

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 33

Харків
«Право»
2017

Рекомендовано до друку вченою радою НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України (протокол № 4 від 13 квітня 2017 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, 2017. – Вип. 33. – 236 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 редак-
тора); *Ю. Г. Барабаш*, д-р юрид. наук, проф.; *Ю. П. Битяк*, д-р
юрид. наук, проф.; *В. М. Гаращук*, д-р юрид. наук, проф.; *Л. М. Ге-
расіна*, д-р соціол. наук, проф.; *В. П. Колісник*, д-р юрид. наук,
проф.; *Д. В. Лук'янов*, д-р юрид. наук, доц.; *П. М. Любченко*, д-р
юрид. наук, проф.; *М. І. Панов*, д-р юрид. наук, проф.; *О. В. Петри-
шин*, д-р юрид. наук, проф.; *П. М. Рабінович*, д-р юрид. наук,
проф.; *Г. В. Чапала*, канд. юрид. наук, ст. наук. співроб.; *І. В. Яко-
влюк*, д-р юрид. наук, проф.

Іноземні члени редакційної колегії:

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

Відповідальний за випуск *І. І. Бодрова*

Адреса редакційної колегії: 61002, Харків,
вул. Чернишевська, 80, 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, 2017
© Видавництво «Право», 2017

Л. Р. Наливайко, доктор юридичних наук,
професор, завідувач лабораторії НДІ державного
будівництва та місцевого самоврядування
НАПрН України

Створено навчально-наукову лабораторію дослідження проблем правового статусу внутрішньо переміщених осіб та забезпечення гендерної рівності

Російська агресія в Донецькій та Луганській областях, анексія Криму призвели до найбільшого переселення в Україні. Станом на 22 травня 2017 р. Міністерством соціальної політики України взято на облік 1 584 439 переселенців або 1 276 674 сім'ї з Донбасу і Криму. Дніпро – адміністративний центр Дніпропетровської області, розташоване за 230 км від лінії розмежування непідконтрольних уряду територій, таке географічне положення робить його не тільки транзитним пунктом для внутрішньо переміщених осіб, а й одним з основних міст-реципієнтів переселенців. Серед політичних, економічних, соціальних проблем адаптації внутрішньо переміщених осіб до нових умов життя загострюється проблема гарантування їх недискримінації, в тому числі гендерної.

Одним із напрямів реагування на збройний конфлікт є забезпечення потреб громадян відносно гарантування недискримінації внутрішньо переміщених осіб в різних сферах суспіль-

ного життя, а також попередження насильства щодо жінок і домашнього насильства.

У зв'язку з цим Науково-дослідним інститутом державного будівництва та місцевого самоврядування Національної академії правових наук України спільно з Дніпропетровським державним університетом внутрішніх справ створено Навчально-наукову лабораторію дослідження проблем правового статусу внутрішньо переміщених осіб та забезпечення гендерної рівності. Основним завданням Лабораторії є проведення наукових досліджень проблем реалізації політики у сфері захисту прав і свобод людини і громадянина, прав внутрішньо переміщених осіб та забезпечення гендерної рівності. Завідувачем лабораторії призначено доктора юридичних наук, професора, Заслуженого юриста України Ларису Романівну Наливайко. До складу Лабораторії увійшли науковці і практичні фахівці, які вивчають різні аспекти забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб та забезпечення гендерної рівності.

Лабораторією проводяться дослідження проблем правового статусу внутрішньо переміщених осіб та забезпечення гендерної рівності на монографічному рівні; триває підготовка докторських та кандидатських дисертацій. Крім того, з зазначеної проблематики співробітники Лабораторії готують фахові наукові статті та здійснюють підготовку студентів юридичного факультету до конкурсів наукових робіт.

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

З моменту створення Навчально-науковою лабораторією дослідження проблем правового статусу внутрішньо переміщених осіб та забезпечення гендерної рівності організовано та проведено низку науково-практичних заходів, серед них:

– форум на тему «**Досвід реалізації гендерних програм у місцевих та регіональних програмах**» у рамках проекту «Підвищення

видимості жінок та боротьба з гендерними стереотипами у національній та місцевій політиці України». В межах форуму була обговорена регіональна гендерна політика та напрями її удосконалення (м. Дніпро, Дніпропетровська обласна державна адміністрація);

– форум на тему «**Насильство в сім'ї як соціальна проблема**», в якому взяли участь Всеукраїнська громадська організація «Асоціація Українських Правників», Головне територіальне управління юстиції в Дніпропетровській області, Управління Пенітенціарної служби України в Дніпропетровській області, Департамент соціального захисту населення Дніпро ОДА, Управління гуманітарної та соціальної політики, культури і освіти, ФН ООН, ГО «Ла-Страда Україна». Форум був присвячений питанням запобігання домашньому насильству, його наслідкам та проблемам правового і соціального реагування (м. Дніпро, Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ);

– «круглий стіл» на тему «**Україна на шляху до Євроінтеграції: гендерний аспект**». Модератор заходу – Радник голови Комітету Верховної Ради України з питань Євроінтеграції Вірджинія Дронова. На круглому столі обговорювали гендерні проблеми, які перешкоджають процесу євроінтеграції та шляхи їх вирішення (м. Дніпро, Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ);

– панельна дискусія на тему «**Право жінки на гідну працю**», проведена з метою обговорення сучасних проблем працевлаштування жінок ВПО, дискримінації жінок на ринку праці, запропоновані шляхи їх вирішення (м. Дніпро, Дніпропетровська обласна державна адміністрація);

– «круглий стіл» на тему «**Сучасні психологічні технології управління стресом**». Під час заходу обговорювалися питання регуляції стресу в діяльності фахівців, які працюють з жертвами сімейного насилля, воїнами АТО, внутрішньо переміщеними особами. Модератор заходу – психолог, провідний психотерапевт відділення психологічної реабілітації військового госпіталю м. Ірпінь Олег Блінов (м. Дніпро, Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ);

— «круглий стіл» для молодих учених на тему **«Суспільства, особистості, епохи: психоісторичні студії»**, під час якого були запропоновані підходи до подолання суспільних стереотипів щодо ролі жінки в соціумі (м. Дніпро, Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ);

— «круглий стіл» на тему **«Гендерна рівність та гендерна недискримінація в освітній сфері: сучасні проблеми та шляхи їх вирішення»**. «Круглий стіл» проводився в рамках Всеукраїнського фестивалю науки — загальнодержавного проекту з популяризації науки в суспільстві, засновником якого є Національна академія наук України. Метою проведення «круглого столу» стала актуалізація проблем боротьби з гендерно обумовленою дискримінацією в освітній сфері, підготовка висококваліфікованих, творчо мислячих молодих фахівців-юристів, здатних протидіяти дискримінації у всіх сферах суспільного життя (19 травня 2017 р., м. Дніпро).

Співробітниками Лабораторії та співorganizаторами проведено **Міжнародний студентський саміт на тему «Перспективи збереження і розвитку демократичних тенденцій функціонування держави в умовах загострення глобалізаційних викликів»**. Саміт проводився за участю провідних вітчизняних та зарубіжних науковців, політиків, юристів-практиків, представників органів державної влади та органів місцевого самоврядування, громадських об'єднань, здобувачів вищої освіти та ін.

На Саміті з проектами виступили здобувачі вищої освіти ВНЗ України, США, Польщі, Румунії. Майстер-класи для учасників проводили професори з університетів США. Пошукові та інноваційні за своїм характером проекти мали наукове й практичне значення, містили положення щодо удосконалення чинного законодавства з урахуванням позитивного зарубіжного досвіду, були спрямовані на вирішення проблем у галузі юриспруденції, філософії права, соціології права, політології, науки державного управління. Серед тематики: національна безпека як фундаментальна складова життєво важливих інтересів людини, суспільства та держави; гендерна рівність: історія становлення, міжнародні стандарти, проблеми реалізації в Україні та

світі; права, свободи та законні інтереси внутрішньо переміщених осіб в Україні та інших державах світу: питання механізму реалізації та ін. (м. Дніпро, Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ, 20–21 квітня 2017 р.).

Окремо варто відзначити проведену співробітниками Лабораторії науково-практичну конференцію на тему **«Сучасні виклики, які стоять перед Україною та НАТО»**. В її межах розглядалися питання громадської підтримки вступу в НАТО, проблеми гарантування гендерної рівності в процесі реалізації політики НАТО, перспективи вирішення проблем внутрішньо переміщених осіб. Науково-практична конференція проведена за участю провідних вітчизняних науковців, представників НАТО, політиків, суддів, юристів-практиків, представників органів державної влади та органів місцевого самоврядування, представників органів державної безпеки, громадських об'єднань, здобувачів вищої освіти та ін. (м. Дніпро, Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ).

Співробітники Лабораторії беруть участь у всебічному вдосконаленні механізму практичного забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб та осіб, які постраждали від проявів гендерної нерівності.

Проведено масштабну роботу спільно з Координаційною радою з питань сімейної та гендерної політики, запобігання насильства в сім'ї, протидії торгівлі людьми при Дніпропетровській обласній державній адміністрації з метою підготовки Методичних рекомендацій щодо забезпечення захисту та надання (правової) допомоги особам, які постраждали від насильства за ознаками статі (гендерно-обумовленого насильства).

Співробітники Лабораторії стали членами робочої групи щодо розробки Методичних рекомендацій для патрульної поліції щодо попередження домашнього та гендерно-обумовленого насильства (Лабораторія, Гендерний Фонд народонаселення ООН, Патрульна поліція Дніпропетровської області, Ювенальна поліція Дніпропетровської області) під керівництвом Каспера Піка – Представника Фонду народонаселення ООН в Україні.

Розпочато масштабну роботу в рамках виконання Національного плану та рекомендацій Ради Безпеки ООН спільно з Громадськими організаціями «Гендерний клуб Дніпро», «Промінь», «Жінки Плюс», «Ла-Страда», Фондом народонаселення ООН. Її метою є розроблення тематичних програм та соціальної реклами для розміщення у засобах масової інформації, в тому числі демонстрація відеороликів соціальної реклами на місцевих та регіональних телеканалах, щодо гендерних аспектів запобігання та врегулювання конфліктів.

Співробітники Лабораторії постійно беруть участь у розширених засіданнях Координаційної ради з питань сімейної, гендерної політики, попередження насильства в сім'ї, протидії торгівлі людьми при Дніпропетровській обласній державній адміністрації; у засіданнях Міжвідомчої робочої групи з питань попередження насильства за ознакою статі при Координаційній раді з питань сімейної та гендерної політики, запобігання насильства в сім'ї, протидії торгівлі людьми при Дніпропетровській обласній державній адміністрації; у заходах Програми розвитку сімейної та гендерної політики у Дніпропетровській області на 2012–2021 роки, а також реалізації Стратегії розвитку гендерної і сімейної політики у Дніпропетровському регіоні.

Одним із напрямів діяльності Лабораторії є участь у проведенні експертиз (в тому числі і гендерних) нормативно-правових актів Дніпропетровської обласної державної адміністрації та Дніпропетровської міської ради.

Співробітники Лабораторії були запрошеними як експерти до участі в науково-практичних заходах та тренінгах, зокрема:

– семінарі на тему **«Гендерно-обумовлене насильство: що потрібно знати організаціям, які працюють з ВПО та громадами у Дніпропетровській області»**, який організовано Проектом Ради Європи «Посилення захисту прав людини внутрішньо-переміщених осіб в Україні» та Представництвом Фонду Народонаселення ООН з метою зміцнення міжвідомчої взаємодії у питаннях профілактики та протидії гендерному насильству, налагодженню взаємодії у питаннях профілактики та протидії

гендерному насильству, налагодження допомоги внутрішньо переміщеним особам (м. Дніпро);

– Всеукраїнському форумі на тему **«Рівні права – великі можливості»**, організованому за ініціативи жіночих громадських організацій. Основними питаннями, які обговорювались, були проблеми гендерної нерівності та шляхи їх подолання. Мета даного форуму – консолідація зусиль органів влади, громадськості та представників бізнесу з метою побудови системи стратегічно-розвитку сімейної та гендерної політики (м. Дніпро);

– семінарі на тему **«Міжвідомче реагування на гендерно-обумовлене насильство у контексті надання допомоги постраждалим від конфлікту на Сході України: посилення потенціалу цільової робочої/експертної групи щодо розробки методичних рекомендацій “Правовий захист постраждалих від ГОН” для Дніпропетровської області»**. Організатор заходу – Фонд народонаселення ООН в Україні (м. Київ);

– «круглому столі» на тему **«Зміцнення міжвідомчого реагування на гендерно-обумовлене насильство в Україні»**, організованого Фондом Народонаселення ООН в Україні (м. Київ);

– «круглому столі» на тему **«Як стати блогером»** у рамках Проекту «Забезпечення і захист прав внутрішньо переміщених жінок», організованому ГО «Громадська палата України». «Круглий стіл» проводився з метою навчити жінок ВПО компетентно і ефективно наголошувати на власних проблемах і потребах (м. Дніпро, Дніпропетровська обласна державна адміністрація);

– установчому тренінгу **«Курс політичного лідерства»**, під час якого обговорювались актуальні проблеми правового забезпечення досягнення гендерної рівності в Україні, основні державні стратегії гендерної політики і т. д. Завідувач Лабораторії доктор юридичних наук, професор Л. Р. Наливайко провела лекцію на тему «Гендерні проблеми політичної активності жінки в сучасній Україні». Модератор тренінгу – Лілія Анатоліївна Гіренко, начальник управління з питань гуманітарної соціально-культурної сфери та освіти (м. Дніпро, Дніпропетровська обласна державна адміністрація).

Лабораторія організовує і проводить правопросвітницькі, інформаційно-консультативні заходи та тренінги для дітей, жінок, педагогів і соціальних працівників.

Зокрема були проведені: семінар для школярів на тему «Великі права маленьких дітей» (м. Дніпро, Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ); відкрита лекція Марії Берлінської «Жінка та війна» для студентів та слухачів ВНЗ (м. Дніпро, Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ); патріотична акція «Оберіг для захисника» для дітей Дніпропетровщини (м. Дніпро); семінар-практикум на тему «Права людини і громадянина України в умовах сьогодення» для 120 вчителів правознавства Дніпропетровської області (м. Дніпро); семінар-тренінг із циклу «Соціально-психологічна характеристика осіб, які зазнають насильства в сім'ї та особливості психологічної допомоги при домашньому насильстві» для соцпрацівників (м. Дніпро, Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ).

Лабораторією спільно з Гендерним інформаційно-консультативним центром, Громадською організацією «Гендерний клуб Дніпро», Управлінням патрульної поліції м. Дніпро організовані щотижневі навчальні заняття «Самозахист для дівчат та жінок» (м. Дніпро).

Лабораторією організовано надання первинної безоплатної правової допомоги внутрішньо переміщеним особам та особам, які постраждали від гендерної дискримінації та сімейного насилля. Спільно Центрами надання безоплатної вторинної правової допомоги м. Дніпро та Дніпропетровської області проведено обговорення співпраці щодо теоретичних і практичних питань надання безоплатної правової допомоги внутрішньо переміщеним особам та особам, які постраждали від проявів гендерної дискримінації та сімейного насилля.

Співробітники Лабораторії взяли участь у фотовиставці «Діти у війні», присвяченій дітям у прифронтових територіях України (Бельгія, Брюссель, Штаб-квартира НАТО).

У подальшому планується проведення масштабної роботи з метою надання теоретичних на практичних пропозицій щодо вирішення проблем у сфері захисту прав і свобод людини і громадянина, прав внутрішньо переміщених осіб та осіб, які постраждали від проявів гендерної нерівності.

І. М. Балакарева, кандидат юридичних наук, завідувач сектору НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України;

В. І. Бенедик, кандидат юридичних наук, завідувач сектору НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України

Окремі аспекти правового статусу внутрішньо переміщених осіб в Україні

У статті досліджуються питання належності внутрішньо переміщених осіб до приймаючих місцевих територіальних громад як членів та реалізації ними виборчих прав на місцевому рівні в Україні.

Ключові слова: внутрішньо переміщені особи, правовий статус внутрішньо переміщених осіб, територіальна громада, реєстр територіальної громади.

Внутрішнє вимушене переміщення населення останніх років, спричинене окупацією Криму та конфліктом на території Донбасу, без перебільшення є найбільшою гуманітарною кризою за весь час незалежності України. Так, за даними Міністерства соціальної політики України станом на початок 2017 р. на облік взято понад 1,6 млн переселенців з Донбасу та Криму [1].

Відповідно до положень Керівних принципів ООН щодо переміщення осіб всередині країни внутрішньо переміщеними вважаються особи або групи осіб, які були змушені залишити чи покинути власні домівки або місця проживання, через або для того, щоб уникнути наслідків збройного конфлікту, повсюдних проявів насильства, порушень прав людини, стихійних або таких, що викликані діяльністю людини, лих, і які не перетнули міжнародно-визнаний державний кордон [2]. Тобто внутрішньо переміщені особи (далі – ВПО) складають вразливу групу осіб, права та інтереси яких потребують особливих гарантій, специфічних механізмів реалізації та захисту¹.

На жаль, заходи, що запроваджуються задля подолання цієї проблеми в Україні, так само, як і відповідне національне законодавство, не відрізняються однорідністю та нерідко не відповідають світовим стандартам забезпечення і гарантування прав ВПО. Україна, зіштовхнувшись із проблемою ВПО, була вимушена фактично з нуля створювати засоби забезпечення прав цієї категорії осіб, що пояснюється відсутністю національного досвіду, пов'язаного із реєстрацією ВПО, належною міжвідомчою координацією, ефективною взаємодією між державними органами влади, громадськими організаціями, волонтерами, міжнародними організаціями, із розробкою та впровадженням комплексних державних програм тощо [3, с. 7].

Набуваючи такої гостроти, означені проблеми значною мірою актуалізують наукові дослідження правового статусу ВПО. Особливого значення на тлі масового вимушеного переміщення фізичних осіб і необхідності захисту прав та інтересів останніх, серед іншого, набувають і потребують вирішення питання про включення/невключення до Реєстру територіальної громади інформації про ВПО та присвоєння їм статусу членів територіальної громади.

Відповідно до положень ст. 33 Конституції України кожному, хто на законних підставах перебуває на території України, га-

¹ Ця категорія – «внутрішньо переміщені особи» – фактично дослівно відповідає поняттю «internally displaced persons», яке міститься у Керівних принципах ООН щодо переміщення осіб всередині країни.

рантується свобода пересування, вільний вибір місця проживання, право вільно залишати територію України, за винятком обмежень, які встановлюються законом [4]. Це право для громадян України, іноземців та осіб без громадянства так само встановлюється і ч. 1 ст. 2 Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» [5].

Таке переміщення особи може бути різним за тривалістю, регулярністю та спрямованістю, без зміни місця проживання, із тимчасовою або постійною зміною проживання. При цьому не має значення, чи є таке пересування «внутрішнім» або ж «зовнішнім» [6, с. 163–164].

Разом з тим в Україні існує інститут реєстрації, який полягає у фіксації постійного місця проживання чи тимчасового перебування фізичних осіб. Згідно зі ст. 3 Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» місце проживання – житло, розташоване на території адміністративно-територіальної одиниці, в якому особа проживає, а також спеціалізовані соціальні установи, заклади соціального обслуговування та соціального захисту, військові частини, а місце перебування – адміністративно-територіальна одиниця, на території якої особа проживає строком менше шести місяців на рік.

Водночас, як встановлено ч. 2 ст. 2 вказаного Закону, реєстрація місця проживання чи місця перебування особи або її відсутність не можуть бути умовою реалізації прав і свобод, передбачених Конституцією, законами чи міжнародними договорами України, або підставою для їх обмеження.

Відповідно до змін, що були внесені до законодавства, функція з реєстрації місця проживання чи перебування фізичних осіб покладається на органи місцевого самоврядування [7]. Зокрема, ст. 11 Закону «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» встановлює, що орган реєстрації, серед іншого, формує та веде Реєстр територіальних громад, а також реєструє і знімає з реєстрації місце проживання/перебування осіб у межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Частина 1 ст. 37¹ Закону України «Про місцеве самовря-

дування» до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад відносить у якості делегованих повноважень формування та ведення реєстру територіальної громади відповідно до закону [8].

Таким чином, органом реєстрації є уповноважений «виконавчий орган сільської, селищної або міської ради, сільський голова (у разі якщо відповідно до закону виконавчий орган сільської ради не утворено), що здійснює реєстрацію, зняття з реєстрації місця проживання особи на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, на яку поширюються повноваження відповідної сільської, селищної або міської ради» (ст. 3 Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні»).

За своєю суттю така реєстрація є внесенням інформації до реєстру територіальної громади та документів, до яких вносяться відомості про місце проживання чи перебування особи із зазначенням адреси житла або місця перебування із подальшим внесенням відповідної інформації до Єдиного державного демографічного реєстру в установленому Кабінетом Міністрів України порядку (ст. 3 Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні»). У свою чергу, згідно зі ст. 3 цього Закону реєстр територіальної громади є базою даних, призначеною для зберігання, обробки, використання визначеної цим Законом інформації, що створюється, ведеться та адмініструється органом реєстрації для обліку осіб, які проживають на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Слід наголосити, що категорія «проживання» є значно ширшою і не може ототожнюватися виключно з місцем постійного проживання.

Що ж до категорії «внутрішньо переміщена особа», то нею, згідно з ч. 1 ст. 1 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» є громадянин України, іноземець або особа без громадянства, яка перебуває на території України на законних підставах та має право на постійне проживання в Україні, яку змусили залишити або покинути своє місце проживання у результаті або з метою уникнення негатив-

них наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру¹ [9]. Разом із тим Україна покладає на себе зобов'язання вживати «всіх можливих заходів, передбачених Конституцією та законами України, міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, щодо запобігання виникненню передумов вимушеного внутрішнього переміщення осіб, захисту та дотримання прав і свобод внутрішньо переміщених осіб, створення умов для добровільного повернення таких осіб до покинутого місця проживання або інтеграції за новим місцем проживання в Україні» (ч. 1 ст. 2 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб»).

Відповідно до частин 1 та 2 ст. 4 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» факт внутрішнього переміщення особи підтверджується та юридично оформлюється довідкою про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи, що діє безстроково, крім випадків, передбачених ст. 12 вказаного Закону; а підставою для взяття на облік внутрішньо переміщеної особи є проживання на території, де виникли зазначені в ст. 1 цього Закону обставини, на момент виникнення останніх.

З метою обліку таких осіб в Україні створюється Єдина інформаційна база даних про внутрішньо переміщених осіб (частини 1, 2 ст. 4¹ Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб») [10].

