Піголкін, В. Погорілко, П. Рабінович, О. Скакун, Ю. Тихомиров, Є. Терюкова, О. Шопіна, О. Юшик. Водночас на сьогодні це питання залишається лише фрагментарно дослідженим, зокрема існує потреба визначення поняття та системи ознак правових актів, у тому числі в контексті визначення серед правових актів місця актів реалізації прав та обов'язків, що є метою цієї статті та обумовлює її актуальність.

Термін «акт» походить від латинських слів *actus* – дія, *actum* – документ [2, с. 19]. В Академічному тлумачному словнику української мови наводяться такі значення цього терміна: 1) дія, подія, вчинок; 2) окремий прояв якої-небудь діяльності; 3) офіційний документ, протокол, запис про який-небудь факт; 4) документ, що засвідчує що-небудь; 5) урочисті збори в учбовому закладі (з приводу випуску, вручення нагород); 6) закінчена частина театральної вистави, драматичного твору [3]. У юридичній літературі поняття правового акта визначається через різні родові поняття, зокрема такі, як «дія», «волевиявлення», «документ», «рішення» тощо.

С. С. Алексеев, приділивши велику увагу дослідженню поняття правового акта, у ранніх роботах писав, що термін «правовий акт» може означати зокрема: а) вираження волі, тобто акт як такий (правомірні дії); б) спосіб вираження і закріплення волі, тобто документи; в) те й інше одночасно, тобто акт-документ [4, с. 7]. Дискусійність останнього з наведених значень поняття правового акта неодноразово відзначалась у літературі. Немає підстав розглядати акт як дію-волевиявлення і як документ одночасно, явище може бути охарактеризоване як дія, результат якої нерідко живе у формі акта-документа [5, с. 134]. Дещо пізніше в іншій роботі С. С. Алексеев змінив свою позицію щодо значень терміна «правовий акт», зазначивши, що цим терміном позначаються: а) дія (поведінка), як правило правомірна, тобто юридичний

факт, що є основою тих або інших правових наслідків; б) результат правомірної дії, тобто юридично значущий, змістовний елемент правової системи (юридична норма, індивідуальний припис, акт «автономного» регулювання), що увійшов до правової матерії внаслідок правотворчої, владної індивідуально-правової або автономної діяльності суб'єктів; в) юридичний документ, тобто зовнішнє словесно-документально оформлене вираження волі, що закріплює правомірну поведінку і її результат [6, с. 192].

Схожі смислові значення поняття правового акта виділяють і інші дослідники, так або інакше підкреслюючи, що правові акти слід розглядати як акти-дії (волевиявлення) і акти-документи, спрямовані на певні юридичні наслідки (створення норм права, виникнення, зміна або припинення конкретних правових відносин) [7, с. 24–25; 8, с. 17–18; 9, с. 5; 10, с. 230].

Повноцінне розкриття змісту поняття «правовий акт» є неможливим без аналізу властивих йому ознак. Це, зокрема, такі загальні ознаки.

1. Правові акти мають вольовий зміст. Із цього приводу Леон Дюгі писав, що юридичним актом є всілякий прояв волі, що відповідає об'єктивному праву і породжує будь-який стан суб'єктивного права [11, с. 246]. Цією ознакою правові акти відрізняються від тих, що мають в окремих випадках юридичне значення а) невольових дій (рефлекторних, інстинктивних рухів, дій недієздатних осіб і тому подібного) і б) подій (народження людини, пожежа, землетрус тощо) [12, с. 360]. Вольовий характер юридичних актів обумовлений двома чинниками – суб'єктивним та об'єктивним. Першим виступає воля уповноваженого суб'єкта, другим – його волевиявлення.

Правове значення має, як правило, лише воля, що об'єктивувалася зовні. Лише в окремих випадках (при невідповідності дійсної волі і волевиявлення) юридичне значення може мати невиражена в правовому акті воля. Так, при обмеженому або поширеному тлумаченні норм права, коли сенс норми, яка тлумачиться, вузьчий або більш широкий за її текстуальне вираження, інтерпретаційна діяльність спрямована на встановлення дійсної волі суб'єкта правотворчості. Зокрема, різні види юридичних актів з

недоліками волі і наслідки їх здійснення передбачені нормами цивільного і сімейного права (наприклад, правочини, здійснені під впливом помилки (ст. 229 ЦК України), обману (ст. 230 ЦК України), насильства (ст. 231 ЦК України), під впливом тяжкої обставини (ст. 233 ЦК України), фіктивні правочини (ст. 234 ЦК України), удавані правочини (ст. 235 ЦК України) тощо.

Враховуючи те, що вказані вище випадки є швидше винятками, ніж правилом, єдність (тотожність) волі і волевиявлення не слід відносити до ознак правових актів. Вони є неодмінною умовою дійсності цивільно-правових угод, але далеко не всіх інших видів правових актів. Наприклад, для визнання нормативно-правових актів нечинними, збіг (неспівпадіння) волі і волевиявлення не має юридичного значення. Натомість, критерієм такого визнання виступає відповідність (невідповідність) нормативних правових актів актам вищої юридичної сили, додержання процедури їх прийняття тощо.

2. Для правових актів характерна вольова спрямованість на певні юридичні наслідки. Цими актами можуть встановлюватися нормативні та (або) індивідуальні юридичні приписи. Крім того, такі акти інколи хоча і не закріплюють яких-небудь правових приписів, але в той же час спрямовані на виникнення, зміну або припинення конкретних правових відносин.

Вольовою спрямованістю на певні правові наслідки правові акти відрізняються від юридичних вчинків (наприклад, знайдення скарбу, наукове відкриття, створення творів науки, літератури, мистецтва і т. д.). Юридичні вчинки є діями, з якими закон або інші нормативні правові акти пов'язують виникнення правових наслідків незалежно від того, чи була спрямована воля особи на вказані наслідки, чи ні [13, с. 240].

Слід зазначити, що далеко не всі правові акти насправді приводять до юридичних наслідків, на які спрямовані. Наприклад, положення нормативного правового акта на практиці можуть виявитися нереалізованими.

3. Для правових актів характерним є зовнішнє вираження волі уповноваженого суб'єкта. При їх здійсненні воля суб'єкта права об'єктивується, проступає назовні, виявляється юридично певним чином, у тому числі в необхідних випадках і в актах-

документах. Як зазначає А. Барьяк, правовий акт передбачає усну, письмову або конклюдентну форму [14, с. 20]. Із цим складно не погодитись, адже без зовнішньої об'єктивної неможливо встановити зміст волі і довести її до відома суб'єктів права. Крім того, визначена, регламентована правом, форма зовнішнього вираження волі уповноваженого суб'єкта забезпечує можливість контролю за відповідністю результату волевиявлення (наприклад, нормативних, індивідуальних правових приписів) актам вищої юридичної сили.

У юридичній літературі виділяють і інші системні ознаки правових актів. Так, окремі дослідники звертають увагу на їх владний характер [15, с. 39], виходячи з того, що відповідні суб'єкти мають владу, необхідну для їх вчинення. Відповідно до такого підходу, владність – необхідна властивість будь-якого правового акта, яка означає спрямованість такого акта на визначені, бажані суб'єктом правові наслідки. Водночас більшість авторів, що дотримуються відповідного підходу, фактично отожднюють правові акти із нормативно-правовими актами, або ж актами правозастосування. Однак це не в повній мірі відображає реальну дійсність, на практиці можна зустріти значну кількість правових актів невладного характеру. До останніх необхідно віднести різноманітні акти реалізації прав та обов'язків суб'єктів, не наділених владними повноваженнями, що є підставами виникнення, зміни або припинення конкретних правових відносин. Так, звернення громадянина до будь-якого органу державної влади – суть невладний акт реалізації права. Таким чином, владний характер властивий не всім видам правових актів, а тому відповідна ознака не може бути визнана загальною для них.

З тієї ж причини до загальних ознак правових актів не можуть бути віднесені і їх документальне оформлення, загальнообов'язковість [16, с. 64–65]. Ці ознаки є властивими також лише окремим видам правових актів.

Всебічний аналіз правових актів передбачає не лише виділення їх загальних ознак, але і розгляд суб'єктно-об'єктного складу, змісту, мети, результатів. У найбільш широкому сенсі слід відзначити, що правовий акт може бути реалізований лише тим суб'єктом, якого у встановленому нормама права порядку

наділено такою можливістю. Відповідно об'єктом правового акта є поведінка осіб, на правове становище яких впливає цей акт. Зміст правового акта складає воля уповноваженого суб'єкта.

Загалом, форми зовнішнього вираження волі можуть бути як позитивними, так і негативними. Позитивне вираження волі досягається за допомогою мови (в усній або письмовій формі) або конклюдентних дій. В окремих випадках норми права пов'язують здійснення правових актів з негативним проявом волі, який має місце при мовчанні або упушенні. У зв'язку з цим Я. М. Магазинер писав, що під дією потрібно розуміти не лише позитивний акт волі (наприклад, сплата боргу), але і негативний акт тієї ж волі, коли суб'єкт утримується від дії (несплата належного боргу) [17, с. 134]. Очевидно, якщо під дією розуміти волевиявлення, то воно може бути представлене як активною, так і пасивною формою правової поведінки, тобто власне діями і утриманням від них (бездіяльністю). Прикладами негативного прояву волі можуть бути також неприйняття спадщини, утримання від вимоги про розірвання строкової трудової угоди у зв'язку із закінченням терміну її дії тощо.

Від правового акта, що є об'єктивованою зовні дією-волевиявленням, слід відрізнити волевиявлення, закріплене в положеннях (нормативних, індивідуальних правових приписах і т. д.), що містяться в акті-документі. Б. В. Дрейшев, відзначаючи таку відмінність і характеризуючи процес утворення нормативних правових актів, писав, що упродовж правотворчого процесу відбувається формування, по суті, двох волевиявлень. Перше створюється на стадії обговорення і оформлюється у вигляді проекту нормативного акта. Друге спрямоване на об'єктивування волі, що міститься в проекті [18, с. 156]. Іншими словами, волевиявлення щодо затвердження (прийняття) правового акта нормативного характеру і волевиявлення, яке виражене в положеннях такого акта, не є тотожними, хоча і взаємопов'язані між собою. Лише останнє з вказаних волевиявлень має безпосереднє регулятивне значення.

Письмова форма правових актів є найбільш виправданою з точки зору доведення їх змісту до відома адресатів, а також

контролю за виконанням юридичних приписів (якщо такі встановлюються). Ця форма вирішує структурування тексту акта і його побудову за правилами юридичної техніки (поділ на глави, статті, елементи, норми і т. п.); формулювання правил поведінки тривалого або разового характеру; використання нормативної мови, специфічних юридичних понять і термінів; дотримання обов'язкових реквізитів, властивих кожному акту [19, с. 40]. Водночас правовий акт може мати і змішану зовнішню форму вираження. Наприклад, для судових рішень характерною є усно-письмова форма.

Кожний правовий акт здійснюється з певною метою. Правові акти як засоби реалізації тієї або іншої мети мають бути їй співвимірні. Інакше мета може бути не досягнута або досягнута з витратами, що перевищують суспільно корисний результат. Співвимірність правових актів і їх цілей припускає, як мінімум, наявність двох умов. По-перше, мета має бути досяжною, тобто реальною. По-друге, правовий акт повинен відповідати меті за своїм змістом, формою, юридичною силою, сферою дії.

Правові акти можуть бути спрямовані або на встановлення, зміну, скасування норм права, призупинення, пролонгацію або припинення дії цих норм, або на виникнення, зміну або припинення конкретних правових відносин. Перша з указаних цілей досягається за допомогою актів правотворчості, друга — завдяки іншим правовим актам (актам правозастосування і актам «автономного» правового регулювання, а також іншим актам реалізації прав або обов'язків).

Результатом правових актів є нормативні, індивідуальні правові приписи, а також правові відносини, що виникають, змінюються або припиняються.

Таким чином, правовим актом є здійснене в певному порядку волевиявлення уповноваженого суб'єкта права, що встановлює, змінює, скасовує норми права; зупиняє, пролонгує або припиняє дію цих норм; або встановлює, змінює чи припиняє конкретні правові відносини, результати якого (нормативні, індивідуальні правові приписи та ін.) у необхідних випадках фіксуються в документальній формі.

У юридичній літературі нерідко зустрічаються дефініції правових актів через поняття рішення. Так, інколи зазначають, що правовим актом є рішення, яке виражає волю суб'єкта права, оформлене в установленому порядку, спрямоване на досягнення соціально-позитивної мети (регулювати суспільні відносини), та спричиняє певні юридичні наслідки [20, с. 285; 21, с. 642].

Нааявність подібних визначень свідчить про пошук в теорії і на практиці категорії, за допомогою якої можливо було б узагальнити в понятті правового акта такі взаємопов'язані явища, як акт-дію і акт-документ уповноваженого суб'єкта. В той же час слід враховувати, що в правовій сфері рішення зазвичай інтерпретується як результат ментально-вольового вибору суб'єктом права варіанту своєї поведінки або поведінки підвладних суб'єктів [22, с. 33]. У цьому сенсі рішення передуює правовому акту (дії та документу). Як свого часу писав Б. Лазарєв, відмінність між ухваленням рішення і виданням акта управління чітко закріплюється, наприклад, у військових статутах стосовно послідовності дій командира: оцінка обстановки, ухвалення рішення, видання наказу тощо [23, с. 17]. Тому правильніше було б говорити, що правові акти є такими актами-діями (волевиявленнями) і актами-документами уповноваженого суб'єкта, які виражають його рішення, що має юридичне значення. Але саме по собі рішення, окремо від актів-дій (волевиявлень) і актів-документів, навряд чи може бути визнане правовим актом.

Список використаних джерел

1. Карташов, В. Н. Юридическая деятельность: понятие, структура, ценность [Текст] / В. Н. Карташов ; под ред. Н. И. Матузова. – Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1989. – 218 с.
2. Большой юридический словарь [Текст] / под ред. А. Я. Сухарева. – 3-е изд. – М. : ИНФРА-М, 2006. – 856 с.
3. Академічний тлумачний словник української мови [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://sum.in.ua/s/akt>.
4. Алексеев, С. С. Общая теория социалистического права: Правовые акты [Текст] / С. С. Алексеев. – Свердловск : Сред.-Урал. кн. изд-во, 1966. – Вып. 3. – 211 с.

5. Васильев, Р. Ф. Акты управления. Значение, проблема исследования, понятие [Текст] / Р. Ф. Васильев. — М. : Изд-во Моск. ун-та, 1987. — 141 с.
6. Алексеев, С. С. Общая теория права [Текст] : курс в 2 т. / С. С. Алексеев. — М. : Юрид. лит., 1982. — Т. 2. — 360 с.
7. Васильев, Р. Ф. О понятии правового акта [Текст] / Р. Ф. Васильев // Вестн. Моск. ун-та. Серия 11. Право. — 1998. — № 5. — С. 3–26.
8. Исаков, Н. В. Правовые акты: общетеоретический аспект исследования [Текст] / Н. В. Исаков, А. В. Малько, О. В. Шопина // Правоведение. — 2002. — № 3. — С. 16–28.
9. Исаков, И. Н. Правовые акты в структуре правовой политики [Текст] / И. Н. Исаков // Гос. власть и мест. самоуправление. — 2006. — № 4. — С. 5–7.
10. Гайворонская, Я. В. Проблемы теории правовых актов [Текст] / Я. В. Гайворонская // Правоведение. — 2008. — № 4. — С. 218–230.
11. Дюги, Л. Конституционное право. Общая теория государства [Текст] / Л. Дюги. — М. : Изд. Т-ва И. Д. Сытина, 1908. — 957 с.
12. Петражицкий, Л. И. Теория права и государства в связи с теорией нравственности [Текст] / Л. И. Петражицкий ; отв. ред. И. Ю. Козлихин, Ю. А. Сандулов. — СПб. : Лань, 2000. — 608 с.
13. Теорія держави і права [Текст] / О. В. Петришин, С. П. Погребняк, В. С. Смородинський та ін. ; за ред. О. В. Петришина. — Х. : Право, 2014. — 368 с.
14. Барьяк, А. С. Щодо типології правових актів [Текст] / А. С. Барьяк // Форум права. — 2013. — № 2. — С. 19–24.
15. Мельник, Р. А. Доктринальні дослідження та правова регламентація правових актів [Текст] / Р. А. Мельник // Європ. перспективи. — 2013. — № 4. — С. 39–43.
16. Тихомиров, Ю. А. Введение в российское право [Текст] / Ю. А. Тихомиров, Э. В. Талапина. — М. : ООО «Городец-издат», 2003. — 656 с.
17. Магазинер, Я. М. Общая теория права на основе советского законодательства [Текст] // Избранные труды по общей теории права / Я. М. Магазинер ; отв. ред.: А. К. Кравцов. — СПб. : Юрид. центр Пресс, 2006. — 352 с.
18. Дрейшев, Б. В. Правотворческие отношения в советском государственном управлении [Текст] / Б. В. Дрейшев. — Л. : Изд-во Ленинград. ун-та, 1978. — 175 с.
19. Тихомиров, Ю. А. Управление на основе права [Текст] / Ю. А. Тихомиров. — М. : Формула права, 2007. — 485 с.
20. Алехин, А. П. Административное право России [Текст] / А. П. Алехин, А. А. Кармолицкий. — М. : Изд-во «Зерцало», 2006. — 712 с.
21. Муниципальное право [Текст] / под ред. Ю. А. Дмитриева. — 3-е изд. — М. : Изд-во Эксмо, 2005. — 1196 с.
22. Тихомиров, Ю. А. Управленческое решение [Текст] / Ю. А. Тихомиров. — М. : Наука, 1972. — 286 с.

23. Лазарев, Б. М. Управленческое решение и акт государственного управления [Текст] / Б. М. Лазарев // Акты управления (Вопросы теории) : межвуз. сб. науч. тр. / отв. ред. Р. Ф. Васильев. — Иваново, 1987. — С. 17–29.

А. Н. Коморный

Правовые акты — понятие и признаки

Статья посвящена исследованию правовых актов как формы волеизъявления уполномоченных субъектов права, с помощью которой происходит установление, изменение, отмена норм права или установление, изменение или прекращение конкретных правовых отношений. В работе автор обосновывает, что результатами правовых актов являются, в частности, нормативные, индивидуальные правовые предписания, которые в необходимых случаях фиксируются в документальной форме. Рассматривается понятие и признаки правовых актов, а также анализируются наиболее распространенные подходы к их определению.

Ключевые слова: акт, правовой акт, юридическое предписание, волеизъявление, решение, юридические поступки.

О. М. Komorniy

Legal acts — concept and signs

The article aims to study the legal acts as a form of expression of the will of authorized legal entities with which the establishment comes, change, cancellation of the law, or the establishment, modification or termination of specific legal relationships. In this paper the author proves that the results of the legal acts are, in particular regulations, individual legal regulations, which are necessary, are recorded in documentary form.

The concept and features of the legal acts, as well as analysis of the most common approaches to their definition.

In particular, the disclosed general signs legal acts, and noted that in the first place, legal acts are willful content. This is a sign of legal acts different from those that have in some cases, the legal value of a) not volitional actions (reflex, instinctive movements, actions, disabled persons, and the like) and b) events (birth of man, fire, earthquake, etc.) . Strong-willed character of legal acts due to two factors — subjective and objective. The first serves the will of the authorized entity, the second — his will.

Secondly, for legal acts are characterized by a strong-willed focus on specific legal consequences. These acts may establish regulations and (or) individual legal regulations. Moreover, such acts are sometimes but not fix any legal requirements, but at the same time focused on the occurrence, change or termination of specific legal relationships. Strong-willed aimed at determining the legal consequences of legal acts different from legal actions.

Third, for legal acts characterized by the outward expression of the will of the authorized entity. When their implementation will subject the rights objectified, emerges out, it is a legally certain manner, including, where appropriate, and in the Acts documents. Without the external objectification is impossible to establish the content of the will, and bring it to the attention of legal entities. In addition, the definition, regulation of the right, forms the outer expression of the will of the authorized entity provides the ability to control the will of the results of relevant acts of higher legal force.

Notes, that many authors identify legal acts with regulatory-legal acts, or acts law enforcement. However this not in full measure reflects real reality, on practice may meet significant quantity legal acts non authority nature. To latest compulsory attributed various acts implementation rights and responsibilities subjects, not endowed with power powers, which are grounds occurrence, changes or termination specific legal relations.

Analysis legal acts allowed not only allocation their common signs, but and review object composition, content, goal, results. In most wide sense notes, what legal act maybe implemented only those subject, which in established by the norms law order endowed with such opportunity. Respectively object legal act is behavior faces, on legal position which influences this act. Content legal act is will authorized subject.

On view author, from legal act, as expressed outwardly of expression, follows distinguish of expression, fixed in positions (normative, individual legal regulations and other), contained in acts–documents. Of expression about approval (adoption) legal act normative nature and of expression, which expressed in positions such act, not are equally, although and interrelated between self. Only latest from specified expression oxen has direct regulatory meaning.

Writing form legal acts is most justified with viewpoints bringing their content to information addressees, but also control for performance legal prescriptions (if such are installed). This form allows structuring text act and his construction according to rules legal technology; formulation rules conduct long or single nature; use normative language, specific legal concepts and terms; observance

mandatory details, inherent each act. In that same time, legal act can have and mixed external form displaying. Every legal act is carried out with certain aim.

Legal acts as means implementation that or other goal should be her compare. Otherwise purpose maybe not achieved or achieved with cost, exceeding public useful result. Identity of legal acts and their aims assumes, as minimum, presence two conditions. In-first, purpose should be achievable, i.e. real. In-second, legal act should match goal on its content, form, legal by force, sphere of action. Be noted, what legal acts can be aim or on establishment, change, cancellation norms law, suspension, extended or termination actions these norms, or on appearance, change or termination specific legal relations. Result legal acts are regulatory, individual legal instructions, but also legal relations, which arise, change or stopped.

Keywords: *act, legal act, legal prescription, desire, decision, legal behavior.*

А. О. Муртіцева, асистент кафедри державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Окремі питання персоналізації конституційно-правової відповідальності уряду в державах – членах Європейського Союзу

Стаття присвячена аналізу проблеми персоналізації конституційно-правової відповідальності уряду. Наведена характеристика конституційного регулювання індивідуальної парламентської відповідальності міністрів у країнах Європейського Союзу. Окреслені особливості функціонування інституту парламентської відповідальності в країнах, які на конституційному рівні не визнають можливості його застосування до окремих міністрів. Визначено можливість для України запозичити практику окремих держав для розробки та впровадження різних форм відповідальності членів уряду.

Ключові слова: конституційно-правова відповідальність, уряд, персоналізація конституційно-правової відповідальності, індивідуальна відповідальність міністрів.

Одним із актуальних питань сучасної науки конституційного права тривалий час залишається інституціоналізація конституційно-правової відповідальності вищих органів державної

влади. Дослідження його набуває важливого значення для забезпечення основних принципів правової державності, вимоги зв'язаності держави правом. І досі залишаються недостатньо опрацьованими як теоретичні, так і практичні аспекти інституту конституційно-правової відповідальності, зокрема, щодо поєднання юридичних та політичних начал у цьому інституті, складної системи правових джерел, ефективності реалізації процедур та санкцій цього виду відповідальності. Серед інших можна назвати і проблему персоналізації відповідальності вищого органу виконавчої влади.

Дослідженню окремих аспектів конституційно-правової відповідальності уряду присвячені роботи таких вітчизняних та зарубіжних науковців, як Дж. Банністер (*J. Bannister*), Ю. Г. Барабаш, Б. Галліган (*B. Galligan*), В. П. Колісник, А. Маллія (*A. Mallia*), С. Г. Серьогіна, Ю. М. Тодика, Дж. Ф. Феррарі (*G. F. Ferrari*) та ін. Вони створюють необхідне підґрунтя для комплексного дослідження не тільки колегіальної відповідальності уряду, але і дають можливість прослідкувати, яким чином реалізується індивідуальна відповідальність міністрів як державних діячів, яким відведена ключова роль у реалізації окремих напрямів урядової політики.

Метою цієї статті є розгляд організаційно-правових особливостей інституту індивідуальної парламентської відповідальності міністрів як основної форми їх конституційної відповідальності, моделей конституційної регламентації цього інституту в державах – членах Європейського Союзу та проблем, що виникають при їх реалізації.

Розглядаючи інститут індивідуальної відповідальності міністрів, у першу чергу варто звернути увагу на парламентську відповідальність цих осіб, властиву вестмінстерській моделі організації державної влади, впровадженій у Великобританії та запозиченій багатьма іншими країнами. Серед характерних рис цієї моделі можна назвати, зокрема, неповну відмежованість виконавчої влади від законодавчої (тому інколи Кабінет міністрів Великобританії називають «головним комітетом» парламенту [1]), високу концентрацію виконавчої влади в межах Кабінету міністрів, який формується парламентською більшіс-

тю на однопартійній основі [2, с. 34], наявність колективної відповідальності Кабінету міністрів та індивідуальної – його членів.

Якщо колективна відповідальність передбачає публічну підтримку та схвалення членами Кабінету міністрів колективно прийнятих урядових рішень, а в іншому разі – їх відставку [3], то індивідуальна – повну відповідальність міністра за діяльність очолюваного ним міністерства. Так, при виявленні фактів корупції, розтрата або будь-яких інших проступків міністр має піти у відставку навіть без наявності його вини, коли він не знав про ці обставини [4]. Вважається, що таким чином гарантується не тільки відповідальність міністра за те чи інше урядове рішення, а й забезпечується стимулювання його до ретельного аналізу діяльності очолюваного ним міністерства. Поряд з цим застосовується й більш широка інтерпретація змісту індивідуальної відповідальності: оскільки у Великобританії міністри беруть участь у засіданнях парламенту, то їх відповідальність полягає у забезпеченні парламенту інформацією про всі дії міністерства – так звана роз'яснювальна відповідальність (*explanatory responsibility*) – та поданні у відставку в разі виявлення серйозних порушень у міністерстві [5, с. 158].

Правова регламентація індивідуальної відповідальності міністрів у Великобританії забезпечується переважно на рівні конституційних угод (конституційних звичаїв, конвенційних норм), які становлять неписану частину британської конституції. Незважаючи на те, що інститут індивідуальної відповідальності міністрів поряд із колективною урядовою відповідальністю є одним з основних елементів концепції відповідального правління, сучасна державно-правова практика демонструє складність його практичного застосування. Це викликано рядом об'єктивних причин, серед яких – брак формально-юридичних механізмів реалізації та трансформація змісту окремих конституційних звичаїв, що характерно для країн з неписаною конституцією.

На думку зарубіжних вчених, принципи колективної та індивідуальної відповідальності міністрів є гнучкими та відкритими для інтерпретації [6, с. 73]. Остання залежить від фактичних

обставин та розсуду прем'єр-міністра. Певна формалізація управлінських звичаїв забезпечується Інструкцією Кабінету (*The Cabinet Manual*) – документом, що встановлює внутрішньоорганізаційний порядок діяльності уряду Великобританії [7, с. 3]. Норми, що містяться в цьому документі, зокрема, роз'яснюють, яким чином традиційні звичаї мають застосовуватися у тому чи іншому випадку, та виступають правовою процедурно-процесуальною основою здійснення прем'єр-міністром керівництва Кабінетом [6, с. 73].