Водночас слід зазначити, що, хоча законодавством не встановлюється обов'язок для осіб, які були змушені покинути власне місце проживання, ставати на облік як ВПО, доступ до реалізації окремих прав такі особи можуть отримати лише після отримання відповідного статусу. Наприклад, ст. 7 Закону

¹ Щоправда, першочергово статусу внутрішньо переміщеної особи могли набути виключно громадяни України [10]. Така норма значно звужувала у правах іноземців та осіб без громадянства, які на законних підставах постійно проживали на відповідній території, і викликала велику кількість нарікань у правозахисників.

України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» передбачає, що реалізація права на зайнятість, пенсійне забезпечення, загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття, у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності, від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності, на отримання соціальних послуг відповідно до законодавства України має право виключно взята на облік внутрішньо переміщена особа. Тобто фактично ВПО притаманні права, що й до набуття відповідного статусу, а також специфічний комплекс прав та обов'язків, характерний виключно для вказаної категорії осіб.

Утім, справедливим буде вказати на те, що додаткові права, передбачені для ВПО, мають на меті не поставити останніх у більш привілейоване становище, а, навпаки, вирівняти їх у можливостях із іншими категоріями осіб, з огляду на «вразливий стан осіб, які перебувають у стресовій ситуації і були вимушені покинути місця постійного проживання, робочі місця, речі, іноді документи, і переїхати в нове для них місце без житла, засобів до життя та звичного оточення» [11, с. 9].

Особливий правовий статус ВПО, серед іншого, стосується і порядку реєстрації їхнього місця проживання. Так, відповідно до ст. 5 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» довідка про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи засвідчує місце проживання внутрішньо переміщеної особи на період наявності підстав, зазначених у ст. 1 цього Закону. Адресою ж покинутого місця проживання внутрішньо переміщеної особи, у розумінні зазначеного Закону, визнається адреса місця проживання особи на момент виникнення відповідних обставин.

Щодо означеної процедури у законодавстві існує колізія, оскільки, відповідно до положень ст. 3 Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні», документами, до яких вносяться відомості про місце проживання, є: 1) паспорт громадянина України; 2) тимчасове посвідчення громадянина України; 3) посвідка на постійне про-

живання; 4) посвідка на тимчасове проживання; 5) посвідчення біженця; 6) посвідчення особи, яка потребує додаткового захисту; 7) посвідчення особи, якій надано тимчасовий захист; а документами, до яких вносяться відомості про місце перебування, є довідка про звернення за захистом в Україні та довідка про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи.

На нашу думку, у цьому випадку слід застосовувати положення саме ст. 5 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», що має більшу юридичну силу як спеціальний закон, а тому на час наявності підстав, передбачених ст. 1 Закону, місце проживання внутрішньо переміщеної особи засвідчує довідка про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи, а відповідна інформація вноситься до реєстру територіальної громади.

Відповідно до положень ч. 1 ст. 3 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» громадяни України реалізують своє право на участь у місцевому самоврядуванні за належністю до відповідних територіальних громад. Водночас будь-які обмеження права громадян України на участь у місцевому самоврядуванні залежно від їх раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території, за мовними чи іншими ознаками забороняються (ч. 2 ст. 3 Закону).

У свою чергу, територіальна громада — це жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр (абз. 2 ст. 1 Закону). Тобто, як впливає із наведеного, оскільки територіальна громада є сукупністю жителів, її членами можуть бути фізичні особи, незалежно від громадянства, які постійно проживають на відповідній території.

Виходячи з аналізу чинного законодавства, критерій тривалості, втілений у категорії «постійне проживання», не є однозначним, що зумовлюється відсутністю легального визначення останньої. Втім, вбачається, що цю категорію слушно було б

розкривати безвідносно темпоральної складової через взаємозв'язок із фактом реєстрації місця проживання. На підтвердження цієї думки слід навести положення ч. 3 ст. 3 Закону України «Про місцеві вибори», якими встановлюється, що належність громадянина до відповідної територіальної громади та проживання його на відповідній території визначається його зареєстрованим місцем проживання [12]. Такий підхід буде аналогічним і щодо негромадян, які, однак, матимуть усічений статус, наприклад, стосовно виборчих прав тощо.

У контексті сутності місцевого самоврядування права членів територіальної громади переважно розглядаються через їх право брати участь у ньому, чому кореспондує соціальне призначення місцевого самоврядування, яке полягає в забезпеченні життєдіяльності членів територіальних громад, реалізації індивідуальних та колективних інтересів [13, с. 2]. Водночас основою всієї системи муніципальних прав і свобод особи, її «муніципального» статусу є конституційне право на участь у місцевому самоврядуванні, яке можна розглядати як визнані або встановлені та гарантовані Конституцією України можливості особи (осіб) на виявлення власної індивідуальної чи колективної волі щодо вирішення питань місцевого значення в різних сферах місцевого життя.

Однією з головних та найбільш масових форм участі членів територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення є участь у місцевих виборах. І на особливу увагу у цьому контексті заслуговує проблема забезпечення політичних прав громадян, які набули статусу ВПО. Так, у жовтні 2015 р. на місцевих виборах 1 345 100 переселенців не змогли взяти участь у виборах і обрати депутатів місцевих рад, незважаючи на те, що Конституція України та міжнародні стандарти однозначно визначають рівність прав усіх громадян, зокрема в питаннях виборчого права, і такі обмеження порушують принцип недискримінації як в частині забезпечення рівності прав і свобод, так і рівності можливостей, становлять непряму дискримінацію за ознаками місця проживання та належності до ВПО і суперечать стандартам міжнародного права, Конституції, законам України, а також

зобов'язанням України щодо забезпечення сталої інтеграції ВПО за місцем переміщення [14].

Таким чином, більшість ВПО, знаходячись поза межами виборчого процесу на місцевому рівні, певною мірою потрапили у «політичну ізоляцію» через неможливість зміни виборчої адреси¹, що стає на заваді, поряд з іншим, процесу їхньої повноцінної інтеграції до приймаючих місцевих громад. Тобто юридично громадяни-ВПО наділені усією повнотою виборчих прав, проте наразі не існує ефективного механізму їх реалізації. І, хоча питання участі ВПО у виборах «може бути надзвичайно чутливим з політичної точки зору... беручи до уваги те, що воно може призвести до зміни складу електорату у виборчих округах і таким чином, потенційно змінити результати виборів» [15, с. 1], ця проблема потребує досягнення певного консенсусу і її вирішення, перш за все, залежить від реалізації саме політичної волі уповноважених осіб.

Наразі громадяни України, які набули статусу ВПО, щодо права участі у муніципальних виборах прирівнюються до негромадян, що додатково викликає особливий подив на тлі світової практики участі у муніципальних виборах іноземців та осіб без громадянства, які на законних підставах постійно проживають на території держави. Так, відповідно до Конвенції Ради Європи про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні [16] кожна країна, яка ратифікувала цю Конвенцію, зобов'язується надати кожному постійному мешканцю-іноземцю право голосувати та висувати свою кандидатуру на виборах до органів місцевого самоврядування, якщо він відповідає тим правовим вимогам, які пред'являються громадянам, і, крім того, на законних підставах постійно мешкає у відповідній державі протягом п'яти років, що передують виборам². Така практика

¹ Щоправда, вітчизняним законодавством передбачена можливість ВПО без зміни виборчої адреси за спрощеною процедурою змінити місце голосування для участі у виборах Президента України та виборів до Верховної Ради України.

² Втім, у Конвенції передбачено, що під час ратифікації будь-яка країна може заявити про те, що вона має намір обмежити застосування такого права іноземців лише правом голосу.

є характерною для Данії, Естонії, Ісландії, Ірландії, Іспанії, Нідерландів, Норвегії, Угорщини, Фінляндії, Швеції та ін. [17, с. 16]. Також аналогічною є викладена у Керівних принципах щодо виборів (2002 р.) [18] позиція Венеціанської комісії, яка неодноразово рекомендувала Україні допустити іноземців до участі у виборах на муніципальному рівні [19].

Отже, означена проблема обмеженості виборчих прав ВПО потребує негайного і ефективного вирішення, а саме внесення змін до законодавства, які б передбачили для відповідних осіб можливість зміни виборчої адреси шляхом особистого подання заяви до відділу ведення Державного реєстру виборців за місцем фактичного проживання.

Викладене вище дає змогу дійти таких висновків: незважаючи на декларовані у вітчизняному законодавстві положення щодо правового статусу ВПО, його фактичне втілення потребує уточнення, а права відповідних осіб – формування належного механізму реалізації та захисту. Внутрішньо переміщених осіб безвідносно громадянства, за умови реєстрації ними нового місця проживання із внесенням належних даних до довідки про взяття на облік та Реєстру територіальної громади, слід вважати членами відповідної територіальної громади. Доцільно внести зміни до вітчизняного законодавства, що регулює питання участі громадян у місцевих виборах, які б встановили можливість ВПО зміни виборчої адреси, що сприяло б належній реалізації виборчих прав останніх та їхній остаточній інтеграції до місцевих громад.

Список використаних джерел

1. Мінсоцполітики: Обліковано 1 648 852 переселенці [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=249675546.
2. Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/internal_displacement_principles.shtml.
3. Смаль В. Внутрішньо переміщені особи: соціальна та економічна інтеграція в приймаючих громадах [Електронний ресурс] / В. Смаль,

- О. Позняк ; упоряд. В. Кокоть. – Київ : [б. в.], 2016. – 93 с. – Режим доступу: http://pleddg.org.ua/wp-content/uploads/2016/05/IDP_REPORT_PLEDDG_edited_09.06.2016.pdf.
4. Конституція України [Електронний ресурс] : ред. від 30.09.2016 // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
 5. Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні [Електронний ресурс] : Закон України від 11.12.2003 № 1382-IV ; ред. від 16.04.2017 // Відом. Верхов. Ради України. – 2004. – № 15. – Ст. 232. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1382-15>.
 6. Динько О. Ф. Правова природа та зміст категорії «свобода пересування» / О. Ф. Динько // Держава і право : зб. наук. пр. Юрид. і політ. науки. Вип. 15 / Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – Київ, 2002. – С. 162–166.
 7. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг [Електронний ресурс] : Закон України від 10.12.2015 № 888-VIII ; ред. від 10.12.2015 // Відом. Верхов. Ради України. – 2016. – № 3. – Ст. 30. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/888-19>.
 8. Про місцеве самоврядування в Україні [Електронний ресурс] : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР ; ред. від 07.05.2017 // Відом. Верхов. Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.
 9. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб [Електронний ресурс] : Закон України від 20.10.2014 № 1706-VII ; ред. від 20.04.2017 // Відом. Верхов. Ради України. – 2015. – № 1. – Ст. 1. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1706-18>.
 10. Про облік внутрішньо переміщених осіб [Електронний ресурс] : постанова Каб. Міністрів України від 01.10.2014 № 509 ; ред. від 16.05.2017 // Офіц. вісн. України. – 2014. – № 81. – Ст. 2296. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/509-2014-п>.
 11. Внутрішньо переміщені особи: безоплатна правова допомога та стратегічні справи [Електронний ресурс] : практ. посіб. / Одес. обл. орг-ція ВГО «Комітет виборців України». – Одеса : [б. в.], 2016. – 98 с. – Режим доступу: [https://www.izbirkom.org.ua/upload/ВПО%20стратегічні%20справи%20\(версія%20для%20сайта\)%20\(2\).pdf](https://www.izbirkom.org.ua/upload/ВПО%20стратегічні%20справи%20(версія%20для%20сайта)%20(2).pdf).
 12. По місцеві вибори [Електронний ресурс] : Закон України від 19.03.2015 № 595-VIII ; ред. від 19.03.2017 // Відом. Верхов. Ради України. – 2015. – № 37–38. – Ст. 366. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/595-19>.

13. Грабильнікова Т. Л. Поняття прав членів територіальної громади в місцевому самоврядуванні [Електронний ресурс] / Т. Л. Грабильнікова // Публічне адміністрування: теорія та практика : електрон. зб. наук. пр. — 2013. — Вип. 2 (10). — Режим доступу: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2013-02\(10\)/24.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2013-02(10)/24.pdf).
14. Права внутрішньо переміщених осіб [Електронний ресурс] / Українська Гельсінкська спілка з прав людини. — Режим доступу: <https://helsinki.org.ua/prava-vnutrishno-peremischenyh-osib/>.
15. Шуджаат А. Внутрішньо переміщені особи та участь у виборах: короткий огляд [Електронний ресурс] : Біла книга IFES, вересень 2016 р. / А. Шуджаат, Х. Робертс, П. Ербен ; Міжнар. фундація виборчих систем, 2016. — 30 с. — Режим доступу: http://www.ifes.org/sites/default/files/ifes_idps_and_electoral_participation_2016-11-14-ukrainian.pdf.
16. Конвенція об участіи іноземців в общественной жизни на местном уровне [Електронний ресурс] : Конвенція Ради Європи, Страсбург, 5 лют. 1992 р. — Режим доступу: <https://rm.coe.int/168007bd4e>.
17. Electoral Systems and Voting Procedures at Local Level [Електронний ресурс] / Report by the Steering Committee on Local and Regional Democracy (CDLR) ; adopted by CDLR at its 22nd meeting? 1–4 December 1998. — 53 с. — Режим доступу: <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstrServlet?Index=no&command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2565325&SecMode=1&DocId=1348514&Usage=2>.
18. Кодекс належної практики у виборчих справах [Електронний ресурс] : Керівні принципи та Пояснювальна доповідь, ухвалені Венеціанською комісією на 52-й сесії (Венеція, 18–19 жовт. 2002 р.). — Режим доступу: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev-ukr](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev-ukr).
19. Венеціанська комісія рекомендує Україні допустити іноземців до участі у виборах [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://tyzhden.ua/News/7121>.

И. Н. Балакарева, В. И. Бенедик

**Отдельные аспекты правового статуса
внутренне перемещенных лиц в Украине**

В статье исследуются вопросы принадлежности внутренне перемещенных лиц принимающим местным территориальным общинам в качестве членов и реализации ими избирательных прав на местном уровне в Украине.

Ключевые слова: *внутренне перемещенные лица, правовой статус внутренне перемещенных лиц, территориальная община, реестр территориальной общины.*

I. Balakarieva, V. Benedyk

**Some aspects of the legal status of internally displaced persons
in Ukraine**

The article examines the issues of belonging of internally displaced persons to the host local territorial communities as members and the exercise of their electoral rights at the local level in Ukraine.

Internal displacement of persons in recent years has become a new phenomenon for Ukraine. The solution of this problem required the establishment of an appropriate mechanism for ensuring and protecting the rights of this category of persons. However, the measures taken by the state on this issue, like the corresponding national legislation, are heterogeneous and largely do not comply with international standards for guaranteeing the rights of internally displaced persons.

Although the national law does not provide for the obligation to acquire the status of internally displaced persons and to become registered in this capacity, access to certain categories of rights for such persons is possible only if this status is available. Thus, for internally displaced persons, there is inherent, along with a general, specific set of rights and responsibilities. Since internally displaced persons are in a vulnerable position, this set of rights does not put them in a privileged position, but equates them with other categories of persons.

In this context, the issue of the membership of internally displaced persons in territorial communities is important. The acquisition of the status of a member of a territorial community is primarily due to the fact of registering a permanent place of residence and directly affects a person's ability to participate in the life of the community. The most important and massive form of participation of members of the territorial community in addressing issues of local importance is participation in municipal elections. However, internally displaced persons (citizens of Ukraine), because of the impossibility to change the electoral address, do not have the opportunity to participate in local elections, and therefore are outside the electoral process. Thus, these persons are legally endowed with all the completeness of the suffrage, but in fact lack an effective mechanism for its implementation.

The result of the study is the following conclusions. Despite the provisions declared in the domestic legislation regarding the legal status of internally displaced persons, its actual implementation requires clarification, and the rights of the relevant persons – the formation of an appropriate mechanism for implementation and protection. Internally displaced persons, irrespective of citizenship, provided that they register a new place of residence with the intro-

duction of relevant data in the certificates of registration and the register of the territorial community, should be considered members of the corresponding territorial community. The domestic legislation regulating the participation of citizens in local elections should be amended to establish the possibility of changing the electoral address by internally displaced persons, which would facilitate the proper exercise of the electoral rights of the latter and their final integration into local communities.

Keywords: *internally displaced persons, legal status of internally displaced persons, territorial community, territorial community register.*

УДК 342.72(477+100)

O. O. Petryshyn, chief of comparative law sector Scientific Research Institute of State Building and Local Government, candidate of sciences

The role of the constitution in the system of human rights protection in the context of European integration of Ukraine

***Abstract.** This paper deals with the current state of human rights in Ukraine in the context of European integration. Some historical aspects that influenced the formation of a common system of human and citizen rights are considered mostly through the scope of constitutional process in Ukraine. The practice of the European Court of Human Rights concerning Ukraine has been analyzed as well as the newest set of constitutional amendments draft aimed at the expansion and specification of human rights in the Constitution of Ukraine. Based on this information, conclusions were drawn on the justification for the existence of a significant number of applications against Ukraine and the low level of payments in accordance with the decisions of the ECHR. A number of issues have been identified in need to be resolved in the process of future accession to the European Union. A line was drawn between the constitutional recognition of human rights and freedoms and the functioning of actual mechanisms for the protection of such rights in our country. It is also noted that the difference in the understanding of human rights by different generations of Ukrainians often negatively affects the overall state of things in this area, mostly because the Soviet*

legacy reflected in «the man for the state» ideology still prevails over «the state for the man» doctrine in modern world.

Keywords: *human and civil rights and freedoms, constitutional process in Ukraine, ECHR, European integration, European Union, Ukraine.*

The history of European integration of independent Ukraine extends back more than 20 years. Despite the fact that at various stages of our state development this process was characterized by different dynamics, the direct vector of development always remained the same aimed at construction of autonomy, international and European integration, creation of the market-driven economy and a stable and capable civil society. The Revolution of Dignity removed once and for all possible doubts associated with Ukraine belonging to the European civilization and gave an adequate incentive to accelerate the above processes. Human rights as a phenomenon are inseparable from the state; they accompany and reflect all the processes that occur in it.

One of the most critical issues in the domestic human rights sphere at the time of the Soviet Union collapse was the necessity to refuse from the old system where nationwide approach to regulation of the human rights was limited to perception of the rights as an instrument provided to certain groups of citizens to ensure and maintain the state order and execute the state policy. For example, Art. 1 of the Constitution of the USSR, 1978, states that «The Ukrainian Soviet Socialist Republic is a socialist state of the whole people which expresses the will and interests of the workers, peasants and intellectuals, industrial classes of the Republic of all nationalities» [1]. Ignoring the recognition of the human rights, health and survival, honor and dignity, integrity and security as the highest social value clearly illustrates the imperfection and falsity of the chosen approach to secure the rights. Despite the fact that Ch. 5 and 6 of above document set a particular list of rights of a Soviet citizen, and Art. 55 guaranteed the formal respect by public authorities of such rights and possibility of judicial protection, this list was exceptional, insignificant in scope and actually duplicated the relevant provisions of the Constitution of the USSR.

The major step along with recognition of the relevant provisions in the Constitution of Ukraine, 1996, was ratification of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (hereinafter, the Convention) by our state on 17.07.1997 [2]. By accepting the mandatory provisions of the Convention, Ukraine accepted the jurisdiction of the European Court of Human Rights (hereinafter, the ECHR) and other bodies which this way or another refer to the European mechanism for the human rights protection, the PACE, the Committee of Ministers and the Commissioner for Human Rights of the Council of Europe.

Recognition of the list of rights at the international level and participation in the mechanism operation for their assurance certainly has positively affected development of the domestic system of human rights. A significant number of provisions (means of a general nature) [3] established in the decisions of the ECHR were implemented to some extent in the legislation of Ukraine in order to prevent the further occurrence of situations dictating the need to address this body. In addition, the mere existence of such a body of the «fourth instance» which bases its operation on the principles of subsidiarity and discretion of the state [4] positively affects the situation around human rights in any state.

One of the most modern developments in the sphere of constitutional consolidation of human and civil rights and provision of mechanisms for their implementation was the draft of Section II of the Constitution prepared by the Working Group on the Rights, Freedoms and Duties of the Man and the Citizen, as of July 15, 2015. This working group consisting of leading experts in the field of state building, human rights, international, civil and criminal law prepared a detailed draft of amendments to Section II based on the provisions of major international human rights instruments and the practice of the European Court of Human Rights, as follows:

- 1) Discover the notion of human dignity and expand the state duties associated with its respect and protection;
- 2) Totally deny the possibility of conviction to the capital punishment within the framework of the vested right to life,

3) Specify the provisions on prohibition of torture and assure the concepts of «physical and spiritual integrity»;

4) Implement the standards of international conventions on prohibition of slavery and forced labor, human trafficking;

5) Improve the provisions associated with realization of the right to freedom and personal inviolability by reducing the maximum period of detention to forty-eight hours and securing the state compulsory compensation for moral and material harm to the detainee contrary to the provisions of Article 29 of the Constitution (Article 26 of the draft);

6) Recognize a wide range of children's rights: the right to protection and care, free expression of views, direct contact with both parents and the like;

7) Polish the provisions on freedom of thought, conscience and religion, as well as freedom of speech, prohibition of discrimination and many others;

Unfortunately, currently the provisions of the mentioned project have not been implemented. One of the main reasons why implementation of these amendments was delayed is as a complex domestic and international political, economic and social situation of our state which cannot contribute to complete realization of even recognized rules. Official statistics by the ECHR clearly reflects negative trends in recent years in our country. Despite the fact that the overall statistics on court decisions for the whole period of the mechanism existence (1959–2016) [5] allows estimating the position of Ukraine as negative, but not critical. The latest information on the number of unexamined applications is actually shocking; there are more than 18,000 unexamined claims against Ukraine as of 31 December 2016, representing 22.8 percent of all unexamined applications of the ECHR.

These dynamics is primarily explained by the following range of factors:

1) Annexation of the Autonomous Republic of Crimea by the Russian Federation, and as a result, inability of our state to ensure human and civil rights in the lost territories. This situation directly concerns the Russian Federation as a country that currently has its sovereignty over the mentioned territory. This fact includes not only

a case of Ukraine against Russia and the decision of the ECHR regarding Russia deterrence against any military action in regard to citizens of Ukraine in its territory [6], but also a number of cases on human rights violations against Russia and/or Ukraine;

2) Existence of a longstanding military conflict in the territory of Donetsk and Lugansk regions and its destabilizing influence on our state. Starting from the peculiarities of the territorial jurisdiction of the ECHR and taking into account the qualifications of Ukraine in regard to this conflict, it is easy to explain a fairly large number of applications against our state in this conflict. It is useful to remember all human rights violations that arise around this situation and those that are directly related to the rights of internally displaced persons. In addition, despite attempts to not participate in political discourses, the ECHR nevertheless took part in the solution of the case «Savchenko v. Russia» (50171/14) [7]. The situation is also complicated by a significant number of prisoners of war, as the rights of servicemen are guaranteed not only by the Constitution of Ukraine, but also by a number of international legal instruments;

3) Social, political and economic difficulties in the implementation of the recent reforms and directly related massive violations of the rights and freedoms enshrined in the Convention. This fact is not less significant in its scope. It can include, for example, the violations related to the so-called «lustration». At the end of 2016, the ECHR accepted the application of Protsenko I. O. [8] against Ukraine regarding the unlawfulness of his dismissal from the office in accordance with the Law of Ukraine «On Purification of the Power» of 16.09.2014. [9] The very fact of the application adoption allows us to assert that the provision of this Law may not fully correspond to the list of rights established by the Convention. It is not difficult to predict the growth in the number of such applications in the future and possible negative consequences for Ukraine.

Thus, an independent expert at the Ukrainian Helsinki Union, S. Kulitska, points out that «...the effect of one of the fundamental criteria for the success of any reform is significantly leveled, its value basis and the boundaries of implementation, which, in its turn,

affects the level of its effectiveness». In addition, the expert concludes that, despite some progress, the complex judicial, anti-corruption and law enforcement reforms in our country have not yet been properly implemented. This conclusion can be supported by the ECHR statistics for 2016 according to which among 73 decisions of the ECHR in Ukraine, 83 cases reveal violation of Articles 3.6 and 13 of the Convention (prohibition of torture, the right to a fair trial and the right to an effective remedy, respectively). One can support the thesis of the expert that any reforms in the state should be carried out in accordance with the provisions of the National Strategy for Human Rights [10].

It is also necessary to pay special attention to the problem of paying compensation to Ukraine under the decisions of the European Court of Human Rights. According to the ECHR report, in 2016 our state made timely payments in 20 cases, in 16 more cases payments were made after expiration of the allotted time. As of the end of 2016, there are no payments in 213 cases, in 166 cases the delay in payment exceeded six months. However, Ukraine still demonstrates an understanding of the need to ensure payment, as evidenced by the case of Agrocomplex v. Ukraine (Application No. 23465/03) [11]. This example illustrates that the payment of compensation to Ukraine is often understood as the actual financial responsibility of the Ukrainian people for imperfections, corruption and administrative dependence of national courts, which, given the amount of compensation, is unacceptable for a modern independent democratic state.

Considering this information in the context of Ukraine desire to join the European Union, it is possible to single out a range of problems.

Firstly, the existing situation in the state around human rights prevents our state from corresponding to the political part of the so-called Copenhagen criteria [12] (criteria for accession to the EU), and namely, the principles of democracy (inability to participate in political processes for HPE), the principles of the rule of law (problems with «lustration»); and, directly, human rights guaranteed by the Constitution and laws of Ukraine and ratified international treaties are

violated. As it has been already noted in this material, human rights are closely intertwined in all elements of the systems of a democratic state. All problems and problems that arise in a statesomeway affect the population living on its territory.

Secondly, there is a number of «latent» criteria for accession to the EU most of which in significant amounts are related to ensuring the principle of respect for human rights. Among them, the absence of territorial disputes and internal conflicts in the territory of the candidate state and the need to adopt the Statute of the International Criminal Court that will become possible in 2019 when the changes to the Constitution of Ukraine enter into force. Therefore, it is necessary to find in the shortest possible time any methods to effectively and peacefully resolve territorial disputes and settle the conflict in the Donbass region, because these factors will directly exclude the further movement of our state towards integration into the EU. This, in its turn, gives the Russian Federation certain levers of influence which must be eliminated.

Thirdly, the process of adaptation and harmonization of national legislation with the EU legislation (and implementation of the *acquis communautaire*) may cause certain warnings about the impact of such adaptation on certain human and civil rights. It is obvious that EU legislation is primarily aimed at improving the living standards of its citizens. However, despite this fact, it is necessary to understand that Ukraine economically, socially and politically may not be able to ensure some provisions; therefore, it is worth paying special attention to observance of human rights when implementing EU law norms. Such comprehensive and cardinal reforms in any state always lead to violation of the rights of certain population groups in one way or another. So, the state should take on additional responsibilities to monitor and enforce the rights of these groups.

It is worth adding that the prospect of joining the European Union also includes the need for mandatory accession to the Charter of the Fundamental Rights of the European Union (hereinafter, the Charter) that since the entry into force of the Lisbon Treaty has

become equivalent to the EU constituent treaties. According to Article 51, Paragraph 1 of the Charter, «the provisions of the Charter are addressed to the institutions and bodies of the European Union subject to the principle of subsidiarity, as well as to the member countries exclusively in cases where they apply the law of the European Union». [13] Therefore, in spite of a rather narrow scope of this instrument, it should be noted that it contains a much more «modern» and broad list of rights protected. It is clear that most such rights will arise only when the state implements EU law norms, and taking into account the uncertainty, the issue of Ukraine integration into the EU it is not a priority. Despite this, it is necessary to postpone consideration of this issue, since the system of the EU law sources is holistic, and the role of this document in it is one that cannot be ignored.

Summing up, one should address a somewhat general question about civil society in Ukraine and its connection with the understanding of human rights by different Ukrainian generations. In my opinion, nowadays there is a rather significant gap in the understanding of human rights between generations in our state. The positions of many Ukrainians formed under the influence of the Soviet Union ideology, were successfully characterized by Kolodiy A. M. as «Slavic stoicism». Prevalence of «the man for the state» ideology over «the state for the man» ideology exercised a significant influence on the current situation around human rights in independent Ukraine, and therefore such an ideology should be immediately rejected.

Nowadays our country continues to experience a tendency of separation of the constitutional and legislative regulation of human rights from their practical provision and protection. The list, essence and detail of rights are expanded and the mechanisms for their implementation by the state only lose effectiveness, as evidenced by the work of the European Court of Human Rights. The unstable economic and political situation reinforces these negative trends. It is necessary to understand that the implementation of the criteria for accession to the European Union must be inseparable. It is impossible to enforce one criterion implementation by neglecting the

other because they are interrelated. The implementation of the state policy on European integration of Ukraine should be a step-by-step controlled process. Otherwise, the negative impact of the European integration processes on our state may exceed the positive one.

Sources

1. Конституція УРСР 1978 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://goo.gl/3H4pmZ>.
2. Європейська конвенція про захист прав та основоположних свобод [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ukr.pdf.
3. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо захисту права особи на досудове провадження, розгляд справи судовим органом або виконавче провадження протягом розумного строку) [Електронний ресурс] : Проект закону України № 3665 від 28.01.2009. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=34272.
4. Helen Fenwick – Civil Liberties and Human Rights, Cavendish Publishing Limited, London, 2005. – P. 34–37.
5. Violation by Article and by States (1959–2016) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://goo.gl/o4zAkV>.
6. European Court of Human Rights extends time allowed for Russia's observations on admissibility of cases concerning Crimea and Eastern Ukraine [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://t.co/tTFwQPk6af>.
7. ECHR calls on captured Ukrainian pilot to end her hunger strike [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://europeancourt.ru/uploads/ECHR-calls-on-captured-Ukrainian-pilot-to-end-hunger-strike-RUS.pdf>.
8. Люстрацію скасують через ЄСПЛ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zib.com.ua/ua/126253-lyustraciyu_skasuyut_cherez_espl.html.
9. Про очищення влади [Електронний ресурс] : Закон України від 16.09.2014. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1682-18>.
10. Права людини в Україні. Перше півріччя 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://helsinki.org.ua/files/docs/1441698504.pdf>.
11. Справа «Агрокомплекс проти України» (Заява № 23465/03) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/974_973.
12. European Commission – Enlargement – Accession criteria [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://goo.gl/dm6Gk1>.

13. Charter of fundamental rights of the European Union [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf.

О. О. Петришин

**Роль Конституції в системі захисту прав людини
в контексті євроінтеграції України**

У статті розглянуто поточний стан у сфері прав людини в Україні в контексті європейської інтеграції. Деякі історичні аспекти, які вплинули на формування загальної системи прав людини і громадянина розглядаються здебільшого через сферу конституційного процесу в Україні. Проаналізовано практику Європейського суду з прав людини щодо України, а також найбільш сучасні проекти внесення змін, спрямовані на розширення і уточнення прав людини в Конституції України. На основі аналізу вказаних даних обґрунтовано існування значного числа заяв проти України і низький рівень платежів відповідно до рішень Європейського суду з прав людини. Виокремлено ряд питань, що потребують першочергового вирішення для забезпечення вступу України в Європейський Союз. Розглянуто проблему розриву між конституційним визнанням прав і свобод людини і функціонуванням реальних механізмів захисту таких прав у нашій країні. Обґрунтовано думку про те, що відмінність у розумінні прав людини різними поколіннями українців часто негативно впливає на загальний стан справ у цій галузі, в основному тому, що радянська спадщина, відображена в ідеології «людини для держави» досі преважує над ідеологією «держави для людини».

Ключові слова: права і свободи людини і громадянина, конституційний процес в Україні, ЄСПЛ, євроінтеграція, Європейський Союз, Україна.

О. А. Петришин

**Роль Конституции в системе защиты прав человека
в контексте евроинтеграции Украины**

В статье рассмотрено текущее состояние прав человека в Украине в контексте европейской интеграции. Некоторые исторические аспекты, которые повлияли на формирование общей системы прав человека и гражданина рассматриваются в основном через сферу конституционного процесса в Украине. Проанализирована практика Европейского суда по правам

человека по Украине, а также наиболее современные проекты внесения изменений, направленные на расширение и уточнение прав человека в Конституции Украины. На основании проведенного анализа указанных данных обосновано наличие значительного количества заявлений против Украины и низкого уровня выплат в соответствии с решениями Европейского суда по правам человека. Выделен ряд вопросов, требующих безотлагательного решения для обеспечения вступления Украины в Европейский Союз. Рассмотрена проблема «разрыва» между конституционным признанием прав и свобод человека и функционированием реальных механизмов защиты таких прав в нашей стране. Обосновано мнение о том, что различие в понимании прав человека разными поколениями украинцев часто негативно влияет на общее положение дел в этой области, в основном потому, что советское наследие, отраженное в идеологии «человека для государства» до сих пор превалирует над идеологией «государство для человека».

Ключевые слова: права и свободы человека и гражданина, конституционный процесс в Украине, ЕСПЧ, евроинтеграция, Европейский Союз, Украина.

УДК 327(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»

Місце незалежної української держави в геополітичних проектах С. Л. Рудницького

У статті розглянуті основні геополітичні ідеї відомого українського вченого С. Рудницького, які є важливішою складовою частиною української соціально-політичної думки першої половини ХХ ст., обґрунтовується їх актуальність у контексті внутрішньої та зовнішньої політики України. Автори аналізують геополітичну концепцію вченого про створення Балтійсько-Чорноморської федерації та її значення для визначення сучасних пріоритетів української держави.

Ключові слова: геополітика, С. Рудницький, суверенітет, незалежність, національна держава, право націй на самовизначення, федерація, націоналізм.

Проголошення незалежності, створення самостійної, суверенної держави поставило перед Україною цілий ряд проблем, від вирішення яких залежить майбутнє нашої країни. З'ясування

інтересів України, їх пріоритетність, умови та шляхи досягнення перспективних цілей дозволить державі знайти вихід з глибокої політичної, економічної, соціальної кризи, в якій опинилась країна, забезпечити її стратегічний і стабільний розвиток.

Проблеми посилення державності, виявлення основних векторів внутрішньої та зовнішньої політики, визначення місця України у світовому просторі стають пріоритетними як для політиків, так і для науковців. У зв'язку з цим актуальним і сьогодні залишається звернення до наукових праць видатних українських вчених М. Грушевського, В. Липинського, С. Рудницького, Ю. Липи тощо. У політико-географічних дослідженнях цих, і не тільки цих вчених, аналізується геополітичний світовий устрій, місце в ньому України, перспективи розвитку української державності. Вершиною українського політико-географічного і геополітичного аналізу в першій половині ХХ ст. стали праці відомого українського географа С. Рудницького.

Степан Львович Рудницький (1877–1937) – професор, доктор наук, академік, вчений європейського та світового рівня. Він є автором понад 150 наукових праць, присвячених не тільки проблемам географії, але і проблемам історії України, астрофізики, геології, політології, етнографії. Як зазначає професор О. І. Шаблій, що за останні сімдесят років «докорінно змінилась історична обстановка... на питання “бути чи не бути самостійній Україні” дано однозначну відповідь “бути”, думки С. Рудницького, висловлені ним... в працях з проблем українознавства, не втратили своєї актуальності і в нашу доленосну для України епоху» [1, с. 5].

Праці С. Л. Рудницького «Україна: земля і народ» (1916), «Україна з політично-географічного становища» (1916), «Україна – наш рідний край» (1917), «Україна і великодержави» (1920), «Політична географія України», а також роботи «Українська справа зі становища політичної географії» (1923), «Огляд національної території України», «До основ українського націоналізму» та «Галичина та соборна Україна», які були опубліковані у 1994 р. у Львові під загальною назвою «Чому ми хочемо самостійної України».

Праці С. Л. Рудницького мають і сьогодні актуальне значення для формування національної ідентичності українського народу, усвідомлення їм своєї ролі і місця в загальноєвропейському процесі демократичних змін. Вчений ставив своєю метою проінформувати світ про українські проблеми. На його думку, утворення української держави, вирішення її проблем: національних, політичних, економічних, територіальних, в інтересах усіх країн Західної Європи і світу. І в своїх працях С. Рудницький це доказує.

Ще на початку ХХ ст. вчений довів, що Україна має усі умови стати не лише великою державою Європи, а й цілого світу, тому що українці – це давній народ з самобутньою історією, культурою, мовою, територією. І те, що він не має своєї державності є «ганебна пляма на тілі всього роду людського». У своїй праці «Чому ми хочемо самостійної України» Степан Львович Рудницький обґрунтовує право українського народу на власну самостійність, тому що тільки так український народ може стати свідомою, модерною, культурною нацією та розвинути всі великі засоби рідної землі. «Для всіх українців повинна бути цілковита державна самостійність України одинокою наконечною ціллю... Бо самостійність і тільки самостійність зробить українців правдивими господарями на Україні» [2, с. 89].

Таким чином, на думку С. Рудницького, ціллю українського народу повинна бути державна самостійність України, ні автономія, ні федеративна частина не зможуть створити необхідних умов для національного та суспільно-політичного розвитку. Вчений стверджував, що народи, які живуть між українцями, мають право на вільний розвиток, але володіти Україною мають право тільки українці.

Серед таких фундаментальних принципів побудови держави як принцип єдинокоролівства, що був реалізований у Австро-Угорщині, Росії; класовий принцип, який став основним при формуванні Радянського Союзу, С. Рудницький виділяє національний принцип, який, на його думку, буде визначальним у державному будівництві. Висуваючи на перше місце саме національний принцип, вчений вважав, що усі інші принципи

державотворення суперечать загально визнаному положенню про право націй на самовизначення. Ідея пріоритетності національного принципу при формуванні держав нової Європи проходить через усі політико-географічні праці С. Рудницького. Вчений постійно наголошував на тимчасовості багатонаціональних імперій, передбачав їхній майбутній розпад.

На основі аналізу політико-географічного розвитку та політичного життя Європи і світу вчений доходить висновку, що тільки національні держави мають майбутнє, світова політика повинна сприяти створенню національних держав. «...часи мозайкових національно мішаних держав, бодай у Європі, навіки пропали. Такі мозайкові держави є або цілком неспосібні до життя, або можуть тільки коротко (на історичну міру) вдержатися при житті. При своїх розвалах спричиняють такі мозайкові держави все і всюди небезпечні історичні катастрофи. Ці катастрофи – це не тільки великі війни... Ще небезпечніші є заколоти в політичній рівновазі державної системи всеї землі. Бо ці заколоти багато довше тривають, як війни, й ведуть за собою цілі рої конфліктів». І далі Степан Рудницький робить висновок: «Тому-то тільки національним державам належить будучина. Модерна світова політика повинна підпирати творення виключно національних держав. Цього вчить досвід останніх століть, десятиліть, ба й років» [3, с. 140].

Стосовно української перспективи С. Л. Рудницький стояв на позиціях української національної державності. Це питання він розглядав у європейському контексті: «Утворення української національної держави в етнографічних границях є одним способом, щоб запобігти заколотам і конфліктам у південно-східному куті Європи, так важному для світового господарства й для світової політики. Без національної Української держави доживемо в найкоротшому часі нових тяжких воєнних і революційних катастроф!» [3, с. 145].

У праці «Українська справа зі становища політичної географії» на підставі аналізу історичного розвитку українських земель та впливу на нього їх географічного положення С. Рудницький стверджує, що позитивне вирішення українського

питання, тобто утворення української національної держави в етнографічних межах, є розв'язанням останнього великого національного питання в Європі. «Коли поляки, чехи, югослав'яне дістали свої національні держави, то є справою елементарного почуття справедливості, щоб українці, численніші, як усі ті народи разом узяті, що мають більшу від тамтих усіх разом територію й культурою ніяк не нижчі, теж дістали свою національну державність. Велике слово “самовизначення всіх народів” мусить відноситися також і до українців» [3, с. 142].

Без створення власної держави нація не зможе вирішити соціально-економічні, національно-політичні та інтелектуальні проблеми. Відсутність незалежної, демократичної національної держави створює умови для політичного, економічного та культурного поневолення одних народів іншими. При таких спотворених умовах гідний і чесний представник українського народу не має перспектив для свого розвитку і повинен зникати. Тільки вільний народ може мати свою національну школу, яка виховує патріотів рідного краю, творить духовну й матеріальну основу їхнього гаразду. Народ, що підкорюється іншому народу, має чужу школу, яка не сприяє його духовному розвитку.

Основна причина того, що український народ не зміг відстояти своєї незалежності, на думку С. Рудницького, у слабкій загальній освіті української інтелігенції та у відсутності у неї здорової національної свідомості. Інтелігенція, що формувалася на бездержавних традиціях, нездатна була виконати функції державної самоорганізації. Актуальніше сьогодні звучать слова вченого: «Поки що ще не видно, щоби українська інтелігенція починала бодай призадумуватись над дійсними причинами цих страшних невдач (він мав на увазі події 1918–1919 років), тих величезних небезпек, що загрожують під цю пору вже не тільки української державності, але й самому існуванню українського народу. Завзята “війна всіх проти всіх” триває з незмінною завзятістю дотепер. Вона доказує, що всі бачать, що все йшло і йде щось “не так”, як повинно було й повинно йти. Та всі ми обмежуємося на тім, що шукаємо чиновників, обкидаємо їх лайками, спихаємо вину з себе на других. Всі українські партії

і псевдо партії крутяться й досі в божевільному вихрі воєнного танцю й атакують одні других з безмежною ненавистю...» [4, с. 273]. Далі він продовжує: «В кого рідний край – тільки мрачне теоретичне поняття, той ніколи не потрапить служити як слід рідному народові» [4, с. 296].

Вихід з даного становища С. Рудницький бачить у тому, щоби підняти рівень освіти української інтелігенції та підвищити національну свідомість народу. Для вирішення цих завдань перш за все потрібно з'ясувати та пояснити суть українського націоналізму. У своїй праці «До основ українського націоналізму» вчений дає визначення націоналізму: «Націоналізм – це спрямування думок, слів чи діл одиниці чи гурту в той напрямок, у якому йде надійний, корисний розвиток нації, до котрої дана одиниця чи гурт належить» [4, с. 276]. На думку автора, саме націоналізм є світоглядною та організаційно-практичною основою розвитку кожного народу, – не лише українського. Здоровий модерний націоналізм він протиставляє міщанському (шароварному) націоналізму, шовінізму та універсалізму (до яких відносить марксистський фундаменталізм). Модерний націоналізм вказуватиме народам, як найкраще їм жити, щоб бути здоровими, сильними та довговічними [4, с. 283]. Метою українського новітнього націоналізму С. Рудницький вважає «поставлення й укріплення Української національної держави на всіх землях, що суцільно заселені українським народом» [4, с. 330–331]. Актуально для українців і сьогодні звучать слова С. Рудницького, що «...дійсний новітній націоналізм – це не партійна справа, зрозуміти, що національно повинні думати й стреміти всі українці, без різниці партій: від анархістів і комуністів до крайніх правих» [4, с. 346].

Майбутній політичний лад України С. Рудницький бачить як демократичну республіку з сильним центральним урядом і самоврядними громадами і землями. Українська земля велика, багата, вона розташована вигідно, а український народ здібний, здоровий та має такі цінні завдатки, що перед ним відчиняються величезні можливості в майбутньому. Степан Рудницький

вважав, що Україна як національна держава має власні історичні традиції, характерним для неї буде республіканський устрій, своєрідна федерація автономних українських земель. «Форма цієї держави повинна бути республікансько-демократична й опиратись на тісні федерації автономних, по суті поодиноких, українських земель», — писав вчений [4, с. 331].

Протягом своєї історії український народ завжди тягнувся до чорноморського та балтійського регіонів, тому, на думку вченого, в інтересах української держави відродити таке становище. Вчений висуває ідею створення Балтійсько-Понтійської федерації (Балтійсько-Чорноморської), до складу якої мали увійти Фінляндія, Естонія, Латвія, Литва, Білорусь і Україна [5]. С. Рудницький вважав, що новостворені держави (мова йде про Фінляндію, країни Балтії, які одержали незалежність після Жовтневої революції 1917 р.) націлені проти Росії та її агресивної політики. Побоювання російської експансії зближує їх з Україною, до якої вони найбільш дружно відносяться [6]. Вчений розраховував, що в цих молодих державах зароджуються федеративні думки. І ці думки зростають та «кристалізуються». Створення такої федерації, до якої вони би увійшли, стає ціллю впливових кругів цих держав. На жаль, жодних доказів своїх стверджень вчений не доводить. На наш погляд, ці думки вченого не мали під собою об'єктивних реалій. Новостворені держави тільки одержали власну незалежність і створювати нове об'єднання навряд чи бажали.

До цієї федерації С. Рудницький не включає Польщу та Росію. На його думку, «латиші, литовці, білорусини, українці бояться політичних і національних небезпек з боку польського імперіалізму». Крім того Польща є «середньоевропейським краєм, котрого культура пішла середньо — європейськими стежками...» [3, с. 154]. Що стосується Росії, то в неї панувала деспотична форма влади, яка не може бути сприйнята Україною.