Практика реалізації індивідуальної відповідальності демонструє приклади можливого уникнення її міністрами шляхом «перекладення» відповідальності на державних службовців очолюваних ними міністерств. З одного боку, це служить меті забезпечення персоналізації відповідальності, оскільки позбавляє міністрів тягаря відповідальності «без його вини», за дії значного числа службовців, які працюють у міністерстві. Проте з другого – створює загрозу політизації державної служби. Адже уряди тяжіють до формування того вищого посадового складу міністерств, який розділяє їх політичні погляди. І замість традиційного працевлаштування державних службовців на постійних засадах часто використовують контрактну форму найму з можливістю її припинення при зміні складу уряду [5, с. 160].

Можливість довільного трактування як самих конституційних звичаїв, так і норм, що їх роз'яснюють, а також вищезазначена практика державного управління є тими аргументами, котрі можуть наводитися в обґрунтування не обов'язковості запровадження індивідуальної відповідальності міністрів. Але слід відмітити: якщо для країн з усталеними традиціями парламентаризму певна гнучкість змісту конституційних звичаїв є припустимою, то для країн, які лише нещодавно стали на шлях побудови правової державності, необхідним є забезпечення домінування права над політичним розсудом та чітка правова формалізація різних форм конституційно-правової відповідальності як органів публічної влади, так і окремих державних діячів, зокрема міністрів.

Аналіз формалізованого конституційного регулювання інституту індивідуальної відповідальності членів уряду в країнах

Європейського Союзу дає можливість виділити дві основні моделі. Перша передбачає конституційне закріплення індивідуальної відповідальності лише прем'єр-міністра. Оскільки саме в особі прем'єр-міністра переважно персоналізується відповідальність уряду, то його звільнення, як правило, тягне відставку всього складу цього колегіального органу. Така модель знайшла відображення, наприклад, у ч. 2 ст. 96 Конституції Бельгії; ч. 2 ст. 89 Конституції Болгарії; ч. 1 ст. 67 Конституції Німеччини; ч. 1 ст. 21 Конституції Угорщини.

Для другої моделі характерне закріплення у нормах Основного Закону можливості висловлення недовіри окремому міністру поряд з індивідуальною відповідальністю прем'єр-міністра (ч. 1 ст. 15 Конституції Данії; ч. 1 ст. 97 Конституції Естонії; ст. 59 Конституції Латвії; ст. 101 Конституції Литви; статті 157, 159 Конституції Польщі; ч. 3 ст. 116 Конституції Словаччини; ст. 113 Конституції Хорватії) або визначення як суб'єкта відповідальності в цілому будь-якого члена уряду (ч. 1 ст. 74 Конституції Австрії; ч. 2 ст. 84 Конституції Греції; § 64 Конституції Фінляндії; § 4 гл. 12 Акта про форму правління Швеції).

Можливим наслідком винесення резолюції недовіри прем'єр-міністру, як і при солідарній відповідальності уряду, може стати дострокове припинення повноважень парламенту або окремої його палати, що висловила недовіру. Розпуск представницького органу у цьому разі може бути як безумовним (наприклад, ч. 2 ст. 15 Конституції Данії; ч. 10 ст. 28 Конституції Ірландії), так і пов'язаним з наявністю додаткових умов. Так, відповідно до ст. 113 Конституції Хорватії Президент Республіки Хорватія призначає вибори депутатів Палати представників у разі, якщо протягом 30 днів не буде висловлена довіра новому складу уряду. А ч. 3 ст. 97 Конституції Естонії обмежує реалізацію права Президента Республіки триденним строком.

На відміну від наслідків висловлення недовіри прем'єр-міністру, застосування цього інституту до окремого урядовця має наслідком тільки його відставку, не пов'язану з правом глави держави призначати позачергові парламентські вибори. Ця особливість може сприяти об'єктивнішому та якіснішому контролю з боку представницького органу за діяльністю уряду,

оскільки парламентарії не ризикують своїми мандатами у разі притягнення до відповідальності міністрів. Але поряд з цим за відсутності будь-яких обмежень повторного призначення на ті самі посади осіб, які обіймали посади міністрів, але були суміщені у зв'язку з висловленням недовіри, говорити про ефективне функціонування інституту індивідуальної конституційно-правової відповідальності досить важко. Так, науковці, досліджуючи індивідуальну відповідальність членів Ради міністрів у Польщі, відмічають негативний вплив на інститут конструктивного вотуму недовіри практичної можливості Президента Республіки Польща повторно призначити звільнених міністрів на свої посади, що вже мало місце на практиці [див.: 8, с. 138–139].

Окремо варто звернути увагу на країни Європейського Союзу, писані конституції яких прямо не закріплюють інститут індивідуальної парламентської відповідальності міністрів (можливе лише встановлення принципу їх відповідальності за діяльність міністерств), проте державне будівництво демонструє фактичне його існування. Як приклад, можна навести Республіку Мальта, що запозичила вестмінстерську модель організації державної влади з притаманними їй принципами колективної та індивідуальної відповідальності, проте конституційного закріплення зазнав лише інститут вотуму недовіри уряду в цілому (ст. 81 Конституції). Мальтійські дослідники зазначають, що хоча принцип індивідуальної відповідальності міністрів вважається необхідним, міністри все частіше використовують свою непоінформованість про проступки, що мали місце в очолюваному ними міністерстві, як аргумент відсутності своєї вини [4], що відображає загальну тенденцію трансформації змісту та значення деяких звичаєвих норм у вестмінстерській моделі.

Конституція Нідерландів взагалі не закріплює положень стосовно колективної та індивідуальної відповідальності урядовців, лише встановлюючи у ч. 2 ст. 42, що міністри, а не Король, несуть відповідальність за діяльність уряду. Проте коментар до Основного Закону країни роз'яснює: незважаючи на те, що відповідальність міністрів з 1848 р. регулюється виключно Конституцією, існують неписані правила в межах державного

права стосовно відповідальності міністрів [9]. Зокрема, уряд та окремі міністри мають користуватися довірою парламенту (на практиці – другої його палати – Палати представників), а у разі відсутності її та ухвалення вотуму недовіри – піти у відставку. Можливим же наслідком конфлікту уряду та парламенту можуть стати дострокові вибори та формування нового складу уряду [10].

На відміну від Нідерландів, де інститут індивідуальної парламентської відповідальності урядовців є складовою конституційного ладу в силу традиції та неписаних правил, в Італійській Республіці він був фактично запроваджений конституційною юстицією. Конституція Італії проголошує, що міністри відповідальні колегіально за дії Ради міністрів та індивідуально – за дії своїх відомств (ч. 2 ст. 95). Проте конституційні положення, що регламентують процедурні аспекти ухвалення резолюції недовіри, стосуються лише колективної відповідальності уряду (ст. 94). У 1996 р. після винесення вотуму недовіри тодішньому міністру юстиції Філіппо Манкузо (*Filippo Mancuso*) Конституційний Суд Італії, розтлумачивши відповідну конституційну норму, висловив правову позицію, згідно з якою кожна палата Парламенту Італії має право затвердити вотум недовіри, зокрема, окремому міністрові [11].

З того часу принцип індивідуальної відповідальності міністрів за дії або бездіяльність очолюваних ними міністерств став складовою публічного права Італії, проте із певними особливостями. Як зазначає професор порівняльного публічного права Джузеппе Франко Феррарі (*Giuseppe Franco Ferrari*), особливим наслідком відставки урядовця в Італії, поряд із призначенням на посаду іншої особи, стала можливість тимчасового виконання його службових обов'язків Прем'єр-міністром чи іншим міністром (*ad interim*). При цьому правило не розповсюджується на самого Прем'єр-міністра, оскільки його відставка тягне відставку всього складу уряду [12].

Наведені положення дають можливість зробити висновок, що непряме встановлення інституту індивідуальної парламентської відповідальності (шляхом тлумачення органом конституційної юрисдикції, в силу конституційних традицій або впровадження концепції відповідального правління) в країнах Європей-

ського Союзу можна вважати скоріше винятком, аніж правилом. Чітке закріплення повноважень парламенту щодо висловлення недовіри окремому міністру здійснюється переважно на конституційному рівні. У вітчизняних політико-правових умовах це видається найбільш прийнятним способом правової регламентації. Адже практика державного будівництва в Україні продемонструвала можливість використання неточностей формулювання п. 12 ч. 1 ст. 85 Конституції України (у редакції 2004 р.) для звільнення з посад окремих урядовців поза винесенням резолюції недовіри усьому складу Кабінету Міністрів України. Це фактично заклало механізм провокування політичних конфліктів між органами державної влади та поставило під сумнів дотримання ними ч. 2 ст. 19 Конституції України, яка зобов'язує органи публічної влади діяти виключно в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами.

Підсумовуючи, слід зазначити, що на сьогодні в країнах Європейського Союзу завдання персоналізації конституційно-правової відповідальності вирішується, зокрема, шляхом впровадження у конституційну практику інституту індивідуальної парламентської відповідальності урядовців. Маючи досить тривалу історію функціонування у країнах з розвинутими традиціями парламентаризму, цей інститут різниться ступенем правової регламентації в залежності від особливостей правової системи держави. При цьому під впливом політико-правового розвитку системи державної влади він зазнає суттєвих трансформаційних змін. Для України, конституційна практика якої демонструє недостатню розвиненість відносин конституційно-правової відповідальності вищих органів державної влади та їх посадових осіб, звернення до практики країн Європейського Союзу надає можливість розробити та запропонувати найбільш ефективні форми відповідальності членів уряду як одного із засобів забезпечення конституційної законності в діяльності цієї владної інституції.

Список використаних джерел

1. The Westminster System of Government [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nyf.hu/angol/sites/www.nyf.hu.angol/files/Westminster_system_of_government.pdf.

2. Грозіцька, Т. Ю. Взаємодія законодавчої та виконавчої гілок влади в умовах демократичного режиму: аналіз західної політології [Текст] / Т. Ю. Грозіцька // Дослідження політичної взаємодії в умовах трансформації суспільства : зб. наук. пр. / Л. О. Ануфрієв [та ін.] ; наук. ред.: Л. О. Ануфрієв ; ОНУ ім. І. І. Мечникова, ІСН. — Одеса : Одес. нац. ун-т, 2013 — С. 33–57.
3. Cabinet government [Електронний ресурс] // Encyclopedia Britannica. — Режим доступу: <https://www.britannica.com/topic/cabinet-government>.
4. Mallia, A. The personal responsibility of ministers [Електронний ресурс] / Anna Mallia. — Режим доступу: <http://archive.maltatoday.com.mt/2010/03/17/anna.html>.
5. Bannister, J. Government accountability: Australian Administrative Law [Текст] / J. Bannister, G. Appleby, A. Olijnyk, J. Howe. — Cambridge : Cambridge Univ. Press, 2015. — 665 p.
6. Galligan, B. Constitutional Conventions in Westminster Systems. Controversies, Changes and Challenges [Текст] / B. Galligan, S. Brenton. — Cambridge : Cambridge Univ. Press, 2015. — 288 p.
7. The Cabinet Manual [Електронний ресурс] // Cabinet Office, October, 2011. — 110 p. — Режим доступу: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/60641/cabinet-manual.pdf.
8. Закоморна, К. О. Розвиток механізмів відповідального правління як напрямок конституційної реформи в Україні та постсоціалістичних державах-членах Європейського Союзу [Текст] / К. О. Закоморна // Право та інновації. — 2015. — № 1. — С. 135–141.
9. Artikel 42: Ministeriële verantwoordelijkheid [Електронний ресурс] // Nederlandse Grondwet. — Режим доступу: <http://www.denederlandsegrondwet.nl/9353000/1/j9vvihlf299q0sr/vgrnceckh5xzu>.
10. Relationship between government and parliament [Електронний ресурс] // The official website of Government of the Netherlands. — Режим доступу: <https://www.government.nl/topics/parliament/contents/relationship-between-government-and-parliament>.
11. Sentenza n. 7 del 1996 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.giurcost.org/decisioni/1996/0007s-96.htm>.
12. Ferrari, G. F. Introduction to Italian Public Law [Текст] / Giuseppe Franco Ferrari. — Giuffrè Editore, 2008. — 276 p.

А. А. Муртишева

**Отдельные вопросы персонализации конституционно-правовой
ответственности правительства в государствах — членах
Европейского Союза**

Статья посвящена анализу проблемы персонализации конституционно-правовой ответственности правительства. Приведена характе-

ристика конституционного регулирования индивидуальной парламентской ответственности министров в странах Европейского Союза. Указаны особенности функционирования института парламентской ответственности в странах, которые на конституционном уровне не признают возможности его применения к отдельным министрам. Определена возможность для Украины перенять практику отдельных государств для разработки и внедрения различных форм ответственности членов правительства.

Ключевые слова: конституционно-правовая ответственность, практика, персонализация конституционно-правовой ответственности, индивидуальная ответственность министров.

A. O. Murtishcheva

The certain questions of constitutional and legal liability of government personalization in countries of the European Union

Problem setting. *The article deals with general matters of constitutional and legal liability of government, which has insufficient doctrine foundation and is not properly incorporated into legislation. One of the problems connected with the constitutional liability institution is a problem of governmental liability personalization.*

Recent research and publications analysis. *Some aspects of constitutional and legal liability of government were researched by J. Bannister, Yu. Barabach, B. Galligan, V. Kolisnyk, A. Mallia, S. Serohina, Yu. Todyka, G. F. Ferrari and others. These scientific works are the theoretical footing for the subsequent complex scientific research of not only collective governmental liability but also personal liability of ministers.*

Paper objective is to analyze the certain features of the individual parliamentary responsibility of government, variants of its constitutional regulation in the European Union countries, describe the main tendencies of its development and problems of its realization.

Paper main body. *At the beginning of the paper it is mentioned that one of the main form of individual governmental liability is the parliamentary one. It's one of the characteristics of the Westminster System, typical for Great Britain and many others countries. Such liability means that minister bears responsibility for his ministry's actions. For instance, minister should resign even if he didn't know about corruption or other offence in his ministry.*

In spite of the fact that principles of individual ministerial liability and collective governmental liability are important aspects of the responsible government the modern practice demonstrates some difficulties of their application. The reason of such difficulties may be, for example, the lack of formal mechanisms of realization. It's mentioned that problem is typical for Great Britain as a country which has unwritten constitution and some others countries.

The approaches to the constitutional regulation of individual ministerial liability are given in the article. It can be the regulation of only the Prime Minister's liability or its combination with ministerial liability. The consequences of both variants are described.

Attention is payed to the European Union countries which has no individual ministerial liability institution in their constitutions, but the constitutional practice of which demonstrates its existence. This institution can be established by the organ of constitutional jurisdiction's interpretation, by constitutional traditions or the implementation of conception of responsible government. It's mentioned, that such practice is an exception, but not the rule. The clear constitutional regulation of the parliamentary right to express no-confidence to the individual minister is the most acceptable variant for the countries of young democracy, such as Ukraine.

Conclusions of the research. *On the bases of the concluded theoretical research of the governmental liability personalization attention is drawn to the fact that this problem in the European Union countries is solved by the incorporation of the individual parliamentary liability of ministers into the constitutional practice. This experience can help Ukraine to apply effectively different forms of constitutional liability as a mean guaranteeing constitutional legality.*

Keywords: *constitutional and legal responsibility government, personalization of constitutional and legal responsibility, individual ministerial responsibility.*

Ю. В. Чемсак, науковий співробітник НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України

Основні тенденції та напрями правового регулювання виборчого процесу на сучасному етапі державотворення

У статті розглядаються основні вектори розвитку виборчого законодавства України, аналізується національний досвід застосування різних виборчих систем в умовах власної політичної системи, вивчаються переваги та недоліки існуючих виборчих систем, окреслюються нові моделі встановлення результатів виборів.

Ключові слова: виборчий процес, виборча система, виборче законодавство, встановлення результатів виборів.

На сьогодні в Україні триває пошук способів оптимізації норм виборчого законодавства та наближення їх до загально-визнаних міжнародних виборчих стандартів. Одноставної думки серед вчених та фахівців щодо питання оптимального виду виборчої системи немає. Особливої уваги потребує виборча система при проведенні виборів народних депутатів та депутатів і посадових осіб органів місцевого самоврядування. Адже ефективність та дієвість виборчої системи на виборах народних депутатів України значною мірою впливає на якість здійснення

механізмів формування парламентської більшості, уряду, інших органів державної влади. При проведенні місцевих виборів якість виборчої системи, що застосовується, значно впливає на однорідність представництва у місцевих радах.

Під ефективністю виборчої системи розуміємо її вплив на структуру політичної системи суспільства, забезпечення реального представництва різних верств населення, формування дієвого уряду та системи ефективного контролю народу над органами публічної влади. Під її дієвістю – забезпечення чесних і відкритих виборів, результати яких повинні встановлюватися відповідно до європейських демократичних стандартів [1, с. 63].

Національний досвід застосування різних виборчих систем в умовах власної політичної системи є підґрунтям для виявлення переваг та недоліків кожної з них. На сьогодні змішана виборча система при проведенні виборів народних депутатів та при проведенні місцевих виборів потребує вдосконалення. Адже, наприклад, за результатами проведення останніх місцевих виборів спостерігається нерівність представництва представників територіальної громади на різних рівнях органів місцевого самоврядування. А мажоритарну складову змішаної виборчої системи фахівці вважають сприятливою для фальсифікацій результатів виборів.

Аналіз розвитку виборчого законодавства дає підстави стверджувати, що існує тенденція до деталізації та розширення обсягу норм, які регламентують порядок здійснення виборчих процедур. З одного боку, поступово здійснюється гармонізація виборчих норм по всіх видах виборів. З другого боку, значне розширення процесуальних норм у порівнянні з матеріальними – ускладнює процес уніфікації виборчого законодавства в цілому. Кодифікація виборчого законодавства не втрачає своєї актуальності у майбутньому. Адже, зважаючи на європейський досвід підвищення якості перебігу виборчого процесу – це розробка та прийняття Виборчого кодексу (як одного з механізмів усталення та систематизації виборчих норм). Зокрема, виборчі норми кодифіковано в Болгарії, Грузії, Іспанії, Люксембурзі,

Македонії, Молдові, Польщі, Норвегії, Швеції та ряді інших країн.

Справедливим є зауваження А. Ю. Олійника, що нестабільність і недосконалість виборчого законодавства розглядають як підгрунтя наявних «корупційних ризиків» у виборчому процесі [2]. Таким чином, кодифікація законодавства виступає формою лаконічної переробки діючих нормативних актів у певній сфері відносин, спосіб якісного впорядкування законодавства, забезпечення його внутрішньої узгодженості, а також розчищення нормативного масиву, позбавлення його від застарілих норм та норм, що не виправдали себе [3, с. 14].

При цьому здійснення деталізації й уточнення процедурних дій при проведенні конкретного виду виборів без перевантаження й ускладнення масиву спеціальної законодавчої бази вдало може бути вирішено на рівні підзаконних актів. В українському виборчому законодавстві прикладом таких підзаконних актів можуть бути саме постанови, протокольні рішення, роз'яснення Центральної виборчої комісії. Адже саме в них традиційно втілюються процедурні питання щодо підготовки та організації виборів.

В Україні триває активна фаза впровадження процесів децентралізації влади. Тому при реформуванні виборчих норм щодо місцевих виборів треба враховувати тенденції щодо таких змін.

Так, у 2015 р. було прийнято новий Закон «Про місцеві вибори», який містить ряд нових виборчих норм. Засади проведення місцевих виборів було приведено у відповідність до законодавства, що регулює питання добровільного об'єднання громадян (Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад») [4].

Процедури заключної стадії виборчого процесу, під час якої здійснюється порядок голосування та встановлення результатів виборів, значно деталізовано у порівнянні з нормами попередньої редакції цього Закону.

Більш детально викладено процедурні норми й у Законі України «Про вибори народних депутатів України». Так, наприклад, це стосується ст. 86, що регламентує порядок організації

голосування за місцем перебування, а також деталізовано порядок, визначений у статтях 88, 89 та 90 відповідного Закону щодо опрацювання списків виборців, опрацювання невикористаних виборчих бюлетенів, відкриття скриньок та підрахунку бюлетенів. У ст. 91 розширено перелік даних, які мають бути внесені до протоколу дільничної виборчої комісії та до протоколу окружної виборчої комісії. Стаття 107 уточнює функції і повноваження місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та Центральної виборчої комісії у разі дострокового припинення повноважень Верховної Ради України [5].

Натомість суттєво змінено норму щодо загороджувального бар'єру, що значною мірою впливає на розподіл мандатів. Так, встановлено п'ятивідсотковий бар'єр для партій при участі у розподілі мандатів у загальнонаціональному виборчому окрузі.

В Україні за останні два роки кількість політичних партій значно зросла у порівнянні з попередніми роками. За таких умов підвищений до п'яти-семи відсотків загороджувальний бар'єр провокує природне відсіювання з політичної арени слабких партій та укріплення сильних. Закріплення високого відсотку загороджувального бар'єру є досить штучним та недемократичним засобом, адже при цьому представництво не є рівномірним та не враховує результати волевиявлення значної кількості виборців.

Міжнародна практика передбачає розрахування прохідного порогу на основі кількості виборців, які взяли участь у виборах. Тому бажано розраховувати поріг для розподілу місць у парламенті на основі кількості дійсних поданих бюлетенів, що відповідає міжнародній практиці.

Згідно з висновками ОБСЄ/БДПЛ зі спостереження за виборами та Венеціанської комісії (зроблених у 2015 р.), пропонується провести вдосконалення виборчих процедур у ряді напрямів. Серед них:

- визначення меж одномандатних округів заздалегідь до початку нового виборчого циклу з повноцінним залученням до консультацій представників національних меншин;

- необхідність зменшення чисельності виборчих дільниць, передбачених ч. 3 ст. 19 Закону, з метою уникнення проблеми

переповнення дільниць виборцями і для покращення практичних аспектів впровадження загального виборчого права, яке гарантується законом;

– необхідність створення спеціального закордонного виборчого округу. Стаття 22 Закону наразі передбачає лише створення закордонних виборчих дільниць при закордонних дипломатичних установах України і у військових частинах (формуваннях), дислокованих за межами України;

– необхідність забезпечення представництва позапартійних кандидатів на рівні окружних виборчих комісій. Серед суб'єктів, які мають право на подання кандидатур до складу дільничних виборчих комісій закордонних виборчих дільниць, зазначених у ч. 2 ст. 27 цього Закону, позапартійні кандидати відсутні;

– усунення суперечностей, що містяться в ст. 52 Закону щодо часових меж висування кандидатів і періоду, який надається законодавством на створення окружних виборчих комісій, передбачений ст. 27 Закону. Так, процес висування кандидатів закінчується за 79 днів до дня голосування, а відповідно до ст. 27 Закону окружні виборчі комісії створюються не пізніше ніж за 60 днів до дня виборів, що призводить до невідповідності;

– зміни положень ст. 92 Закону щодо застосування неогрунтованих стандартів недопустимого рівня зловживання, що не дозволяє визначити результати волевиявлення виборців з трьох окремих причин. Усі три причини стосуються мінімального відсотка кількості порушень, що мають бути скоєні, для того, щоб було застосоване це положення. Тобто ці положення встановлюють прийнятний рівень фальсифікації, що не відповідає належній практиці проведення виборів. ОБСЄ/БДІПЛ та Венеціанська комісія рекомендують переглянути ці положення та зробити можливим визнання голосування недійсним на всіх рівнях, коли неточності впливають на результати виборів [6].

Окремої уваги потребує аналіз досвіду використання виборчої системи на місцевих виборах. Виходячи з практики застосування виборчих систем при проведенні виборів до органів місцевого самоврядування України, найменш ефективною ви-

увилася пропорційна виборча система із використанням жорстких виборчих списків.

Наслідком її застосування стало спотворення на практиці конституційної природи районних та обласних рад – з органів, що повинні представляти спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, вони трансформувалися в органи, що захищають вузькопартійні чи корпоративні інтереси регіональних еліт. Можна при цьому навести багато прикладів. Так, в Одеській обласній раді 75 % депутатів представляли м. Одесу; в Полтавській обласній раді із 90 депутатів 44 представляли м. Полтаву, 10 – м. Кременчук, а 10 районів області взагалі не були представлені жодним депутатом (хоча є представники м. Києва та м. Одеси). Така ситуація була типовою для всіх регіонів України [7, с. 21].

Отже, певний час тривав пошук більш дієвої виборчої системи на місцевому рівні. За результатами соціологічного опитування, проведеного у 2009 р. групою експертів НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України серед депутатів місцевих рад у рамках реалізації проекту ОБСЄ «Посилення захисту прав людини та верховенства права в законодавчій практиці України», було встановлено таке. Більшість респондентів (60,2 %) висловилися на користь мажоритарної виборчої системи при формуванні представницьких органів місцевого самоврядування, 16,4 % вважають за потрібне законодавчо закріпити змішану виборчу систему і лише 12,8 % опитаних висловилися за збереження пропорційної виборчої системи, 10,6 % опитаних не змогли визначитися [8, с. 41–42].

Уже з 2010 р. місцеві вибори проводились за змішаною виборчою системою. На сьогодні за новим Законом України «Про місцеві вибори» розподіл мандатів здійснюється за гібридною змішаною системою.

Таким чином, вказана виборча система являє собою одночасне поєднання двох окремих виборчих систем, виключає їх гібридизацію. В науковій літературі з цього приводу існує думка, що така виборча система взагалі не може називатися змішаною. Так, В. М. Белоновський, О. В. Іванченко, О. С. Автономов вва-

жають, що більш чітким є визначення її як відокремленої виборчої системи [9].

У світі існують різні модифікації гібридизованих змішаних виборчих систем. Пошук оптимального її варіанту має за мету максимально нейтралізувати недоліки обох складових системи та створити умови для виконання виборчою системою на виборах представницьких органів місцевого самоврядування головних її функцій.

Загалом в Україні сформувалася стійка тенденція до усунення електорату від можливості формувати партійні списки. Натомість вдосконалити виборчу систему на місцевих виборах можна шляхом надання можливості виборцям на етапі голосування впливати на формування партійного списку. Тобто на місцевому рівні за умови невеликої кількості кандидатів можливим є впровадження напівжорсткого типу виборчого списку із можливістю надання преференції тому чи іншому кандидату зі списку.

Цікавою модифікацією змішаної системи є використання мажоритарної складової у складі змішаної пропорційної виборчої системи. Елементи подібної виборчої системи застосовуються у Німеччині. Списки партій складаються по округах, від партії висувається як список, так і окремі кандидати у одномандатних мажоритарних округах. Особливістю такої виборчої системи є спосіб розподілу мандатів між кандидатами, представленими у багатомандатних та одномандатних виборчих округах. Їх розподіл здійснюється не окремо за пропорційною та мажоритарною виборчими системами по відповідних округах. Навпаки, кандидати, що балотувалися в одномандатному виборчому окрузі, прирівнюються до тих, що балотувалися у багатомандатних виборчих округах. Розподіл мандатів здійснюється в залежності від частки голосів, отриманих за списки партій, використовується формула Хейра. Вдосконалення даної формули можливе шляхом пошуку такої методики розподілу мандатів, яка б мінімізувала залишок надлишкових мандатів.