Нові держави протиставляють себе централістичній Росії та імперіалістичній Польщі, під владою яких вони знаходились багато часу. Таке побоювання повинно зближувати зазначені

держави з Україною і в кінцевому підсумку навіть привести до формування «Балтійсько-Понтійської» федерації. Країни, що увійдуть до федерації, мають спільну основу для економічного, соціального, політичного та культурного розвитку. Усі вони мають не вигідне геополітичне становище, тому постійно використовуються у політичних іграх інших країн. Ядром федерації мала б стати Україна як найбільша серед названих держав за територією та населенням. Така федерація сприяла б виживанню цих держав, стала би бар'єром проти експансії російського імперіалізму у Середню і Західну Європу.

Важливою складовою політичного життя України, на думку вченого, є її географічне положення [7]. Чорноморський статус українських територій дозволяє їм зв'язати Західну Європу і Азію. Цей шлях буде найкоротшим та найлегшим, що матиме величезне значення для усіх держав та економічних областей Європи.

Створення Балтійсько-Чорноморської федерації не є кінцевою метою чорноморської орієнтації України. Це проміжна ланка у реалізації більш далекосяжного плану. С. Рудницький вважав, що необхідно створити комплексну систему комунікацій, об'єднав сухопутні та морські шляхи, що дозволить з'єднати Європу і Середню Азію за рахунок сполучення Чорного і Каспійського морів з метою відчинення Передньої Азії Європі. За умови такого сполучення Україна починає забезпечувати зв'язок між Європою і Середньою Азією в обхід Росії через Україну як свою «найважливішу державу».

В результаті реалізації такого плану в орбіту чорноморської орієнтації України втягуються середньоазіатські країни, що дозволяє перетворити Україну у «найвагомішу одиницю» комунікацій між ними і Європою. Успіх подібного плану багато в чому залежить від економічної підтримки західних країн, які мають значні інтереси в Передній Азії. Все це дозволить Україні використати усі переваги свого географічного положення та «виштовхнути» Росію з перехрестя світових комунікацій, зокрема із системи сполучення між Європою і Азією. На думку вченого,

Росія небезпечна європейським країнам тому, що володіє Україною. Треба так поставити самостійну Україну, так захистити її, щоби Україна мала зі свого вигідного «географічного положення тільки користь, а не шкоду» [2, с. 81]. «Лиш через посідання України має Росія доступ до Чорного моря, а через те — до Балкану, Царгороду і Дарданелів. Лиш через посідання України може Росія грозити загладою Туреччині, посягати через Кавказ по Малу Азію і Персію та глядати безпосереднього доступу до Середземного моря й Індійського океану» [2, с. 80]. Українська держава мусила бути поважною перепорою для експансивної політики Росії... ось де причина російської політики проти українців.

Отже, обґрунтування чорноморської орієнтації у С. Рудницького становить невід'ємну складову його політико-географічної системи [7]. Чорноморська орієнтація України, на його погляд, перш за все має величезне значення для самої України, тому що забезпечує підтримку західноєвропейських країн, економічну співпрацю з ними. Україна стверджує себе як транзитна держава, яка бере участь у розвитку східно-західних світових шляхів. По-друге, країни Європи зацікавлені в усуненні Росії від системи цих шляхів. Чорноморська орієнтація, на думку С. Рудницького, найбільш повно враховує статус України як транзитної держави, що відіграє роль «головного осередку європеїзації Передньої і Центральної Азії» внаслідок забезпечення найкоротшого сполучення між ними та західним світом. Така орієнтація гарантує українському народу існування серед європейських народів як «самостійної одиниці», народу, який має свої історичні традиції та власну культуру.

Таким чином, С. Рудницький розглядає проблему самовизначення України з двох сторін: з одного боку — українські національні інтереси, з другого — геополітичні інтереси європейських країн, які б отримали політичні та економічні вигоди від створення самостійної української держави, завдяки якій встановився зв'язок між Сходом і Заходом, між Півднем і Північчю. Неприйнятними є його позиції про роль України як «буфера»

між Росією і західними державами, тому що враховує перш за все не інтереси України, а західних держав, та те, що вигідне географічне розташування України буде сприяти прагненню західноєвропейських держав вирвати Україну з-під російського володіння та самим набрати впливу на Україні.

Отже, можна зробити висновок, що геополітичні ідеї С. Рудницького, видатного українського вченого стали важливою складовою української суспільно-політичної думки першої половини ХХ ст. Вони набули особливої актуальності на сучасному етапі розвитку української держави. Це стосується його ідей створення самостійної національної української держави, яка займе гідне місце серед західноєвропейських країн. Наукові пропозиції вченого є цікавими й для сучасних дослідників, що займаються проблемами державотворення, бо дають наукове розуміння причин, шляхів, чинників успішного процесу становлення, зміцнення і розвитку української самостійної держави.

Список використаних джерел

1. Шаблій О. І. Передмова / О. І. Шаблій // Рудницький С. Л. Чому ми хочемо самостійної України? / упоряд., передмова О. І. Шаблій. – Львів : Світ, 1994. – 416 с.
2. Рудницький С. Л. Чому ми хочемо самостійної України / С. Л. Рудницький // Рудницький С. Л. Чому ми хочемо самостійної України? – Львів : Світ, 1994. – С. 36–92.
3. Рудницький С. Л. Українська справа зі становища політичної географії / С. Л. Рудницький // Рудницький С. Л. Чому ми хочемо самостійної України? – Львів : Світ, 1994. – С. 94–208.
4. Рудницький С. Л. До основ українського націоналізму / С. Л. Рудницький // Рудницький С. Л. Чому ми хочемо самостійної України? – Львів : Світ, 1994. – С. 271–348.
5. Яковюк І. В. Балто-Чорноморський союз: аналіз досвіду поглиблення військово-політичного співробітництва на початку ХХ ст. / І. В. Яковюк // Актуальні проблеми сучасного міжнародного права : зб. наук. ст. за матеріалами ІІ Харк. міжнар.-прав. читань, Харків, 21 листоп. 2016 р. : у 2 ч. – Харків, 2016. – Ч. 1. – С. 26–35.
6. Рудницький С. Україна, Польща і Литва з військово-географічного погляду / С. Рудницький // Діло (Львів). – 1914. – 10 серп.; 11 серп., 13 серп.
7. Рудницький С. Українська справа зі становища політичної географії / С. Рудницький. – Берлін : Укр. слово, 1923. – 288 с.

М. Г. Окладная, Л. В. Первалова

**Место независимого украинского государства
в геополитических проектах С. Л. Рудницкого**

В статье рассмотрены основные геополитические идеи известного украинского ученого С. Рудницкого, являющиеся важнейшей составляющей частью украинской социально-политической мысли первой половины XX ст., обосновывается их актуальность в контексте внутренней и внешней политики Украины. Авторы анализируют геополитическую концепцию ученого о создании Балтийско-Черноморской федерации и ее значение для определения современных приоритетов украинского государства.

Ключевые слова: геополитика, С. Рудницкий, суверенитет, независимость, национальное государство, право наций на самоопределение, федерация, национализм.

M. Okladna, L. Perevalova

**The place of the independent Ukrainian state
in the geopolitical projects of S. L. Rudnitsky**

The article is devoted to the geopolitical ideas of famous ukrainian scientist Stepan Rudnitsky. His scientific activity on problems of geography, history, political science, ethnography are relevant today for formation of national identity of Ukrainians, consciousness of its role and place in European process of democratic transformation. In his work, the scientist informed the world about Ukrainian problems, in the solution of which must be involved all countries of Western Europe and the world. The events of recent years confirmed relevance of his ideas, which he shared with us in the beginning of XX century.

In the article authors analyze geopolitical concepts of Ukrainian scientist, justify relevance of his ideas, which deals with domestic and foreign policy of Ukraine.

The ideas of S. Rudnitsky about independence of Ukraine and formation of national government are relevant today. Considering fundamental principles of construction of government, such as principle of autocracy, principle of class, the scientist concludes, that all of them contradict the rights of nations to self determination. Only national principle will be determining in construction of government in the future. The ideas of S. Rudnitsky about fragility of multinational

empires, priority of national principle in construction of governments of new Europe, found its approval in the end of XX century. The collapse of the Soviet Union, the collapse of Yugoslavia, the collapse of Czechoslovakia, the unification of Germany were approval of the properly of his ideas.

In the article authors analyze geopolitical concepts of S. Rudnitsky about creation The Baltic-Black sea federation. The scientist thought, that Finland, Latvia, Lithuania, which gained independence after the October revolution 1917, also Belarus and Ukraine would create such federation. In his opinion, all these countries has common base for economic, social, political and cultural development. In today's world these countries take unprofitable geopolitical place, so they are always used in political games of other countries. The heart of such federation must be Ukraine, as the country with the biggest territory and population. The Baltic-Black sea federation would contribute the survival of these governments, would be a barrier against expansion of Russian imperialism.

According to the authors, the ideas of scientist did not have any objective realities. The governments, which have just gained independence, wouldn't create new association.

The authors conclude, that scientific ideas of Ukrainian scientist give opportunity to modern researchers to understand reasons, ways and factors of successful process of establishment, consolidation, development of Ukrainian independent government. Geopolitical ideas of S. Rudnitsky are one of the most important part of Ukrainian social- political idea in the beginning of XX century.

Keywords: *geopolitics, S. Rudnitsky, sovereignty, independence, national government, the right of nations to self-determination, federation, nationalism.*

УДК 342.533(477)

Н. С. Погребняк, старший науковий співробітник НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України

Структура і порядок формування Апарату Верховної Ради України

У статті автор виявляє проблеми внутрішньої організаційної будови Апарату Верховної Ради України і пропонує шляхи їх розв'язання. Проведений аналіз дозволив виявити особливості структурування апарату законодавчого органу України, встановити закономірність залежності структури від такого компонента статусу апарату парламенту, як його функції, виявити тенденцію необхідності удосконалення парламентської служби як окремого субінституту інституту парламентаризму.

Ключові слова: структура Апарату Верховної Ради України, порядок формування Апарату Верховної Ради України, парламент, конституційно-правовий статус Апарату Верховної Ради України.

Однією з умов структурування будь-якої інституції публічної влади є відповідність внутрішньої організаційної будови функціям. Апарат Верховної Ради України (далі – Апарат) є відносно самостійним елементом у загальній організаційній будові єдиного законодавчого органу України. Звідси слідує, що будова Апарату має обумовлюватися як його основними напрямками, так і функціями парламенту. На сьогоднішній день структура

Апарату є розгалуженою. Включає 18 самостійних структурних підрозділів. Функції Апарату суперечливо означені в Положенні «Про Апарат Верховної Ради України» [1] та Законі України «Про Регламент Верховної Ради України» [2]. Серед недоліків структури: відсутність єдиних критеріїв утворення самостійних структурних підрозділів; відсутність окремих структурних підрозділів, типових для багатьох європейських країн; невизначеність місця секретаріатів коаліції та опозиції [3, с. 48–50]; фактична відсутність структурування секретаріатів комітетів на відділи і служби та ін. [4, с. 119].

Проблемі структурування і порядку формування Апарату присвячені праці теретиків-правознавців та практиків у сфері державного управління: Л. Антошук, А. Георгіци, І. Джиджори, В. Журавського, О. Литвина, Д. Негреши, С. Саса, М. Парамової, Д. Підлісного, М. Развадовської, О. Чабаненко, Д. Ковриженка та ін. Питання структурування Верховної Ради (ВР), її Апарату частково вирішені і на монографічному та дисертаційному рівні. У Верховній Раді України проведено ряд семінарів і тренінгів щодо удосконалення ефективності роботи як Верховної Ради України, так і її Апарату. Однак і досі нормативно залишається невирішеною проблема структурування допоміжної інституції вітчизняного парламенту.

Метою цієї наукової статті є з'ясування порядку формування допоміжної інституції вітчизняного парламенту, надання рекомендацій у вирішенні невідповідності практичних питань теоретичним питанням організації і діяльності Апарату.

Порядок формування Апарату закріплено на конституційному (п. 35 ч. 1 ст. 85 Конституції України) та законодавчому рівні (статті 7, 8 Закону [2]). Підставою організації діяльності Апарату є і Положення про Апарат, що має затверджуватися постановою Верховної Ради (ч. 3 ст. 7 Закону [2]). Натомість положення на сьогодні затверджене розпорядженням Голови ВР [1].

Елементами структури Апарату відповідно до Постанови Верховної Ради України «Про структуру Апарату Верховної Ради України» [5] є: керівництво Апарату (Керівник Апарату;

його перший заступник – керуючий справами та заступники; керівники структурних підрозділів Апарату, їх заступники); Секретаріати Голови ВР, його Першого заступника та заступника; секретаріати комітетів, депутатських фракцій та депутатських груп – парламент VIII скликання обслуговують відповідно 27 та шість секретаріатів комітетів і фракцій (на два комітети менше у порівнянні з попереднім скликанням та на одну фракцію більше у порівнянні з попереднім скликанням); чотири головних управління – науково-експертне; юридичне; документального забезпечення; організаційне; шість управлінь – інформаційне; комп'ютеризованих систем; по зв'язках з місцевими органами влади і органами місцевого самоврядування; забезпечення міжпарламентських зв'язків; кадрів; Управління справами; чотири відділи – у зв'язках з органами правосуддя; контролю; з питань звернень громадян; Перший відділ; один сектор – з мобілізаційної роботи. До структури Апарату також можна віднести Секретаріат Спеціальної контрольної комісії Верховної Ради України з питань приватизації.

Самостійні структурні підрозділи Апарату включають підзвітні їм підрозділи: приймальні, управління, відділи, сектори, групи. Наприклад, до складу Головного управління документального забезпечення станом на 12 березня 2017 р. входить: керівник управління, 10 заступників керівника управління – керівники управлінь та завідувачі відділів (один перший заступник та три заступники – керівники управлінь, шість заступників – завідувачів відділів), вісім завідувачів відділів. Взагалі Апарат включає 113 найменувань посад: керівник Апарату, його перший заступник та заступники, прес-секретар та помічник Голови Верховної Ради, перший помічник Голови ВР, керівники управлінь та їх перші заступники і заступники, керівники управлінь та завідувачі відділів у складі головних управлінь, завідувачі відділів у складі управління та їх заступники, завідувачі секретаріатів комітетів та їх заступники, завідувачі сектору та завідувач самостійної групи, керівник Секретаріату Голови ВР, завідувач відділу Секретаріату Голови ВР та завідувачі секретаріатів заступників Голови ВР, завідувачі канцелярій заступників Голови

ВР, головні консультанти, головні наукові та старші наукові консультанти, позаштатні консультанти, головні та провідні спеціалісти, старші консультанти та консультанти, радники Голови ВР та його заступників, радники Керівника Апарату, перший заступник керівника Апарату – керуючий справами, заступник Керуючого справами – завідувач відділу бухгалтерського обліку, фінансування та планування, заступник Керівника Апарату – керівник головного організаційного управління, помічники-консультанти народного депутата України, завідувачі секретаріатів фракцій та їх Перші заступники та заступники, керівник Прес-служби та ін.

Відповідно до ст. 92 Закону України «Про державну службу» [6] посади прес-секретаря та помічників Голови ВР, посади працівників секретаріатів Голови ВР, його Першого заступника та заступника, помічників-консультантів народних депутатів України належать до посад патронатної служби. Тому їх трудові відносини з ними є строковими, оскільки працівник патронатної служби призначається на посаду на строк повноважень відповідної обраної парламентом або населенням особи. Трудові відносини з означеними працівниками припиняються в день припинення повноважень Голови ВР, народного депутата України. Акт про звільнення приймається керівником державної служби Апарату. Час роботи на посадах патронатної служби зараховується до стажу державної служби, але за умови, що до призначення на посаду патронатної служби особа перебувала на державній службі та після звільнення з посади патронатної служби повернулася на державну службу.

Граничну чисельність кожного зі структурного підрозділу Апарату та його структуру визначає Голова ВР за поданням Керівника Апарату. При цьому спікер виходить з нормативно затвердженої гранично облікової чисельності Апарату (1115 штатних одиниць). Слід розрізняти поняття «гранична облікова чисельність» як початкова облікова межа та облікова кількість штатних працівників, яка, як правило, є вищою за нормативно визначену граничну чисельність. Гранична облікова кількість визначена нормативно [1]. Облікова кількість штатних праців-

ників станом на 31 грудня 2013 р. склала 1542 особи. Остання включає не тільки державних службовців Апарату, а й депутатів Верховної Ради, які не є працівниками Апарату [7]. Загальна чисельність працівників установ та організацій, підвідомчих Управлінню справами Апарату, налічує 2887 осіб, що вдвічі більше, ніж чисельність Апарату [8, с. 18]. Виходячи з граничної норми помічників-консультантів народних депутатів України, прикріплених для кадрового і фінансового обслуговування до Апарату, загальна кількість їх залежно від волевиявлення парламентарія може рівнятися 1800 особам (4 x 450). Отже, загальна чисельність забезпечуючого персоналу складає близько 6229 осіб.

Керівник Апарату призначається та звільняється законодавчим органом за поданням Голови Верховної Ради та відповідно до ч. 2 ст. 91 Закону України «Про державну службу» [6] за пропозицією Комісії з питань вищого корпусу державної служби за результатами конкурсного відбору. Його перших заступників і заступників призначає і звільняє Голова ВР. Керівники структурних підрозділів Апарату, їх заступники, інші працівники Апарату призначаються і звільняються відповідно до Порядку добору, прийняття на роботу, переведення на іншу посаду, продовження терміну перебування на державній службі, застосування дисциплінарних стягнень та звільнення з роботи працівників Апарату Верховної Ради України, затвердженого розпорядженням Голови Верховної Ради України від 30 жовтня 2003 р. № 1137. Голова ВР також затверджує структуру і штатний розпис секретаріату комітету за поданням комітету в межах граничної чисельності Апарату [9], секретаріату депутатської фракції [10], чисельність їх працівників. Структура секретаріатів комітетів Верховної Ради є вертикальною, може бути дво- чи трирівневою – у складі секретаріату комітету можуть утворюватися відділи і служби (ст. 55 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» [11]). Керівник секретаріату комітету та його заступник (заступники) призначаються та звільняються розпорядженням Голови ВР за поданням комітету та за пого-

дженням з Керівником Апарату. Керівники відділів та служб, інші працівники секретаріату комітету призначаються (звільняються) Керівником Апарату за поданням комітету.

До структури Апарату слід віднести і Постійного представника Верховної Ради у Конституційному Суді України. Специфіка його статусу визначається порядком заміщення ним посади [12]. Постійний представник призначається Верховною Радою за поданням Голови ВР на термін скликання парламенту і виконує свої функції до призначення нового постійного представника на першій сесії парламенту нового скликання. У той же час, за посадою він є працівником одного з постійно діючих структурних підрозділів Апарату – Відділу зв'язків з органами правосуддя.

Окремим елементом у структурі Апарату згідно з постановою Президії Верховної Ради України від 7 жовтня 1994 р. № 150/94-ПВ є Інститут законодавства Верховної Ради України. Діяльність Верховної Ради забезпечує і Національна Парламентська бібліотека України. Самостійним госпрозрахунковим підрозділом парламенту є і Видавництво Верховної Ради (Парламентське видавництво). Нормативно чітко означено необхідність вирішення питання про функціонування Інституту законодавства Верховної Ради як самостійного підрозділу при ВР. Тому існуюча в науці дискусія щодо належності зазначених підрозділів до структури Апарату, на нашу думку, має вирішуватися на користь віднесення їх до самостійних структурних підрозділів ВР, у зв'язку з чим Верховна Рада прийняла ряд постанов, що регламентують їх статус. Однак і в них відсутня чіткість віднесення їх до структури Апарату. Вищеозначеною постановою Верховної Ради, якою затверджена структура Апарату, досліджувані структурні підрозділи не віднесені до структури Апарату. Тому нормативно-правові акти стосовно цього питання все ще потребують уточнення.

Журнал «Віче» також є структурним елементом Апарату. Інтереси засновника газети «Голос України» в частині фінансового та матеріально-технічного забезпечення представляє Управління справами Верховної Ради. На баланс Управління

справами перебуває низка адміністративних об'єктів [13, с. 164; 14, с. 168].

У структурі Апарату відсутнє дослідницьке управління. Теоретики-практики пропонують поєднати функції Бібліотеки Верховної Ради та її експертно-аналітичних управлінь в одному дослідницькому підрозділі [15, с. 28]. На нашу думку, створення такої інституції на її базі можливе за умови визначення обов'язкових освітніх кваліфікаційних вимог, яким повинні відповідати кадрові працівники бібліотеки. Враховуючи, що Інститут законодавства вивчає досвід роботи зарубіжних країн, доцільно дослідницьке управління створити на базі Інституту законодавства Верховної Ради України, консолідувавши його з відповідними підрозділами Апарату.

Осучаснення структури Апарату потребує вирішення порушених нами на дисертаційному рівні таких питань.

1. Закріплення в Положенні про Апарат, постанові про структуру Апарату принципу формування самостійних структурних підрозділів на основі функціонального призначення з включенням до їх складу у порядку підпорядкування структурних підрозділів нижчого рівня.

2. Реорганізації (злиття, приєднання, виділення) окремих самостійних структурних утворень парламентського апарату на основі розмежування функцій між самостійними структурними підрозділами з метою усунення їх дублювання. Прийнятним варіантом такої реорганізації може бути, зокрема: а) реорганізація Управління комп'ютеризованих систем та Інформаційного управління в Головне управління інформаційного та комп'ютерно-технологічного забезпечення; Головного науково-експертного управління в Головне управління експертного забезпечення; Управління по зв'язках з місцевими органами влади і органами місцевого самоврядування, Відділу зв'язків з органами правосуддя, Управління забезпечення міжпарламентських зв'язків, Відділу з питань звернень громадян у новостворене Головне управління комунікаційних зв'язків; б) закріплення за новоутвореним Управлінням контролю (нині – Відділ контролю) здійснення контрольної функції;

в) виділення Відділу інформаційно-бібліотечного забезпечення зі складу Інформаційного управління і приєднання його до Інституту законодавства Верховної Ради України, на базі якого та Парламентської бібліотеки, інших підрозділів Апарату і служб парламенту утворити Головне аналітично-дослідницьке управління; г) приєднання Першого відділу до Головного управління документального забезпечення.

3. Утворення у структурі Апарату з метою досягнення її цілісності підрозділів, які б спеціалізувалися на здійсненні контрольної діяльності по забезпеченню основ функціонування Верховної Ради (наприклад, Відділ фінансового аудиту надходження та видатків на утримання Верховної Ради); незалежного аналітичного забезпечення парламенту (Головне аналітично-дослідницьке управління); моніторингу прийнятих законів.