Таким чином, за подібної виборчої системи мажоритарні начала представлені особистісними факторами, які вводяться у пропорційну систему, що значно підвищує її привабливість та

ефективність. У зв'язку з цим таку виборчу систему іноді називають персоналізованою пропорційною [10]. При такому виді змішаної системи розподіл мандатів здійснюється пропорційно отриманим голосам, але зв'язок між кандидатами та виборцями є більш тісним, ніж звичайно за пропорційної виборчої системи із жорсткими списками. Адже шляхом запровадження мажоритарної складової відбувається персоніфікація кандидатів. Подібний варіант може використовуватись в Україні, адже для цього створені певні умови: закріплено відповідний принцип побудови виборчих округів, а висування кандидатів у мажоритарних виборчих округах здійснюється виключно від партій.

Щодо мажоритарної виборчої системи, то вона завдяки простоті сприйняття та застосування має багато прихильників як серед науковців і фахівців, так і серед населення. Але, наприклад, при застосуванні мажоритарної виборчої системи відносної більшості у чистому вигляді, наявним є досить суттєвий її недолік: значний дисбаланс між показником отриманих голосів та мандатів, які підлягають розподілу за результатами виборів.

Запровадження на місцевих виборах іншої її модифікації є досить суперечливим. Мова йде про мажоритарну виборчу систему кваліфікованої більшості. Її суть полягає у закріпленні певного відсотку голосів, який перевищує половину голосів (дві третини, три четвертих) виборців, якого необхідно досягти кандидату для отримання мандату. Але на практиці дуже складно одержати таку перевагу. Тому застосування цього виду виборчої системи є досить поодиноким випадком у світовій практиці. В Україні її застосування також є небажаним. Цьому перешкоджають ряд факторів: недостатня активність виборців і значна розшарованість їх політичних уподобань; небажаність проведення декількох турів виборів, що передбачається природою даного виду виборчої системи, з огляду на значно більші фінансові витрати у порівнянні з іншими видами мажоритарної виборчої системи.

На думку окремих фахівців, нова виборча система на місцевих виборах сприяє нерівномірному представництву, що є її недоліком. А результати виборів можуть спровокувати соціальне незадоволення людей, які не матимуть адекватного пред-

ставлення своїх інтересів у місцевих радах. До того ж, слід враховувати й тенденції щодо розподілу адміністративних територій, а відповідно і виборчих округів, що може привести до проведення нових місцевих виборів вже за іншим законом про місцеві вибори, який враховуватиме ці зміни.

Підсумовуючи, можна сказати, що позитивною тенденцією у розвитку виборчого законодавства є його поступова узгодженість, гармонізація. Натомість, це супроводжується збільшенням обсягу норм процедурного характеру. Це, в свою чергу, суперечить наміру та необхідності у майбутньому перейти до уніфікації виборчих норм. Тому, вважаємо, процедурні норми у подальшому бажано закріплювати на рівні підзаконних актів. Основні виборчі закони потребують узгодження матеріальних норм, приведення основних положень до вимог світових демократичних стандартів. Важливим напрямом дослідження є оптимізація виборчої системи, вивчення недоліків існуючих виборчих систем, виходячи з практики проведення останніх виборів, пошук нових моделей встановлення результатів виборів.

Список використаних джерел

1. Зиновьев, А. В. Избирательная система России: теория, практика и перспективы [Текст] : учебник / А. В. Зиновьев, И. С. Поляшова. — СПб. : Юрид. центр Пресс, 2003. — 300 с.
2. Олійник, А. Ю. Законодавче регулювання виборів народних депутатів України в механізмі забезпечення конституційної свободи громадян України на участь у виборах [Текст] / А. Ю. Олійник // *Вибори 2006: Досвід. Проблеми. Перспективи* : зб. матеріалів міжнар. наук.-практ. конф., 31 жовт. — 1 листоп., 2006. — К., 2007. — С. 242—246.
3. Ксенофонтов, В. В. Кодификация избирательного законодательства в контексте создания общего кодекса права Российской Федерации [Текст] / В. В. Ксенофонтов // *Журнал о выборах*. — 2002. — № 4. — С. 14—15.
4. Про місцеві вибори [Електронний ресурс] : Закон України від 04.09.2015 № 676-VIII // Верховна Рада України : офіц. веб-портал. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/go/1932-15>. — Заголовок з екрана.
5. Про вибори народних депутатів України [Електронний ресурс] : Закон України від 10.11.2015 № 766-VIII // Верховна Рада України : офіц. веб-портал. — Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/4061-17>. — Заголовок з екрана.

6. Про аналіз стану парламентського виборчого законодавства України: напрямки та шляхи його удосконалення згідно з рекомендаціями місії ОБСЄ/БДПЛ зі спостереження за виборами та Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанської комісії) [Електронний ресурс] : постанова Пленуму Вищ. адмін. суду України від 18.09.2015 № 17 // Вищий адміністративний суд України : офіц. веб-портал. – Режим доступу: www.vasu.gov.ua/userfiles/file/.../Analiz_viborche_zakonodavstvo.doc. – Заголовок з екрана.
7. Кравченко, В. В. Політико-правові наслідки запровадження пропорційної системи на місцевих виборах в Україні [Текст] / В. В. Кравченко // Шляхи оптимізації виборчої системи для парламентських та місцевих виборів в Україні : матеріали кругл. столу : доп., виступи. – К., 2007. – С. 21, 44.
8. Серьогіна, С. Г. Проблемні питання вдосконалення правового регулювання місцевих виборів в Україні [Текст] / С. Г. Серьогіна // Політичні і правові проблеми становлення і розвитку держави на пострадянському просторі : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., м. Харків, 26 черв. 2009 р. – Х., 2009. – С. 39–43.
9. Избирательное право [Текст] : учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по спец. 021100 «Юриспруденция» / [В. Н. Белонковский [и др.]; под ред.: К. К. Гасанов, В. Н. Белонковский. – М. : ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, 2007. – 351 с.
10. Баглай, М. В. Конституционное право Российской Федерации [Текст] : учеб. для вузов / М. В. Баглай. – 5-е изд., изм. и доп. – М. : Норма, 2006. – 769 с.

Ю. В. Чемсак

**Основные тенденции и направления правового регулирования
избирательного процесса на современном этапе государственного
строительства**

В статье рассматриваются основные векторы развития избирательного законодательства Украины, анализируется национальный опыт использования разных избирательных систем в условиях собственной политической системы, определяются новые модели установления результатов выборов.

***Ключевые слова:** избирательный процесс, избирательная система, избирательное законодательство, установление результатов выборов.*

J. V. Chemsak

**Main tendencies and directions of electoral regulation at the current
state-building stage**

This article explores the main vectors of developing the electoral regulation in Ukraine. Adopting a legal analysis of the national experience in the number of

electoral systems employed under the internal political system the article considers advantages and disadvantages the present electoral systems and draws out the new models of totaling election results.

Certain aspects of the issue under discussion have been examined by the following scientists: Gasanov K. K., Georgizca A. Z., Golovin A. G., Dmytriev Yu. A., Ivanchenko O. V., Kim A. I., Marzcelyak O. V., Mateykovich M. S., Pogorilko V. F., Postnikov O. E., Serjogina S. G., Stavnyichuk M. I., Steshenko T. V., Yavorsky V. D., to name a few.

Today it is urgent to research and analyze the social relationships that arising under counting of votes and totaling the election outcomes. The priority of studying the legal electoral regulation is necessitated by improving the election institution on the whole including its particular sub-institutions.

The analysis of the definite electoral procedures improvement involves the election monitoring opinions OSCE/ ODIHR and the Venice Commission, and national and foreign experience in implementing the electoral systems.

To sum up, it is evident that the positive tendencies of the electoral regulation development are progressive consistency and harmonization. However, it attends an enlargement of procedural rules that hampers the intention and demand to unify the electoral rules. Thus, it is appropriate that procedural rules should be enacted as subordinate legislation. The main procedural regulations must be consistent with substantive rules under the world democratic standards. The paramount direction of the research is optimization of the electoral system, determination of defects in the present electoral systems employed in the latest elections, and exploration of new ways to total the election outcomes.

Keywords: *electoral process, electoral system, electoral law, totaling of the election outcome.*

М. Г. Коваленко, здобувач кафедри державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Питання удосконалення конституційних гарантій партисипативної демократії на місцевому рівні в Україні

Проаналізовано зміст партисипативної демократії на місцевому рівні, її міжнародні стандарти та форми. Окреслено роль інститутів партисипативної демократії в механізмі місцевого самоврядування, проаналізовано сучасний стан їх правового регулювання. Окреслені шляхи удосконалення регламентації інститутів партисипативної демократії на локальному рівні в контексті конституційної реформи щодо децентралізації влади.

Ключові слова: партисипативна демократія, демократія участі, народовладдя, місцеве самоврядування, Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу.

Сучасне українське суспільство демонструє зростаючий запит щодо посилення громадського впливу на вироблення та реалізацію публічно-владних рішень. Багато вітчизняних та зарубіжних експертів вказують на початок якісно нового етапу розвитку суспільства, рисами якого стають широка інформа-

тизація, розвиток комунікаційних технологій, посилення соціальної складової економіки. У зв'язку з цим неабиякої актуальності набувають питання впровадження інститутів партисипативної демократії та удосконалення їх правового регулювання. В сучасних політико-правових умовах конституційної модернізації ці питання одержують не лише наукове значення, але й практико орієнтований зміст. У науці муніципального права дослідженню їх присвячені праці таких вчених, як М. О. Баймуратов, О. В. Батанов, І. І. Бодрова, П. М. Любченко, О. С. Орловський, С. Г. Серьогіна та ін.

Метою цієї статті є визначення шляхів удосконалення конституційного регулювання інститутів партисипативної демократії на локальному рівні.

Термін «партисипативна демократія» походить від англ. *participate* – «брати участь» і використовується для позначення так званої «демократії участі», тобто форми демократії, за якої громадяни беруть найширшу участь у процесі ухвалення рішень, у тому числі й на місцевому рівні [1, с. 7]. Теоретичні основи партисипативної демократії були закладені в роботі політолога Т. Фотопулоса «Towards An inclusive Democracy» та пізніше набули розвитку як у політологічній, так і державознавчій науковій літературі [2]. За сучасного підходу термін партисипативна демократія (*Participatory Democracy*) здебільшого розглядається як процес залучення широкого кола учасників до формування та функціонування політичних систем [3]. Вважаємо, що на відміну від безпосередньої демократії, дана форма характеризується більш широким змістом, охоплюючи не тільки інститути здійснення народовладдя (прямого вирішення тих чи інших питань), але й інститути впливу на процес вироблення та прийняття публічно значущих рішень.

Інституціоналізація та розширення правового регулювання форм партисипативної демократії нерозривно пов'язані з розвитком громадянського суспільства та його інститутів. У Національній стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки зазначається, що активне, впливове і розвинене громадянське суспільство є важливим елементом будь-якої демократичної держави та відіграє одну

з ключових ролей у впровадженні нагальних суспільних змін і належного врядування, в управлінні державними справами і вирішенні питань місцевого значення, розробці і реалізації ефективної державної політики у різних сферах, утвердженні відповідальності перед людиною правової держави, розв'язанні політичних, соціально-економічних та гуманітарних проблем [4]. Стратегічними напрямками реалізації державної політики у даній сфері на найближчі роки визначені: створення сприятливих умов для формування та інституційного розвитку організацій громадянського суспільства; забезпечення ефективних процедур участі громадськості під час формування та реалізації державної, регіональної політики, вирішення питань місцевого значення; стимулювання участі організацій громадянського суспільства в соціально-економічному розвитку України; створення сприятливих умов для міжсекторальної співпраці.

Ключову роль у зміцненні інститутів партисипативної демократії має відігравати місцеве самоврядування. Адже саме воно є низовою, найбільш наближеною до громадянського суспільства, територіальною ланкою політичної системи. Реальне місцеве самоврядування на всіх рівнях територіальної організації влади – це конкретний крок у напрямі подальшої лібералізації управління на місцях, пов'язаний із вирішенням проблем формування громадянського суспільства та соціальної правової держави, посиленням захисту прав і свобод людини і громадянина, їх практичною реалізацією.

Інститут місцевого самоврядування в Україні має багато-аспектний характер, але особливе значення має визначення його як форми народовладдя. Хоча таке визначення у наукових джерелах є доволі дискусійним, але воно як жодне інше підкреслює соціальну сутність та демократичну спрямованість даного інституту [5, с. 90]. Місцеве самоврядування покликане забезпечити органічне поєднання влади і свободи, зовнішнього (вертикального) управління і внутрішньої самоорганізації населення. В Конституції України ідеї поєднання державності і прав людини, влади і свободи втілюються у першу чергу в положеннях про визнання людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканності і безпеки найвищою соціальною цінніс-

тю; визначеність змісту і спрямованості діяльності держави правами і свободами людини та їх гарантіями; а також про суверенітет, носієм і єдиним джерелом якого є народ, який здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

Місцеве самоврядування конституційно визначається як право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. В основі ж будь-якого колективного права лежить право суб'єктивне – Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» закріплює право громадян на участь у місцевому самоврядуванні, що є необхідною правовою передумовою колективного права територіальних громад [6]. На нашу думку, таке право доцільно закріпити на конституційному рівні. Це відповідало б не тільки світовим тенденціям розвитку системи прав людини, але й сучасному вектору посилення демократичної державності. Адже реалізація ідей місцевого самоврядування визнається однією з підстав ідеологічного обґрунтування процесу становлення громадянського суспільства, принципової зміни пріоритетів державної політики, коли теза «не людина для держави, а держава для людини» стає ключовою формулою усього процесу державного розвитку.

Тривалий час у суспільному житті України не було пріоритету прав і свобод людини, існували одержавлення соціальних процесів, диктат державної влади, її патерналістське ставлення до народу. В результаті суспільство не змогло вибудувати ефективних економічних, правових і політичних відносин, стати дієвим партнером державної влади. Наслідки цього наочно виявляються у сфері місцевого самоврядування. Низький рівень політико-правової культури громадян, незначна активність громад, домінування патерналістської моделі взаємодії територіальних громад та органів місцевого самоврядування – ті реалії, що гальмують реалізацію як індивідуального, так і колективного права. Подолання цих негативних явищ потребує здійснення широкої низки заходів конституційного, законодавчого та іншого правового, організаційного, інформаційного, виховного та іншого характеру.

Правовий інструментарій запровадження технологій партисипативної демократії є особливим для кожної країни. Універсальний же характер мають уніфіковані європейські стандарти, закріплені у низці міжнародних документів: Європейській хартії місцевого самоврядування, Додатковому протоколі до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади від 11 листопада 2009 р. (ETS № 207), Резолюції Ради Європи 1353 (2003) «Майбутнє демократії: посилення демократичних інститутів», Європейській стратегії щодо інновацій та доброго врядування на місцевому рівні, схваленій Комітетом міністрів Ради Європи у березні 2008 р., Рекомендаціях (2009) 2 Комітету міністрів Ради Європи щодо оцінки, аудиту та моніторингу участі та напрямів політики участі на місцевому і регіональному рівні, Рекомендаціях (2001) 19 Комітету міністрів Ради Європи щодо участі громадян у публічному житті на місцевому рівні, Резолюції 326 (2011) Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи «Участь громадян на місцевому та регіональному рівні у Європі», Конвенції Ради Європи про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні та ін.

Зокрема, Додатковим протоколом до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади передбачено, що держави в рамках своєї юрисдикції повинні забезпечувати кожному право участі у справах місцевого органу влади. Це означає право вживати рішучих заходів для визначення або впливу на здійснення повноважень та обов'язків місцевого органу влади. Законодавство повинно передбачати засоби, що сприяють здійсненню цього права. Кожна держава повинна визнати в законодавстві право громадян брати участь як виборці або кандидати у виборах членів ради або асамблеї місцевого органу влади, на території якого вони проживають (ст. 1). Одночасно слід вживати необхідних для здійснення права участі заходів, котрі повинні включати: 1) надання місцевим органам влади повноважень надавати право участі, викладене в цьому Протоколі, сприяти його здійсненню; 2) забезпечення створення: а) процедур залучення людей, які можуть включати консультаційні процеси, місцеві референдуми й звер-

нення та у випадках, коли на території органу місцевого самоврядування є багато жителів та (або) коли орган місцевого самоврядування охоплює великий географічний регіон, заходи із залучення людей на рівні, найближчому до них; б) процедур доступу згідно з конституційним порядком та міжнародно-правовими зобов'язаннями Сторони до офіційних документів, які є в розпорядженні місцевих органів влади; в) заходів для задоволення потреб категорій осіб, які натрапляють на конкретні перешкоди в участі, а також г) механізмів і процедур розгляду скарг і пропозицій стосовно функціонування місцевих органів влади й місцевих комунальних служб та реагування на такі скарги й пропозиції; 3) сприяння використанню інформаційно-комунікаційних технологій для розвитку та здійснення права участі, викладеного в цьому Протоколі. При цьому у ході планування та прийняття рішень стосовно вказаних заходів необхідно проводити консультації з місцевими органами влади по можливості своєчасно й належним чином (ст. 2) [7].

З точки зору політико-правової практики застосування форм партисипативної демократії показовими є результати опитування громадської думки в країнах Європейського Союзу, предметом якого було обговорення питань доцільності більш широкого застосування ресурсу неурядових організацій і асоціацій у вирішенні питань публічного значення поряд з прямим голосуванням. Більшість європейців в країнах-респондентах схиляється до безпосередньої участі населення у вирішенні питань місцевого значення, і до обговорення та узгодження питань союзного значення через використання ресурсів неурядових організацій і асоціацій. І така ситуація вважається цілком закономірною для країн з розвиненими формами демократії на місцевому, регіональному, національному і наднаціональному рівнях [8, с. 15–16].

До форм партисипативної демократії, які одержали своє законодавче закріплення в Україні, належать місцеві референдуми, місцеві вибори, загальні збори громадян, місцеві ініціативи, громадські слухання, органи самоорганізації населення, опитування громадян тощо. Проте стан законодавчої регламентації цих форм є вкрай незадовільним. Зокрема, відсутня зако-

нодавча основа призначення та проведення місцевих референдумів, що не лише гальмує можливість безпосереднього вирішення громадою питань місцевого значення, але й зводить нанівець окремі організаційно-правові механізми реалізації муніципально-правової відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування перед громадами; недоопрацьовані окремі положення законодавства про місцеві вибори, у тому числі щодо реєстрації виборців, яка мала б забезпечити найбільш сприятливі організаційно-правові умови для волевиявлення усіх членів територіальних громад, що мають право голосу; фрагментарною є правова регламентація таких форм безпосередньої участі населення у здійсненні місцевого самоврядування, як місцеві ініціативи, загальні збори, громадські слухання. Останні з названих форм на законодавчому рівні одержали лише своє закріплення, питання ж їх змісту, процедурно-процесуальних особливостей передані законодавцем на рівень муніципальної нормотворчості. Така модель їх регламентації мала на меті забезпечити максимальне врахування місцевих особливостей та сприяти самоорганізації громад. Але, як свідчить практика, зазначені форми муніципальної демократії належного регулювання не одержують, а відтак не спричиняють відчутного впливу на здійснення місцевого самоврядування.

У зв'язку з цим вважаємо, що перелік основних форм партисипативної демократії на місцевому рівні має бути встановлений на конституційному рівні. Це створить додаткові конституційні гарантії реалізації конституційного статусу первинного суб'єкта місцевого самоврядування. Разом з цим такий перелік не повинен бути вичерпним, громади повинні мати можливість впроваджувати й інші, додаткові форми безпосереднього вирішення питань місцевого значення. Наприклад, досить цікавим уявляється досвід країн Європи щодо застосування інституту «народного вето», суть якого полягає у праві громадян скасовувати шляхом референдуму прийняті представницьким органом місцевого самоврядування нормативно-правові акти чи їх окремі положення. Забезпечення належного правового регулювання вказаних форм муніципальної демократії має базуватися на раціональному поєднанні законодавчих та локально-правових

засад. З метою його забезпечення на конституційному рівні слід закріпити положення про те, що порядок здійснення даних форм має визначатися законами України та муніципально-правовими актами, а також передбачити обов'язковість розробки та прийняття територіальними громадами власних статутів.

Сьогодні багато сподівань українських громадян покладається на місцеву владу. Зробити її більш ефективною, відкритою для громад – завдання законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади (реєстр. № 2217а) [9]. Зберігаючи як першоджерело і першооснову місцевого самоврядування територіальну громаду, законопроект вперше на конституційному рівні чітко визначив способи здійснення місцевого самоврядування, гарантував систему форм безпосередньої демократії на місцевому рівні. Адже визнання на найвищому законодавчому рівні територіальної громади як первинного суб'єкта, носія функцій і повноважень місцевого самоврядування, вимагає забезпечення функціонування територіальної громади як дієздатного суб'єкта, соціально і політично активного, спроможного на ефективне та відповідальне управління власними справами [10, с. 62].

Разом з цим, на наш погляд, слід приділити увагу й посиленню правових, у тому числі й конституційних, гарантій інших форм партисипативної демократії, таких як звернення громадян, петиції, забезпечення публічності управління на всіх рівнях територіальної організації влади, громадського контролю за діяльністю органів публічної влади, державних та комунальних підприємств, організацій та установ, взаємодії з громадськими формуваннями, асоціаціями органів місцевого самоврядування. Останні, будучи особливими суб'єктами муніципально-правових відносин [11], здатні активно впливати на формування та реалізацію правової політики у сфері місцевого самоврядування. Основними організаційно-правовими формами такого впливу виступають консультації асоціацій з органами державної влади та надання висновків по проектах з питань, що стосуються регіонального та місцевого розвитку. Так, всеукраїнські асоціації беруть участь у консультаціях з Президентом України, Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, центральними органами виконав-

чої влади, що проводяться як за ініціативою асоціацій, так і відповідних органів державної влади, надають цим органам висновки по проектах правових актів [12, с. 67]. Вважаємо, що конституювання консультацій органів державної влади з органами місцевого самоврядування під час прийняття рішень, які безпосередньо стосуються питань, віднесених до відання місцевого самоврядування, та права органів місцевого самоврядування на об'єднання з метою захисту прав та інтересів територіальних громад, допомога місцевому та регіональному розвитку сприятиме розширенню конституційних основ демократії участі.

У підсумку слід зазначити, що інститути партисипативної демократії є одним із найбільш важливих і затребуваних резервів демократичного розвитку України, а відтак потребують пильної уваги законодавця та посилення правових засад на конституційному рівні.

Список використаних джерел

1. Посібник з питань партисипативної демократії (демократії участі) на місцевому рівні [Текст] / під ред. В. В. Толкованова. – К. : Крамар, 2011. – 199 с.
2. Кузнецов, А. О. Партисипативна демократія: історичні нариси [Електронний ресурс] / А. О. Кузнецов, Л. Ю. Ігнатенко. – Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/ebook/tpdu/2010-4/doc/1/14.pdf>.
3. Попова, І. М. Організаційно-правові механізми забезпечення партисипативної демократії (демократії участі) у системі місцевого самоврядування [Електронний ресурс] / І. М. Попова // Теорія та практика держ. управління і місц. самоврядування. – 2016. – № 1. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2016_1_23.
4. Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки [Текст] : затв. Указом Президента України від 26.02.2016 № 68/2016 // Офіц. вісн. України. – 2016. – № 18. – Ст. 716.
5. Любченко, П. М. Муніципальне право України [Текст] : навч. посіб. / П. М. Любченко. – Х. : Вид-во «ФІНН», 2012. – 496 с.
6. Про місцеве самоврядування в Україні [Текст] : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР (з наст. змін. та доп.) // Відом. Верхов. Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
7. Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади [Текст] // Офіц. вісн. України. – 2015. – № 33.

8. Батанов, О. В. Партисипативна демократія в системі місцевого самоврядування: проблеми законодавчого регулювання [Текст] / О. В. Батанов, В. В. Кравченко, Х. В. Приходько // Аспекти публ. управління. – 2014. – № 9–10 (11–12). – С. 12–28.
9. Про внесення змін до Конституції України [Електронний ресурс] : проект Закону України (реєстр. № 2217а). – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812.
10. Бодрова, І. І. Концептуальні підходи визначення поняття територіальної громади [Текст] / І. І. Бодрова // Держ. буд-во та місц. самоврядування. – Х. : Право, 2004. – Вип. 7. – С. 62–73.
11. Бодрова, І. І. Добровільні об'єднання органів місцевого самоврядування як специфічний суб'єкт відносин місцевого самоврядування в Україні [Текст] / І. І. Бодрова // Держ. буд-во та місц. самоврядування. – Х. : Право, 2003. – Вип. 5. – С. 35–44.
12. Бодрова, І. І. Проблеми законодавчого регулювання статусу асоціацій органів місцевого самоврядування в Україні [Текст] / І. І. Бодрова // Теорія і практика правознавства. – Х. : [б. в.], 2012. – Вип. 1 (2). – С. 60–70.

М. Г. Коваленко

**Вопросы совершенствования конституционных гарантий
партисипативной демократии на местном уровне в Украине**

Проанализировано содержание партисипативной демократии на местном уровне, ее международные стандарты и формы. Определена роль институтов партисипативной демократии в механизме местного самоуправления, проанализировано современное состояние их правового регулирования. Обозначены пути совершенствования регламентации институтов партисипативной демократии на местном уровне в контексте конституционной реформы по децентрализации власти.

Ключевые слова: партисипативная демократия, демократия участия, народовластие, местное самоуправление, Дополнительный протокол к Европейской хартии местного самоуправления о праве участия в делах местного органа.

M. G. Kovalenko

**The question of improving of the participatory democracy constitutional
guarantees at the local level in Ukraine**

The modern Ukrainian society demonstrates a growing requirement for strengthening the public influence on the formation and implementation of public authoritative decisions. Many domestic and foreign experts point out to the beginning of a qualitatively new level of social development, features of which are

extensive computerization, development of communication technologies, strengthening of the social dimension of the economy. In this regard, one of the urgent question is the implementation of the participatory democracy institutions and the improvement of their legal regulation. In the modern political and legal conditions of the constitutional modernization these questions get not only the scientific value but also practice-oriented content. In the municipal law science, they were researched in scientific works of M. O. Baymuratov, O. V. Batanov, I. I. Bodrova, P. N. Lubchenko, O. S. Orlovsky, S. G. Seregina and others.

The aim of this article is to determine ways to improve regulation of the constitutional institutions of the participatory democracy at the local level.