Перспективою подальших наукових досліджень може бути питання щодо можливості врегулювання статусу парламентської служби окремим законом.

Список використаних джерел

1. Положення про Апарат Верховної Ради України [Електронний ресурс] / Про затвердження положення про Апарат Верховної Ради України : Розпорядження Голови Верховної Ради України № 769 від 25 серп. 2011 р. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/769/11-%D1%80%D0%B3>.
2. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України № 1861-VI від 10 лют. 2010 р. : за станом на 5 січ. 2017 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2010. – № 14–15, 16–17. – Ст. 133.
3. Чабаненко О. Діяльність парламентського апарату: проблеми та шляхи підвищення ефективності / О. Чабаненко, Д. Ковриженко, А. Євгенєва, Н. Колодяжна [та ін.] // Часопис Парламент. – 2009. – № 1. – С. 48–56.
4. Погребняк Н. С. Конституційно-правовий статус Апарату Верховної Ради України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Погребняк Наталя Сергіївна. – Харків : [б. в.], 2014. – 240 с.
5. Про структуру апарату Верховної Ради України [Електронний ресурс] : постанова Верхов. Ради України від 20 квіт. 2000 р. № 1678-III. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1678-14>.

6. Про державну службу : Закон України від 10 груд. 2015 р. № 889-VIII : за станом на 5 січ. 2017 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2016. – № 4. – Ст. 43.
7. Звіт про кількість працівників, їхній якісний склад та професійне навчання за 2013 рік : Державне статистичне спостереження : Форма № 6 – ПВ (річна) / Лист Керівника управління кадрів Апарату Верховної Ради України В. Максим'яка за № 20-5/238 від 29.01.2014 р. [Із власних матеріалів].
8. Сас С. Заходи щодо вдосконалення роботи Апарату Верховної Ради України по забезпеченню діяльності Верховної Ради України та її органів / С. Сас // Шляхи вдосконалення роботи Апарату Верховної Ради України – пріоритетні кроки : матеріали семінару у Верхов. Раді України (Київ, 23 листоп. 2010 р.) : Інформ. вид. / Комітет з питань Регламенту, депутатської етики та забезпечення діяльності Верхов. Ради України, Програма сприяння Парламенту України П, Вестмінстерська фундація за демократію. – Київ, 2010. – С. 16–25.
9. Положення про Секретаріат комітету Верховної Ради України [Електронний ресурс] / Розпорядження Голови Верховної Ради України за № 305 від 22 лют. 2008 р. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/305/08-%D1%80%D0%B3>.
10. Положення про секретаріат депутатської фракції у Верховній Раді України [Електронний ресурс] / Розпорядження Голови Верховної Ради України за № 304 від 22 лют. 2008 р. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/304/08-%D1%80%D0%B3>.
11. Про комітети Верховної Ради України : Закон України від 4 квіт. 1995 р. № 116/95-ВР : за станом на 5 січ. 2017 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1995. – № 19. – Ст. 134.
12. Положення «Про постійного представника Верховної Ради України у Конституційному Суді України» : постанова Верхов. Ради України від 20.05.1999 № 691-XIV // Відом. Верхов. Ради України. – 1999. – № 30. – Ст. 244.
13. Ярмаш О. Н. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні : навч. посіб. для вищ. навч. закл. / О. Н. Ярмаш, В. О. Серьогін ; за заг. ред. Ю. М. Тодики. – Харків : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. – 672 с.
14. Парамонова М. Ю. Ресурсне забезпечення діяльності Верховної Ради України: стан і тенденції розвитку (теоретичні засади) : дис. ... канд. наук з держ. управл.: 25.00.01 / Парамонова Марина Юріївна. – Київ : [б. в.], 2007. – 243 с.
15. Чебаненко О. Інформаційний супровід роботи сучасних парламентів / О. Чебаненко // Часопис Парламент. – 2010. – № 3. – С. 3–31.

Н. С. Погребняк

**Структура и порядок формирования
Аппарата Верховной Рады Украины**

В статье автор выявляет проблемы внутриорганизационного строения Аппарата Верховной Рады Украины и предлагает пути их решения. Осуществленный анализ позволил выявить особенности структурирования аппарата законодательного органа Украины, установить закономерность зависимости структуры от такого компонента статуса аппарата парламента как его функции, выявить тенденцию необходимости усовершенствования парламентской службы как отдельного субинститута института парламентаризма.

Ключевые слова: структура Аппарата Верховной Рады Украины, порядок формирования Аппарата Верховной Рады Украины, парламент, конституционно-правовой статус Аппарата Верховной Рады Украины.

N. Pogrebniak

**Structure and Procedure for Setting up
the Apparatus of the Verkhovna Rada of Ukraine**

In this article the author indicates in-house matters of the structure of the Verkhovna Rada of Ukraine and proposes the ways to solve them. The analysis carried contributes to understanding the peculiarities concerned with the structuring of the apparatus of Ukraine's legislative body; establishing dependence of apparatusstructure on the functions of the parliament, which is the component of the latter; identifying the necessity to improve parliamentary service as a substitute of parliamentarism. That is why it is proposed to embody on a normative level the principle of setting-up independent structural divisions on the basis of functional appointment and that structural subdivisions on a lower level should be subordinatedthereto.

It is established that the Apparatus of the Verkhovna Rada of Ukraine is a relatively independent element in the general structure of the only legislative body of Ukraine. The inconsistencies between the normative embodiment of the functions of the Apparatus of Parliament of Ukraine in The Law of Ukraine on The Rules of Procedure of the Verkhovna Rada of Ukraine and in The regulation on the Apparatus of the Verkhovna Rada of Ukraine are found. The conflict of laws as to determining the subject that is responsible for confirming. The regulation on the Apparatus of the Verkhovna Rada of Ukraine is further identified (the

conflict is whether the Chairman of the Verkhovna Rada of Ukraine of constitutional majority of the parliament is to confirm the regulation).

It is determined that the general scheme of structuring of the Apparatus of the Verkhovna Rada of Ukraine involves seven major elements: governance of the Apparatus – Secretariats of Speaker and Deputy Speakers – Secretariats of Deputies' associations in parliament – The Main Office – Office – Department – Sector. Independent structural divisions include subdivisions under their control: receiving rooms, offices, sectors, groups. The names of positions in the Apparatus of the Verkhovna Rada of Ukraine are given (the main out of one hundred and thirteen). The types of positions included in supervision service are identified.

It is found that, while appointing of the Head of the Apparatus the Verkhovna Rada of Ukraine, due to the amendments to the Law of Ukraine on State Service a subject having mandatory influence on the procedure of appointment of the Head of the Apparatus – The Commission on the highest rank of state service based on competitive selection results – has a very important role. In connection with that it is important that the authority of the executive power regarding the participation in appointing the official in question should be extended, as constitutionally the legislator recognized that the respective right has been granted to parliamentarians. In our view, this right is exceptional.

It is proposed to solve the matter of reorganization (uniting, accession, separation) of particular independent structural units of parliamentary apparatus on the basis of demarcation of functions between independent structural divisions with a view to eliminations of duping thereof. The variants of respective reorganization are given. The prospective of further scientific studies is a possibility for the status of parliamentary service to be governed by a separate law.

Keywords: *structure of the Apparatus of the Verkhovna Rada of Ukraine, Procedure for Setting up the Apparatus of the Verkhovna Rada of Ukraine, parliament, constitutional and legal status of the Apparatus of the Verkhovna Rada of Ukraine.*

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

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

Пріоритетні напрями конституційної реформи в Україні в частині децентралізації

У статті розглядаються пріоритетні напрями розвитку конституційної реформи в частині децентралізації публічної влади в Україні. Зазначено, що важливою складовою конституційної модернізації, яка триває в Україні, є реформування місцевого самоврядування на засадах децентралізації державної влади, що передбачає створення фінансово незалежних громад, спроможних ефективно вирішувати свої проблеми. Стаття присвячена реформі територіальної організації публічної влади в Україні, тобто одному із напрямів конституційної реформи, що полягає у цілеспрямованому і контрольованому перерозподілі державно-владних повноважень від центральних органів виконавчої влади до органів місцевого самоврядування, здійснюється за допомогою внесення змін і доповнень до чинної Конституції, що отримують подальший розвиток і деталізацію в поточному законодавстві, і має на меті забезпечення більш ефективно-

го й оперативного вирішення суспільно значущих питань в інтересах членів територіальних громад.

Ключові слова: *конституційна реформа, децентралізація, територіальна організація публічної влади.*

Актуальність теми зумовлена необхідністю реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні на засадах її децентралізації, як це передбачено конституційною реформою. Дана проблематика на сьогодні перебуває в центрі політичних і наукових дискусій, що зумовлено потребою посилення організаційно-правової та матеріально-фінансової самостійності місцевого самоврядування, зміцнення його зв'язків з населенням, підвищення якості публічних послуг, що надаються на місцевому рівні.

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

Дослідження названих фахівців склали наукознавчу базу даної наукової статті. Натомість нормативну основу роботи становлять чинна Конституція та конституційне законодавство України, проект Закону України про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації (2015), Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (2014) та інші політико-правові документи за обраною темою.

Мета статті – визначити та запропонувати пріоритетні напрями конституційної реформи в Україні в частині децентралізації.

З огляду на недосконалість конституційних норм у різних сферах суспільного життя конституційна реформа на сучасному

етапі конституційного процесу в Україні має проходити у декількох напрямках. Якщо говорити про законодавчу базу, то слід зазначити про Указ Президента України від 12 січня 2015 р. «Про Стратегію сталого розвитку “Україна – 2020”», у якому якраз і передбачено перелік реформ, що мають відбутися в Україні за такими чотирма основними векторами, а саме: розвитку, безпеки, відповідальності і гордості. Серед них, зокрема, передбачається проведення конституційної, судової реформи, децентралізації, реформи державного управління та ін. [1].

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.

Реформування будь-яких усталених систем управління є передусім зміною концепції їх формування. На початку 2014 р. суспільству було запропоновано такі документи – Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [2] та План заходів щодо її реалізації [3]. Ці документи передбачають ухвалення змін до Конституції України в частині забезпечення повсюдності місцевого самоврядування на забезпечення імплементації ратифікованої Україною Європейської хартії місцевого самоврядування, уточнення визначень органів місцевого самоврядування, внесення змін до чинних законів та ухвалення низки нових.

Визначальними характеристиками передбаченої Концепцією реформи є значне збільшення територіальної основи сільських, селищних, міських рад через укрупнення відповідних базових адміністративно-територіальних одиниць. Крім того, в процесі реформи мають бути ліквідовані місцеві державні адміністрації зі створенням замість них контрольно-наглядових державних органів, що здійснюватимуть нагляд за дотриманням, в тому числі органами місцевого самоврядування, Конституції і законів на відповідній території. Натомість районні та обласні

ради будуть наділені власними виконавчими органами, що реалізовуватимуть їхні рішення — зокрема, виконуватимуть, відповідно, районні та обласні бюджети, плани розвитку територій районів та областей, управлятимуть об'єктами інфраструктури районного та обласного рівня. Відповідно до Концепції, повноваженнями з надання найнагальніших публічних послуг громадянам наділяються органи місцевого самоврядування громад. Крім уже звичних послуг, за радами сільських, селищних, міських громад, згідно з принципом субсидіарності та з урахуванням позитивного зарубіжного досвіду, передбачено закріпити також послуги з гасіння пожеж та підтримання громадської безпеки. З районного рівня на рівень громад переноситься місце надання громадянам адміністративних послуг. Крім того, передбачено повернення цьому рівню самоврядування повноважень з вирішення питань забудови території тощо.

Передбачається і посилене ресурсне забезпечення спроможності органів місцевого самоврядування якісно виконувати свої функції. Йдеться, зокрема, про впровадження податку на нерухоме майно громадян, про переведення плати за землю до місцевих податків, про віднесення до доходів місцевих бюджетів частини податку на прибуток підприємств протягом п'яти років після їх створення. Соціальні послуги, що надаються на місцевому рівні громадянам відповідно до делегованих державою органам місцевого самоврядування повноважень мають бути уніфіковані та стандартизовані, а їх фінансування державою має здійснюватися за визначеними на законодавчому рівні нормативами.

Реалізація даної реформи на практиці вимагатиме від Верховної Ради України відпрацювання близько 500 законодавчих актів, починаючи із законів про місцеве самоврядування та адміністративно-територіальний устрій; вирішення проблем втілення адміністративно-територіальної реформи, яка фактично змінює територіальний устрій України. До таких проблем сучасного адміністративно-територіального устрою слід віднести: невпорядкованість структури устрою та нерегульованість статусу адміністративно-територіальних одиниць; невідповідність статусу одиниць їхньому ресурсному потенціалу та євро-

пейському змісту адміністративно-територіальної одиниці; нераціональне розмежування між окремими одиницями; надмірну кількість адміністративних одиниць базового (12 тис.) та районного (500) рівнів [4].

На даний момент у правовому полі України нараховується понад три тисячі нормативно-правових актів, в яких згадується термін «місцеве самоврядування», а 700 законів пов'язані із цією сферою. Для того щоб навести в цій сфері порядок, Кабінет Міністрів 25 липня 2002 р. видав розпорядження № 416-р «Про схвалення Концепції Програми законодавчого забезпечення розвитку місцевого самоврядування» [5]. Однак законодавство про управління місцевим та регіональним розвитком в Україні формувалося спонтанно, за умови відсутності єдиної законодавчої бази та без необхідної взаємоузгодженості законодавчих актів, прийнятих у різні часи та з різних питань організації місцевого самоврядування і виконавчої влади на місцях. Це призвело до наявності суттєвих суперечностей та нерегульованості багатьох питань місцевого та регіонального розвитку в чинному законодавстві.

На засіданні Конституційної Комісії 26 червня 2015 р. було затверджено зміни до Основного Закону України щодо децентралізації з урахуванням висновків Венеціанської комісії. Президент України невідкладно скористався правом законодавчої ініціативи і вніс його на розгляд парламенту. На пленарному засіданні 16 липня 2015 р. Верховна Рада України підтримала цей проект і направила його до Конституційного Суду України [6]. 30 липня 2015 р. Конституційний Суд України прийняв висновок у справі за зверненням Верховної Ради України про відповідність законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади вимогам статей 157 і 158 Конституції України [7], а 31 серпня парламент схвалив постанову про попереднє схвалення даного законопроекту (№ 2217а/П1). Основні положення схваленого законопроекту зводяться до такого:

– місцеві держадміністрації ліквідуються; виконавчу владу в районах і областях, у Києві та Севастополі здійснюватимуть

префекти; їх призначатиме на посаду та звільнятиме Президент України за поданням Уряду;

– префект на відповідній території: здійснюватиме нагляд за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування; координуватиме діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади та здійснює нагляд за додержанням ними Конституції і законів України; забезпечуватиме виконання державних програм; буде спрямовувати й організовувати діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади та забезпечувати їх взаємодію з органами місцевого самоврядування в умовах воєнного або надзвичайного стану, надзвичайної екологічної ситуації; здійснюватиме інші повноваження, визначені Конституцією та законами України;

– змінюється адміністративно-територіальний устрій України і відповідно територіальна основа місцевого самоврядування; адміністративно-територіальними одиницями стануть громади, райони і регіони;

– уточнюється поняття первинного суб'єкта місцевого самоврядування – територіальної громади; визначено, що її становлять мешканці поселення чи поселень відповідної громади як первинної ланки адміністративно-територіального устрою;

– система органів місцевого самоврядування базового рівня (органів громади) залишається без змін: представницький орган (рада) і виконавчі органи;

– сільський, селищний, міський голова перейменовується на голову громади, але зберігає свій подвійний статус: він керує радою громади й очолює виконавчий орган місцевого самоврядування громади;

– районні та обласні ради зберігають свій статус як органи місцевого самоврядування, що відповідно представляють спільні інтереси територіальних громад району, області; водночас вони отримують право створювати власні виконавчі органи, котрі реалізовуватимуть спільні інтереси вищеназваних територіальних громад;

– районні та обласні ради призначатимуть і звільнятимуть голову виконавчого комітету ради і за його поданням формуватимуть склад цього органу;

– строк повноважень голови громади, депутатів ради громади, районної, обласної ради, обраних на чергових виборах, планується повернути до первинного стану, передбаченого Конституцією України 1996 р., – 4 роки;

– конституційно закріплюється, що розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування громад, районів, областей визначається законом на основі принципу субсидиарності;

– закріплено положення, що виконавчим органам місцевого самоврядування громади, виконавчим комітетам районної, обласної ради відповідно до закону можуть бути делеговані окремі повноваження органів виконавчої влади; держава фінансуватиме здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України і передаватиме органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності;

– виконавчі органи місцевого самоврядування громади, виконавчий комітет районної, обласної ради з питань здійснення ними делегованих повноважень органів виконавчої влади будуть підконтрольними органам виконавчої влади, що делегували такі повноваження;

– 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 матиме право зупиняти дію відповідного акта з одночасним зверненням до Конституційного Суду України, тимчасово зупиняти повноваження голови громади, складу ради громади, районної, обласної ради та призначати тимчасового державного уповноваженого.

За підсумками комплексного аналізу майбутніх змін у системно-структурній організації місцевого самоврядування можна дійти висновку, що в Україні зберігається європейська кон-

тинентальна модель місцевого самоврядування, набуваючи цілісності на всіх рівнях адміністративно-територіального устрою. Дифузія державної й муніципальної влади на рівні районів та областей зникає, разом із тим зберігається державний нагляд за законністю функціонування місцевого самоврядування. Ліквідація місцевих державних адміністрацій як місцевих органів виконавчої влади загальної компетенції закономірно призведе до передачі (делегування) відповідних повноважень виконавчим комітетам обласних і районних рад. Запровадження принципу субсидіарності означатиме перенесення центру тяжіння на базовий рівень – рівень громад.

Водночас запропоновані зміни надають можливість для запровадження повноцінної системи регіонального та районного самоврядування. Однак конституювання районного та обласного самоврядування, на жаль, не супроводжується суттєвими змінами суб'єктної системи місцевого самоврядування. У законопроекті, попри наполегливі пропозиції представників наукової спільноти [8], не закріплено трирівневу систему колективних суб'єктів самоврядування: 1) територіальна громада, об'єднання (союз) територіальних громад (жителі, об'єднані постійним проживанням на території населеного пункту або об'єднання кількох населених пунктів); 2) територіальна спільнота району (жителі, об'єднані постійним проживанням на території населених пунктів певного району); 3) територіальна спільнота області (жителі, об'єднані постійним проживанням на території населених пунктів певної області). Натомість йдеться виключно про територіальні громади та про їхні «спільні інтереси» на районному та обласному рівнях.

Окремої уваги заслуговує принцип субсидіарності. Принцип субсидіарності у законопроекті щодо децентралізації обмежений системою місцевого самоврядування, тоді як у країнах Європи він застосовується як загальний принцип розподілу повноважень між усіма рівнями публічної влади. У разі збереження переважної більшості повноважень за органами державної влади зміст субсидіарності виявиться вихолощеним. Натомість ст. 143 Конституції України в редакції законопроекту про децен-

тралізацію не містить жодних додаткових повноважень місцевого самоврядування порівняно з чинною Конституцією України та Законом України «Про місцеве самоврядування». Більше того, схвалений Верховною Радою України законопроект про внесення змін до Конституції щодо децентралізації і проект Закону «Про префектів» містять декілька норм, що мають зворотню спрямованість: 1) повноваження Президента зупиняти повноваження органів і посадових осіб місцевого самоврядування, зупиняти дію їхніх актів і запроваджувати пряме державне управління, через державних уповноважених, чого не знає жодна європейська конституція, навіть у пострадянських країнах; 2) повноваження префекта у проекті Закону «Про префектів» виявились навіть ширшими, ніж були у місцевих державних адміністраціях, зокрема в аспекті державного нагляду за місцевим самоврядуванням.

Прибічники реформування наголошують на фінансово-економічних вигодах територіальних громад від децентралізації. При цьому не береться до уваги той факт, що в умовах крайнього бюджетного дефіциту укрупнення територіальних громад і бюджетна децентралізація не матимуть ефекту, оскільки акумульованих на базовому рівні фінансових коштів все одно не вистачатиме навіть на покриття мінімальних потреб. За офіційними даними, власні доходи місцевих бюджетів у першому півріччі 2015 р. збільшились порівняно з аналогічним періодом 2014 р. майже на 40% — з 32,4 млрд грн до 44,6 млрд грн. Цифра справді вражаюча, але якщо взяти до уваги темпи інфляції (а індекс інфляції за 2015 р. склав 142,3%), то виявиться, що ніякого реального зростання місцевих бюджетів не відбулося. Тому проведення децентралізації влади в Україні має корелюватися з інноваційною моделлю подальшого реформування державних фінансів та адміністративно-територіального устрою. Реформування бюджетних відносин держави та місцевого самоврядування, визнання їх рівноправними суб'єктами взаємодії є можливим при чіткому розмежуванні повноважень між рівнями ради та забезпеченні їх у повному обсязі відповідними ресурсами, включенні взаємної відповідальності за прийняті рішення.

Водночас треба чітко усвідомлювати, що, з одного боку, здійснення децентралізації є необхідним кроком з огляду на євроінтеграційний зовнішньополітичний курс держави, але з другого – може створити нові виклики для українського суспільства. Так, науковці виділяють такі групи ризиків у процесі децентралізації влади в Україні: ризики, пов'язані з необхідністю перегляду меж адміністративно-територіальних одиниць; послаблення державного контролю на регіональному та субрегіональному рівнях за реалізацією повноважень, які будуть передані виконавчим органам місцевих рад, в умовах слабкості інститутів громадянського суспільства поза межами великих міст; ризики для бюджетної системи країни; зниження якості місцевого управління та легітимності прийнятих рішень; зростання партикуляристських тенденцій в областях – тобто легітимізація у суспільній свідомості претензій регіонів на правосуб'єктність щодо тих політичних інтересів, які суперечать загальнонаціональним [9].

Також окремим питанням постає проблема готовності населення до децентралізації, адже вона передбачає високу правосвідомість громадян, розвиток їх особистої участі в прийнятті важливих питань, готовність самостійно розпоряджатися фінансовими та іншими ресурсами на місцях.

Отже, на сучасному етапі запровадження децентралізації публічної влади в Україні існує низка проблем, які потребують свого дослідження та професійного вирішення. Усе це змушує проводити реформи дуже обережно, виважено й плановірно, адекватно оцінюючи всі позитивні моменти й ризики, що можуть бути спричинені таким реформуванням.