Institutionalization and expansion of the legal regulation of participatory democracy forms are inextricably linked with the development of civil society and its institutions. The National strategy for the promotion of civil society development in Ukraine for 2016–2020 years indicates that active, influential and developed civil society is an essential element of any democratic state and plays a key role in the implementation of urgent social changes and good governance, in the public affairs management and matters of local importance solving, in the development and implementation of effective public policy in various fields, in affirming responsible to individual law-based state and in solving political, social, economic and humanitarian problems. The strategic directions of state policy realization in this area in the coming years are determined: creating favorable conditions for the forming and institutional development of civil society organizations; ensuring the efficient procedures for public participation in the forming and implementation of state and regional policy, solving issues of local importance; stimulation the participation of civil society institutions in the socio-economic development of Ukraine; creating favorable conditions for the intersectoral cooperation.

The local government should play a key role in the strengthening of participatory democracy institutions. After all, it is a grass roots, closest to civil society, territorial link of political system. The real local government at all levels of territorial organization of public power is a concrete step towards further liberalization of local governance, linked to the solution of formation of civil society problems, strengthening the rights and freedoms of man and the citizen, their practical implementation.

Keywords: *participative democracy, democracy, local government, the Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of a local authority.*

УДК 340.12:352.07(477)

А. В. Каліновський, аспірант НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України

Правове регулювання державного контролю у сфері місцевого самоврядування в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку

У статті досліджується специфіка правового регулювання державного контролю у сфері місцевого самоврядування в Україні та виробленні рекомендацій щодо його вдосконалення в аспекті реформи систем державного і муніципального управління. Здійснюється аналіз положень Конституції України та Європейської хартії місцевого самоврядування, законодавства, підзаконних нормативно-правових актів. Із дослідження нормативно-правових актів можна дійти висновку про те, що державний контроль за місцевим самоврядуванням спрямований на дослідження відповідності актів органів місцевого самоврядування актам вищестоящих органів. Розглядається сучасний стан місцевого самоврядування та його інтеграція в систему політичної влади, у зв'язку з чим вказується на існування проблеми його невідповідності засадам Європейської хартії місцевого самоврядування. Аналізується внесений Президентом України проект «Про внесення змін до Конституції України». Наводяться висновки та рекомендації щодо подальшого правового та концептуального реформування державного контролю за місцевим самоврядуванням в Україні.

Ключові слова: *правове регулювання, державний контроль, державне самоврядування.*

Сучасні процеси розбудови громадянського суспільства і демократичної правової держави в Україні в умовах європейської інтеграції зумовлюють необхідність реформування місцевого самоврядування у напрямі забезпечення реальної самостійності у вирішенні місцевих справ, розширення повноважень органів місцевого самоврядування, вдосконалення існуючої системи державного і муніципального управління, зміни парадигми державного контролю у самоврядній сфері. Започаткована в нашій державі конституційна і муніципальна реформа щодо децентралізації влади актуалізують питання, пов'язані із практичною реалізацією основних принципів місцевого самоврядування, закріплених в Європейській хартії місцевого самоврядування, та імплементації її положень у вітчизняне законодавство. Особливого значення при цьому набуває правове забезпечення демократичних перетворень в аспекті відповідності міжнародно-правовим стандартам місцевого самоврядування. Новітні тенденції розвитку місцевого рівня територіальної організації влади в провідних європейських країнах змушують принципово по-новому підійти до осмислення співвідношення державних і муніципальних органів у механізмі публічної влади, а також ролі органів державної влади щодо забезпечення належного контролю за законністю рішень і дій самоврядних структур.

Питанням становлення, розвитку й реформування місцевого самоврядування присвячено досить широке коло праць вітчизняних науковців, серед яких можна назвати роботи М. О. Баймуратова, О. В. Батанова, Ю. П. Битяка, О. М. Бориславської, М. І. Корнієнка, В. В. Кравченка, П. М. Любченка, М. В. Пітцика, М. О. Пухтинського, С. Г. Серьогіної, А. Ф. Ткачука та ін. Проте малодослідженою залишається проблема оптимізації механізму державного контролю у сфері місцевого самоврядування та його правової регламентації в аспекті сучасних підходів і європейського досвіду.

Мета статті полягає в дослідженні специфіки правового регулювання державного контролю у сфері місцевого самоврядування в Україні та виробленні рекомендацій щодо його вдо-

сконалення в аспекті реформи системи державного і муніципального управління.

Місцеве самоврядування в Україні визнається і гарантується Конституцією України [1]. Легальну дефініцію місцевого самоврядування містить Європейська хартія місцевого самоврядування, де воно визначено як «право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ» [2]. В Основному Законі України місцеве самоврядування закріплено як право територіальної громади «самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» (ст. 140). Вказані дефініції місцевого самоврядування передбачають органічну єдність самостійності і відповідальності при вирішенні всіх питань місцевого значення, які віднесені до сфери компетенції місцевого самоврядування. При цьому під «самостійністю» слід розуміти не лише право територіальної громади безпосередньо або через органи місцевого самоврядування без втручання будь-яких інших владних структур вирішувати питання місцевого значення, але й необхідність вирішення їх відповідно до Конституції та законів України. Іншими словами, місцеве самоврядування виступає як своєрідна єдність прав і обов'язків територіальної громади по вирішенню питань місцевого значення. В свою чергу діяльність під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування передбачає, що наслідки за вирішення питань місцевого значення повністю лягають на систему місцевого самоврядування [3, с. 123].

Частини 3, 4 ст. 143 Конституції України встановлюють, що органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади. Органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади. Практика функціонування місцевого самоврядування зарубіжних країн показує, що значна більшість із них іде шляхом покладання на органи місцевого самоврядування функцій виконавчої влади. Крім того, п. 5 ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування визначає таку можливість. Така

практика не порушує автономію місцевого самоврядування в межах його власних повноважень і разом з тим є однією з найважливіших форм економії фінансових та людських ресурсів, оскільки виключає необхідність створення поряд з органами місцевого самоврядування ще якихось структур державної виконавчої влади, особливо на первинному рівні адміністративно-територіального поділу держави [4, с. 104].

Відповідно до ч. 2 ст. 11 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» виконавчі органи міських рад з питань здійснення делегованих їм повноважень є підконтрольними і підзвітними відповідним органам виконавчої влади. Контроль за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади покладається на відповідні місцеві держадміністрації та Раду міністрів АРК, а у випадках, передбачених законодавством, – на міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, їх територіальні органи. Контроль здійснюється шляхом аналізу актів органів місцевого самоврядування, надання органами місцевого самоврядування інформації про виконання делегованих повноважень, проведення перевірок діяльності виконавчих органів сільських, селищних, міських рад. Порядок контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 9 березня 1999 р. № 339 (зі змінами) [5]. Відповідно до цього акта копії актів органів місцевого самоврядування, які приймаються з питань делегованих повноважень виконавчої влади, надсилають до органу, що здійснює контроль, протягом 10 днів від дня їх прийняття. У разі виявлення невідповідності такого акта законодавству, контролюючий орган протягом трьох місяців надсилає органу місцевого самоврядування повідомлення про його невідповідність. Виконавчі органи місцевих рад один раз на півроку надсилають інформацію про виконання делегованих повноважень органам, що здійснюють контроль за їхньою реалізацією.

При здійсненні контролю слід враховувати ст. 20 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», згідно з якою державний контроль не повинен призводити до втручання органів

державної влади чи їх посадових осіб у здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм владних повноважень, а ст. 76 встановлює, що органи та посадові особи місцевого самоврядування несуть відповідальність у разі порушення ними Конституції або законів України [6].

Відповідно до ст. 144 Конституції України органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території. При цьому з мотивів невідповідності Конституції чи законам України такі рішення зупиняються у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду. Аналогічну норму містить ч. 10 ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», яка передбачає, що акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування з мотивів їхньої невідповідності Конституції або законам України визнаються незаконними в судовому порядку. Таким чином, єдиним механізмом припинення дії рішень органів місцевого самоврядування, що не відповідають Конституції України та законам України є їх визнання незаконними в судовому порядку (що тягне втрату ними чинності).

Вітчизняне законодавство чітко не окреслює кола владних структур, що мають право зупиняти рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх незаконності з одночасним зверненням до суду. Водночас звернутися до суду з приводу невідповідності чинному законодавству рішень органів місцевого самоврядування можуть органи, що здійснюють перевірку стану додержання Конституції України та законів України, інших актів законодавства органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами. Такими органами можуть виступати місцеві державні адміністрації, оскільки вони відповідно до ст. 28 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» мають право перевіряти стан дотримання Конституції та законів України, інших актів законодавства органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами з питань, віднесених до відання місцевих державних адміністрацій [7]. Проте ані зазначений Закон, ані чинне українське законодавство загалом не передбачає механізму адміністративного нагляду за діяльністю

органів місцевого самоврядування в межах реалізації ними власних повноважень [8, с. 112–117].

Детальне регулювання засад державного контролю за функціонуванням місцевого самоврядування міститься в Європейській хартії місцевого самоврядування, що відображає практику європейських держав із вирішення цього питання. Зокрема, у Європейській хартії місцевого самоврядування зазначено: 1) будь-який адміністративний нагляд за органами місцевого самоврядування може здійснюватися лише відповідно до процедур та у випадках, передбачених конституцією або законом; 2) будь-який адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування, зазвичай, має на меті забезпечити дотримання закону та конституційних принципів (однак вищі інстанції можуть здійснювати адміністративний нагляд за своєчасністю виконання завдань, доручених органам місцевого самоврядування); 3) адміністративний нагляд за органами місцевого самоврядування здійснюється так, щоб забезпечити домірність заходів контролюючого органу важливості інтересів, які він має намір охороняти [2]. Як бачимо, Європейська хартія місцевого самоврядування містить вимогу про необхідність врегулювання процедури адміністративного нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування на рівні конституції або закону відповідної держави, що є гарантією самостійності місцевого самоврядування. В Україні на сьогодні зазначені питання законодавчо не закріплені.

Таким чином, органи місцевого самоврядування не можуть бути абсолютно самостійними та незалежними, оскільки вони інтегровані в систему організації політичної влади. Тому в аспекті муніципальної реформи вважаємо за доцільне розмежування повноважень органів місцевого самоврядування та органів державної виконавчої влади, залишивши за останніми контрольню-наглядові функції. Інші функції, спрямовані на вирішення питань місцевого значення, мають належати виключно органам місцевого самоврядування.

Проаналізувавши внесений Президентом України проект закону «Про внесення змін до Конституції України» (щодо децентралізації влади) (реєстр. № 2217а від 15 липня 2015 р.) [9],

зокрема щодо модернізації державного контролю у сфері місцевого самоврядування, вважаємо, що він спрямований на відхід від централізованої моделі управління в державі та побудову більш ефективної системи територіальної організації влади. Законопроект передбачає скасування інституту місцевих державних адміністрацій і формування власних виконавчих органів районних, обласних рад. Для нагляду за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування пропонується запровадити інститут префектів. Проектом передбачено, що префект зупиняє дію актів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України з одночасним зверненням до суду.

Крім того, законопроектом передбачено, що у 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, а також 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.

Запропонована модель державного контролю у сфері місцевого самоврядування, на нашу думку, збалансовує інтереси органів місцевого самоврядування, яким надається автономія у прийнятті рішень, розширюються повноваження і можливості муніципального управління через власні виконавчі органи, і держави, яка у вигляді префектів, отримує дієвий механізм для збереження унітарності держави, забезпечення територіальної цілісності і незалежності України, її суверенітету, захисту прав і свобод громадян. При цьому в Україні пропонується використати французьку модель інституту префектів, яка є «відносно

м'якою», оскільки префекти можуть лише зупинити дію актів місцевого самоврядування, а не скасовувати їх, як в інших європейських країнах (наприклад, у Польщі).

Незважаючи на відкладення конституційних змін у частині децентралізації влади, ключові аспекти відповідної реформи, на нашу думку, не повинні сходити з порядку денного експертного і громадського дискурсу. Більше того, вихідні засади державного контролю у сфері місцевого самоврядування мають бути розвинуті й деталізовані у чинному законодавстві: або у спеціальному Законі «Про державний контроль у сфері місцевого самоврядування» (що виглядає більш доцільним), або на рівні відповідних розділів законів «Про центральні органи виконавчої влади», «Про префектів» та «Про місцеве самоврядування».

Проведене дослідження дає змогу зробити такі висновки.

Сучасний рівень правового регулювання державного контролю у сфері місцевого самоврядування є недостатнім, що не відповідає європейським стандартам місцевого самоврядування.

Державний контроль має отримати детальне законодавче закріплення, з вказівкою конкретних процедур, критеріїв оцінки, строків проведення, прав та обов'язків учасників відповідних правовідносин тощо. Тому існує нагальна потреба у вжитті відповідних законодавчих заходів: прийнятті спеціального Закону «Про державний контроль у сфері місцевого самоврядування», або доповнення відповідними розділами законів «Про центральні органи виконавчої влади», «Про префектів» та «Про місцеве самоврядування».

Як концептуальна модель державного контролю у сфері місцевого самоврядування має бути використана та, що передбачена законопроектом про внесення змін до Конституції України в частині децентралізації, оскільки ця модель є результатом тривалої загальнонаціональної дискусії науковців і практиків, а також отримала в цілому позитивну оцінку зарубіжного експертного середовища в особі Венеціанської комісії.

Розробка конкретних форм, моделей і процедур державного контролю у сфері місцевого самоврядування у межах визначеної

конституційною реформою концептуальної моделі є перспективним напрямом подальших досліджень у даній сфері.

Список використаних джерел

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. (з наст. змін. і допов.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/>.
2. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
3. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні [Текст] : монографія / за ред. В. В. Кравченка, М. О. Баймуратова, О. В. Батанова. – К. : Атіка, 2007. – 864 с.
4. Муніципальне право України [Текст] : підручник / за ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – 352 с.
5. Про затвердження Порядку контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади [Електронний ресурс] : постанова Каб. Міністрів України від 9 берез. 1999 р. № 339. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/339-99/>.
6. Про місцеве самоврядування в Україні [Електронний ресурс] : Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР (з наступ. змін. і доп.). – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97>.
7. Про місцеві державні адміністрації [Електронний ресурс] : Закон України від 9 квіт. 1999 р. № 586-XIV (з наступ. змін. і доп.). – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/586-14>.
8. Бориславська, О. М. Окремі аспекти державного контролю за функціонуванням місцевого самоврядування в Україні [Текст] / О. М. Бориславська // Вісн. Львів. ун-ту. Сер. юрид. – 2006. – Вип. 43. – С. 112–117.
9. Законопроект «Про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади» від 15 липня 2015 р. № 2217а [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/656-19#n8>.

А. В. Калиновский

Правовое регулирование государственного контроля в сфере местного самоуправления в Украине: современный период и перспективы развития

В статье исследуется специфика правового регулирования государственного контроля в сфере местного самоуправления в Украине и выра-

ботке рекомендаций по его совершенствованию в аспекте реформы систем государственного и муниципального управления. Осуществляется анализ положений Конституции Украины и Европейской хартии местного самоуправления, законодательства. По исследованию нормативно-правовых актов можно сделать вывод о том, что государственный контроль за местным самоуправлением направлен на исследование соответствия актов органов местного самоуправления актам вышестоящих органов. Рассматривается современное состояние местного самоуправления и его интеграция в систему политической власти, в связи с чем указывается на существование проблемы его несоответствия принципам Европейской хартии местного самоуправления. Анализируется внесенный Президентом Украины законопроект «О внесении изменений в Конституцию Украины». Приводятся выводы и рекомендации по дальнейшему правовому и концептуальному реформированию государственного контроля за местным самоуправлением в Украине.

Ключевые слова: правовое регулирование, государственный контроль, местное самоуправление.

A. V. Kalinovskiy

Legal regulation of state control in the sphere of local self-government in Ukraine: contemporary period and prospects for development

The article deals with the specific nature of legal regulation of state control in the domain of local self-government in Ukraine, and recommendations are formulated concerning its improvement in terms of systems of state and municipal administration. Analysis is given to the provisions of the Constitution of Ukraine and the European Charter of Local Self-government, the Law of Ukraine «On local state administrations», and subordinate legislation. Doctrinal conclusion is made that local self-government acts as a peculiar unity of rights and obligations of territorial community on resolving local issues. Vice Versa, the activities under the responsibility of authorities and local government officials provide that the consequences for the resolution of local issues are fully borne by the local self-government system. Analysis of local self-governments of foreign countries has demonstrated that the vast majority of them head for assigning of functions of the executive branch to bodies of local self-government. This practice does not violate the autonomy of local self-government within its own power and authority, and yet appears to be one of the most important forms of economic rationalization of

financial and human resources, as this eliminates the need to create additional state executive power structures along with bodies of local self-government, especially at the primary level of administrative-territorial division of the state.

The only mechanism for termination of local self-governments decisions, which do not meet the Constitution of Ukraine and laws of Ukraine, is for them to be recognized illegal by act of the court (which entails their voidance).

Domestic legislation does not clearly define the range of authorities that have the right to suspend decisions of local self-governments for reasons of being illegal along with appealing to the court. However, to address the court concerning not compliance of decisions of local self-government authorities with the current legislation can authorities that carry out checks on adherence to the Constitution and laws of Ukraine, other legislative acts by local governments and their officials. To these bodies can be related local state administrations, as in accordance with the article 28 of the Law of Ukraine «On local state administrations» they have the right to check the compliance with the Constitution and laws of Ukraine, other legislative acts by local governments and their officials on matters within the jurisdiction of local government administration. However, neither the aforementioned law, nor the current Ukrainian legislation in general, does not provide any mechanism of administrative supervision of local government within the realization of their authoritative powers. According to a systematic interpretation of the provisions of the articles of the European Charter of Local Self-government, particularly of article 8 of the aforementioned international act, where the requirement is stated on the necessity of regulation of procedures of administrative supervision of local authorities on the levels of the Constitution or the law of the state, which guarantees autonomy of local governments. In Ukraine, as for today these issues are not enshrined in law.

In other words, local self-government acts as a peculiar unity of rights and obligations of territorial community on resolving local issues. Whereas the activities under the responsibility of authorities and local government officials provide that the consequences for the resolution of local issues are fully borne by the local self-government system.

From the research into regulatory legal acts it can be concluded that state control of local self-government aims at investigation of correspondence of acts of local self-government bodies to acts of superior bodies. Subjects of state control are local state administrations, central executive bodies and their local branches, courts and law-enforcement authorities in cases ascertained by law. The article addresses present state of local self-government and its integration into the system

of political power, wherefore the existence of a problem concerning its inconsistency to outlines of the European Charter of Local Self-government is pointed out. Analysis is given to the draft law of Ukraine «On Amendments to the Constitution of Ukraine» originated by the President of Ukraine, more specifically, related to modernization of state control in the domain of local self-government. Conclusions and recommendations are formulated considering further legal and conceptional reformation of state control of local self-government in Ukraine.

Keywords: *Legal regulation, state control, local self-government.*

О. В. Бударний, здобувач кафедри адміністративного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Розгляд справ за участі органів і посадових осіб Національної поліції України в адміністративних судах: формулювання дослідницьких проблем

Стаття має на меті окреслити проблематику дослідження судових справ за участі органів і посадових осіб Національної поліції України в адміністративних судах. Автор виокремлює категорії справ, які потребують дослідження, і наводить приклади проблем, що чекають на своє розв'язання. Висвітлюються внутрішні та зовнішні проблеми функціонування Національної поліції, які можуть бути розглянуті крізь аналіз практики адміністративних судів у цій сфері.

Ключові слова: *Національна поліція України, судова практика, адміністративне судочинство, оскарження, атестація працівників поліції.*

Сьогодні система органів внутрішніх справ переживає черговий етап реформування. Створення Національної поліції України, спроби суттєвого оновлення кадрового складу, у тому числі через механізми люстрації і переатестації, мають на меті демократизацію вказаних органів, забезпечення їх підзвітності і підконтрольності. Це впливає, зокрема, із положень Закону

України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 р. № 580-VIII (далі – Закон про Національну поліцію) [1]. Відповідно до ст. 2 цього Закону завданнями поліції є надання поліцейських послуг у сферах: 1) забезпечення публічної безпеки і порядку; 2) охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; 3) протидії злочинності; 4) надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги. У розд. II Закону про Національну поліцію наводяться принципи її діяльності: верховенство права, дотримання прав і свобод людини, законність, відкритість і прозорість, політична нейтральність¹, взаємодія з населенням на засадах партнерства, безперервність. Не важко помітити, що всі ці принципи відповідають засадам конституційного ладу, зазначеним у розд. I Конституції України [3], серед яких можна назвати визнання людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканності і безпеки найвищою соціальною цінністю (ст. 3), верховенства права і верховенства Конституції (ст. 8), обов'язок органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ч. 2 ст. 19).

Використання у законодавстві словосполучення «поліцейська послуга» і орієнтація роботи поліції на підтримку правопорядку, підкреслення важливої ролі поліції у суспільному житті, обумовлює важливість зміни принципів роботи органів і посадових осіб Національною поліцією і великі сподівання, які громадськість відчуває у зв'язку зі створенням цієї інституції [4, с. 235]. Інтерпретовані у світлі положень згаданих статей Основного Закону, ці завдання вимагають підвищення довіри до Національної поліції, що, безумовно, має бути результатом якісного покращення її роботи. Отже, процес реформування

¹ Одночасно з цим в експертному середовищі відмічається, що ризик впливу політиків на діяльність Національної поліції чинним Законом про Національну поліцію остаточно не нівельовано. Так, Б. В. Малишев відмічає, що чинний Закон містить недостатньо збалансовану модель взаємовідносин керівника Національної поліції і Міністра внутрішніх справ [2].

органів внутрішніх справ спрямований на посилення професіоналізму й ефективності осіб, які працюють у Національній поліції, неухильне дотримання законності в їх діяльності, відповідність підготовки і навичок цих осіб тим зазначеним вище завданням, які стоять перед поліцейськими.

Важливим методом дослідження структурних, інституційних і процедурних проблем Національної поліції України є аналіз судової практики за участі органів і посадових осіб Національної поліції в адміністративних судах. У межах цієї статті ми спробуємо окреслити проблематику цієї категорії справ, що розглядаються адміністративними судами, та показати напрями її дослідження в аспекті вдосконалення законодавства про Національну поліцію, процесуального законодавства, а так само правозастосовної, у тому числі судової, практики.

Вивчення цієї судової практики дозволяє висвітлити як внутрішні, так і зовнішні проблеми функціонування Національної поліції. Під внутрішніми проблемами ми розуміємо виконання органами і посадовими особами Національної поліції своїх функцій. Їх аналіз під кутом зору судової практики охоплює категорії справ про оскарження рішень, дій або бездіяльності органів і посадових осіб Національної поліції України, зокрема і в сфері адміністративно-юрисдикційної діяльності. Йдеться як про справи, які розглядаються у порядку Кодексу України про адміністративні правопорушення [5], так і справи, які вирішуються у порядку Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) [6]. Окремим питанням є оскарження підзаконних нормативно-правових актів Національної поліції. Це має значення і у більш широкому контексті, а саме у контексті проблем адміністративного судочинства. Аналіз існуючої практики адміністративних судів показує, що і досі суди ставляться до вирішення справ про оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень достатньо формально, тобто оцінка таких рішень, дій або бездіяльності відбувається лише щодо їх формальної (буквальної) відповідності вимогам закону.

Одночасно з цим слід нагадати, що відповідно до ч. 3 ст. 2 КАС України у справах щодо оскарження рішень, дій чи безді-

ральності суб'єктів владних повноважень адміністративні суди перевіряють, чи прийняті (вчинені) вони: 1) на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України; 2) з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано; 3) обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії); 4) безсторонньо (неупереджено); 5) добросовісно; 6) розсудливо; 7) з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи всім формам дискримінації; 8) пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія); 9) з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення; 10) своєчасно, тобто протягом розумного строку.

Застосування цих вимог при оцінці рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень має на меті унеможливити ситуацію, коли орган влади чи посадова особа діють формально, але при цьому порушують права, свободи і законні інтереси фізичних і юридичних осіб. У свою чергу, приміром, принцип пропорційності, що вимагає від суддів звертати увагу не лише на законодавчу підставу певного адміністративного акта, але і на необхідність і співмірність тих обмежень прав, які цим актом встановлені чи підтверджені [7, с. 192–203], може служити підґрунтям для подолання подібного формалізму. При цьому не можна стверджувати, що подібний напрям розвитку судової практики «грає на руку» саме суб'єктові владних повноважень як відповідачеві в адміністративній справі, адже через несуттєві процесуальні порушення або заплутані чи недостатньо чітко сформульовані законодавчі норми можуть скасовуватися правомірно ухвалені рішення, що не лише створює складнощі у роботі органів влади, але і позначається на становищі приватних осіб, які зацікавлені в отриманні тієї чи іншої адміністративної (зокрема, поліцейської) послуги.

Під зовнішніми проблемами ми розуміємо питання правового регулювання проходження служби в органах Національної поліції, атестації і переатестації особового складу та люстрації.

Їх вивчення зумовлює привернення уваги до розгляду адміністративними судами справ з приводу проходження служби в органах Національної поліції України. Достатньо спірна і різна з точки зору ухвалених рішень практика має отримати належну наукову оцінку. Варто також звернути увагу і на нові законодавчі і підзаконні акти, що з'явилися у цій сфері задля регламентування очищення влади і переатестації працівників органів внутрішніх справ. Очевидно, оцінка відповідності цих актів міжнародним стандартам є передумовою дослідження релевантної судової практики. Йдеться, знову ж таки, і про оцінку згаданих підзаконних актів на предмет їх відповідності критеріям, закладеним у ч. 3 ст. 2 КАС України. Крім того, важливим аспектом такої оцінки є гарантування працівникам органів внутрішніх справ права на оскарження індивідуально-правових рішень, ухвалених у зв'язку з очищенням влади чи проведенням переатестації. Оскарження виступає невід'ємним правом людини [8, с. 203], а отже, належний характер гарантованості цього права є критерієм для оцінки процедур очищення влади (люстрації), атестації і переатестації.

Вищий адміністративний суд України в Аналізі судової практики оскарження рішень атестаційних комісій органів (закладів, установ) Національної поліції України про звільнення працівників поліції внаслідок непроходження ними атестації від 29.09.2016 р. [9] докладно аналізує проблеми, пов'язані з атестацією працівників поліції, у тому числі підстави атестування поліцейських, поширення на атестування поліцейських умов, передбачених Законом України «Про професійний розвиток працівників» від 12.01.2012 р. № 4312-VI [10], процедурні передумови атестації, право атестованого вимагати в суді скасування рішення (висновку) атестаційної комісії, особливості визначення відповідача за вимогою про скасування рішення (висновку) атестаційної комісії, належний спосіб судового захисту у випадку, коли на рішення атестаційної комісії було подано скаргу до апеляційної атестаційної комісії, яка за результатами апеляційної процедури прийняла рішення про відхилення цієї скарги, інші процесуальні питання тощо. Одночасно з цим Вищий адміністративний суд України, на нашу думку, приділив

замало уваги процедурі переатестації працівників міліції, які виявили бажання проходити службу у поліції, хоча кількість таких справ є суттєвою. Не потрібно також забувати і про положення Закону України «Про очищення влади» від 16.09.2014 р. № 1682-VII [11], який у п. 6 ч. 1 ст. 2 передбачає, що заходи люстрації застосовуються до начальницького складу органів внутрішніх справ. Питання конституційності вказаного Закону зараз розглядається Конституційним Судом України, але вже існуюча судова практика з цього приводу, а так само і правомірність люстраційних заходів стосовно працівників внутрішніх справ у цілому потребують і доктринальної оцінки [12].