Список використаних джерел

1. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015 // Офіц. вісн. Президента України. – 2015. – № 2. – Ст. 154.
2. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Каб. Міністрів України від 1 квіт. 2014 р. № 333-р // Офіц. вісн. України. – 2014. – № 30. – Ст. 831.

3. Про затвердження Плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Каб. Міністрів України від 18 черв. 2014 р. № 591-р // Уряд. кур'єр. — 2014. — 23 лип.
4. Короткий огляд реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс] // Сайт Інституту Громадянського Суспільства. — Режим доступу: <http://www.csi.org.ua/korotkuj-oglyad-reformy-mistseвого-sam/>.
5. Про схвалення Концепції Програми законодавчого забезпечення розвитку місцевого самоврядування [Електронний ресурс] : Розпорядження Каб. Міністрів України від 25 лип. 2002 р. № 416-р. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/416-2002-%D1%80>.
6. Про включення до порядку денного другої сесії Верховної Ради України восьмого скликання законопроект про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) і про його направлення до Конституційного Суду України [Електронний ресурс] : постанова Верхов. Ради України від 16 лип. 2015 р. № 622-VIII. — Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T150622.html.
7. Висновок Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроект про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади вимогам статей 157 і 158 Конституції України від 30 липня 2015 р. № 2-в/2015 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v002v710-15>.
8. Серьогіна С. Г. Напрями вдосконалення конституційного регулювання системно-структурної організації місцевого самоврядування в Україні (довідь Комісії Конституційної Асамблеї з питань адміністративно-територіального устрою і місцевого самоврядування) / С. Г. Серьогіна // Конституційна Асамблея: політико-правові аспекти діяльності : бюлетень інформ.-аналіт. матеріалів. — 2012. — № 6. — С. 45—59.
9. Очікувані ризики у процесі децентралізації. Аналітична записка [Електронний ресурс] // Сайт Національного інституту стратегічних досліджень при Президентіві України. — Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1021>.

С. В. Болдырев, Т. В. Шешенко

**Приоритетные направления конституционной реформы
в Украине в части децентрализации**

В статье рассматриваются приоритетные направления развития конституционной реформы в части децентрализации публичной власти

в Украине. Указано, что важной составляющей конституционной модернизации, которая продолжается в Украине, является реформирование местного самоуправления на основах децентрализации государственной власти, что предусматривает создание финансово независимых громад, готовых эффективно решать свои проблемы. Статья посвящена реформе территориальной организации власти в Украине, то есть одному из направлений конституционной реформы, которое заключается в целенаправленном и контролируемом перераспределении государственно-властных полномочий от центральных органов исполнительной власти к органам местного самоуправления, осуществляемое с помощью внесения изменений и дополнений в действующую Конституцию, которые получают дальнейшее развитие и детализацию в текущем законодательстве, и имеют целью обеспечение более эффективного и оперативного решения общественно значимых вопросов в интересах членов территориальных громад.

Ключевые слова: конституционная реформа, децентрализация, территориальная организация публичной власти.

S. Boldyriev, T. Steshenko

Priority directions of constitutional reform in Ukraine in terms of decentralization

The priority directions of the development of constitutional reform in the terms of decentralization of public administration in Ukraine are discussed in the article.

An important part of constitutional modernization, which has taken place in Ukraine is reforming of local self-government under the principles of decentralization of state power, which requires establishing of independent financial communities, which are able to solve their problems effectively.

In the context of the particular social and political status of the institute of local government, naturally, this process is impossible without a solution of one of the actual problem – reforming of local authority as a prerequisite for political stability, deepening of economical transformations, ensuring of rights and freedoms of man and citizen. The main purpose of transformation of the system of territorial organization of power is forming up of a decentralized model of governance, which would be able efficiently and effectively influence on the processes of social and economical and cultural development of the territories in the terms of market economy and would provide a qualitative level of management of public services to citizens at the level of European standards, would be capable of self-improvement and self-regulation.

The term «decentralization» has a very broad sense, and therefore must be interpreted in a clear objective context. In this case it refers to the reform of the territorial organization of public administration in Ukraine, i.e one of the directions of constitutional reform that is focused on the purposeful and controlled repartition of public authority from central authorities to local authorities, by means of amendments and additions to the the current Constitution that are further developed and detailed in the current legislation and aims to provide a more efficient and effective solution of public and significant issues in the interests of local communities.

The main directions of further development of systematic and structural organization of self-local government in Ukraine today are: a) decentralization of public administration; separation of powers between the various levels of local self-government based on the principles of universality of local authorities, subsidiarity, and the legal, organizational and financial capacity of local self-government; b) renewal of full self-government in the regions and districts; the creation of executive committees of district and regional councils headed by the chairmen of the executive committees; c) the elimination of local administrations and establishing positions such as praefects of districts and regions; d) clarification of the basic level of local self-government, a community must have these powers, not a town; e) strengthening of the liability of organs and officials of local self-government to territorial communities and alteration of mandate representatives by reducing the term of office of local councils and heads of communities in four years. A special role belongs to public awareness of citizens about the activities of officers to local self-government, and also constant communication between voters and deputies must be.

Keywords: *constitutional reform, decentralization, territorial organization of public authorities.*

УДК 342.7

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

Правове регулювання та практика імплементації законодавства з питань партисипативної демократії в європейських країнах

Проаналізовано європейський досвід застосування форм демократії участі, види форм демократії участі та особливості їх правового закріплення. Визначено основні моделі, що показують спосіб регламентації у законодавстві форм партисипативної демократії. Запропоновано основні напрями покращення вітчизняного законодавства, що регламентує форми здійснення влади населенням.

Ключові слова: демократія, партисипативна демократія, форми здійснення місцевого самоврядування, громадські слухання, місцеві ініціативи, загальні збори громадян за місцем проживання.

Дослідження питань партисипативної демократії на сучасному етапі розвитку державотворення в Україні посідає особливо важливе значення. Це пов'язано з впровадженням принципу децентралізації влади, залученням громадян до вирішення

питань місцевого значення. У цій сфері наукові дослідження проводили такі вітчизняні науковці, як І. Абрамюк [1], Н. Мішина [2], І. Попова [3] та інші вчені.

Поняття «партисипативна демократія» використовується більшою мірою саме в Європейських країнах і має досить широке значення. Етимологічно воно визначається як «демократія участі». Така демократія має значно більше форм реалізації, ніж це передбачено законодавством України. Європейський досвід організації партисипативної демократії передбачає постійну взаємодію з громадянами в процесі вироблення державної чи локальної політики. А це можливо тільки за умови активної позиції держави з цих питань, за наявності бажання останньої узгоджувати не лише ті рішення, узгодження яких вимагає законодавство, а й інші питання, які стосуються розвитку відповідної території.

Крім того, розвиток форм реалізації партисипативної демократії в Європі пов'язаний із розвитком громадянського суспільства та його інститутів. А це стосується і політичних партій, діяльність яких у кожній країні врегульована окремим законодавством, і порядку проведення виборів (на всіх рівнях), які також регламентовані окремим законодавством, і функціонування так званого «третього сектору» – недержавних громадських організацій, і питання взаємодії між різними територіями в державі, і питання щодо проведення консультацій з громадянами по різних питаннях тощо.

На рівні Ради Європи питанням партисипативної демократії приділено увагу в різних правових актах. Європейські стандарти у цій сфері регламентовані в 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., Рекомендації (2009) 2 Комітету міністрів Ради Європи щодо оцінки, аудиту та моніторингу участі та напрямів політики участі на місцевому і регіональному рівні, Рекомендації (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.

Пункт 2 ст. 2 Додаткового протоколу до Європейської хартії містить перелік заходів, необхідних для реалізації права участі громадян у справах місцевого органу влади. Процедури залучення людей можуть включати консультаційні процеси, місцеві референдуми й звернення, а також заходи із залучення людей на рівні, найближчому до населення. Таким чином, загальні Європейські стандарти не визначають універсальні форми участі громадян у справах місцевого органу влади. За твердженням укладачів звіту щодо проекту Закону про загальні збори (конференції) членів територіальної громади за місцем проживання (Департамент демократичних інститутів та врядування Генерального директорату II Ради Європи), зокрема, збори громадян стали поширеним інструментом прямої участі громадян у таких країнах – членах Ради Європи, як Австрія, Хорватія, Естонія, Греція, Угорщина, Мальта, Румунія, Сербія, Словенія, Іспанія, Македонія, Туреччина [4]. У вказаних країнах базовий Закон про місцеве самоврядування встановлює загальні правові рамки для проведення форм партисипативної демократії. Такі рамки доповнюються подальшими підзаконними актами, залишаючи свободу дій для місцевих органів влади, щоб пристосуватися до місцевих умов в їх статутах.

Відповідні складнощі стосуються і функціонування органів самоорганізації населення, які також вважаються формою партисипативної демократії. Тим більше, що сама процедура їх формування передбачає проведення загальних зборів громадян. У зв'язку з цим європейський досвід не має практики функціонування настільки дрібних муніципальних інституцій, як будинкові комітети чи вуличні комітети. Відповідні інституції можуть формуватися в районах великих міст ЄС, зокрема, така практика існує в Австрії, Бельгії, Болгарії, Кіпрі, Чехії, Німеччині, Греції, Угорщині, Литві, Польщі, Португалії, Румунії, Словенії, Іспанії, Швейцарії [5]. Згідно з положеннями вказаного аналітичного висновку «поділ місцевих жителів на такі крихітні одиниці є вкрай незвичайним». Хоча вони можуть становити рівні найтіснішого

контакту з громадянами, водночас вони вразливі до ризиків, пов'язаних з одностороннім представництвом індивідуальних інтересів та занадто малим наглядом з боку вищих органів.

Ще однією формою партисипативної демократії та способом збільшення участі населення у прийнятті управлінських рішень є створення за ініціативами центральної або місцевої влади окремих «експертних груп» з підготовки конкретних рішень. Зокрема, в Данії існує система пропорційного (стратифікованого) підбору громадян для обговорення ключових проблем розвитку суспільства і технологій для парламенту.

Іншою важливою формою партисипативної демократії в Європі є діяльність неурядових організацій, які залучаються до вирішення питань місцевого значення, формування муніципальної політики. Відповідно до інформації, наведеної у доповіді Національного інституту стратегічних досліджень за кількістю неурядових організацій на 10 тис. населення Україна значно відстає від країн ЄС та Македонії. За офіційними статистичними даними, наведеними на сайті Національного інституту стратегічних досліджень, на 10 тис. постійних мешканців України у 2010 р. припадало 32,1 легалізованих громадських об'єднань, з них громадських організацій та благодійних фондів – 17,6. Водночас у Македонії було створено близько 50 асоціацій громадян і фондів на 10 тис. населення, тобто майже у три рази більше, ніж в Україні. В Естонії (має один із найвищих показників розвитку громадянського суспільства серед країн – нових членів ЄС), цей показник становить близько 250, в Угорщині (має найнижчий показник серед країн Вишеградської групи) – близько 65.

Окремим елементом партисипативної демократії та формою її здійснення є проведення консультацій. У Словаччині консультування проводиться з регіонами в межах відповідних законодавчих ініціатив [6].

В європейських країнах за загальним правилом відсутня така форма, як місцева ініціатива, оскільки вона реалізується на підставі законодавства про звернення громадян. Через звернення до відповідного органу влади будь-який громадянин має можливість внести відповідну пропозицію (петицію).

Назва країни	Конституційне регулювання	Особливості законодавчого регулювання	Види форм
Італія	<p>Стаття 50 Все громадянє можуть направлєть в палаты пєтїцї с трєбованїєм законотворчїх мєрпрїятїй їлї с їзложєнїєм общєствєннїх нїжд.</p> <p>Стаття 123 Каждая областї имєєт статут, которїй в соотвєстствї с Конституцїей ї законами Рєспубликї устанавлївєєт положєнїя, относящїєся к внутрєнней органїзацїи областї. Этог статут регулїруєт осущєствлєнїє прєва їнїцїатївы ї рєферєндума в отношєнїи законов ї адмїнїстратївнїх мєрпрїятїй областї, а также опублїкованїє законов ї областнїх постановлєнїй.</p> <p>Статут прїнїмєєтсєя областнїм советом абсолютнїм большїнством голосов его члєнов ї утверждєєтсєя законом Рєспубликї.</p> <p>Стаття 133 їзмєнєнїє грєниц провїнцїй ї образованїє новїх провїнцїй в прєделах одной ї той же областї устанавлївєєтсєя законом Рєспубликї по їнїцїатївє коммун ї послє консультатїи с этой областью.</p> <p>Область, учїтывєєя мнєнїє заїнтерєсованного населєнїя, может їздєть законы, образовующїє на террїторїи областї новїє коммунї, а также їзмєнїть їх грєнїцы ї названїя</p>	<p>Окремі положєннє мїстєєтсєя у законах, що вїдаютьсєя в кожнїй областї</p>	<p>Звернєннє (їнїцїатївї)</p>

Продовження табл.

Назва країни	Конституційне регулювання	Особливості законодавчого регулювання	Види форм
Франція	<p>Статья 72-1 Закон устанавливает условия, в соответствии с которыми избиратели каждого административно-территориального образования могут, осуществляя свое право на подачу петиции, требовать включения в повестку дня 41 совещательного собрания данного административно-территориального образования вопроса, относящегося к его предмету ведения. В соответствии с условиями, предусмотренными органическим законом, проекты решений либо актов, относящихся к компетенции административно-территориального образования, могут по инициативе последнего выноситься посредством референдума на решение избирателей данного административно-территориального образования</p>	<p>Як правило, визначається на рівні статутів муніципалітетів</p>	<p>Звернення (ініціативи)</p>
Болгарія	<p>Статья 136. (1) Община является основной административно-территориальной единицей, которая осуществляет местное самоуправление. Граждане участвуют в управлении муниципалитетом как через своих выборных органов местного самоуправления и непосредственно, путем референдума или общего собрания населения</p>	<p>Окремі загальні положення містяться у законі, однак їх деталізація відбувається у статутах громад</p>	<p>Загальні збори, референдум</p>

Продовження табл.

Назва країни	Конституційне регулювання	Особливості законодавчого регулювання	Види форм
<p>Польща</p>	<p>Статья 63 Каждый имеет право обращаться с петициями, предложениями и жалобами, преследуя публичный, собственный или другого лица с его согласия интерес, в органы публичной власти, а также в общественные организации и учреждения, порученными им в сфере публичной администрации. Порядок рассмотрения петиций, предложений и жалоб определяется законом</p>	<p>У загальному вигляді визначено на рівні закону і більше деталізовано у статутах. Закон про місцеве самоврядування 1990 р. визначає, що місцеві ради можуть проводити громадські слухання, під час яких мешканці та члени різних рухів можуть висловити свою думку, ставити питання та вносити пропозиції з питань, що турбують громадськість. Усі мешканці мають право оскаржувати рішення рад або адміністративних представників у суді вищої інстанції</p>	<p>Ініціатива, слухання</p>
<p>Іспанія</p>	<p>Статья 143 1. В осуществление права на автономию, признаваемую в статье 2 Конституции, границе больше исторические, культурные и экономические особенности, островные территории и провинции, представляющие собой единую историческую область, могут получить самоуправление и образовать автономные Сообщества в соответствии с положениями настоящего раздела и соответствующими Уставами. 2. Могут обращаться с ходатайством о предоставлении автономии все заинтересованные Собрания представителей или соответствующие</p>	<p>Міститься у законодавчих актах, що видаються в окремих областях та регіонах. Більш детально врегульовується в статутах муніципалітетів</p>	<p>Збори, ініціативи</p>

Продовження табл.

Назва країни	Конституційне регулювання	Особливості законодавчого регулювання	Види форм
	<p>межостровні органи, так же, як и две трети муниципиев, население которых составляет по меньшей мере большинство избирательного состава в каждой провинции или острове. Ходагайство об этом должно быть оформлено в течение шести месяцев после принятия первого решения по этому вопросу заинтересованными местными Собраниями представителей.</p> <p>Статья 152</p> <p>После утверждения и обнародования Уставы могут быть изменены только установленным в них порядком, посредством референдума включенных в список избирателей</p>		
Австрия	<p>Конституция не містить чіткої вказівки на рівень регламентації відповідних форм</p>	<p>Федеральный конституционный закон</p> <p>Статья 115</p> <p>Федеральные земли могут установить подробные законодательные рамки для местных органов власти (Gemeindeführung) в соответствии с принципами Федерального конституционного закона. В связи с этим Земля конституционным и обычным законодательством, как правило, определяет административное расположение местной территории, избирательные процессы на местном уровне, местные налоги, представительства местных органов власти в земельной законодательной процессу и права муниципалитетов выступать с законодательной инициативой, референдумов или опросов общественного мнения</p>	<p>Референдум, консультація, ініціатива</p>

Продовження табл.

Назва країни	Конституційне регулювання	Особливості законодавчого регулювання	Види форм
Словенія	Конституція (статья 139, пункт 3) говорит, что «Муниципалитет устанавливается законом после референдума, с помощью которого определяются волей жителей на данной территории. На территории муниципалитета также определяется законом» и Закон о местном самоуправлении (статья 14) предусматривает, что «муниципального района может быть изменен или новые сообщества могут быть установлены законом после референдума выяснения воли народа»	Закон про місцеве самоврядування визначає такі форми участі: збори громадян, місцеві референдуми і народні ініціативи. Всі ці форми деталізуються у статутах	Референдум, збори громадян
Словаччина	Статья 67 1. Территориальное самоуправление осуществляется на собраниях общины, на местном референдуме, на референдуме, проводимом в рамках территориальной единицы более высокого уровня, органами общины либо органами территориальной единицы более высокого уровня. Порядок проведения местного референдума и референдума в рамках территориальной единицы более высокого уровня определяется законом	Законодавство у загальному вигляді визначає такі форми участі: – участь у громадських зборах, організованих муніципальним органом для обговорення будь-яких питань, що турбують громадецькість. Кожен громадянин має право брати участь у таких обговореннях, результати яких не є обов'язковими для прийняття; – участь у засіданнях муніципального комітету (якщо такі засідання є відкритими). Будь-який громадянин має право брати участь в обговоренні та виказувати свою позицію з обговорюваного питання; – подання петицій, скарг та пропозицій до муніципального органу	Загальні збори

Продовження табл.

Назва країни	Конституційне регулювання	Особливості законодавчого регулювання	Види форм
Україна	На конституційному рівні це питання окремо не деталізується	Стаття 46 (1) Закону про місцеве самоврядування встановлює загальне правило, що наради повинні бути відкриті для громадськості. Винятки містяться в частині (2), відповідно до якої представницькі органи: а) повинні проводити зустрічі без участі громадськості під час обговорення офіційних питань, що стосуються муніципалітетів, питань, пов'язаних з конфліктом інтересів, ганебної поведінки, нагород та прикрас, накладення дисциплінарного стягнення або проведення процедури, пов'язаної з декларуванням активів; б) повинні провести зустрічі в приватному порядку під час обговорення виборів, призначення, звільнення, накладення або зняття покарання, ініціювання дисциплінарних процедур і при обговоренні особистих питань, в результаті чого слід прийняти певне рішення, якщо зацікавлена сторона не погоджується на публічне обговорення; с) можуть призначити проведення засідання в приватному порядку для обговорення питань, пов'язаних з розпорядженням своїм майном, а також визначення умов та обговорення тендера, якщо громадське обговорення буде порушувати ділові інтереси органів місцевого самоврядування або інших зацікавлених осіб. Виборці – за винятком	Загальні збори, публічні слухання

Продовження табл.

Назва країни	Конституційне регулювання	Особливості законодавчого регулювання	Види форм
Чехія	На конституційному рівні це питання окремо не деталізується	зустрічі, що відбулася в приватному порядку – можуть переглянути пропозиції представників органу місцевої влади і протоколи їх засідань. Можливість доступу до інформації, що становить суспільний інтерес, і до публічної інформації повинна бути забезпечена навіть у разі проведення нарад в приватному порядку. Рішення органу представників, прийняті на нараді, проведений у приватному порядку, також повинні бути оприлюднені	Референдум, місцева ініціатива
		<p>Стаття 16 Законодавства про муніципалітети Громадянин муніципалітету, який у віці не молодше 18 років має право:</p> <ul style="list-style-type: none"> а) обирати і бути обраним членом муніципальної ради в умовах, передбачених в рамках окремого акта; б) голосувати на місцевому референдумі в умовах, передбачених в рамках окремого Закону; в) висловлювати свою думку з питань, що обговорюються на засіданнях муніципальної ради, на підставі відповідних правил процедури; г) висловлювати свою думку щодо проекту бюджету муніципалітету і на остаточних рахунках муніципалітету за попередній календарний рік, або в письмовій формі, у встановлені терміни або в усній формі на засіданні муніципальної ради; 	

Закінчення табл.

Назва країни	Конституційне регулювання	Особливості законодавчого регулювання	Види форм
		<p>д) знайомитися з бюджетом муніципалітету і остаточним фінансовим звітом муніципалітету за попередній календарний рік, резолюціями та протоколами засідань муніципальної ради і рішеннями муніципальної ради, комітетів муніципальної ради і комісії муніципального управління, і зробити їх копії;</p> <p>е) вимагати, щоб певне питання було обговорено муніципальною радою або муніципальною радою в рамках незалежної компетенції; якщо запит підписується не менш як 0,5 відсотка громадян муніципалітетом повинно бути обговорено запит на засіданні муніципалітету протягом 60 днів, або протягом 90 днів в тих випадках, коли повноваження муніципальної ради знаходяться під питанням; ж) подати пропозиції, зауваження та стимулю муніципальних органів; муніципальні органи повинні врегулювати пропозиції, зауваження та стимулю, які надійшли, без затримки, протягом 60 днів, або протягом 90 днів в тих випадках, коли повноваження муніципальної ради знаходяться під питанням</p>	

Щодо прав на участь у вирішенні державних справ на місцевому рівні давні традиції існують в Іспанії. Так, Іспанія надає право брати участь у місцевих виборах іноземцям, які мають право голосу, за умови, що вони офіційно є резидентами Іспанії та громадянами ЄС або іншої країни, з якою Іспанія має відповідну угоду. Крім того, в Іспанії значно поширені регіональні референдуми, які проводяться по всій країні. Щодо інших форм партисипативної демократії, вони чітко у законодавстві не відображені, однак це не забороняє органам управління в регіонах встановлювати самостійно такі форми участі.

Австрія не підписала Додаткового протоколу до Європейської Хартії про право на участь у справах місцевого органу влади. У той же час п. 8 ст. 117 Федерального конституційного закону визначає, що законодавство земель може передбачати безпосередню участь громадян. Тому в залежності від законодавства кожної із земель громадяни муніципалітетів мають різні можливості безпосередньо брати участь у вирішенні питань їх общин. Серед найбільш поширених форм є голосування (Bürgerabstimmung), ініціатива громадян (Bürgerbegehren), консультації громадян (Bürgerbefragung) та річні збори громадян (Bürgerversammlung) [7].

В Угорщині особи, як правило, беруть участь у процесі прийняття рішень як зовнішні учасники, в той час як представники регіональних парламентів, керівники органів самоврядування, керівники установ і, в кількох муніципалітетах, також керівники громадських організацій та почесні громадяни, як правило, беруть участь у процесі як постійні гостьові учасники. Одним із найбільш значущих правових інститутів місцевого самоврядування в Угорщині, пов'язаних з участю громадян, є публічне слухання. Угорський правовий матеріал, що стосується інституту публічних слухань місцевого самоврядування, було розроблено на рівні Основного закону, Актів парламенту і указів місцевих органів влади. Відповідно до § 54 Закону про місцеве самоврядування представницький орган має проводити хоча б один раз на рік публічне слухання, оголошене заздалегідь, де місцеві жителі, а також представники організацій, зацікавлені

в розвитку даної місцевості, можуть піднімати питання і вносити пропозиції, які стосуються місцевих справ. На поставлені питання і пропозиції необхідно відповісти на громадських слуханнях або протягом п'ятнадцяти днів після слухання. Таким чином, закон встановлює лише загальне регулювання цього питання.

Таким чином, проведений аналіз дає змогу встановити, що в європейських країнах існують дві моделі правової регламентації форм прямої демократії на місцевому рівні.

Перша модель передбачає лише загальну регламентацію можливостей партисипативної демократії на рівні Конституції країни. Подальше ж розкриття цих форм відбувається у відповідних місцевих хартіях (статутах). Така модель, коли більшість питань віднесено на вирішення окремих муніципалітетів, притаманна більшості Європейських держав. При цьому слід враховувати, що низка країн, які запроваджують таку модель, не підписали Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування, який фактично і зобов'язує більш детально врегулювати питання щодо форм здійснення місцевого самоврядування на законодавчому рівні.

Друга модель пов'язана з тим, що конституція відповідної країни містить лише відсильну норму на рівень закону. Як правило, це загальний закон про місцеве самоврядування. Однак і в цих випадках закон, знову ж таки або лише поверхово регламентує ці питання, відсилаючи до локальних правових актів, або надає лише окремий перелік відповідних форм. При цьому цей перелік, як правило, містить такі форми, як референдуми, зібрання громадян та консультації з громадянами чи органами місцевого самоврядування (можливі у формі референдуму).

Крім того, європейська практика правового регулювання форм прямої демократії на місцевому рівні має дещо інші, порівняно з Україною, форми здійснення та застосовує більш широкий підхід до системи форм прямої демократії, називає в їх числі взаємовідносини з органами державної влади, функціонування недержавних громадських організацій, консульта-

ції органів державної влади з органами місцевого самоврядування тощо.

Таким чином, в Україні доцільно використовувати вже існуючу європейську практику застосування форм партисипативної демократії, розширювати систему її організаційних форм. З цією метою доцільно закріпити це поняття та види форм демократії участі на законодавчому рівні.

Список використаних джерел

1. Абрам'юк І. Врегулювання механізмів участі громадян в управлінні громадою / Ігор Абрам'юк, Анатолій Ткачук. — Київ : Легальний статус, 2011. — 64 с.
2. Удосконалення законодавства України щодо проведення загальних зборів за місцем проживання : зб. матеріалів. Вінниця, 15–16 трав. 2010 р. / за ред. О. С. Орловського, А. С. Крупника, Н. В. Мішиної. — Одеса : ХОББІТПЛЮС, 2010. — 288 с.
3. Попова І. М. Організаційно-правові механізми забезпечення партисипативної демократії (демократії участі) у системі місцевого самоврядування [Електронний ресурс] / І. М. Попова // Теорія і практика державного управління і місцевого самоврядування. — 2016. — № 1. — Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2016_1_23.
4. Висновок щодо проекту Закону України «Про загальні збори (конференції) членів територіальної громади за місцем проживання». — Страсбург, 13.09.2016 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2016/10/CELGR_LEX_2016_7_uk.pdf.
5. Децентралізація і територіальна консолідація в Україні [Електронний ресурс] : Програма Ради Європи. — Режим доступу: http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2016/10/%D0%9E%D0%A1%D0%9DCELGR_LEX_2016_6_.pdf.
6. Регіональна демократія у Словацькій Республіці [Електронний ресурс] : Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи. — Режим доступу: [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CPR\(13\)6partII&Language=lanFrench&Ver=origin%20nal&Site=COE&BackColorIntranet=DBCDF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864&direct=true](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CPR(13)6partII&Language=lanFrench&Ver=origin%20nal&Site=COE&BackColorIntranet=DBCDF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864&direct=true).
7. Local and regional democracy in Austria [Електронний ресурс] : Congress of local and regional authorities. — Режим доступу: https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=1756919&Site=COE&direct=true#P348_48215.

А. Ю. Лялюк

Правовое регулирование и практика имплементации законодательства по вопросам партисипативной демократии в европейских странах

В статье проанализирован европейский опыт применения форм демократии участия, виды форм демократии участия и особенности их правового регулирования. Определены основные модели, которые показывают способ регламентации в законодательстве форм партисипативной демократии. Предложены основные направления усовершенствования отечественного законодательства, которое регламентирует формы осуществления власти населением.

Ключевые слова: демократия, партисипативная демократия, формы осуществления местного самоуправления, общественные слушания, местные инициативы, общин собрания граждан по месту жительства.

О. Lialiuк

Legal regulations and practice implementation of legislation on participatory democracy in european countries

The article analyzed the European experience of the application forms of participatory democracy, participatory democracy kinds of shapes and features of their legal regulation. For example, some countries shows how the implementation of the law forms of participatory democracy, evaluated the degree of detail in the regulation of these forms. The conclusions that form participatory democracy is significantly different from the forms of direct exercise of local self-government, which are used in Ukraine. Legislation of European countries provides a broader system of forms of community engagement on governance issues at the local level.

In view of the legal regulation of these issues in the law justified the basic models, which show the way to regulate the forms of participatory democracy. The first model assumes only the overall regulation of the opportunities participatory democracy at the level of the Constitution. The further disclosure of these forms occur in the respective local charters (statutes). This model, when most of the questions referred to the decision of individual municipalities, inherent in most European countries. It should be borne in mind that a number of countries that have introduced such a model has not signed the additional protocol to the European Charter of Local Self-Government, and actually requires more detail to resolve the question of the forms of the local government at the legislative level.

The second model is the fact that the constitution of the country has only referential rules to the level of the law. As a rule, it is a general law on local government. However, in these cases, the law again, or only superficially regulate these questions, referring to the local legal acts, or provide only a single list of relevant forms.

At the same time the list usually includes such forms as referendums, citizens' meetings and consultation with citizens and local authorities (can be in the form of a referendum).

The basic directions of improvement of the national legislation which regulates the form of exercise of power people.

Keywords: *democracy, participatory democracy, the form of the local self-government, public hearings, local initiative, assembly of citizens of communities of residence.*

УДК 342.25(4-672ЄС)

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

Міжмуніципальне співробітництво як напрям конституційної реформи в постсоціалістичних державах – членах Європейського Союзу

Розглянуто розвиток міжмуніципального співробітництва в контексті конституційних реформ у постсоціалістичних державах – членах Європейського Союзу. Визначено вплив співпраці муніципалітетів на процес подолання територіальної фрагментації та модернізації системи місцевого управління. Висвітлено риси конституційно-правових моделей міжмуніципального співробітництва в Республіці Польща та Республіці Словенія. Розкрито сучасні тенденції розвитку форм міжмуніципальної кооперації в Республіці Польща та Республіці Словенія.

Ключові слова: конституційна реформа, міжмуніципальне співробітництво, постсоціалістичні держави – члени Європейського Союзу, форми міжмуніципальної кооперації.

Ухвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (2014) стало новим поштовхом для подальшої децентралізації публічного

управління. З метою реалізації положень цієї Концепції протягом останніх двох років Верховна Рада України прийняла низку таких важливих законів, як: «Про засади державної регіональної політики», «Про співробітництво територіальних громад», «Про добровільне об'єднання територіальних громад» тощо. У перспективі, втілення в життя даних нормативно-правових актів дозволить створити муніципалітети з потужними людськими та фінансово-економічними ресурсами. Разом з тим на сьогодні проведення визначених у конституційному законодавстві структурно-функціональних змін у сфері місцевого управління характеризується низкою проблем.

По-перше, відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст має відбуватися на добровільній основі із затвердженням Перспективного плану їх розвитку. Незважаючи на вражаючу кількість об'єднаних територіальних громад (на кінець 2016 р. – 367), процес злиття муніципалітетів зачіпає інтереси багатьох сторін – як представників держави, так і громади і, закономірно, супроводжується розбіжностями позицій [1]. Зокрема, аналіз судових рішень надає можливості виокремити дві основні причини конфлікту інтересів – порушення процедури громадських обговорень об'єднання муніципалітетів та розробки і затвердження Перспективного плану формування територій громад [2].

По-друге, Конституція України (ст. 142) встановлює право територіальної громади сіл, селищ і міст об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, кошти бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ, створювати для цього відповідні органи і служби. Дана конституційна норма стала основою для міжмуніципального співробітництва за підтримки міжнародних організацій в окремих областях України. Новий Закон України «Про співробітництво територіальних громад», конкретизувавши форми співробітництва (делегування виконання завдань, реалізація спільного проекту і спільного фінансування інфраструктурного об'єкта,

утворення спільного комунального підприємства та спільного органу управління), надав потужний імпульс для розвитку між-муніципального співробітництва в межах усїєї держави. Співробітництво муніципалітетів – це інноваційна форма діяльності громад, яка є логічним рішенням для нейтралізації наслідків нераціонального розподілу функцій та ресурсів між різними рівнями публічної влади, недосконалої організації територіальної влади, і тому у різноманітних варіаціях використовується в зарубіжних країнах [3, с. 5–6].

Як свідчить аналіз вітчизняної доктрини конституційного та муніципального права, проблемні питання територіальної організації влади та шляхи їх вирішення у світлі проведення конституційної реформи всебічно окреслено та обґрунтовано в працях І. І. Бодрової, П. М. Любченка, О. Ю. Лялюка, С. Г. Серьогіної та ін. В основному, в дослідженнях українських науковців означено переваги та недоліки об'єднання територіальних громад [3; 4]. Разом з тим у постсоціалістичних державах – членах ЄС об'єднання громад не стало основним структурно-функціональним методом подолання територіальної фрагментації громад та оптимізації системи місцевого самоврядування.

У зв'язку з вищевикладеним метою статті є розкриття альтернативних форм міжмуніципального співробітництва як на-пряму конституційного реформування місцевого управління в постсоціалістичних державах – членах ЄС та виокремлення спільних рис та особливостей існуючих правових моделей співпраці громад у цих країнах.

В європейській правовій теорії жваво обговорюються шляхи формування, так би мовити, «муніципалітету ідеального розміру», який зміг би одночасно гарантувати збереження місцевої демократії і ідентичності муніципалітетів та економічну ефективність надання послуг місцевому населенню [5]. Зважаючи на критичну оцінку наслідків практики проведення об'єднання громад у державах – членах ЄС, на сучасному етапі існує розуміння можливості досягнення «муніципалітету ідеального розміру» через інші варіанти міжмуніципальної співпраці: створення «квазірегіональних» урядів у вигляді ради та її виконавчого

органу, що складаються з делегатів від муніципалітетів, які звітують перед відповідними місцевими радами; проведення міжмуніципальних форумів у сферах соціально-економічного розвитку, житлового й екологічного планування; формування спільних організацій з надання публічних послуг, які на постійній основі виконують функцію агентів певного муніципалітету в різних сферах; укладання договорів щодо надання публічних послуг, яке характеризується співпрацею без утворення спільної організації, але передбачає право муніципалітетів продавати свої послуги приватним компаніям. За думкою Р. Халста і А. Монтфорта, впровадження цих типів міжмуніципальної співпраці сприяє економії ресурсів у різних секторах і налагодженню взаємин громад на регулярній основі, є способом подолання громадських проблем і задоволення зростаючих очікувань громадян. Не можна не погодитися із точкою зору вказаних науковців про те, що політика планування і координації зусиль дозволяє врахувати взаємні потреби муніципалітетів і наростити потенціал для вирішення спільних проблем місцевого управління. Зважаючи на важливість розвитку місцевого самоврядування ключовим елементом національного інституційного контексту стає розробка правової основи, яка має стимулювати міжмуніципальне співробітництво та визначити права і обмеження у співпраці [6].

Після розпаду соціалістичної системи у Республіці Польща (далі – РП) розпочалась конституційна реформа, внаслідок якої гміни отримали значну автономію в управлінні місцевими справами (Конституція РП, Розділ VII). Ці конституційні положення надали можливості гмінам самостійно обирати варіанти міжмуніципальної співпраці. У польській правовій доктрині виокремлюють декілька факторів, які дозволили без об'єднання громад розвинути фінансово-економічний потенціал гмін. По-перше, порівняно з іншими європейськими муніципалітетами низового рівня, польські гміни не є малочисельними за кількістю населення. По-друге, об'єднання (злиття) муніципалітетів є достатньо тривалим і складним процесом, у той час як вступ РП до ЄС відкрив муніципалітетам доступ до структурних та

інвестиційних фондів ЄС, фінансування з яких вимагає термінового вирішення проблем місцевого управління. По-третє, враховуючи функціональну різноманітність польських гмін, об'єднання муніципалітетів не забезпечує реального зростання їх фінансово-економічної потужності [7]. У РП відпрацьовано такі форми співробітництва муніципалітетів: утворення синдикатів (корпорацій) громад, укладення міжмуніципальних договорів і формування асоціацій гмін.

I. Відповідно до ст. 64 Закону РП «Про самоврядування гмін» для виконання спільних завдань формуються синдикати або корпорації (*związek*) муніципальних утворень. Даний вид співпраці гмін вважається найбільш ефективною формою взаємодії в таких сферах, як: водопостачання і газопостачання, охорона здоров'я і навколишнього середовища, публічний транспорт, телекомунікаційні послуги тощо. Синдикати діють на основі статутів, які реєструються в Міністерстві внутрішніх справ і публічної адміністрації, та мають статус юридичної особи (статті 65–67 вказаного Закону). Фінансовою основою діяльності синдикатів є внески їх членів, гранти, кредити, а також доходи від їх роботи. Асамблея є органом управління синдикатів (корпорацій) і складається із мерів відповідних муніципальних утворень, які формують виконавчий орган синдикату – правління (статті 59–73 зазначеного Закону) [8]. Вже на початку ХХІ ст. у РП функціонувало 280 синдикатів муніципалітетів і 1 синдикат повіту. Наприклад, синдикат регіону *Ostródzko-Itawski* «Чисте довкілля» включає в себе 19 муніципальних утворень. Правовою основою діяльності цього синдикату є законодавство ЄС, Конституція РП, закони «Про самоврядування гмін», «Про охорону навколишнього середовища» тощо. Основними завданнями синдикату «Чисте довкілля» є: мінімізація екологічної небезпеки; утилізація побутових відходів 19 муніципалітетів; оптимальне управління відходами; усунення потенційних джерел забруднення поверхневих вод; екологічна освіта місцевої громади. Зокрема, результатом співпраці 19 гмін в синдикаті «Чисте довкілля» стало будівництво заводу з муніципальної утилізації відходів у селищі Рудно, гміни Оструди [9].

II. Підписання муніципалітетами договорів про співробітництво. На відміну від попереднього виду взаємин гмін, такі угоди не розраховані на довгострокову співпрацю та не передбачають утворення окремої юридичної особи. Згідно з положеннями міжмуніципальної угоди одна із гмін довіряє іншій здійснення певних публічних завдань і передає відповідальність за їх виконання. Даний вид співробітництва є досить популярним на практиці, оскільки дозволяє у спрощеному вигляді створювати партнерські відносини з чіткими правилами звітності, фінансування та розподілу повноважень [10]. Приміром такого виду взаємин є Договір, укладений між гмінами Торунь і Любич про спільне фінансування будівництва дороги, яка з'єднає ці муніципалітети [10].

III. Відповідно до ст. 84 Закону «Про самоврядування гмін» з метою просування ідеї місцевого самоврядування та захисту спільних інтересів муніципалітети можуть створювати асоціації (*stowarzyszenia*), діяльність яких дозволяє польським громадянам реалізовувати конституційне право на свободу громадських об'єднань [8]. Яскравим прикладом даного виду співпраці муніципалітетів є функціонування Асоціації курортних гмін РП. Ця Асоціація є загальнонаціональною організацією, що представляє інтереси муніципалітетів на національному та міжнародному рівні, на території яких розташовано курортні або спа-захисні зони й установи курортного профілю. Асоціація надає консультації і сприяє процесам отримання гмінами статусу курорту, підтримує усі зусилля по розробці польських курортів, налагоджує зв'язки із аналогічними зарубіжними організаціями та просуває інтереси польських курортів за кордоном тощо [11].

Не менш корисне вивчення досвіду проведення конституційно-правового реформування місцевого управління і в іншій постсоціалістичній державі – члені ЄС – в Республіці Словенія (далі – РС). Згідно із Конституцією РС (статті 9, 139) в країні гарантується місцеве самоврядування, яке здійснюється через громади та інші організації, створені місцевою спільнотою. Причому тільки населення певної території шляхом голосування на

референдумі має вирішувати питання про утворення муніципалітетів. Хоча Закон РС «Про референдум і народну ініціативу» встановлює консультативний характер подібних референдумів, а Закон РС «Про місцеве самоврядування» фіксує мінімальну кількість населення громади – п'ять тисяч, вказані конституційні положення вплинули на існуючу територіальну фрагментацію словенських муніципалітетів та відсутність практики об'єднання громад. Так, на сьогодні в РС функціонують 212 громад, в половині з яких проживає менше 5000 осіб, зокрема в Ходосі – 367, Кобилі – 591, Костелі – 646 тощо [12]. Безумовно, значна кількість невеликих громад негативно позначається на гармонійному розвитку регіонів. Тому в словенських наукових і політичних колах існує розуміння необхідності пошуків шляхів економії державних витрат, забезпечення професійної й ефективної роботи адміністрації громад, поліпшення якості надання публічних послуг муніципалітетами та покращення їх соціального іміджу. Одним із найбільш результативних варіантів вирішення цих завдань вбачається посилення міжмуніципального співробітництва [13].

Відповідно до Закону РС «Про місцеве самоврядування» (ст. 6) міжмуніципальне співробітництво може існувати через створення: публічних агентств, фондів, інститутів і компаній; спільних муніципальних адміністративних органів, які виконують окремі завдання муніципальної адміністрації; спільних органів, за допомогою яких муніципалітети засновують публічні інститути та компанії; спільних органів для юридичного захисту муніципалітетів та юридичних осіб в судах і органах державної влади; груп інтересів для спільного управління, виконання окремих адміністративних завдань та забезпечення спільного розвитку й інвестиційних програм; організацій, які представляють та координують спільні інтереси у сфері місцевого самоврядування [14].

Незважаючи на багатоманітність видів співпраці громад, переважаючою формою стало створення муніципалітетами спільних адміністративних органів (далі – САО), які виконують окремі завдання муніципальної адміністрації. Більшість муні-

ципалітетів співпрацюють у сфері комунальної інфраструктури, медичних послуг, дорожньої мережі, початкової та дошкільної освіти. За даними досліджень, наразі понад 90% словенських муніципалітетів є учасниками САО. Зважаючи на право муніципальної ради за спільною пропозицією мерів муніципальних утворень прийняти рішення про створення одного або декількох САО (Закон «Про місцеве самоврядування», ст. 49а), 195 громад заснували 48 САО, з них 51 бере участь у роботі декількох САО. Даний вид міжмуніципального співробітництва оцінюється в словенській правовій доктрині позитивно. Так, М. Насек і І. Васіліа підкреслюють, що через САО муніципалітети відмінних розмірів і кваліфікації можуть надавати допомогу один одному різними способами, наприклад, шляхом виконання завдань у тих сферах, де персоналу одного муніципального утворення не вистачає [13]. За думкою Ф. Зохара, мета діяльності САО полягає в підвищенні професіоналізму адміністрації, забезпеченні повної зайнятості персоналу та скороченні витрат на адміністрування [15]. Словенські вчені також до сильних сторін САО відносять: можливість обміну передовим досвідом, підвищення професійної спеціалізації, забезпечення належних стандартів якості надання послуг, налагодження координації спільних зусиль. Одночасно науковці вказують і на такі негативні риси САО, як: відсутність прямої демократичної легітимності, зниження ступеня участі місцевого населення у процесі прийняття рішень, виникнення конфлікту інтересів між членами САО, дублювання компетенції САО і громад, які їх створили [16].

Крім того, дослідники акцентують увагу і на недостатньому використанні всіх резервів міжмуніципального співробітництва. Зокрема, на сьогодні популярна форма взаємин – САО – почала активний розвиток лише з 2005 р., коли набула чинності ст. 26 Закону РС «Про фінансування муніципалітетів». У даній статті містився стимул для співпраці громад у вигляді бюджетного гранту в розмірі 50 відсотків від витрат муніципального бюджету за минулий рік, спрямованих на виконання САО завдань у сфері місцевого управління [15]. Небажання муніципалітетів інтегруватися у більш тісний союз обмежує їх можливості ско-

ристання фінансовими ресурсами, які пропонують фонди ЄС. Територіальна фрагментація заважає виходу громад на рівень ЄС, минаючи державу, адже однією з переваг ЄС є право муніципалітетів безпосередньо впливати на рішення інститутів ЄС щодо розвитку місцевого управління [13]. Зважаючи на це, у своїй доповіді Організація економічного співробітництва і розвитку пропонує полегшити агрегацію муніципалітетів шляхом втілення в РС нових форм міжмуніципального співробітництва та додаткових фінансових стимулів [16].