Дослідження зазначеної вище проблематики дозволить виявити прогалини, колізії, інші «больові точки» законодавства про правовий статус Національної поліції, а також сформулювати пропозиції щодо вдосконалення процесуального законодавства, яке регламентує розгляд справ за участі органів і посадових осіб Національної поліції України. Ми, звичайно, не відкидаємо вже існуючих робіт із наведеної проблематики, як загальних, так і спеціально присвячених спорам за участі органів внутрішніх справ та їх посадових осіб (зокрема, праці В. М. Бевзенка [13], Е. Ф. Демського [14], М. В. Завального [15], О. В. Константого [16], В. Б. Русанової [17] та ін.), однак суттєві зміни профільного законодавства, поява відносно нової категорії публічно-правових спорів, пов'язаних з люстрацією і переатестацією працівників органів внутрішніх справ дозволяє переконливо обґрунтувати актуальність подальших наукових пошуків.

Які саме питання є актуальними у межах окресленої теми? Теоретичну основу характеристики адміністративних справ за участі органів і посадових осіб Національної поліції становлять проблеми правового статусу органів і посадових осіб Національної поліції України як учасників судового адміністративного процесу. Останнє питання слід розглядати у контексті більш широкої проблематики правового статусу суб'єкта владних повноважень як сторони в адміністративній справі (і в цьому сенсі органи і посадові особи Національної поліції можуть мати певні особливості участі в розгляді адміністративних справ

тільки у зв'язку зі специфікою предмета розгляду, але не процесуального статусу учасника справи). Прикладні аспекти дослідження поставленої проблеми мають стосуватися загальної характеристики справ за участі органів і посадових осіб Національної поліції, що розглядаються адміністративними судами, а так само вивчення окремих видів цих справ. Результатом цього аналізу мають бути законодавчі пропозиції як матеріально-правового (правовий статус Національної поліції України), так і процесуально-правового (порядок розгляду зазначених вище категорій адміністративних справ) характеру.

Підсумовуючи викладене, слід ще раз підкреслити, що пошук наукових відповідей на викладені вище питання є однією зі складових реалізації тих сподівань, які суспільство покладає на Національну поліцію і втілення в життя завдань останньої.

Список використаних джерел

1. Про Національну поліцію [Текст] : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII // Офіц. вісн. України. – 2015. – № 63. – Ст. 2075.
2. Малишев, Б. В. Найбільш небезпечний недолік Закону про Національну поліцію [Електронний ресурс] / Б. В. Малишев. – Режим доступу: http://blogs.lb.ua/boris_malyshhev/351441_naybilsh_nebezpechniy_nedolik_zakonu.html.
3. Конституція України [Текст] : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141 (з наст. змінами і доповненнями).
4. Дисциплінарно-деліктне право України [Текст] : навч. посіб. / Т. С. Аніщенко, Ю. А. Берлач, Д. С. Бондаренко [та ін.] ; за заг. ред. Т. О. Коломєць, В. К. Колпакова ; Запоріж. нац. ун-т. – К. : Ін Юре, 2016. – 464 с.
5. Кодекс України про адміністративні правопорушення [Текст] : Закон України від 07.12.1984 № 8073-X // Відом. Верхов. Ради УРСР. – 1984. – № 51. – Ст. 1122.
6. Кодекс адміністративного судочинства України [Текст] : Закон України 06.07.2005 № 2747-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2005. – № 35–36, № 37. – Ст. 446.
7. Погребняк, С. П. Основні положення принципи права (змістовна характеристика) [Текст] : монографія / С. П. Погребняк. – Х. : Право, 2008. – 240 с.
8. Лученко, Д. В. Інститут оскарження в адміністративному праві: теоретична характеристика [Текст] / Д. В. Лученко // Держ. буд-во і місц. самоврядування. – 2011. – Вип. 22. – С. 203–212.

9. Про судову практику оскарження рішень атестаційних комісій органів (закладів, установ) Національної поліції України про звільнення працівників поліції внаслідок непроходження ними атестації [Електронний ресурс] : постанова Пленуму Вищ. адмін. суду України від 29.09.2016 № 11 // Вищ. адмін. суд України. – 2016. – Режим доступу: http://www.vasu.gov.ua/plenum/post_plenum/postanova_plenumu_11_29-09-2016/.
10. Про професійний розвиток працівників [Текст] : Закон України від 12.01.2012 № 4312-VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2012. – № 39. – Ст. 462.
11. Про очищення влади [Текст] : Закон України від 16.09.2014 № 1682-VII // Відом. Верхов. Ради України. – 2014. – № 44. – Ст. 2041.
12. Лученко, Д. В. Очищення влади (люстрація): погляд крізь практику Вишого адміністративного суду [Текст] / Д. В. Лученко // Право України. – 2016. – № 9. – С. 71–78.
13. Бевзенко, В. М. Участь в адміністративному судочинстві України суб'єктів владних повноважень: правові засади, підстави та форми [Текст] : монографія / В. М. Бевзенко. – К. : Прецедент, 2010. – 475 с.
14. Демський, Е. Ф. Адміністративне процесуальне право України [Текст] : навч. посіб. / Е. Ф. Демський. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 496 с.
15. Завальний, М. В. Адміністративно-деліктне провадження, що здійснюється органами внутрішніх справ [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / М. В. Завальний ; Харк. нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2008. – 19 с.
16. Константи́й, О. С. Проблеми захисту в адміністративному судочинстві суб'єктивних прав, свобод і законних інтересів [Текст] / О. С. Константи́й. – К. : Істина, 2015. – 544 с.
17. Русанова, В. Б. Право на оскарження в суді постанови у справі про адміністративне правопорушення (сутність, гарантії та порядок реалізації) [Текст] : монографія / В. Б. Русанова ; за заг. ред. Н. Б. Писаренко. – Х. : Право, 2016. – 148 с.

А. В. Бударний

Рассмотрение дел при участии органов и должностных лиц Национальной полиции Украины в административных судах: формулировка исследовательских проблем

Статья нацелена на определение проблематики исследования судебных дел при участии органов и должностных лиц Национальной полиции Украины в административных судах. Автор выделяет категории дел, требующих исследования, и приводит примеры проблем, которые ждут

своего решения. Освещаются внутренние и внешние проблемы функционирования Национальной полиции, которые могут быть рассмотрены через анализ практики административных судов в этой сфере.

Ключевые слова: Национальная полиция Украины, судебная практика, административное судопроизводство, обжалование, аттестация работников полиции.

O. V. Budarniy

The proceedings involving organs and officials of the National Police of Ukraine in the administrative courts: formulation of the research problems

The article aims to outline the problems of research judicial cases involving organs and officials of the National Police of Ukraine in the administrative courts. The author distinguishes category of cases that require research, and gives examples of problems which await their solution. Describe the internal and external problems of the National Police, which could be addressed through the analysis of the practice of administrative courts in this area.

During internal problems means the implementation of the National Police bodies and officials functions. Their analysis from the perspective of judicial practice covers the categories of cases on appeal against decisions, actions or omissions of organs and officials of the National Police of Ukraine, particularly in the field of administrative and jurisdictional activity (referred to as cases are considered in the manner of the Administrative Offences Code of Ukraine, and cases that are resolved in the order of the Administrative Proceedings Code of Ukraine). Another issue is the appeal of secondary normative legal acts of the National Police.

When external problems refers to the legal regulation of service in the organs of the National Police, certification and re-certification of personnel and lustration. Their study leads to draw attention to the administrative review of cases on the service in the organs of the National Police of Ukraine.

It is emphasized that the search for scientific answers to the above questions is part of realization of those expectations that society imposes on the national police and the implementation of their tasks.

Keywords: National Police of Ukraine, litigation, administrative proceedings, appeals, certification of police officers.

УДК 347.998.85(477)

О. Д. Сидельніков, аспірант кафедри адміністративного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Примирення сторін під час підготовчого провадження в адміністративному судочинстві

Стаття присвячена дослідженню можливостей примирення сторін адміністративного процесу під час проведення стадії підготовчого провадження в адміністративному судочинстві. Автор досліджує наявні процесуальні механізми, які дозволяють сторонам адміністративного процесу врегулювати спір між ними ще на початковій стадії розгляду справи в адміністративному суді. Крім того, виявляються проблемні моменти реалізації права сторони на примирення на цьому етапі судового розгляду адміністративної справи, а також пропонуються шляхи подолання вказаних недоліків.

Ключові слова: адміністративне судочинство, підготовче провадження, примирення сторін, судовий активізм.

Після першої обов'язкової стадії порушення адміністративної справи адміністративним процесуальним законодавством передбачається проведення комплексу заходів, які спрямовані на належну підготовку справи до розгляду адміністративним судом. Указані дії обумовлюють перехід суду до другої

обов'язкової стадії адміністративного процесу – підготовчого провадження. Доктрина адміністративного процесу неоднозначно підходить до розуміння цієї структурної частини адміністративного судочинства. Законодавча дефініція, яка описує певну сукупність процесуальних дій категорією «провадження», викликає гострі дискусії, оскільки не співпадає із науковим розумінням вказаного терміна [1, с. 96]. У теорії процесуальної науки провадження визначається як комплекс взаємопов'язаних і взаємообумовлених процесуальних дій, які: 1) складають певну сукупність процесуальних правовідносин, що відрізняється наочною характеристикою і зв'язаністю з відповідними матеріальними правовідносинами; 2) виникають у зв'язку з потребою встановлення, доведення, а також обґрунтування всіх обставин і фактичних даних юридичної справи, яка розглядається; 3) обумовлюють необхідність закріплення, офіційного оформлення отриманих процесуальних результатів у відповідних процесуальних актах – документах [2, с. 43].

У зв'язку з цим вважаємо за необхідне зазначити, що згадана у Кодексі адміністративного судочинства України (далі – КАС України) категорія підготовчого провадження фактично є стадією адміністративного процесу, оскільки характеризується усіма сутнісними характеристиками процесуальної стадії та існує в рамках провадження з розгляду та вирішення адміністративної справи. Схожі погляди висловлює Х. І. Кіт, яка також доходить висновку, що підготовче провадження – це стадія адміністративного процесу, якій притаманні самостійна мета, самостійні завдання, а наслідки проведення відповідних процесуальних дій оформлюються процесуальним документом, який логічно завершує стадію підготовчого провадження [3, с. 115].

Указаний висновок відіграє значущу роль для цього дослідження, оскільки дозволяє, по-перше, усунути термінологічні розбіжності, які існують в адміністративній процесуальній науці та адміністративному процесуальному законодавстві, а також, по-друге, створює теоретичний фундамент для відповіді на питання про місце концепції договірної врегулювання спору на цьому етапі адміністративного судочинства. Вирішення вказаної проблематики, можливо, дозволить відкрити прихова-

ний потенціал стадії підготовчого провадження для припинення публічно-правових спорів, а також надасть змогу розкрити її значимість для розвитку та перебігу адміністративних процесуальних правовідносин.

Загальноновизнаним у юридичній науці є розуміння процесуальної стадії як відносно відокремленої частини провадження, спрямованої на досягнення певної мети та розв'язання відповідних завдань процесу [4, с. 126]. У зв'язку з цим вчені, аналізуючи положення ч. 2 ст. 110 КАС України [5], роблять висновок, що метою підготовчого провадження є всебічний та об'єктивний розгляд і вирішення справи в одному судовому засіданні протягом розумного строку [6, с. 314]. Положення адміністративного процесуального законодавства та напрацювання правників свідчить про те, що спрямованість цієї стадії обумовлюється належною підготовкою справи до судового розгляду та, як наслідок, прийняттям справедливого судового рішення у справі.

Задля досягнення цієї проміжної процесуальної мети необхідно забезпечити виконання деяких завдань, до яких, наприклад, В. С. Стефанюк відносить визначення спірних питань між сторонами, а також можливості щодо мирного врегулювання спору, а при відсутності у сторін бажання укласти мирову угоду – збір усього доказового матеріалу, який буде досліджуватися на стадії судового розгляду, щоб розглянути і вирішити спір за можливістю в одному судовому засіданні [7, с. 269]. Отже, не дивлячись на те, що спрямованість вказаної стадії визначається підготовкою справи до розгляду у суді, проте законодавством передбачається можливість договірного врегулювання спору на цьому етапі адміністративного процесу. Так, відповідно до ч. 1 ст. 111 КАС України попереднє судове засідання, яке за своїм змістом є частиною підготовчого провадження, проводиться з метою з'ясування можливості врегулювання спору до судового розгляду справи або забезпечення всебічного та об'єктивного вирішення справи протягом розумного строку.

Наявність законодавчого положення щодо проведення попереднього судового засідання є прогресивною тенденцією у вітчизняному процесуальному законодавстві, оскільки забез-

печує належну реалізацію процесуальної правосуб'єктності сторони, а саме її права досягнути примирення на будь-якій стадії розгляду справи в суді. Але, на нашу думку, наразі не використовується увесь природний потенціал врегулювання спору на стадії підготовчого провадження. Причинами цього є багато як юридичних, так і соціальних факторів. Ймовірність укладення мирової угоди зменшується по мірі протікання, динамізму (розвитку) процесу, що пояснюється небажанням учасників адміністративного процесу відступати від власного бачення вирішення справи, яке відстоюється ними під час розгляду справи в суді першої інстанції. Сторона несе значні витрати на відстоювання власних інтересів, що обумовлюється залученням до цього процесу відповідних спеціалістів, затрату матеріальних ресурсів та ін. Тому на стадії, коли судовий розгляд справи ще не розпочався, врегулювання спору є найбільш імовірним, ефективним та доцільним.

Проте теоретична можливість врегулювання спору на цьому етапі розвитку процесу стає можливою за наявності однієї з двох передумов: ініціативи на примирення з боку сторін процесу (ч. 2 ст. 113 КАС України), або ініціативи суду щодо проведення попереднього судового засідання, на якому мають з'ясуватися можливості врегулювання спору до судового розгляду справи (ч. 1 ст. 111 КАС України). Якщо волевиявлення сторін на укладення мирової угоди під час підготовчого провадження не викликає сумнівів у ефективності своєї практичної реалізації, то з роллю суду у сприянні примиренню сторін на цій стадії виникають обґрунтовані побоювання.

На етапі попереднього судового засідання суддя встановлює можливості щодо врегулювання спору, для чого з'ясовує, чи не відмовляється позивач від адміністративного позову, чи не визнає відповідач адміністративний позов, і роз'яснює сторонам можливості щодо примирення. Якщо після вчинення зазначених дій спір не врегульовано, то суддя зобов'язаний вчинити комплекс заходів, необхідних для підготовки справи до судового розгляду (ст. 111 КАС України). На перший погляд здається, що адміністративне процесуальне законодавство закладає широкі можливості для примирення сторін на стадії підготовчого про-

вадження, проте, на нашу думку, вказані законодавчі норми не можуть повною мірою забезпечити поширення компромісних механізмів припинення адміністративних спорів.

Такий висновок ми робимо, виходячи з такого:

1. Вказаний етап підготовчого провадження є факультативним (необов'язковим) і суддя на власний розсуд приймає рішення про призначення попереднього судового засідання. Відповідно, якщо на стадії підготовчого провадження суддя не призначить проведення попереднього судового засідання, то можливість врегулювання спору на цьому етапі процесу майже нівелюється. Малоімовірно, що сторони, які тільки вступили у конфронтацію та звернулися до суду за захистом своїх порушених прав, свобод чи інтересів, одразу ж прийдуть до розуміння необхідності врегулювати спір мирним шляхом. Виробленню у сторін такої компромісної позиції, на цій стадії процесу, має посприяти адміністративний суд.

2. Нині проведення попереднього судового засідання не дає гарантії, що з боку суду буде проведений комплекс належних заходів, що сприятимуть врегулюванню спору сторонами, а скоріше за все його основна діяльність буде спрямована на вчинення дій з підготовки справи до судового розгляду [8, с. 399].

Аналіз судової практики та наукових джерел свідчить про те, що ідеологічне призначення попереднього судового засідання, яке полягає у дослідженні будь-яких можливостей виходу сторін з процесу до початку судового розгляду та досягнення між ними консенсусу зі спірних питань на практиці не реалізується. Дослідження емпіричних матеріалів щодо застосування судами механізму попереднього судового засідання демонструє нам, що найчастіше на цьому етапі підготовчого провадження досягається другорядна мета (забезпечення всебічного та об'єктивного вирішення справи протягом розумного строку), а заходів щодо врегулювання спору судді майже не вживають.

Так, наприклад, в ухвалі Дніпропетровського окружного адміністративного суду від 23 січня 2012 р. суддя призначив адміністративну справу до розгляду у попередньому судовому засіданні. Зазначивши у мотивувальній частині свого рішення про необхідність врегулювання спору на цьому етапі підготов-

чого провадження, суддя одночасно пропонує відповідачу подати до суду письмові заперечення проти позову та докази, які в нього є, а також завірену належним чином копію справи виконавчого провадження, з приводу якої виник спір. Позивачу у попереднє судове засідання необхідно було подати обґрунтування щодо причин пропуску строку звернення до адміністративного суду [9]. Фактично, дії судді свідчать про його бажання належним чином підготуватися до судового розгляду справи, у той час як жодних вимог, які могли би сприяти примиренню сторін, у цій ухвалі не зазначено.

Аналогічні думки висловлює Х. І. Кіт, яка наголошує на тому, що у випадку, коли суд вирішить провести попереднє судове засідання без вчинення усіх необхідних підготовчих дій, його роль, у більшості випадків, зводиться до прийняття рішення про витребування доказів, доповнення до позову, заперечення на позов, виклику експертів, спеціалістів, свідків та третіх осіб, призначення експертизи. Хоча відповідно до ст. 111 КАС України основною метою попереднього судового засідання має бути з'ясування можливості врегулювати спір до судового розгляду [10, с. 115].

Незважаючи на те, що проведення попереднього судового засідання не є обов'язковим та не гарантує ефективної діяльності із врегулювання спору, не можна недооцінювати його потенціал для пришвидшення розгляду справи. Існує думка, що за якісного проведення попереднього судового засідання провадження у справі може бути припинено вже на цій стадії або ж будуть створені умови для розгляду справи в одному засіданні без процесуальних несподіванок, без необхідності робити перерви чи відкладати судовий розгляд. Тому положення щодо попереднього судового засідання покликані також сприяти розвантаженню суду [11, с. 70].

На стадії досудового розгляду справи суддя, на наше припущення, повинен довести до сторін вичерпне розуміння усіх можливих варіантів ліквідації публічно-правового спору між ними. У це так зване «роз'яснення» потрібно включити таку інформацію: 1) відомості про усі доступні способи вирішення або врегулювання правового конфлікту; 2) загальноприйняті

переваги й недоліки кожного з цих способів для сторін; 3) відмінності у юридичних наслідках між судовим рішенням і мирною угодою та ін.

Нині при проведенні суддею опитування сторін під час попереднього судового засідання він з'ясовує питання, чи мають вони намір укласти мирну угоду, щоб за наявності такого їх волевиявлення вирішити питання про надання їм часу для примирення. Проте суд також має сформулювати у сторін цілісне розуміння усіх можливих варіантів розвитку і припинення конфлікту між ними, що вимагає від нього активних дій, а не лише виконання формальних вимог ст. 113 КАС України.

Крім того, якісного проведення попереднього судового засідання, на наш погляд, недостатньо для ефективного та дієвого розвантаження системи адміністративних судів від надмірного обсягу справ, що знаходяться у їхньому провадженні. Задля подолання проблеми перевантаженості адміністративної юстиції в Україні, на сучасному етапі, необхідно змінити підхід до розуміння призначення та завдань цього процесуального етапу, а також провести переоцінку усього підготовчого провадження, змінити пріоритетні завдання вказаної стадії.

Підсумовуючи вказане, слід зазначити, що, на нашу думку, обов'язковим заходом у вказаній сфері є підвищення ролі суду у сприянні врегулюванню спору на стадії підготовчого провадження та покладання у зв'язку з цим на нього додаткових обов'язків. Указані нововведення, у матеріально-правовому розумінні, мають полягати у встановленні ініціативності держави при врегулюванні спору з приватною особою чи іншим державним органом. Загальна ідея таких пропозицій полягає в тому, що орган державної влади повинен пріоритетом своєї діяльності обрати партнерську модель взаємовідносин з громадянами. У зв'язку з цим при виникненні спорів, які характеризуються публічно-правовою природою, суб'єкт владних повноважень зобов'язаний буде розглядати шляхи мирного його врегулювання та лише у разі неможливості віднайти компроміс – вступати у процесуальну площину протистояння.

У процесуальному ж сенсі чудовим рішенням, яке могло би дозволити максимально поширити практику примирення сто-

рін, міг би стати обов'язок суб'єкта владних повноважень провести заходи, спрямовані на примирення з протилежною стороною. Тобто суд мав би перевірити, на стадії підготовчого провадження, чи розглянув суб'єкт владних повноважень можливість примирення і чи звернувся він з відповідною пропозицією до протилежної сторони. У разі, якщо публічний орган не вчинить таких дій – адміністративному суду буде доцільно в імперативному порядку зобов'язати державний орган розглянути можливі шляхи врегулювання спору. Проте постає проблематика співвідношення такого положення з дією в адміністративному судочинстві принципу диспозитивності. У теорії процесуальної науки примирення є правом сторони, а не його обов'язком. Але, коли мова йде про специфічного учасника процесуальних правовідносин, а саме про державу, такі новели видаються нам ймовірними та доцільними.

Список використаних джерел

1. Роженко, Д. В. Підготовче провадження та його значення для судового розгляду адміністративної справи в порядку письмового провадження [Текст] / Д. В. Роженко // Учен. зап. Таврич. нац. ун-та ім. В. И. Вернадського. Серія «Юридические науки». – 2013. – Т. 26 (65). – № 2–1 (Ч. 2). – С. 92–99.
2. Комаров, В. В. Цивільне процесуальне законодавство у динаміці розвитку та практиці Верховного Суду України [Текст] / В. В. Комаров. – Х. : Право, 2012. – 624 с.
3. Кіт, Х. І. Поняття підготовчого провадження в адміністративному процесі [Текст] / Х. І. Кіт // Бюл. М-ва юстиції України. – 2013. – № 1. – С. 110–115.
4. Демський, Е. Ф. Адміністративне процесуальне право України [Текст] : навч. посіб. / Е. Ф. Демський. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 496 с.
5. Кодекс адміністративного судочинства України [Текст] : Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2005. – № 35–36, № 37. – Ст. 446.
6. Комзюк, А. Т. Адміністративний процес України [Текст] : навч. посіб. / А. Т. Комзюк, В. М. Бевзенко, Р. С. Мельник. – К. : Прецедент, 2007. – 531 с.
7. Стефанюк, В. С. Судовий адміністративний процес [Текст] : монографія / В. С. Стефанюк. – Х. : Фірма «Консум», 2003. – 464 с.
8. Кравчук, В. М. Науково-практичний коментар до Кодексу адміністративного судочинства України [Текст] / В. М. Кравчук. – Х. : Фактор, 2011. – 800 с.

9. Ухвала Дніпропетровського окружного адміністративного суду від 23 січня 2012 року у справі № 2а/0470/227/12 [Електронний ресурс] // Єдиний держ. реєстр судових рішень. – 2012. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/24230918>.
10. Кіт, Х. І. Попереднє судове засідання як етап підготовчого провадження: загальна характеристика [Текст] / Х. І. Кіт // Наук. вісн. Міжнар. гуманіт. ун-ту. Сер. Юриспруденція. – 2013. – № 6–1, Т. 1. – С. 154–157.
11. Кодекс адміністративного судочинства України: науково-практичний коментар [Текст] : у 2 т. / за заг. ред. Р. О. Куйбіди. – К. : Книги для бізнесу, 2007. – Т. 2. – 728 с.

А. Д. Сидельников

**Примирение сторон во время подготовительного производства
в административном судопроизводстве**

Статья посвящена исследованию возможностей примирения сторон административного процесса во время проведения стадии подготовительного производства в административном судопроизводстве. Автор исследует имеющиеся процессуальные механизмы, которые позволяют сторонам административного процесса урегулировать спор между ними еще на начальной стадии рассмотрения дела в административном суде. Кроме того, выявляются проблемные моменты реализации права стороны на примирение на этой стадии судебного рассмотрения административного дела, а также предлагаются пути преодоления указанных недостатков.

Ключевые слова: административное судопроизводство, подготовительное производство, примирение сторон, судебный активизм.

O. D. Sydielnikov

**Conciliation during the preparatory stage
in the administrative proceedings**

Article deals with investigation possibilities of conciliation during the preparatory stage in administrative proceedings. The author examines the procedural mechanism that allows the parties to the administrative process to resolve the dispute between them still at the initial stage of the proceedings in the Administrative Court. Also describes the problematic aspects of the right to reconciliation in the preparatory stage of administrative cases, as well as the ways to overcome these shortcomings.

Jurisprudence is using preparatory stage only to clarify the circumstances necessary for the proceedings. Conciliation is often relegated to the background. Therefore, the author proposes to introduce some innovations that make active role of the court in the conciliation during the preparatory stage of the administrative proceedings.

Implementation of these proposals is necessary for the discharge of excessive administrative justice of the case and to give parties greater variability in the preparatory stage of the proceedings.

Keywords: *administrative proceedings, preparatory proceedings, conciliation, court activity.*

І. В. Слободенюк, здобувач кафедри адміністративного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Принципи діяльності громадських формувань з охорони правопорядку

У статті досліджуються принципи, якими керуються громадські формування з охорони громадського порядку і державного кордону у взаємодії з правоохоронними органами, органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. А саме розглядаються принципи гуманізму, законності, гласності, добровільності, додержання прав та свобод людини і громадянина, прав і законних інтересів юридичних осіб, а також рівноправності членів цих формувань.

Ключові слова: громадські формування, принципи, охорона громадського порядку.

Залучення населення до охорони громадського порядку у складі громадських формувань є одним із основних факторів побудови правової, демократичної держави, зміцнення конституційного режиму, верховенства права, посилення механізму підтримання правопорядку, а також важливою формою участі громадян в управлінні справами держави та суспільства. У сучасних умовах перебудови суспільства, що загострила ряд дискусійних практичних та наукових проблем, виникла необхідність у реформуванні основ діяльності таких об'єднань.

Як і будь-яка суспільно необхідна діяльність, дії членів громадських формувань з охорони правопорядку повинні відповідати певним принципам, які відповідають потребам сучасності, забезпечуючи дотримання прав і свобод людини, утвердження законності та правопорядку. Дійсно, окремі питання діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку в сучасних умовах були предметом досліджень Л. І. Адашиса, О. М. Бандурки, Н. В. Богашевої, О. М. Ващука, Н. П. Гаєвої, Є. В. Додіна, В. С. Журавського, В. А. Завгороднього, Д. С. Каблова, В. К. Колпакова, В. М. Кравчука, В. Г. Лихолоба, О. М. Музичука, Ю. С. Назара, Н. А. Циганчука, В. О. Чепурнова та ін. У той же час не можна не відмітити, що проблеми принципів їх діяльності на сьогодні висвітлені недостатньо. Низка актуальних і практично значущих проблем у цій сфері потребують подальшого розроблення.

Громадські формування з охорони громадського порядку і державного кордону, проводячи свою діяльність у взаємодії з правоохоронними органами, органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, зобов'язані відповідно до ст. 3 Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» дотримуватися принципів гуманізму, законності, гласності, добровільності, дотримання прав та свобод людини і громадянина, прав і законних інтересів юридичних осіб, а також рівноправності членів цих формувань [1].

В етимологічному значенні термін «принцип» означає основне вихідне положення якої-небудь наукової системи, теорії, ідеологічного напрямку, а також особливість, покладена в основу створення або здійснення чого-небудь, спосіб створення або здійснення чогось [2, с. 1125]. Як філософська категорія, це основа деякої сукупності фактів або знань, вихідний пункт пояснення або керівництво до дії [3, с. 523]. У науковій і навчальній літературі принципи характеризують як найбільш загальні вимоги, що ставляться до суспільних відносин та їх учасників, а також як вихідні керівні засади, відправні установлення, що виражають сутність права і впливають з ідеї справедливості і свободи, визначають загальну спрямованість і найістотніші

риси чинної правової системи [4, с. 197]. Таким чином, проведення аналізу принципів діяльності громадських формувань має важливе як теоретичне, так і практичне значення, оскільки дозволить показати засади, відповідно до яких вони функціонують, а також розкрити характер такої діяльності.

Основоположним принципом діяльності громадського формування є принцип гуманізму, відповідно до якого визнається самоцінність людини, її гідність, право на щастя, виявлення своїх здібностей [4, с. 200]. Гуманізм втілює в собі моральну позицію суспільства, що виражає визнання цінності людської особистості, повагу до її гідності, прагнення до її благополуччя як мети суспільного розвитку тощо. При цьому гуманізм передбачає шанобливе ставлення до суб'єктів права, незалежно від того, якою була їх поведінка – правомірною чи неправомірною [5, с. 277]. Таким чином, проводячи свою діяльність, члени громадських формувань повинні поважати честь та гідність особи, проявляючи до неї гуманне ставлення, захищати інтереси громадян незалежно від їх соціального та майнового положення, расової та національної приналежності, громадянства, віку, мови й освіти, релігії, статі, політичних та інших переконань. Виходячи з цього принципу неприпустимим є для членів громадських формувань під час виконання своїх обов'язків, прикриваючись формальними інструкціями, зневажати права особи та вчиняти дії, які принижують її гідність.

Вагоме місце у діяльності громадських формувань з охорони правопорядку займає спілкування, тому важливе значення мають психологічні здібності особи до такої роботи, комунікативні якості, а також емоційна готовність. Так, наприклад, вимагаючи від громадян додержання правопорядку або припинення адміністративних правопорушень і злочинів, члени формувань повинні бути тактовними та увічливими, при цьому намагатися не посилювати конфліктність ситуації, що склалася. Не є неприпустимими образливі вирази, нецензурна лайка, глузування. У той же час для них має бути характерним толерантність та емоційна стійкість. Їх поведінка, спосіб та форма дій мають відповідати моральним вимогам суспільства.

Законність є одним із фундаментальних принципів діяльності державних органів, громадських об'єднань та поведінки окремих громадян. Дотримання законності є найважливішим напрямом формування правової держави. У теорії держави та права, на думку більшості фахівців, основний зміст цього принципу становить такий перелік вимог: а) загальність права, тобто регулювання громадських стосунків нормативними правовими актами, а не начальницьким розсудом, не примхою або свавіллям; б) верховенство закону, а не диктат підзаконних нормативних актів, не спроб посадовця стати над законом, яка перевертає будь-які початки законності; в) рівність усіх перед законом і судом; г) наявність правових і соціальних механізмів, що забезпечують реалізацію права в режимі законності; д) адекватне застосування права, боротьба з правопорушеннями і невідворотність відповідальності; е) стійкий правопорядок в умовах ефективної діяльності всього механізму правового регулювання [6, с. 126].

Відносно громадських формувань з охорони правопорядку принцип законності, насамперед, знаходить своє вираження у суворому і неухильному додержанні норм законів усіма його членами. Володіючи певним обсягом повноважень, у тому числі й щодо припинення адміністративних правопорушень та злочинів, застосування заходів фізичного впливу, спеціальних засобів індивідуального захисту та самооборони, їх члени під час виконання своїх обов'язків повинні діяти таким чином, щоб не виходити за межі, встановлені у законодавстві.

Реалізація принципу законності тісно пов'язана з принципом додержання прав та свобод людини і громадянина, прав і законних інтересів юридичних осіб. Так, члени громадських формувань під час виконання своїх обов'язків з охорони громадського порядку після обов'язкового пред'явлення посвідчення члена громадського формування мають право: у разі підозри у вчиненні адміністративних правопорушень і злочинів перевіряти у громадян документи, що посвідчують їх особу; спільно з поліцейськими затримувати і доставляти до органу Національної поліції, штабу громадського формування з охорони громадського порядку або громадського пункту охорони

порядку осіб, які виявили злісну непокору законним вимогам члена громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону і не виконують вимог щодо припинення адміністративного правопорушення; застосовувати в установленому порядку заходи фізичного впливу, спеціальні засоби індивідуального захисту та самооборони тощо [1]. Тобто законодавством України надано громадським формуванням достатньо широке коло прав. Будь-які дії щодо обмеження прав та свобод інших осіб або організацій можуть бути допустимими тільки на підставах та в порядку, які передбачені у законі.

Принцип гласності у діяльності громадських формувань з охорони правопорядку виражається у тому, що їх діяльність проводиться відкрито, тобто з вільним доступом громадян до такої інформації. Цей принцип необхідно розглядати у трьох аспектах: а) як принцип організації діяльності формування; б) як принцип взаємодії формування з суб'єктами місцевого самоврядування, правоохоронними органами та з іншими об'єднаннями; в) як принцип взаємовідносин з окремими громадянами. Так, усі основні питання щодо функціонування громадського формування з охорони правопорядку мають вноситися на обговорення загальних зборів членів формування [7]. Крім того, відповідно до Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» керівники громадських формувань зобов'язані подавати повідомлення та звіти про свою діяльність, які заслуховуються місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування спільно з органами Національної поліції [1].

На сьогодні багато таких формувань мають свою офіційну сторінку в Інтернеті, куди вони викладають інформацію про структуру формування, особовий склад, дані про джерела фінансування, витрати, а також результати своєї діяльності. Також таку інформацію можна знайти на офіційних веб-порталах державних адміністрацій. Така форма відкритості дозволяє не лише довести до відома громадян конкретні факти щодо діяльності громадських формувань, а й ефективно проілюструвати її шляхом розміщення певних відео- та фотоматеріалів. Тому, на наш погляд, такий вид інформування має бути обов'язковим для

громадських формувань з охорони правопорядку та бути відповідно закріпленим у законодавстві.

Згідно зі ст. 4 Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» громадське формування з охорони правопорядку є добровільним об'єднанням [1]. Зміст і значення принципу добровільності може розглядатися на двох рівнях, тобто відносно 1) створення таких формувань та 2) їх діяльності. Таким чином, він полягає у тому, що їх діяльність і членство у них здійснюється лише на ґрунті вільного волевиявлення. Жодна особа не може бути змушена до вступу до такого формування, а також обмежена у праві добровільного виходу з нього. Порушення зазначеного принципу спостерігалося у 1960–1980 рр. та полягало у тому, що до громадських формувань нерідко записували цілими бригадами, цехами, про що конкретні працівники навіть і не здогадувались [8, с. 35]. Крім того, необхідно звернути увагу, що вступ (вихід) конкретної особи до такого формування також не може бути обов'язковою передумовою при реалізації інших правовідносин.

Принцип рівноправності, визначений у ст. 3 Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» [1] ґрунтується на суспільній рівності всіх людей та означає, що усі члени громадських формувань з охорони правопорядку користуються однаковими, рівними правами та можливостями. Ніхто з членів формування не може мати чи здобувати будь-яких переваг, а також звільнитися від виконання своїх обов'язків.

Аналізуючи принципи діяльності громадських формувань з охорони правопорядку, А. М. Долгополов пропонує ввести до їх кола принцип кадрового підбору і достатнього технічного забезпечення, а також принцип самоврядування, який за його розумінням означає, що об'єднання громадян не можуть втручатися в діяльність державних органів, посадових осіб, інших громадських об'єднань і навпаки, за винятком випадків, визначених законом [9, с. 72]. Так, самоврядування за своєю сутністю означає право державної одиниці самостійно вирішувати питання внутрішнього управління [2, с. 1287]. Проте, на нашу думку, говорити про таку повну самостійність громадських

формувань з охорони правопорядку не є доречним, оскільки діяльність таких формувань контролюється та координується місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування спільно з органами Національної поліції. У даному випадку мова йде про окрему форму самостійності. У зв'язку з цим повністю підтримати думку науковця з цього питання ми не можемо.

У сучасних умовах, на наш погляд, особливого значення набуває принцип політичної нейтральності. Члени громадських формувань є представниками та захисниками суспільних та державних інтересів, а тому повинні виконувати свої обов'язки незалежно від політичних уподобань чи переконань та своїми діями виражати політичну неупередженість. Зокрема, йдеться про те, що громадські формування не повинні проводити свою діяльність, вчиняючи дії, що можуть бути розцінені як їх особливе ставлення до певної політичної діяльності, у тому числі носити під час виконання обов'язків певну партійну символіку. Така теза також підтверджується п. 5 ст. 3 Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону», яка вказує, що використання громадських формувань з охорони громадського порядку для виконання завдань, не передбачених Законом, забороняється [1]. Тому, враховуючи зазначене, доцільним є включення цього принципу до кола принципів діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку.

Отже, на нашу думку, враховуючи специфіку діяльності громадських формувань та їх статус, основними принципами такої діяльності є: 1) принцип гуманізму; 2) принцип законності; 3) принцип гласності; 4) принцип добровільності; 5) принцип додержання прав та свобод людини і громадянина, прав і законних інтересів юридичних осіб; 6) принцип рівноправності членів таких формувань; 7) принцип політичної нейтральності.

Список використаних джерел

1. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону [Текст] : Закон України від 22 черв. 2000 р. // Відом. Верхов. Ради України. — 2000. — № 40. — Ст. 338.

2. Великий тлумачний словник сучасної української мови [Текст] / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. – 1728 с.
3. Рогалевич, Н. Н. Краткий словарь по философии. Более 1000 статей [Текст] / Н. Н. Рогалевич. – Минск : Харвест, 2008. – 832 с.
4. Загальна теорія держави і права [Текст] : підручник / Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого ; за ред.: М. В. Цвіка, О. В. Петришина. – Х. : Право, 2009. – 584 с.
5. Сунегін, С. О. Основоположні принципи права: загальна характеристика та деякі аспекти реалізації [Текст] / С. О. Сунегін // Альманах права. – 2012. – Вип. 3. – С. 275–279.
6. Городовенко, В. В. Принципи судової влади [Текст] : монографія / В. В. Городовенко ; Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого». – Х. : Право, 2012. – 448 с.
7. Про затвердження Типового статуту громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, описів зразків бланка посвідчення і наукової пов'язки члена такого формування [Електронний ресурс] : постанова КМУ від 20.12.2000 № 1872. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1872-2000-%D0%BF>.
8. Каблов, Д. С. Адміністративно-правовий статус членів громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук / Д. С. Каблов ; Харк. нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2008. – 191 с.
9. Долгополов, А. М. Організаційно-правові питання діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону в Україні [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Анатолій Миколайович Долгополов ; Нац. аграр. ун-т. – К., 2008. – 268 с.

И. В. Слободенюк

Принципы деятельности общественных формирований по охране правопорядка

В статье исследуются принципы, которыми руководствуются общественные формирования по охране общественного порядка и государственной границы, осуществляя свою деятельность, а также во время взаимодействия с правоохранительными органами, органами исполнительной власти и органами местного самоуправления. А именно рассматриваются принципы гуманизма, законности, гласности, добровольности, соблюдения прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов юридических лиц, а также равноправия членов этих формирований.

Ключевые слова: общественные формирования, принципы, охрана общественного порядка.

I. V. Slobodenyuk

The principles of activities of public formations for the protection of public order

The principles that the public formations of protection of public order and state border are used in cooperation with law enforcement agencies, executive agencies and local governments conduct their activities in accordance with Art. 3 of Law of Ukraine «On participation of citizens in protection of public order and state border», in particular the principles of humanism, rule of law, transparency, voluntariness, the observance of human rights and freedoms and citizens' rights and legal interests of legal persons and equality of members of these groups are considered in the article.

Much attention is given to the fundamental principle of public formation activity – the principle of humanity, under which the intrinsic value of human, dignity, the right to happiness, identify their abilities are recognized. In the article the principle of humanism is seen as a respectful attitude towards subjects of law, no matter what was their behavior – lawful or unlawful, humanism embodies the moral position of society that expresses recognition of the value of the human person, respect for the dignity, the desire for it wellbeing as a goal of social development and so on. The basis of this principle is inadmissible for members of public formations while performing their duties under the guise of formal instructions to neglect the rights of individuals and take actions that are degrading the dignity are noted by author.

Also, in modern conditions, in the opinion of the author, particular significance is the principle of political neutrality. Members of public formations are representatives and defenders of social and public interest, and should perform their duties regardless of political preferences or beliefs and their actions express political impartiality are noted in the article. In particular, it is a fact that public formation should not conduct their activities committing acts that may be regarded as their special relationship to certain political activities, including wear during the performance of duties a party symbols. In this connection the author proposes to include this principle to the circle the principles of activity of public formations to protection public order.

In opinion of author, taking into account specificity of activity public formations and their status, the basic principles of this are: 1) the principle of

humanity; 2) the principle of legality; 3) the principle of transparency; 4) the principle of voluntariness; 5) the principle of observance of human rights and freedoms and citizens' rights and legitimate interests of legal persons; 6) the principle of equality of members of such groups; 7) the principle of political neutrality.

Keywords: *public formations, protection of public order, law-enforcement activity, social defense, offence.*

УДК 341.6

Ia. P. Liubchenko, Scientific-Research Institute
of State Building and Local Self-Government
National Academy of Legal Sciences of Ukraine
research fellow

Genesis and development of alternative dispute resolution methods in interstate disputes

Since the emergence of the first states, society faced an urgent need to regulate the relationship between them and find ways to resolve conflicts and disputes. Power methods (such as war, aggressive action, etc.) have proven to be ineffective. Jurisdiction, which would be empowered to examine disputes between states without violating the principle of equality between them, did not exist in this regard, the state turned to alternative methods of dispute resolution (alternative dispute resolution – ADR). Today, in the twenty-first century, ADR gained special expansion and development. In view of this, studying of ADR impossible without an analysis of the genesis of ADR.

A significant contribution to the development problems and its research did Brooks W. Daily, Tjaco van den Hout, Gabriella Kaufman-Kohler, Henry Brown, Artur Marriot QC and others.

Paper objective is research of ADR between states.

First states were representatives of absolute monopoly concerning all areas. The state had absolutely no restrictions on the international stage and could actually perform any action. There were no any restrictions on the policy of foreign and domestic, in relation to its own citizens, economy and others. The law was different, those who are stronger are right. It was a principle that applies to all relationships that arise between state and citizen, the State and other State among citizens. With no rules disputes resolved by means of force. This state of affairs has led to the need to conclude agreements between states. However, even the agreements achieved voluntarily by the parties from time to time violated. Then the question arose of how disputes of this kind can and must be resolved. At that time methods of dispute resolution became to use by states, which we now call alternative – negotiation, arbitration, mediation.

During the negotiations the parties sought to reach agreement on their own, but due to the fact that each defended their position and would not give in, often they do not succeed. This method of dispute resolution was not effective. Latter parties began to attract third neutral party – an arbitrator. Arbitration has emerged as an alternative to war.

To better understand the concept of arbitrage turn to its sources.

David Bederman [1] described the practice of arbitration between the Greek city-states and communities in the Roman Empire: «The Institute of the dispute settlement decision of a third party was founded by the Olympic gods» [2]. Hugo Grotius in his work «On the law of war and peace» (1625) defines arbitration as an alternative to war that can ensure the peaceful settlement of disputes between lords. Even back in the thirteenth century German cities of Hamburg and Lübeck have agreed to resolve the dispute through arbitration, and in 1291 the cantons Uri, Schwyz and Nidwald, which later became Switzerland also agreed to resolve disputes peacefully through arbitration [3].

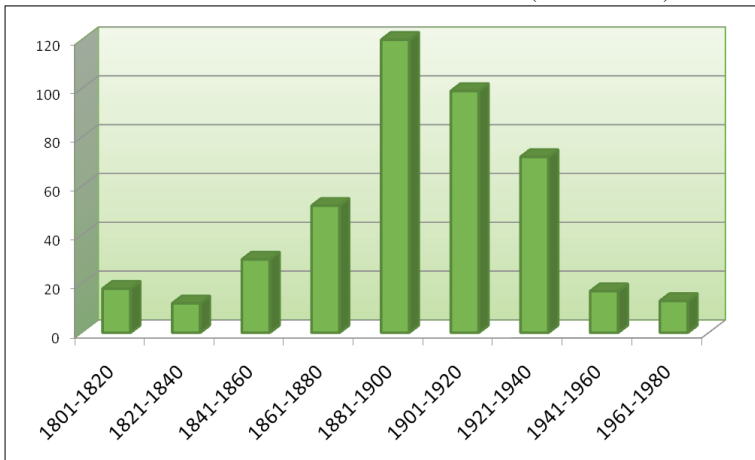
After Grotius, Emerich de Vattel is the most important author of the international law. Vattel was a diplomat, he outlined his views on how the world works and how international law cannot exist in the world in paper «Law of Nations» (1758). Vattel also promoted arbitration, as a practical, rational and moral way to solve international disputes. He proposed methods for enforcement of the arbitration

decision, one of which was next, weak state has to agree with the strong that the strong state was the first guarantor. This meant that the guarantor fought on behalf of the weak state if it wins the arbitration, but the other side – the third state – does not want to execute the arbitration decision [4].

Another method proposed Vatel is the fact that the parties to create a fund with assets of each side and transfer it to a third party or exchanged hostages until the end of arbitration. Vatel practices used by the founders of the USA. Thus, the Treaty Jay (Jay Treaty, 1794) United States and Britain agreed to use arbitration to resolve disputes arising in connection with the war for independence. Jay's Treaty provided for the creation of three mixed commissions which would represent both countries to address issues that remained outside the negotiating process.

During the years 1794–1804 on the basis of Jay Treaty was made 536 arbitration awards, starting with the judgment St. Croix River (1798), which defined much of the border between the United States and Canada. The use of arbitration between countries gradually increased as the nineteenth century rightly be called the golden age of arbitration.

Historical trends: Interstate arbitration (1801–1980)



Source: A. M. Stuyt, Survey of International Arbitrations 1974–1989 [5]

Arbitration often were used to resolve territorial disputes, the interpretation of contracts and on state responsibility.

Inter-state disputes are specific both in terms of their decision and execution due to the international principle of *par in rarem non habet imperium* («equal has no authority over an equal»). This principle means that the state has an obligation only for those contracts, which recognizes itself bound.

In international law, there are several ways to resolve international disputes involving states. The list of these methods is contained in Article 33 of the UN Charter, which states that the parties involved in any conflict, the continuation of which could threaten the maintenance of international peace and security, should first try to resolve the conflict through negotiation, inquiry, mediation, conciliation, arbitration, judicial settlement, resort to regional agencies or arrangements, or other peaceful means of their own choice.

Negotiations, of course, is an integral part of any solution of international disputes. This is the easiest way of communication between states, it is often prescribed by international agreements due to the fact that it is not obligatory for the parties and therefore the state does not risk losing the advantage of agreeing to it. In addition the state may agree that the information to be disclosed during the negotiations can not be used in other processes for resolving disputes. The peculiarity of the negotiations is the lack of a third party, that they are carried out only with the parties to the conflict. In international law provisions for anticipated period of waiting, or cooling off period, which usually lasts from 3 to 12 months.

Considered that during this time the dispute has the potential to be solved through negotiations. It should also be noted that often parties defined negotiation as binding dispute resolution stage in treaties, and therefore the party that wants to address the court or arbitration, should document the process of starting negotiations by notification to the launch of negotiations on controversial issues.

If the party confirming such notification in any form (electronic, written or other) the opposite side or its representative (eg, in a dispute against the state – public authority), the date of receipt of the notification destination is the date of the beginning of negotiations.

After the expiration of the term, which is set in the contract or in an international instrument, a party may apply for protection of their violated rights or interests to arbitration, if provided. Negotiations between the states may be conducted through correspondence (notes, letters, appeals) or during meetings. The results of the negotiations are usually issued in the form of agreements or memorandum of understanding.

To resolve any dispute by the third party competence is essential in a particular body or of the arbitration panel. States give consent to the jurisdiction of certain international institutions initially by international agreements. It should be noted that the parties to such agreements may make reservations to them, noting for example that a particular provision will not apply in their territory or jurisdiction of certain international jurisdictions will not apply to a particular category of cases (for example, Ukraine ratified UN Convention on the law of the sea with the provision that the main method of resolving disputes concerning the interpretation or application of the Convention is arbitration. It is also worth noting that the state may recognize the jurisdiction of certain international body after a dispute.

Consider other methods of dispute resolution involves the UN Convention on the Law of the Sea. According to Article 287 of the UN Convention on Law of the Sea when signing, ratifying or acceding to this Convention or at any time thereafter, a State shall be free to choose, by means of a written declaration, one or more of the following means for the settlement of disputes concerning the interpretation or application of the Convention:

- the International Tribunal for the Law of the Sea established in accordance with Annex VI;
- the International Court of Justice;
- an arbitral tribunal constituted in accordance with Annex VII;
- a special arbitral tribunal constituted in accordance with Annex VIII for one or more of the categories of disputes specified therein.

According to Part 5 of Article 287 if the parties to the dispute have not chosen the same procedure to resolve the dispute, it may be submitted only to arbitration established in accordance with Annex 7, unless the parties agree otherwise. Thus, arbitration is a method of resolving disputes by default. Currently, the most effective and the

most common way to resolve international conflicts is arbitration, which recognized by the international community.

Through arbitration was decided one of the major disputes between the US and the UK about interference in the affairs of the state, which will be discussed further.

Case Alabama [6]

A diplomatic dispute between Britain and the U. S. arose during the American Civil War. The peaceful resolution of the dispute after 7 years after the war has created an important precedent of settling international disputes.

During the American Civil War United Kingdom was notified through the diplomatic corps on the need to preserve neutrality and non-interference. Instead, England was built a number of Confederate warships, the most famous of these was the «CSS Alabama». These warships looted and sank about 150 U. S. merchant ships that were sent to Europe during the years 1862–1864.

The U. S. demanded compensation for damages. They were huge. Charles Sumner, chairman of the Senate Foreign Relations, said that the intervention of the UK Civil War continued civil war for two years and cost the United States hundreds of millions or even billions of dollars (2,152 billion dollars).

Negotiation on the dispute were threatening to fail until after the end of February 1871, both states have agreed to resolve the dispute by means of a special commission set up by the parties. The commission gathered in Washington March 8, 1871. In May 8 it has concluded the transfer of the Alabama case to solve by the Tribunal of Arbitration, convened in Geneva, which was composed of five members: one representative parties, King of Italy, President of the Swiss Confederation and the Emperor of Brazil.

The Tribunal ruled in September 1872, denying the US in compensation for consequential damages. US demanded compensation for losses incurred by them in connection with trade in Confederate cruisers, the cost of persecution of Confederate cruisers and expenses in connection with the continuation of the civil war. February 3, 1872 Britain said it would not abide by the decision of the arbitral tribunal, unless the issue of indirect losses will be open, but the tribunal has pleaded not competent in this matter. The United

States refused to requirements for indirect losses. The Tribunal ruled, under which the United Kingdom had to pay 15.5 million US dollars in compensation for Alabama case.

Another interesting case that was resolved through mediation and arbitration, is a matter concerning interference in state sovereignty, as well as moral and material damage caused by the actions of the state.

Case Rainbow Warrior [7]

In 1966, France conducted nuclear tests in Moruroa atoll (French Polynesia) in the South Pacific. New tests were planned in 1985. These tests were challenged by non-governmental organization Greenpeace, which protects nature. Greenpeace sent the ship Rainbow Warrior in New Zealand to do a protest nuclear testing by France. July 10, 1985 an explosion sank the ship when the ship was in Auckland harbor. One person was killed – Danish-Portuguese photographer Fernando Pereira. But France denied any participation in this incident .

22 September 1985 Prime Minister of France issued a communique , which confirmed that the ship Rainbow Warrior was sunk by French foreign intelligence agents on the order. French Foreign Minister informed the Prime Minister of New Zealand that France is ready to pay compensation for their actions. The incident caused the resignation of the defense minister and head of France's foreign intelligence service. Two agents of foreign intelligence under the guise of Swiss tourists were arrested in New Zealand in connection with the incident. November 4, 1985, they pleaded guilty on charges of manslaughter and willful damage to vehicles using explosives.

November 22, 1985, they were convicted by Chief Justice of New Zealand to 10 years in prison. The dispute arose between New Zealand, demanding compensation, and France, which required her to pass two agents. New Zealand said that France threatened to sever trade relations of the European Community and New Zealand, when both agents are not released. In June 1986 the two States referred all the problems between them arising from the Rainbow Warrior affair to the Secretary-General of the United Nations for a binding ruling.

France acknowledged that the attack on the ship Rainbow Warrior has caused the violation of territorial sovereignty of New Zealand and that it was guilty of violating international law. Also, France recognized

the right of New Zealand to compensate for damage caused by the attack.

UN Secretary General ruled that the French Prime Minister should apologize to the Prime Minister of New Zealand, and the French government – pay 7 million dollars in compensation. As for agents, New Zealand could be deported them, but said that France cannot continue to imprison agents and punishment because of absence of agreement between the countries that would regulate it. Taking into consideration aforesaid, the Secretary-General stated that New Zealand should transfer agents to military forces of France. In turn, France should send agents on the isolated island of Hao, which is located in French Polynesia, where they were required to be three years. During this period, they were forbidden to leave the island for any reason, except with the consent of both countries. They were isolated from people, including those from families and friends, except the military, in addition, they were not allowed to contact the media. France has to report on agents being referred to the island to New Zealand and the Secretary General every three months.

This case is an example of an alternative dispute settlement between states using mixed treatment – mediation and arbitration, conducted by UN Secretary General on the basis of mutual consent of the parties.

Historically, in case of failure to reach consensus states solve their disputes and conflicts through war. States started looking for other ways that could resolve their disputes through a neutral third party, negotiation or agreements. ADR applied throughout history, have passed the test of efficiency and were secured, as required for use in the event of dispute resolution in the UN Charter. Peaceful settlement of disputes is a principle of international law and is enshrined in several international instruments. International disputes are an integral part of the co-existence of nations. Therefore, ADR can solve complex disputes and develop a doctrine of international law through precedents.

Sources

1. Romano, C. The Oxford Handbook of International Adjudication [Текст] / C. Romano, K. Alter, Y. Shany. – Oxford : Oxford University press, 2014. – 875 p.

2. Bederman, D. International Law in Antiquity [Текст] / D. Bederman. – Cambridge Press, 2001.
3. Allain, J. A century of International Adjudication: The Rule of Law and its limits [Текст] / J. Allain. – The Hague, Netherlands : T. M. C. Asser Press, 2000.
4. Vattel, E. de. The Law of Nations or the Principles of Natural Law, Applied to the Conduct and the Affairs of Nations and of Sovereigns [Текст] / E. de Vattel. – 1758 edn, CG Fenwick, tr., Washington, D. C. : Carnegie Institute of Washington, 1916.
5. <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:ajsqSakEHb8J:www.arbitrationacademy.org/wp-content/uploads/2012/07/July-2012-Arbitration-Academy-Presentation-for-web-posting-I.ppt+&cd=1&hl=ru&ct=clnk&gl=lv>.
6. <https://history.state.gov/milestones/1861-1865/alabama>.
7. <http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e198>.

Я. П. Любченко

**Возникновение и развитие альтернативных способов разрешения
межгосударственных споров**

В статье исследуется возникновение и развитие межгосударственных споров на основании работ исследователей и дипломатов, а также через анализ дел, которые были разрешены с помощью альтернативных способов разрешения споров.

***Ключевые слова:** арбитраж, альтернативные способы разрешения споров, переговоры, спор, государство.*

Я. П. Любченко

**Виникнення та розвиток альтернативних способів вирішення
міждержавних спорів**

***Постановка проблеми.** З моменту виникнення перших державних утворень постала гостра необхідність у регулюванні відносин між ними та пошуку способів вирішення конфліктів та спорів. Силкові методи (як-то війна, загарбницькі дії тощо) довели свою неефективність. А оскільки судової юрисдикції, яка була б уповноважена розглядати спори між державами, не порушуючи принципу їх рівності між собою, не існувало, у зв'язку з чим держави звернулись до застосування альтернативних способів вирішення спорів (alternative dispute resolution, далі – ADR). Сьогодні, у*

XXI ст., ADR набули особливого поширення та розвитку. З огляду на це, актуальним стало їх вивчення, яке, на нашу думку, неможливе без аналізу генезису розвитку ADR.

Аналіз досліджень. Значний внесок у розробку проблематики та її дослідження зробили Brooks W. Daily, Tjaco van den Hout, Gabriella Kaufman-Kohler, Henry Brown, Artur Marriot QC та ін.

Метою статті є дослідження ADR між державами.

Вклад основного матеріалу. Перші держави являли собою абсолютну монополію – щодо своїх громадян, у тому числі за кордоном, щодо регулювання майже всіх суспільних відносин, навіть щодо релігії. Держава не мала абсолютно ніяких заборон на міжнародній арені та могла вчиняти фактично будь-які дії. Були відсутні які-небудь обмеження щодо проведення зовнішньої та внутрішньої політики, по відношенню до власних громадян, економіки та ін. Право мало інший вигляд: воно було на стороні сильнішого. Це було принципом, який застосовувався до всіх відносин, що виникали між державою і громадянином, державою і іншою державою, між громадянами. Завдяки відсутності правил спори вирішувалися за допомогою силових методів. Такий порядок речей привів до необхідності укладення договорів між державами. Однак навіть ті домовленості, які досягалися сторонами добровільно, час від часу порушувалися. Тоді постало питання про те, як конфлікти такого роду можуть і мають бути вирішені. Саме в цей час почали виникати способи вирішення спорів, які ми сьогодні називаємо альтернативними – переговори, арбітраж, медіація.

Висновки. Історично склалося, що у випадку неможливості знайти консенсус держави вирішували свої спори та конфлікти за допомогою війни. Держави самостійно почали шукати інші способи, які змогли б вирішити їх спори за допомогою авторитетної третьої сторони, переговорів або угоди. ADR застосовувались протягом усієї історії, пройшли тест ефективності та були закріплені як обов'язкові для застосування у випадку вирішення спорів у статуті ООН. Мирне вирішення спорів є принципом міжнародного права та закріплене в ряді міжнародних документів. Міжнародні спори є невід'ємною частиною співіснування держав. Саме ADR дозволяють вирішувати складні спори та розвивати доктрину міжнародного права за допомогою прецедентів.

Ключові слова: арбітраж, ADR, переговори, спір, держава.

Н. І. Нестерова, здобувач кафедри екологічного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Раціональне природокористування як принцип екологічного права: до визначення поняття

Стаття присвячена з'ясуванню теоретичних та методологічних засад розробки ґрунтового поняття раціонального природокористування як принципу екологічного права, який виражає основоположні ідеї, засади та риси правового регулювання експлуатації природних ресурсів у визначених екологічним законодавством та науково і економічно обґрунтованих межах з метою збереження стійкості екосистем і збереження сприятливого стану навколишнього природного середовища.

Ключові слова: *раціональне природокористування, принципи екологічного права, поняття принципу раціонального природокористування.*

Питання забезпечення раціонального використання природних ресурсів традиційно належить до основних наукових завдань екологічного права. Його актуальність набула нового змісту в умовах інтеграції України до Європейського Союзу. Більше того, раціональне природокористування є предметом дослідження різних галузей науки, що, з одного боку, збагачує розуміння сутності досліджуваного поняття, а з другого —

навпаки, ускладнює можливість його чіткого юридичного визначення та, як наслідок, подальшого нормативно-правового закріплення.

Актуальність досліджуваної проблематики обумовлюється також тим, що у сучасній науці екологічного права акцентується увага або на постановці проблеми розкриття його змісту як принципу екологічного права, або ж наукові пошуки стосуються лише розкриття окремих процесів цього складного суспільного явища.

Питанням, які пов'язані із окремими аспектами розуміння такого складного правового явища, як раціональне природокористування, присвячували власні праці вітчизняні вчені-юристи, серед яких окремо можна виділити В. І. Андрейцева, Г. І. Балюк, Ю. О. Вовка, А. П. Гетьмана, І. І. Каракаша, М. В. Краснову, В. К. Попова та інших. Проте, не зважаючи на найвагоміший внесок у вітчизняну еколого-правову науку, зазначені вчені детально досліджували окремі елементи цього правового явища, а сучасні умови потребують комплексного його дослідження.

У зв'язку з вищенаведеним, мета дослідження полягає у з'ясуванні усіх аспектів розуміння раціонального природокористування та розробка ґрунтового його поняття як принципу екологічного права.

Принцип раціонального природокористування досить давно укорінився у вітчизняній правовій системі і, як уже зазначалося, належить до основоположних принципів природоресурсного права нашої держави. Проте до недавнього часу він досліджувався в науці і регулювався в праві в контексті споживацького ставлення суспільства до природних багатств. Раціональне природокористування, в силу зрозумілих історичних чинників, розглядалося лише як економічна категорія. Саме цим і обумовлюється відсутність у вітчизняній юридичній думці суто правового його визначення.

Принцип раціонального природокористування сприймається через призму наукових розробок у інших галузях науки, зокрема екології і економіки, та як такий, що не потребує пояснення й обґрунтування, а тому, як наслідок, не досліджений належним чином наукою екологічного права.

Поняття «раціональне природокористування» почало набувати поширення в науковій літературі екологічного права ще радянського періоду. Найбільше уваги розумінню раціонального природокористування було приділено наукою екологічного права, де поняття раціонального використання землі розкривалося як досягнення максимального ефекту в здійсненні цілей землекористування з урахуванням корисної взаємодії землі з іншими природними факторами і при охороні землі в процесі використання як специфічної умови діяльності і головного засобу виробництва в сільському господарстві [1, с. 19]. При цьому наголошувалося, що воно спрямоване на обслуговування певних економічних інтересів [1, с. 31].

Занадто вузький зміст такого розуміння раціонального природокористування був відзначений пізніше, і раціональне природокористування до категоріального апарату увійшло вже як принцип права природокористування, спрямованого на забезпечення врахування екологічних вимог у процесі природокористування [2; 3].

Науково обґрунтованим, ефективним використанням природних об'єктів і ресурсів у поєднанні з вимогами щодо охорони природного середовища називають раціональне використання природи А. І. Бобилев та С. А. Балашенко [4, с. 5]. В. В. Петров у своїх наукових працях обґрунтовував розуміння раціональності природокористування як досягнення не лише економічного, культурно-оздоровчого ефекту, а й охорони навколишнього природного середовища. Принцип раціонального та ефективного використання природних об'єктів відображає, на думку В. Л. Мунтяна, зведену в закон економічну сторону екологикористування, що виражається в намаганні з мінімальними витратами отримувати найбільший ефект від господарської експлуатації природних ресурсів, не завдаючи при цьому економічної та екологічної шкоди [5, с. 81].

Таким чином, ключовим у трактуванні принципу раціонального природокористування стало визнання необхідності забезпечити правовими засобами пріоритет екологічного аспекту природокористування та виробити відповідні правові форми забезпечення обліку та виконання екологічних вимог при пла-

нуванні та здійсненні господарської та іншої екологічно значущої діяльності.

На сучасному ж етапі суспільного розвитку існування проблеми реалізації принципу раціонального природокористування все більше пов'язується з фактором обмеженості природи у виконанні функції життєзабезпечення. Як наслідок, вирішення цієї проблеми вбачається шляхом встановлення науково обґрунтованих меж використання (вилучення) природних ресурсів для задоволення економічних потреб і меж шкідливих хімічних, фізичних та біологічних впливів на природу, а також відповідної системи показників.

Необхідною складовою дослідження раціонального природокористування як принципу екологічного права та умовою його змістовного розуміння є власне визначення самого поняття «принцип права», що, в свою чергу, дасть змогу з'ясувати його ознаки, суттєві риси та виокремити види принципів права, серед яких дослідити місце та роль раціонального природокористування.

Термін «принцип» походить від латинського слова *principium*, яке трактується як найзагальніші, вихідні положення, засоби, правила, що визначають природу і соціальну сутність явища, його спрямованість і найсуттєвіші риси [6, с. 428]. Особливість правового поняття «принцип права» полягає в тому, що воно має у вітчизняній юриспруденції категоріальний статус і становить досить широку систему знань, що розвивається. При цьому воно набуває свого специфічного змісту в контексті екологічного права, що і є предметом дослідження.

«Принцип права» є загальним поняттям, що включає в себе всю множину принципів права. Як часткові поняття можна розглядати поняття, до складу яких входить частина множини відображуваних принципів права, об'єднаних ознакою, не властивою всім принципам права [7, с. 64]. Наприклад, принципи екологічного права є вихідними засадами регулювання саме екологічних правовідносин, тому їх можна вважати частковим поняттям стосовно загального поняття «принцип права». Одиначним поняттям можна назвати безпосередньо раціональне природокористування як принцип екологічного права.

У сучасній юридичній науці, як і у наукових працях минулих років, немає єдності поглядів на поняття, ознаки, класифікацію та характерні риси принципів права. Це стосується не тільки науки екологічного права та інших галузевих наук, а й навіть теорії юриспруденції. Така ситуація певною мірою зрозуміла, оскільки досліджувана проблематика є надзвичайно широкою, межує із філософією і у зв'язку з цим їй потрібно розглядати як із зовнішнього боку, тобто досліджувати взаємозв'язок принципів права і економічних, політичних та ідеологічних процесів, що відбуваються у суспільстві, так і з внутрішнього, тобто з'ясувати роль і місце принципів права у правовій системі. Водночас, незважаючи на відмінність у поглядах на проблему принципів права, юридична наука у відповідні періоди свого розвитку була єдина у проголошенні певних положень та ідей як принципів права, що пояснюється, насамперед, об'єктивною обумовленістю принципів права.

Беззаперечним є той факт, що принципи права належать до багатоаспектних і неоднозначних явищ правової дійсності, до з'ясування сутності яких необхідно і доцільно підходити з різних сторін. Проте варто визнати потребу в однозначності визначення принципів, у тому числі й екологічного права.

В сучасній вітчизняній юридичній науці найбільш ґрунтовно принципи права України дослідив А. М. Колодій, який у своїх дослідженнях дійшов висновку, що принципи права – це такі відправні ідеї існування права, які виражають найважливіші закономірності і підвалини даного типу держави і права, є порядковими із сутністю права і становлять його головні риси, відрізняються універсальністю, вищою імперативністю і загальнозначимістю, відповідають об'єктивній необхідності побудови і зміцнення певного суспільного ладу [8, с. 28].

Більше того, автор підкреслює, що принципи права спрямовують і надають синхронності усьому механізму правового регулювання суспільних відносин. Саме вони є критерієм законності і правомірності дій громадян і посадових осіб і за певних умов мають велике значення для зростання правосвідомості населення.

Ю. С. Шемшученко справедливо підкреслює, що принципи екологічного права не є застиглими категоріями. Вони змінюються разом із динамічним розвитком як національного, так і міжнародного екологічного права. У цьому процесі деякі принципи втрачають актуальність, інші – навпаки – набувають більшої важливості [2, с. 32].

В. І. Андрейцев визначає принципи екологічного права як вихідні засади та загальнообов'язкові правила, зафіксовані в регулятивних і охоронних еколого-правових нормах, що спрямовані на досягнення мети екологічної політики України і забезпечення завдань екологічного права [9, с. 44].

Разом з тим вченим обґрунтовується необхідність розгляду окремої комплексної міждисциплінарної галузі законодавства і права – антропозахисного (антропоохоронного) права. У своїх наукових працях В. І. Андрейцев стверджує, що в чинному законодавстві України наявні правові приписи, що виникають з приводу захисту і охорони людини, її життя і здоров'я, безпеки у процесі життєдіяльності [9, с. 55].

Зазначена сукупність правових норм інтегрується на забезпечення однорідних правовідносин, пов'язаних із захистом і реалізацією конституційних суб'єктивних прав громадян на життя, здоров'я та безпеку, які за вказаними чинниками автор і пропонує віднести до антропозахисного (антропоохоронного) права.

Нормативною основою закріплення раціонального природокористування як принципу екологічного права є ст. 40 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [10], яка до складових елементів цього принципу відносить бережливе, економне ставлення до природних ресурсів у процесі їх використання, здійснення заходів щодо запобігання псування, забрудненню і виснаженню природних ресурсів, а також спрямованих на відтворення відновлюваних природних ресурсів, недопущення у процесі використання природних ресурсів їх негативного впливу на стан довкілля.

В. О. Джуган також визначає принципи екологічного права як вихідні засади та загальнообов'язкові правила, зафіксовані в регулятивних і охоронних еколого-правових нормах, що спря-

мовані на досягнення мети екологічної політики України і забезпечення завдань екологічного права. Вони спираються на загальноправові принципи, які враховуються при формуванні принципів екологічного права, і на екологічне законодавство або випливають із його змісту [11, с. 418].

Найбільш чітко і повно визначення принципів екологічного права надано в підручнику з екологічного права за загальною редакцією А. П. Гетьмана: принципи екологічного права – це виражені в його нормах основоположні ідеї, засади, риси, відповідно до яких здійснюється регулювання екологічних відносин. Еколого-правові принципи можуть офіційно закріплюватися у законодавстві або виводяться з його змісту [3, с. 15].

Значна увага у наведеному підручнику приділяється і раціональному природокористуванню як принципу екологічного права. Так, раціональність в екологокористуванні, на думку авторів, полягає в тому, що кожен власник чи користувач природних ресурсів зобов'язаний у процесі їх використання дотримуватися правових екологічних вимог, щоб не нашкодити природному середовищу. В основі цього принципу лежить об'єктивний чинник – взаємозв'язок усіх природних об'єктів, які утворюють у сукупності екологічну систему. Економічна ефективність виражається в отриманні найвищих економічних показників при експлуатації природних ресурсів з щонайменшими затратами. Раціональність та ефективність використання останніх – взаємопов'язані поняття, однак не тотожні. Раціональність охоплює, головним чином, екологічний, а ефективність – економічний аспект. Ці два поняття слід розглядати стосовно будь-якого природного ресурсу, оскільки кожен природний об'єкт має свої специфічні риси, притаманні тільки йому. При цьому за недодержання даного принципу екологічним законодавством передбачаються заходи правового впливу [3, с. 16].

Аналіз чинного законодавства, предметом якого виступає правове регулювання природокористування, дозволяє зробити висновок, що як у законодавчих актах, так і в переважному масиві наукових досліджень інтерпретація раціонального природокористування не йде далі визначення його як науково обґрун-

тованого використання природних ресурсів у поєднанні з необхідними заходами з охорони навколишнього природного середовища, як принципу права природокористування, спрямованого на забезпечення врахування екологічних вимог у процесі природокористування.

Наведений підхід містить у собі істотний недолік, оскільки в цьому випадку принцип раціонального природокористування набуває надто загального і декларативного характеру, що неминуче знижує ефективність його застосування для правового регулювання відповідних суспільних відносин.

Крім того, відсутність єдиного підходу до розуміння, визначення та формулювання раціонального природокористування як принципу екологічного права ускладнюється досі не прийнятим єдиним кодифікованим актом екологічного законодавства або єдиним актом декларативного характеру, який би визначив єдині підходи та принципи досліджуваної галузі права.

Таким чином, можна сформулювати сутність раціонального природокористування: вона полягає в забезпеченні вилучення та (або) експлуатації природних ресурсів і шкідливого впливу на природу в науково обґрунтованих та економічно обумовлених межах, визначених екологічним законодавством, при яких зберігається стійкість екосистем і сприятливий стан навколишнього природного середовища загалом.

Підсумовуючи наведене, на основі з'ясування змісту раціонального природокористування як явища правової дійсності та врахування засад визначення принципів права та принципів екологічного права зокрема, вбачається можливим сформулювати визначення: раціональне природокористування – принцип екологічного права, який виражає основоположні ідеї, засади та риси правового регулювання експлуатації природних ресурсів у визначних екологічним законодавством та науково і економічно обґрунтованих межах з метою збереження стійкості екосистем і збереження сприятливого стану навколишнього природного середовища.

Список використаних джерел

1. Право природопользования в СССР [Текст] / Ин-т государства и права АН СССР ; отв. ред. И. А. Иконникая. – М. : Наука, 1990. – 196 с.

2. Екологічне право України. Академічний курс [Текст] : підручник / за заг. ред. Ю. С. Шемшученка ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, Київ. ун-т права. – 2-ге вид. – К. : Юрид. думка, 2008. – 720 с.
3. Екологічне право України [Текст] : підручник / за ред.: А. П. Гетьман, М. В. Шульга. – Х. : Право, 2009. – 328 с.
4. Бобылев, А. И. Вопросы общей теории экологического права [Текст] / А. И. Бобылев, С. А. Балашенко. – Минск : Изд-во БГУ, 1991. – 227 с.
5. Мунтян, В. Л. Правові проблеми раціонального природокористування [Текст] : монографія / В. Л. Мунтян. – К. : Вид-во Київ. ун-ту, 1973. – 184 с.
6. Юридичний словник-довідник [Текст] / під ред. Ю. С. Шемшученка. – К. : Феміна, 1996. – 696 с.
7. Жеребкін, В. Є. Логіка [Текст] : підручник / В. Є. Жеребкін. – 2-ге вид., стереотип. – К. : Знання, 1998. – 256 с.
8. Колодій, А. М. Принципи права України [Текст] : монографія / А. М. Колодій. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 208 с.
9. Андрейцев, В. І. Проблеми інтеграції антропозахисного права в системі екологічного права та системі права України [Текст] / В. І. Андрейцев // Проблеми інтеграції та диференціації в екологічному праві : матеріали Всеукр. наук.-практ. круглого столу, 25 верес. 2014 р., м. Дніпропетровськ / редкол.: В. І. Андрейцев [та ін.]. – Д. : НГУ, 2014. – С. 34–58.
10. Про охорону навколишнього природного середовища [Електронний ресурс] : Закон України від 25.06.1991 № 1264-ХІІ. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1264-12>.
11. Джуган, В. О. Окремі питання правового регулювання раціонального природокористування в Україні [Текст] / В. О. Джуган // Держава і право. Юридичні і політичні науки / голова редкол. Ю. С. Шемшученко. – К. : Ін-т держави і права НАН України, 2010. – Вип. 49. – С. 415–421.

Н. И. Нестерова

**Рациональное природопользование как принцип экологического права:
к определению понятия**

Статья посвящена определению теоретических и методологических оснований разработки фундаментального понятия рационального природопользования как принципа экологического права, который выражает основоположные идеи, положения и черты правового регулирования эксплуатации природных ресурсов в пределах, которые определены зако-

нодательством, а также научно и экономически обусловлены, с целью сохранения стойкости экосистем и надлежащего состояния окружающей природной среды.

Ключевые слова: рациональное природопользование, принципы экологического права, понятие принципа рационального природопользования.

N. I. Nesterova

**Environmental management as a principle of environmental law:
to the definition**

This article is devoted to the study of various aspects of understanding the rational use of nature. Main attention is paid to the theoretical development of a deep notion of environmental management as a principle of environmental law. If you examine the legislation governing the regulation of the use of nature, we can draw some conclusions. For example, in laws and scientific works of famous lawyers rational use of natural stands is simple.

Rational use of nature is understood as the use of nature, which must be within certain limits. This framework defines science. Also need to protect nature. There is a system of ways of nature and it must reap. Nature need to use so that science requirements taken into account and protect nature. And only the principle of sustainable use of nature will produce results.

In addition, a lot of discussions about how to understand the rational use of nature. Science does not mention the equally rational use of nature. There is no single law on rational use of nature. Not even any program document, no return. That is why lawyers do not know how to understand how to use nature.

In the article the essence of rational use of nature as a principle of environmental law. Rational use of nature is to provide the use of natural resources. This is a very complex legal concepts. That is why it is necessary to learn and improve. Only lawyers can protect nature and make the right was not infringed.

Speaking more precisely it removal and (or) exploitation of natural resources and harmful effects on nature in scientifically based and economically due to the limits defined by environmental legislation. When these limits remains of environmental sustainability and good environmental status in general.

If the conclusion is to say, that is the main content of the sustainable use of nature. It consists of philosophical understanding, includes principles of law,

principles of environmental law. That is why we can say that the rational use of nature is the principle of environmental law, which expresses the same basic ideas, features and conditions of use of nature. All this should be written in the laws, but only as it recommends doing science. It also owns and economic feasibility. The main objective is to preserve the ecological system and maintain good state of nature.

Keywords: *environmental management, environmental law principles, the concept of the principle of environmental management.*

КОНФЕРЕНЦІЇ ТА СЕМІНАРИ

Проблеми та перспективи конституційного розвитку в Україні (до 20-річчя прийняття Конституції України): огляд науково-практичної конференції

22 червня 2016 р. НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування Національної академії правових наук України спільно з Національним юридичним університетом імені Ярослава Мудрого, з нагоди 20-річчя прийняття Конституції України, провели в місті Харкові науково-практичну конференцію «Проблеми та перспективи конституційного розвитку в Україні», в роботі якої взяли участь близько 80 вчених юристів, фахівців у галузі конституційного права, державного будівництва та місцевого самоврядування та практичних працівників.

У процесі конференції предметом обговорення стали актуальні проблеми конституційного розвитку, державного будівництва та місцевого самоврядування в Україні, зокрема, проблематики конституційного процесу, удосконалення правових основ діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування на сучасному етапі конституційної реформи, питання розподілу та реалізації повноважень, форм безпосередньої демократії на загальнодержавному та місцевому рівні, імплементації європейських стандартів та ін.

Відкриваючи роботу конференції, головний науковий співробітник Інституту, доктор юридичних наук, професор П. М. Любченко зупинився на питанні шляхів оновлення Конституції України. Зокрема, він звернув увагу на те, що від-

повідне оновлення можливо здійснити двома шляхами: шляхом внесення змін (викладення Конституції в новій редакції); та шляхом ухвалення нової Конституції (укладення нового суспільного договору). Сьогодні зміни до Конституції (окрім розділів I, III і XIII) можуть бути внесені парламентом, а зміни до розділів I, III і XIII Конституції – парламентом та всеукраїнським референдумом, призначеним Президентом України. У той же час порядок ухвалення нової Конституції України в Основному Законі не визначено. Виступаючий зазначив, що народ має право ухвалити нову Конституцію України на всеукраїнському референдумі за народною ініціативою. Стаття 15 Закону України «Про всеукраїнський референдум» відповідає положенням статей 5, 72 Конституції України і не встановлює позаконституційного правового регулювання права Українського народу визначати конституційний лад шляхом прийняття нової Конституції України, чи внесення змін до чинної Конституції. На всеукраїнський референдум за народною ініціативою доцільно було б винести питання про порядок підготовки та схвалення нової Конституції України, а також питання про форми з'ясування волі українського народу щодо необхідності прийняття нової Конституції. Одним із варіантів правового регулювання суспільних відносин у цій сфері могло б бути доповнення чинної Конституції України новою статтею, яка визначала б порядок прийняття нової Конституції за народною ініціативою.

Доцент кафедри державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, кандидат юридичних наук О. Ю. Лялюк у своєму виступі приділив увагу проблемі децентралізації державної влади в Україні. Було відзначено актуальність питання зміни статусу місцевих державних адміністрацій, що підтримано під час багаторазових обговорень проекту Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади і втілено в її остаточно прийнятому варіанті. Відповідні положення містяться і в проекті змін до Конституції України. Компетенція цих органів має бути звужена з урахуванням реалізації положень Європейської хартії місцевого самоврядування щодо державного нагляду за

суб'єктами місцевого самоврядування. Крім того, з урахуванням зміни повноважень місцевих державних адміністрацій дещо громіздкою та зайвою, на думку виступаючого, бачиться система цих органів на районному рівні. Для виконання контрольно-наглядових функцій за місцевим самоврядуванням та координації діяльності територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади достатнім є запровадження посади префекта та формування його апарату замість районних державних адміністрацій. У той же час збільшення самостійності та системи повноважень регіонів має супроводжуватися і забезпеченням одержання ними матеріально-фінансових ресурсів. По-новому мають діяти запропоновані механізми фінансової автономії регіонів. Найбільш дієвим із них є збільшення ваги податкової бази на рівні регіонів. Також було зазначено, що децентралізоване формування доходів місцевих бюджетів за остаточним принципом, коли на рівень Державного бюджету України буде передаватися певна, чітко визначена частина надходжень зведеного бюджету регіону, дозволить регіонам бути більш мобільними у розпорядженні матеріально-фінансовою базою.

Розгляд актуальних питань удосконалення конституційно-правового регулювання адміністративно-територіального устрою продовжила у своєму виступі заступник директора Інституту з наукової роботи, кандидат юридичних наук, доцент І. І. Бодрова. Зокрема, нею було відзначено, що на сьогоднішній день потенціал чинної Конституції залишається не у повній мірі реалізованим, адже досі так і не були прийняті закони про територіальний устрій України, про статус міста Севастополь, а вирішення питань у даній сфері здійснюється на підставі застарілого Порядку 1981 року. Поряд з цим і самі конституційні норми містять недоліки концептуального, термінологічного та системно-структурного характеру. Конституційні принципи територіального устрою України, закладаючи підвалини територіальної організації державної влади та регіонального розвитку, найменшою мірою спрямовані на гарантування територіальних основ місцевого самоврядування, що відповідали б стандартам, визначеним Європейською хартією місцевого самоврядування. Сучасні підходи до модернізації організаційних та функціональних аспектів

муніципальної влади вимагають запровадження на найвищому конституційному рівні гарантій повсюдності місцевого самоврядування, спроможності територіальних громад та їх органів. Сучасна конституційна модель регламентації відносин несе у собі термінологічну нечіткість понять «територіальний устрій», «адміністративно-територіальний устрій», «адміністративно-територіальна одиниця» та «населений пункт», внаслідок чого значно спрощується поняття територіального устрою та необґрунтовано підмінюються поняття «адміністративно-територіальна одиниця» та «населений пункт». Наголошуючи на необхідності вирішення вказаної проблеми, виступаючи звернула увагу на її неабияку практичну актуальність, адже ідеться про фактичне обмеження території юрисдикції громад межами населених пунктів, а також наявність територій, які перебувають поза юрисдикцією суб'єктів місцевого самоврядування.

Доцент кафедри державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, кандидат юридичних наук С. В. Болдирев розпочав дискусію щодо взаємовідносин громадських об'єднань з органами державної влади, зазначивши, що взаємовідносини громадських об'єднань та органів влади повинні базуватися на взаємній повазі та врахуванні інтересів обох сторін. Цей принцип не повинен порушуватися і у взаємодії між громадськими об'єднаннями та органами місцевого самоврядування. Специфіка такої взаємодії визначається, з одного боку, становленням та розвитком громадянського суспільства та громадських об'єднань, а з другого, – процесом конституційно-правового розвитку місцевого самоврядування в Україні, втіленням принципів Європейської хартії місцевого самоврядування. Ефективне завершення цього процесу залежить від підтримки органів місцевого самоврядування громадськими об'єднаннями, від співпраці з неурядовими організаціями. Але, на думку виступаючого, на сьогодні ані органи місцевого самоврядування, ані громадські об'єднання не мають необхідного досвіду у подібній діяльності. Окрім того, недосконалість законодавчого регулювання взаємодії громадських об'єднань і органів місцевого самоврядування також негативно впливає на зазначену діяльність.

Провідний науковий співробітник Інституту, кандидат юридичних наук, доцент Л. М. Баранова доповіла про особливості реформування комунальної власності, відзначивши початок чергового етапу розвитку правового регулювання комунальної власності, метою якого має бути вирішення тих проблем, які виявилися в процесі здійснення права комунальної власності. Так, на її думку, потребують змін положення чинного законодавства, що регулюють спільну власність територіальних громад, адже практично всі цивілісти, які досліджували питання комунальної власності, акцентують увагу на тому, що здійснення права спільної власності територіальних громад сьогодні відбувається без урахування загальних засад режиму права спільної власності, визначених у цивільному законодавстві.

Член-кореспондент НАПрН України, доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри адміністративного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого В. М. Гарашук звернувся до проблеми спроб легалізації лобізму в Україні. Було відзначено зростання кількості прихильників доцільності уведення лобізму в правове поле України, та неодноразові намагання узаконити лобізм, про що свідчать внесені за останні декілька років на обговорення законопроекти «Про правовий статус груп, об'єднаних спільними інтересами (лобістських груп) у Верховній Раді України», «Про регулювання лобістської діяльності в Україні» та ін. На думку виступаючого, формування думки, ніби лобізм є одним із важливих елементів сучасної демократичної держави, необхідним «двигуном» руху капіталістичного ладу суспільства, фактично лише приховує його справжню сутність – корупційну складову. Було зазначено, що легалізація лобізму в Україні призведе до ще більшого тиску на представників влади з боку бізнесової еліти. Навряд чи це той шлях, який потрібно обирати для розбудови країни, яка прагне досягти високого рівня демократичних цінностей, належного правового та соціального захисту громадян. Резюмуючи виступ, було відзначено, що лобізм – це корупційне правопорушення, з яким потрібно боротись, а не заохочувати його.

Доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри міжнародного права Національного юридичного університету іме-

ні Ярослава Мудрого І. В. Яковюк у своєму виступі приділив увагу проблемним питанням реалізації Україною євроінтеграційного вектору розвитку. Було відзначено, що, з одного боку, Україна досягла справжнього прориву у відносинах з ЄС після підписання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом і його державами-членами, що є безпрецедентною з точки зору свого обсягу (низки сфер, які вона охоплює) і глибини (детальності зобов'язань і часових рамок їх виконання). Було зазначено, що Угода про асоціацію – це комплексний договір, який охоплює усі сфери, які становлять інтерес для сторін, містить домовленості про співробітництво, що виходять за межі традиційних угод. Невід'ємною частиною Угоди є положення про створення глибокої та всеосяжної Зони вільної торгівлі, яка покликана забезпечити тісну економічну інтеграцію України до ЄС і в перспективі створити такі ж умови для торгівлі між сторонами, що мають місце у торгівлі всередині Союзу. Водночас на сьогодні не підлягають застосуванню статті/глави Угоди (приблизно 15 % від тексту), які потребують ратифікації всіма державами-членами. Мова йде про такі розділи, як фінанси та інвестиції; екологічна співпраця та взаємодія у сфері освоєння інноваційних технологій для подолання суспільних викликів; реформування та наближення до європейських норм в аспекті стандартів у різних сферах. У результаті, доки Угода про асоціацію не вступить у силу в повному обсязі, для України продовжує діяти Угода про партнерство і співробітництво (1994 р.) у тій частині, що не охоплюється тимчасовим застосуванням Угоди про асоціацію, а це, у свою чергу, означає, що секторальне співробітництво між Україною та ЄС на невизначений термін залишається неможливим.

Завідувач наукового сектору Інституту, кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник В. І. Бенедик акцентував власну доповідь на окремих аспектах гарантування незалежності суддів в адміністративному судочинстві. Було відзначено, що спеціальні правові гарантії діяльності суддів – це система нормативно-правових та організаційно-правових способів і засобів забезпечення реалізації судьями своїх прав і обов'язків. Без існування комплексу спеціальних юридичних гарантій діяльнос-

ті суддів принцип їх незалежності залишається декларативним. Сформульовані на міжнародному рівні гарантії незалежності суддів, з одного боку, відображають здобутки кращих практик конституційного закріплення статусу суддів у демократичних країнах, а з другого — служать орієнтиром для удосконалення національного законодавства у цій сфері та приведення його у відповідність до таких стандартів. На законодавчому рівні в Україні враховані, імplementовані більшість із міжнародних (встановлених як на універсальному, так і міжнародному рівнях) стандартів гарантування незалежності суддів в адміністративному процесі. Проте на практиці розглянуті гарантії досить часто ігноруються та порушуються, що відповідно зумовлює неможливість досягнення стану реальної незалежності суддів.

Старший науковий співробітник Інституту, кандидат юридичних наук І. В. Гарашук зупинилась на питанні підготовки і прийняття статутів територіальних громад. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», галузеві законодавчі акти, які визначають окремі повноваження органів місцевого самоврядування, належним чином не врегулювали ряд важливих питань організації життя територіальних громад, формування і діяльності органів місцевого самоврядування. Зокрема, це стосується визначення предмета регулювання статутів територіальних громад у законодавстві. Положення Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» мають фактично рекомендаційний характер стосовно запровадження статутів територіальних громад. Не є досконалою з практичної точки зору законодавча конструкція ч. 2 ст. 8 Закону. Так, згідно з положенням «рішення загальних зборів громадян враховуються органами місцевого самоврядування в їх діяльності». Логічно виникає питання: як, яким чином враховуються рішення? Видається більш доцільним передбачити норму, за якою вказані рішення виконуються органами місцевого самоврядування. Процедура ж виконання таких рішень має бути виписана в статуті відповідної територіальної громади. Гострою проблемою у муніципальному праві залишається сьогодні відсутність жодного офіційно визначеного стандарту або зразка модельного статуту (окремі зразки розроблялися лише об'єднаннями орга-

нів місцевого самоврядування). Адже однією з головних причин високої частки територіальних громад, які не мають статутів, є неспроможність територіальних громад (особливо сільських та селищних) розробити якісні статuti. Тому, на думку виступаючої, доречно як додаток до постанови Кабінету Міністрів України № 1150 «Про затвердження Положення про державну реєстрацію статутів територіальних громад» включити модельний (типовий, примірний) статут територіальної громади як методично-рекомендаційний документ.

Доцент кафедри державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, кандидат юридичних наук О. А. Гончаренко у своєму виступі приділила увагу проблемам змін Конституції України в частині правосуддя, а саме, щодо правовідносин у сфері надання правової допомоги. Аналізуючи зміни до Конституції України в частині правосуддя, якими було закріплено положення про надання права кожному на професійну правничу допомогу, замість правової, як це було передбачено попередньою редакцією Конституції України, О. А. Гончаренко зазначила, що, на думку противників вказаних змін до Основного Закону, ці зміни становлять загрозу для доступу до правосуддя широких верств населення і є нічим не обґрунтованим обмеженням права людини на вибір захисника, що у свою чергу неминуче призведе до подорожчання послуг адвокатів, які в умовах відсутності у клієнта іншої альтернативи отримають монопольне становище на ринку. Водночас виступаюча висловила власну точку зору, згідно з якою виняткове право адвокатів на представництво в судах – це не привілей і не додаткові можливості, а передусім – це відповідальність. Як наслідок, впровадження адвокатської монополії буде супроводжуватися посиленням відповідальності представника, що згодом буде передбачено у процесуальних кодексах, а отже, в кінцевому рахунку, на її думку, матиме позитивні наслідки.

Завідувач наукового сектору Інституту, кандидат юридичних наук О. С. Головащенко звернулась до питань координації діяльності органів публічної влади і суспільства у соціальній сфері. Доповідач зазначила, що соціальна диференціація, яка існує нині в Україні, пояснюється порушенням нормального функ-

ціонування економічних відносин, низкою кризових явищ. Це відбувається на перехідному етапі, в період корінних змін існуючих суспільно-політичних і соціально-економічних відносин. І саме в цей період потрібна консолідація суспільства в єдине ціле для спільного і повноцінного забезпечення своїх інтересів безпосередньо або через відповідні органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

Доцент кафедри державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, кандидат юридичних наук М. О. Петришина присвятила доповідь проблемам нормопроектувальної діяльності в Україні. Було зазначено, що існуючі складнощі пов'язані з недоліками організації та функціонування системи публічної влади в державі, недостатнім рівнем правової свідомості та культури, а часто і кваліфікації посадових та службових осіб (у цілому й в аспекті здійснення нормотворчих повноважень), інколи відкритим нехтуванням правами та ігноруванням законних інтересів членів територіальних громад їх представниками, відсутністю між ними належної комунікації та зворотного зв'язку, загалом призводять до значної кількості дефектів як загальнодержавних, так і муніципальних нормативно-правових актів. При цьому однією з найбільш складних до вирішення є проблема недостатнього рівня компетентності розробників проектів нормативно-правових актів. Проаналізувавши зарубіжний досвід та відзначивши нагальну потребу кваліфікованих кадрів у сфері розроблення і прийняття нормативно-правових актів різними публічно-владними суб'єктами в Україні, доповідач вказала на актуальність запровадження навчальної дисципліни «Нормопроектувальна техніка та державна реєстрація нормативно-правових актів», адже це сприяло би розширенню загального та професійного світогляду випускників, допомогло не лише оволодіти необхідною сумою знань з теорії нормотворчості і основними правилами, прийомами і засобами нормопроектувальної техніки, а й знаннями практичних проблем нормотворчості і вміннями застосовувати методикку підготовки нормативно-правових актів, проведення правової експертизи та державної реєстрації актів.

Старший науковий співробітник Інституту, кандидат юридичних наук Н. С. Погребняк доповіла щодо проблемних питань реалізації апаратом Верховної Ради України експертних функцій. Належна реалізація відповідних функцій, на думку виступаючої, потребує: усунення дублювання експертної функції Головного юридичного управління та Головного науково-експертного управління шляхом реорганізації останнього в Головне експертне управління, закріплення за останнім лише експертної функції, визначення в Регламенті Верховної Ради суб'єкта проведення наукової експертизи – провідних наукових установ і закладів; визначення відповідальності посадових осіб Головного експертного управління за своєчасність підготовки висновків, Комітету з питань Регламенту, етики та забезпечення депутатської діяльності Верховної Ради, Відділу контролю Апарату Верховної Ради за своєчасність розміщення на сайті відповідних висновків експертизи; встановлення оптимального терміну підготовки висновків з урахуванням змісту та обсягу законопроектів. Недостатньо розробленими залишаються зв'язані з проблемою законотворчої експертизи проблеми юридичного моніторингу (прогнозування) та експериментування, що також потребує подальших наукових досліджень.

Завідувач наукового сектору Інституту, кандидат юридичних наук О. О. Петришин звернув увагу присутніх на недоліки концептуального підходу до конституційної реформи в сучасній Україні. Виступаючий зазначив, що конституційний процес у нашій державі одночасно був і першопричиною і наслідком неодноразових загострень політичного та соціального стану, які, в свою чергу, стали певним його каталізатором. Тобто першопричини та сам процес утворили так зване «замкнуте коло», розірвати яке проблематично і сьогодні. Як наслідок, сутність проблеми лежить саме у відсутності єдиного концептуального підходу, або підміні такого хибним розумінням ролі Конституції та її безпосереднього впливу на стабільність інститутів державності будь-якої країни. Необхідно зрозуміти, що «основний закон» не є інструментом для утримання або розширення влади, предметом торгів у політичній грі або документом, що має надаватися постійним змінам, що носять діаметрально протилеж-

ний характер. Відтак, існуюча конституційна криза може бути врегульована шляхом реалізації комплексу кроків, серед яких: формування єдиної концепції розуміння конституційності та верховенства права в Україні; розробка на її основі пакету змін, або принципово нового тексту Конституції спеціальними органами або вповноваженими особами, винесення такого проекту на публічне обговорення, та прийняття змін лише при позитивній оцінці громадськості; створення дійового способу реалізації положень Конституції шляхом чіткого структурування системи відповідних нормативно-правових актів; накладення в майбутньому тимчасового мораторію на внесення змін до новоприйнятої Конституції, якщо така буде прийнята; забезпечення зменшення міжнародного впливу на конституційний процес в Україні (навіть шляхом призупинення євроінтеграційних процесів) та відмежування питань, що відносяться до внутрішньої компетенції держави; подальше слідування визначеному курсу та забезпечення недоторканності Конституції від можливих політичних негараздів у майбутньому.

Звертаючись до окремих факторів становлення демократії у перехідних суспільствах, вчений секретар Інституту, кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник Г. В. Чапала підкреслив негативний вплив такого фактору, як недостатня, здебільшого формальна інституціоналізованість суспільства, адже у вітчизняних реаліях під елітами вже звично розуміються різні олігархічні угруповання та їх представники. Бізнес і політичні партії, що є фактично представниками різних груп впливу, фактично монополізували сферу не лише влади, але і публічного діалогу, а тому позитивна динаміка у цих питаннях, очевидно, є можливою лише з появою нових суб'єктів, здатних отримати широку соціальну підтримку. Було підкреслено й інші наслідки відповідних обставин, зокрема те, що поділ влади в класичному сенсі виглядає сьогодні також досить проблематичним. В умовах, коли партії-переможці отримують «усе» – і законодавчу владу, і контроль над виконавчою, і непрямий контроль над найважливішими ланками судової влади, – на перший план виходить питання про реальне, а не інституційне взаємне урівноваження різних центрів влади.

В результаті на зміну інституціональному приходиться функціонально-прагматичний підхід. Подібні проблеми є характерними і для розвинених країн, де гарантії працевдатності та стабільності демократичних інститутів уже звикли бачити не у розмежуванні трьох основних гілок влади та класичних «стримуваннях і противагах», а скоріше в інституціоналізації «контр-влади» (або «контрвлад»), що може виявлятися в оформленні взаємодії між більшістю та опозицією, розподілі повноважень і відповідальності між центральною і регіональними владами тощо. У той же час стає очевидним, що проблема стабільності і гарантованості демократії взагалі не обмежується лише процедурою формування влади.

Доцент кафедри державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, кандидат юридичних наук К. Є. Соляник зупинився на проблемі об'єднання територіальних громад в Україні. Було зазначено, що плани об'єднання територіальних громад викликають багато дискусій. Так звана 20-кілометрова зона від центру об'єднаної територіальної громади визначає лише кількісні показники, не беручи до уваги якісні. Як результат, на сьогодні в державі набуває поширення тенденція, що процес об'єднання супроводжується одночасним ініціюванням змін до перспективного плану. Важливим складником усього процесу об'єднання має служити широка роз'яснювальна робота всіх суб'єктів з метою сприйняття її цілей кожним членом територіальної громади. Відсутність законодавства про місцевий референдум може поставити під сумнів легітимність прийнятих у майбутньому рішень про об'єднання, адже думка громадян у цьому випадку є обов'язковою. В процесі об'єднання в Україні вже існує три райони, в яких об'єднані територіальні громади повністю поглинули територію району (Краснолиманський Донецької області, Народицький і Старосинявський Хмельницької області). З огляду на перспективи розвитку законодавства про об'єднання територіальних громад, їх територіальну основу, функції і компетенцію органів місцевого самоврядування, виникає питання про доцільність існування районних рад, як представницьких органів відповідних громад району. Внесення відповідних змін

до Конституції України вже вимагає розуміння динаміки розвитку відповідних процесів та перспектив об'єднання громад. Таким чином, попри прийняття спеціального закону, що регулює процес об'єднання територіальних громад, не було приведено інші акти до відповідності із новими реаліями. Отже, на думку виступаючого, саме прийняття змін до Основного Закону, законів про адміністративно-територіальний устрій, місцевий референдум, територіальні громади, узгодження галузевого законодавства є запорукою успішної реформи місцевого самоврядування.

З урахуванням отриманих у процесі роботи конференції результатів підготоване видання тематичного збірника «Проблеми та перспективи конституційного розвитку в Україні», присвяченого 20-й річниці прийняття Конституції України, в якому викладено основні результати наукового опрацювання відповідної проблематики.

Огляд підготував Г. В. Чапала, кандидат юридичних наук, вчений секретар НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України.

Права людини: філософські, теоретико-юридичні та політологічні виміри: огляд Першого міжнародного «круглого столу» з прав людини у м. Львові

Наприкінці жовтня юридичний і філософський факультети Львівського національного університету імені Івана Франка (далі – ЛНУ ім. І. Франка), Львівська лабораторія прав людини і громадянина Науково-дослідного інституту державного будівництва та місцевого самоврядування Національної академії правових наук України (далі – НДІБМС) та Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого (далі – НЮУ ім. Ярослава Мудрого) організували перший міжнародний «круглий стіл» на тему: «Права людини: філософські, теоретико-юридичні та політологічні виміри». Цей захід покликаний продовжити десятирічну львівську традицію «круглих столів» з антропології права.

За результатами роботи цього «круглого столу» організаторам вдалося опублікувати збірку матеріалів, в якій вміщено 38 статей його учасників.

Згаданий «круглий стіл» було проведено 28–29 жовтня за такими чотирма тематичними напрямками: «Поняття прав людини», «Межі прав людини», «Права людини і релігія», «Механізми захисту прав людини».

Захід відкрили: декан юридичного факультету ЛНУ ім. І. Франка, доктор юридичних наук В. М. Бурдін та професор кафедри теорії та філософії права, доктор юридичних наук П. М. Рабінович. Вони відзначили актуальність і перспективність дослідження праволюднинної проблематики як в юридич-

них, так і в інших суспільствознавчих науках, а також наголосили на особливій ролі юридичного факультету ЛНУ ім. І. Франка, якому вдалося організувати широкий науковий форум для обміну вченими з різних куточків України та зарубіжжя здобутками у дослідженнях проблематики прав людини.

Перший день роботи «круглого столу» було присвячено обговоренню таких проблем, як-от: генеза прав людини і толерантності як європейських цінностей (доктор юридичних наук, професор кафедри філософії НЮУ ім. Ярослава Мудрого С. І. Максимов); динамічне праворозуміння (кандидат юридичних наук, доцент кафедри теоретичної і практичної філософії Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна О. В. Стовба); «перспективізм» Ф. Ніцше та його вплив на сучасні стандарти прав людини (кандидат юридичних наук, доцент, завідувач кафедри теорії та історії держави і права Університету митної справи та фінансів Д. О. Бочаров); правда, справедливість, примирення в контексті освоєння минулого (кандидат юридичних наук, доцент кафедри філософії НЮУ ім. Ярослава Мудрого Н. І. Сатохіна); вивчення правосвідомості (доктор філософських наук, професор кафедри філософії природничих факультетів Одеського національного університету імені І. І. Мечникова С. П. Шевцов).

Наступний день розпочався з презентації Харківського юридичного кіноклубу (кандидати юридичних наук, доценти кафедри теорії держави і права НЮУ ім. Ярослава Мудрого Д. О. Вовк та В. С. Смородинський). В другій половині дня жваві дискусії учасників розгорталися навколо таких питань: соціологічні основи нормативізму Ганса Кельзена (доктор юридичних наук, професор кафедри конституційного права ЛНУ ім. І. Франка, провідний науковий співробітник Львівської лабораторії прав людини і громадянина НДІБМС С. П. Рабінович); право людства на мир (національний спеціаліст проектів у сфері верховенства права та прав людини Координатора проектів ОБСЄ в Україні І. Б. Іванків); проблематика здійснення правосуддя в Європейському суді з прав людини (кандидат юридичних наук, науковий співробітник Інституту держави і права ім. В. М. Корецького Національної

академії наук України В. С. Бігун); обмежування прав людини і верховенство права (кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін Львівського державного університету внутрішніх справ О. З. Панкевич); принцип законності обмеження фізичної свободи у практиці Європейського суду з прав людини (кандидат юридичних наук, доцент кафедри теорії та філософії права ЛНУ ім. І. Франка, старший науковий співробітник Львівської лабораторії прав людини і громадянина НДІБМС Д. А. Гудима); свобода слова та релігійні свободи: європейський та ісламський підходи (доктор юридичних наук, доцент, начальник управління планування та координації правових досліджень Національної академії правових наук України Д. В. Лук'янов); аналіз національних та міжнародних рішень, які мають потенційний позитивний вплив на рівень забезпечення прав людини (магістрантка кафедри політології ЛНУ ім. І. Франка А. О. Шестопалова); деформації правосвідомості вітчизняного суспільства (здобувачка кафедри філософії НЮУ ім. Ярослава Мудрого М. В. Мельник).

На завершення огляду цієї неординарної події у нашому науковому житті не буде, напевно, перебільшенням зробити висновок про те, що десятирічна традиція «круглих столів» з антропології права дістала своє гідне продовження, що сприятиме активізації вітчизняних досліджень у праволюдній галузі з урахуванням сучасних здобутків юридичних, філософських, соціологічних та суміжних із ними галузей сучасного наукового знання.

Огляд підготував В. В. Гончаров, кандидат юридичних наук, науковий співробітник Львівської лабораторії прав людини і громадянина НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України.

ЗМІСТ

Головащенко О. С. Соціальна держава та виклики глобалізації.....	3
Косінов С. А. Контрольна влада vs. контрольна форма діяльності	12
Любченко О. О. Демократія участі як прояв політичної активності	23
Окладна М. Г., Перевалова Л. В. Проблеми формування правової культури української молоді	35
Стешенко Т. В., Болдирєв С. В. Еволюція територіальної організації влади в країнах Східної Європи (Польща, Чехія, Болгарія, Угорщина, Словенія).....	48
Фролов О. О. Формування економічної (матеріально-фінансової) основи як форма державної підтримки й гарантування місцевого самоврядування	61
Гарашук І. В. Роль постійних комісій місцевих рад у нормотворчому процесі	72
Шутова О. С. Особливості створення та діяльності органів самоорганізації населення (аналіз чинного законодавства).....	85
Величко В. О. Державний контроль та нагляд за додержанням законності в діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування	95
Лученко Д. В. Процесуальна форма розв'язання адміністративно- правових спорів: поняття і структура.....	115

Марченко О. О.

Окремі питання регламентації та практики апеляційного перегляду в адміністративному судочинстві..... 128

Белікова М. І.

Правове регулювання оскарження рішень, дій або бездіяльності органів виконавчої влади в Федеративній Республіці Німеччина та Україні 147

Дуденко Т. В.

Система засобів охорони прав на культурні цінності..... 159

Полатай В. Ю.

Арбітраж у мережі Інтернет та електронній торгівлі 172

Рішняк М. О.

Вирішення колективних трудових спорів у контексті розвитку громадянського суспільства..... 182

Саннікова М. В.

Спортивне право: до постановки питання про виділення галузі..... 193

Трибуна Молодого Вченого**Коморний О. М.**

Правові акти – поняття та ознаки..... 204

Муртіщева А. О.

Окремі питання персоналізації конституційно-правової відповідальності уряду в державах – членах Європейського Союзу..... 216

Чемсак Ю. В.

Основні тенденції та напрями правового регулювання виборчого процесу на сучасному етапі державотворення..... 227

Коваленко М. Г.

Питання удосконалення конституційних гарантій партисипативної демократії на місцевому рівні в Україні 238

Каліновський А. В.

Правове регулювання державного контролю у сфері місцевого самоврядування в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку..... 249

Бударний О. В.

Розгляд справ за участі органів і посадових осіб Національної поліції України в адміністративних судах: формулювання дослідницьких проблем 261

Сидельников О. Д.

Примирення сторін під час підготовчого провадження в адміністративному судочинстві 270

Слободенюк І. В.

Принципи діяльності громадських формувань з охорони правопорядку 280

Liubchenko Ia. P.

Genesis and development of alternative dispute resolution methods in interstate disputes..... 290

Нестерова Н. І.

Раціональне природокористування як принцип екологічного права: до визначення поняття..... 300

КОНФЕРЕНЦІЇ ТА СЕМІНАРИ

Проблеми та перспективи конституційного розвитку в Україні (до 20-річчя прийняття Конституції України): огляд науково-практичної конференції..... 311

Права людини: філософські, теоретико-юридичні та політологічні виміри: огляд Першого міжнародного «круглого столу» з прав людини у м. Львові 324

Підписано до друку з оригінал-макета 15.11.2016.
Формат 84×108 ¹/₃₂. Папір офсетний. Гарнітура Times.
Ум. друк. арк. 16,46. Обл.-вид. арк. 17,33. Вид. № 1561.
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 в друкарні ФОП Леонов
Тел. (057) 717-28-80