Отже, на підставі вищевикладеного можна дійти таких висновків. У постсоціалістичних державах – членах ЄС одним із пріоритетних напрямів конституційно-правової реформи є проведення структурно-функціональних реформ, спрямованих на подолання територіальної фрагментації громад та оптимізацію системи місцевого самоврядування. Конституційне законодавство цих країн встановлює дві основні форми утворення громад з потужними фінансово-економічними і людськими ресурсами – об'єднання (інтеграція, злиття) громад та міжмуніципальне співробітництво. У РП та РС практика об'єднання муніципалітетів не отримала поширення. Натомість у цих постсоціалістичних державах – членах ЄС застосовуються різноманітні види міжмуніципальної співпраці. У РП утворення синдикатів (корпорацій) громад, укладення міжмуніципальних договорів і формування асоціацій гмін, з одного боку, сприяє економічному зростанню та підвищенню якості надання послуг місцевому населенню, а з другого, дозволяє зберегти власну людську та функціональну ідентичність. У той же час у РС правові та соціально-економічні резерви муніципального співробітництва повністю не реалізовано. Наразі у цій країні муніципалітети співпрацюють лише через створення спільних адміністративних органів, діяльність яких зорієнтована на координацію спільних зусиль та зменшення витрат на адміністрування. Тому держава розробляє нові фінансові стимули для подальшого розвитку потенційних форм міжмуніципального співробітництва, які забезпечать гідні стандарти життєдіяльності громад та їх участь у прийнятті рішень ЄС.

Список використаних джерел

1. 367 ОТГ: оприлюднено карту процесу формування об'єднаних громад в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua/news/item/id/3494>.
2. Перший рік добровільного об'єднання громад: судова практика [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://blog.liga.net/user/mdzyuryn/article/21728.aspx>.
3. Співробітництво територіальних громад (міжмуніципальне співробітництво – ММС) : навч.-практ. посіб. / за заг. ред. В. В. Толкованова, Т. В. Журавля. – Київ, 2016. – 154 с.
4. Розвиток міжмуніципального співробітництва: вітчизняний та зарубіжний досвід / за заг. ред. В. В. Толкованова. – Київ : Крамар, 2011. – 261 с.
5. Council of European Municipalities and Regions Changes in local and regional structures across Europe, 2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ccre.org/docs/changes_in_local_and_regional_structures_web_EN.pdf.
6. Hulst R. Institutional features of inter-municipal cooperation: Cooperative arrangements and their national contexts [Електронний ресурс] / R. Hulst, A. Montfort. – Режим доступу: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.924.9373&rep=rep1&type>.
7. Local and regional democracy in Poland [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=2295157&Site=COE&direct=true>.
8. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19900160095>.
9. Związek Gmin Regionu Ostródzko – Pawskiego «Czyste Środowisko» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.czystesrodowisko.eu/page/27/o-nas>.
10. Związki i porozumienia międzygminne – korzyści ze współpracy [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://samorząd.infor.pl/temat_dnia/387816,Zwiazki-i-porozumienia-miedzygminne-korzysci-ze-wspolpracy.html.
11. Stowarzyszenie Gmin Uzdrawiskowych RP [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://sgurp.pl/o-sgu-rp/o-sgu-rp.html>.
12. Обćине [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://skupnostobcin.si/obcine/>.
13. Наćек М. The Administrative Capacity of Slovenian Municipalities [Електронний ресурс] / М. Наćек, І. Ваćлија. – Режим доступу: <https://pub.lex-localis.info/index.php/LexLocalis/article/.../88/53>.
14. The law on local self-government [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.parliament.am/library/Tim/slovenia.pdf>.
15. Žohar F. Possibilities to reform the system of municipalities in Slovenia [Електронний ресурс] / F. Žohar. – Режим доступу: http://www.fos.unm.si/media/pdf/RUO_2014_33_Zohar.pdf.

16. Rakar I. Inter-municipal cooperation: challenges in Europe and in Slovenia [Електронний ресурс] / I. Rakar, B. Tičar, M. Klun. – Режим доступу: <http://rtsa.ro/tras/index.php/tras/article/viewFile/445/434>.
17. Porozumienie zawarte w dniu 15 grudnia 2005 r. w Toruniu pomiędzy [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.lubicz.pl/plik,7230,zalacznik-do-uchwaly-nr-xli>.

Е. А. Закоморная

Межмуниципальное сотрудничество как направление конституционной реформы в постсоциалистических государствах – членах Европейского Союза

Рассмотрено развитие межмуниципального сотрудничества в контексте конституционных реформ в постсоциалистических государствах – членах Европейского Союза. Определено влияние сотрудничества муниципалитетов на процесс преодоления территориальной фрагментации и модернизации системы местного управления. Освещены черты конституционно-правовых моделей межмуниципального сотрудничества в Республике Польша и Республике Словения. Раскрыты современные тенденции развития форм межмуниципальной кооперации в Республике Польша и Республике Словения.

Ключевые слова: конституционная реформа, межмуниципальное сотрудничество, постсоциалистические государства – члены Европейского Союза, формы межмуниципальной кооперации.

К. Zakomorna

Inter-municipal cooperation as the direction of the constitutional reform in post-socialist states of the European Union

The priority of the modern constitutional reform in Ukraine is the decentralization of the power. The purpose of the decentralization is to create municipalities with strong human, financial and economic resources. Amalgamation local communities and intensification inter-municipal cooperation are main ways of providing decentralization. In Ukraine formed the legal framework (Constitution of Ukraine, Laws of Ukraine «On principles of the regional policy», «On cooperation of local communities», «On a voluntary association of local communities»), which helps to overcome the territorial fragmentation of communities and optimization of the local self-government. However, in practice, while in Ukraine the potential of different forms of inter-municipal cooperation is not realized.

The problem of the territorial organization of the power and solutions in the light of the constitutional reform to fully and comprehensively discovered in publications I. Bodrova, P. Lubchenko, A. Lyalyuk, S. Seregina and others. Basically, in studies of Ukrainian scientists are defined strengths and weaknesses of the amalgamation of local communities.

The purpose of the article is to revealing of alternative forms of inter-municipal cooperation as the direction of the constitutional reform of the local government in post-socialist states of the European Union and find out features of existing legal models of cooperation of communities in these countries.

The constitutional law of states of the European Union establishes the following options inter-municipal cooperation: – creating «quasi-regional» governments as the council and its executive body, composed of delegates from municipalities that responsible to these local councils; – carrying out of inter-municipal forums in the social and economic development, the housing and environmental planning; – formation of joint body with public services as agents of municipality in different sectors; – making agreements for the provision of public services without the formation of a joint body, but with the right of municipalities to sell their services.

In Poland and the Republic of Slovenia the practice of the municipal amalgamation has not been widespread. Instead, in these post-socialist states of the European Union apply various types of inter-municipal cooperation.

In Poland the established of syndicates (corporations) communities, making inter-municipal agreements and the modeling of associations of communes, on the one hand, promote economic growth and improve the quality of services to local population, on the other, guarantees their own human and functional identity. At the same time, the Republic of Slovenia legal and socio-economic reserves of the municipal cooperation is not fully realized. Currently in the Republic of Slovenia municipalities cooperate is in the form of the establishment of joint administrative bodies, through which coordinate joint efforts and reduce administration costs. In the Republic of Slovenia the new financial incentives for the further development of potential forms of inter-municipal cooperation will designed and decent standards of the life of communities and their participation in EU decision-making can will ensured.

Keywords: *constitutional reform, decentralization of the power, inter-municipal cooperation, local self-government, municipal amalgamation, Poland, post-socialist states of the European Union, the Republic of Slovenia.*

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

Електронне урядування в Україні в умовах сьогодення

Стаття присвячена проблемі розвитку концепції «електронного урядування» в Україні, виявленню як позитивних, так і негативних моментів функціонування означеної концепції. Автором використовуються терміни «електронний уряд» та «електронне урядування» як синоніми. Розглянуто етапи становлення «електронного урядування», охарактеризовано електронні системи та сервіси, що складають передостанній етап формування «електронного уряду».

Наголошено на можливих подальших наукових пошуках у цій сфері, окреслено їх межі.

Ключові слова: «електронний уряд», «електронне урядування», Кабінет електронних сервісів, інформаційне суспільство, державне управління, публічне управління.

Стрімка євроінтеграція України та адаптація вітчизняного законодавства до європейського направлена на побудову людиноцентричного напрямку розвитку нашої країни. Особливе місце у цьому питанні посідає концепція «електронного уряду-

вання». Електронне урядування є одним з інструментів розвитку інформаційного суспільства, впровадження якого сприятиме створенню умов для відкритого і прозорого публічного управління. Відкритість, прозорість та чесність публічного адміністрування є запорукою формування правової та демократичної країни, побудованої на європейських цінностях. Усе це власне і зумовлює актуальність обраної теми дослідження.

За останні роки темі «електронного урядування» було приділено чимало уваги. Серед науковців, котрі присвячували праці заявленій проблематиці, можна виокремити М. Бонема, О. П. Голубицького, П. І. Жежничка, І. В. Клименко, К. О. Линьова, В. І. Мишишина, Г. Г. Почепцова, С. А. Чукут, О. Б. Шевчука, С. Шляхтина та ін.

Метою статті є здійснення комплексного дослідження розвитку концепції «електронного урядування» в Україні та її можливої подальшої еволюції задля виявлення як позитивних, так і негативних моментів у функціонуванні.

Необхідність введення в дію «електронного урядування» зумовлена не лише розвитком інформаційно-телекомунікаційних технологій, а й намаганням держави бути ближчою до громадян. Слід відмітити, що й досі вчені не можуть дійти до єдиної точки зору щодо визначення цього поняття. Це зумовлено перш за все тим, що термін «електронне урядування» може означати у різних країнах та у різних нормативних актах різні речі, і можна припускати, що він матиме стільки ж визначень, скільки є авторів [1].

Необхідно погодитися з думкою О. Ємельяненко, котра відзначає, що термін «e-government» досить складний для перекладу українською. І «електронний уряд» – лише один із варіантів цього перекладу. Слово «government» можна також передати як «урядування». Отже, може йтися про «електронну державу», «електронний державний апарат», «електронну інфраструктуру держави», «державу інформаційного суспільства» тощо [2]. Тому деякі вчені часто ототожнюють поняття «електронний уряд» та «електронне урядування». Наприклад, І. Клименко та К. Линьов визначають, що електронне урядування «...це

автоматизація роботи з документами, із заявами громадян, довідками, ліцензіями, іншими актами, які легалізують певну діяльність особи» [3, с. 181]. Г. Почепцов та С. Чукут зазначають: «...сама концепція електронного урядування складається з двох взаємозалежних (і водночас самостійних) проєктів. Це внутрішня урядова інформаційна інфраструктура, аналог корпоративної мережі та зовнішня інформаційна інфраструктура, що взаємодіє з громадянами й організаціями» [4, с. 480]. Вперше таке трактування електронного урядування визначив російський дослідник А. Кошкін [5, с. 25].

Деякі вчені, зокрема М. А. Соколова, розрізняють поняття «електронного уряду» та «електронного урядування» та трактують останній як процес самоорганізації суспільства для прийняття колективних рішень, а також як прозорі механізми контролю за реалізацією цих рішень, а уряд розглядається насамперед як постачальник певних послуг і один із інститутів регулювання [6].

У контексті дослідження доречно також згадати про визначення «електронного урядування», надане Урядом. Так, у Концепції розвитку електронного урядування в Україні, затвердженій Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2010 р. № 2250-р «електронне урядування» розглянуто як форму організації державного управління, яка сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій для формування нового типу держави, направленої на задоволення потреб громадян.

Тож, підсумовуючи викладене, необхідно наголосити на тому, що, на нашу думку, можна використовувати термін «електронний уряд» та «електронне урядування» як синоніми. Ці поняття можна трактувати як новітню форму управління, функціонування якої здійснюється за допомогою інформаційно-телекомунікаційних технологій (далі – ІТТ), та має на меті спрощення доступу громадян до державного управління, покращення роботи органів державної влади.

Не можна залишити поза увагою й ті проблеми (фактори), що стоять на шляху запровадження «електронного урядування» не лише в Україні, а й в усьому світі. На думку кваліфікованих експертів INTOSAI, гальмами для провадження електронного уряду, в тих чи інших країнах, є такі чинники:

1) некваліфіковані співробітники (Unskilled Workforce). Електронний уряд надає можливість урядовим працівникам отримати нові навички, втім, зарплатня, яка нижча за ринкову, та неможливість залучення деяких видів заохочення можуть також знизити можливість уряду до залучення та утримання кваліфікованих співробітників, що призводить як до занепаду певних зовнішніх проєктів, так і до затримки у виконанні своїх функцій;

2) цифровий розподіл (Digital Divide). Не всі громадяни мають рівні можливості комп'ютерного доступу, чи то через нестачу коштів, чи то через відсутність потрібних навичок, фізичних обмежень;

3) побоювання стосовно приватності та безпеки (Privacy and security concern). Турбота про розповсюдження інформації між органами виконавчої влади, а також розкриття або неправильне використання приватної інформації є нагальними питаннями для обговорення. Якщо порушення приватності насправді відбуватимуться, то це матиме негативний вплив на довіру громадян до урядових веб-сайтів та використання послуг веб-баз даних. Одним із найбільш важливих питань для впровадження ініціатив «електронного уряду» є комп'ютерна безпека. Деякі слабкі сфери вже є досить відомими: безпека програмного менеджменту, контроль доступу, розвиток програмного забезпечення та контроль над змінами, визначення обов'язків, контроль над операційною системою [1].

Означена загроза в умовах постійного розвитку й удосконалення «хакерства» в ІТ-сфері є надзвичайно небезпечною. Можна хоча б згадати нещодавні атаки вірусу WanaCrypt0r 2.0 на державні системи та комп'ютери в Україні та у всьому світі. За таких умов необхідним вбачається впровадження заходів, котрі б мали превентивний характер та дозволяли б повністю нівелювати негативні наслідки від таких атак.

Безумовно, всі ці чинники виступають гальмуючим фактором розвитку концепції «електронного уряду». Але поряд з тим, слід погодитись із думкою О. Бондарчука, котрий, враховуючи реальний стан розвитку нашої держави, до негативних чинників, що впливають на запровадження розглядуваної концепції, відносить також: скрутну ситуацію з бюджетом країни; застарілу нормативну базу та ділові процеси; відсутність чіткої управлінської вертикалі в державі щодо питань інформаційних технологій (ІТ); неузгодженість технічної політики різних відомств; складність міжвідомчої взаємодії; активний спротив або пасивний саботаж чиновників, які не бажають втрачати важелі свого впливу, що вони мають при «ручному керуванні» окремими ділянками державного механізму [7].

Таким чином, проблеми, що стоять на шляху становлення «електронного уряду», мають комплексний характер, а отже, потребують і комплексного вирішення.

По мірі запровадження заходів, спрямованих на подолання гальмівних чинників, концепція «електронного урядування» проходить кілька етапів до своєї повної реалізації. Згідно з дослідженнями University Taubman Center for Public Policy процес переходу від традиційного державного управління до «електронного уряду» припускає послідовне проходження п'яти основних етапів.

Перший етап (інформаційний (Information)). На цьому етапі забезпечуються 20%-ва урядова веб-присутність і створення регулярно оновлюваних урядових веб-сайтів з публікацією на них основної урядової інформації (нормативних актів, розпоряджень, постанов та ін.), посилань на міністерства і державні департаменти (освіти, охорони здоров'я, фінансів тощо).

Другий етап – інтерактивний однібічний (One way interaction). Він припускає вже 40%-ву веб-присутність уряду і має за мету забезпечити пасивну взаємодію громадян та уряду у державних організаціях на основі заданих користувачами критеріїв.

Третій етап впровадження «електронного уряду» одержав назву інтерактивного етапу, або двостороннього (Two way interaction). Його проходження означає вже 60%-ву урядову веб-

присутність, яка реалізується в інтерактивній двосторонній взаємодії уряду і громадян шляхом передавання і приймання інформації в комп'ютерній мережі.

Четвертий етап переходу від традиційного уряду до електронного іменується транзакційним (Transaction). Унаслідок його реалізації передбачається вже 80%-ва веб-присутність уряду, а основним завданням є забезпечення транзакційної взаємодії уряду і громадян, завдяки чому можливе надання послуг, здійснених онлайн на всіх стадіях. Прикладом таких послуг може слугувати подання заявок в електронній формі на одержання ліцензій на введення професійної діяльності, подання податкових декларацій, заяв на обмін документів тощо. На цьому етапі однією з серйозних проблем стає забезпечення безпеки роботи, тобто недопущення витікання конфіденційної інформації.

Останній, п'ятий етап впровадження електронного уряду – проактивний (Targetisation), що означає 100%-ву веб-присутність уряду і припускає, що уряд не тільки надає громадянам і комерційним структурам сервісні послуги, а й залучає громадян до ухвалення рішень і двостороннього діалогу на базі інтерактивних сервісів [8].

Донедавна, близько 3–4 років тому, «електронне урядування» в Україні, за оцінками деяких фахівців, знаходилося між другим та третім етапами впровадження. Проте слід констатувати, що за незначний проміжок часу «електронний уряд» стрімко почав розвиватися, наразі він функціонує на рівні четвертого етапу. Саме про цей факт буде йтися далі.

Станом на сьогодні практично всі органи державної влади (до районного рівня) мають офіційні веб-сторінки; створено понад 220 електронних інформаційних ресурсів у центральних органах виконавчої влади та 450 – у місцевих органах влади; впроваджено близько 50 систем електронного документообігу в органах державної влади (діловодство, контроль виконання доручень тощо); Державна фіскальна служба, Пенсійний фонд приймають звітність у електронній формі; зареєстровано близько 14 000 сертифікатів ключів цифрового підпису на органи державної влади та місцевого самоврядування [9].

Крім того, у 2015 р. розпочав свою роботу Кабінет електронних сервісів (далі – КЕС), який розміщений на сайті Міністерства юстиції України за адресою <https://kap.minjust.gov.ua/about>.

У перший рік функціонування КЕС були помітні чималі проблеми в його використанні. Основні з них: головна сторінка або просто «відмовляється» відкриватися, або переадресація до наступного кроку процедури отримання довідки (витягу, виписки) чи реєстрації просто не спрацьовує, ні з першого разу, ні з десятого; працює не через будь-який Інтернет-браузер; проблеми із роботою механізмів оплати замовленого документу або дії [10].

Наведені недоліки стосувалися технічного боку функціонування КЕС, і слід відмітити, що вони залишилися позаду. Наразі система працює без перебоїв, на сайті зазначено як примітка, з якими Інтернет-браузерами вона сумісна, питання оплати вирішене (здійснюється за допомогою будь-якої банківської карти, переваги надаються картці «Приват», оскільки КЕС передбачає реєстрацію нових користувачів за допомогою карток «Приват» та системи «Privat 24»).

Наразі КЕС пропонує: 1) отримання документів з державних реєстрів Міністерства юстиції України в режимі онлайн; 2) реєстраційні дії у державних реєстрах України в електронному вигляді; пошук інформації у державних реєстрах України (Державний реєстр речових прав на нерухоме майно, Єдиний реєстр підприємств, щодо яких порушено провадження у справі про банкрутство, Єдиний державний реєстр юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців, Реєстр громадських об'єднань, Державний реєстр друкованих ЗМІ та інформаційних агентств як суб'єктів інформаційної діяльності, Єдиний реєстр громадських формувань, Єдиний реєстр арбітражних керуючих, Єдина база даних електронних адрес, номерів факсів, телефаксів суб'єктів владних повноважень, Єдиний державний реєстр судових рішень); 3) користування електронними системами звітності для тих осіб, які здійснюють спеціалізовану професійну

діяльність; 4) посилання на різні інформаційні джерела; 5) пошук законодавчих документів, шаблонів (зразків) документів; 6) участь в електронних торгах арештованим майном.

До переваг КЕС необхідно зарахувати можливість оплати послуг в режимі онлайн, отримання відомостей в режимі онлайн, надання електронному документу статусу офіційного. Остання означає, що всі отримані документи в електронному вигляді мають такий самий офіційний статус, як і їх паперові аналоги. Кабінет електронних сервісів Міністерства юстиції України, на відміну від численних «єдиних вікон» інших відомств, найбільше відповідає концепції аналогічних порталів у європейських країнах – вибір адмінпослуги з каталогу, оплата банківською картою і миттєве отримання результату в цифровому вигляді [11].

У 2017 р. Урядом було анонсовано впровадження нових електронних сервісів. Так, 3 лютого відбулась презентація виходу проекту Міністерства юстиції «Онлайн-будинки юстиції» на всеукраїнський рівень. Віднині послугами з повторного отримання документів у сфері реєстрації актів цивільного стану, а також реєстрації та ліквідації фізичної особи – підприємця зможуть скористатися всі українці. Для цього достатньо зайти на сайт сервісу <http://online.minjust.gov.ua>. Створення «Онлайн-будинку юстиції» – перш за все, це ініціатива спрямована на те, щоб забезпечити громадян сучасними і зручними послугами, які вони зможуть отримати в мережі Інтернет.

Ще одна новація – соціальний ліфт, де кожен український юрист може залишити свою анкету і вона буде автоматично вноситися в пропозиції із заповнення вільних вакансій в системі юстиції. Також тут можна скористатися послугою «СМС-Маяк», яка передбачає можливість отримання інформації щодо будь-яких змін у реєстрах бізнесу й нерухомості щодо власного майна.

Окрім вищезгаданих сервісів, можна також отримати інформацію з усіх реєстрів Мін'юсту, зареєструвати громадське об'єднання або засіб масової інформації, отримати дані про електронний цифровий підпис [12].

Розвиток України як правової та демократичної країни, орієнтованої на європейські цінності, не можливий без розбудови інформаційного суспільства та запровадження електронного урядування. Розбудова останнього в Україні стрімко набирає обертів, і свідченням тому є, наприклад, Кабінет електронних сервісів. Поряд з тим у найближчому майбутньому заплановано введення в дію системи електронної ідентифікації користувачів, переведення всіх сервісів з реєстрації бізнесу в онлайн-режим та ін. Всі ці питання безумовно стануть предметом обговорення в суспільстві та вимагатимуть детального наукового дослідження.

Список використаних джерел

1. Mr. Jens Are Enoksen. WHAT IS E-GOVERNMENT?. Матеріали проекту «Розбудова демократії та можливостей державної служби в Україні» тренінг: «Демократія та модернізація державного сектора через створення електронного уряду», 29 січня – 2 лютого 2007.
2. Ємельяненко О. Традиційний та електронний уряд: концептуальні відмінності [Електронний ресурс] / О. Ємельяненко // Віче. – 2008. – № 2. – Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/811/>.
3. Клименко І. В. Технології електронного урядування / І. В. Клименко, К. О. Линьов. – Київ : Центр сприяння інституц. розвитку держ. служби, 2006. – 192 с.
4. Почепцов Г. Г. Інформаційна політика : навч. посіб. [для студ. вищ. навч. закл.] / Г. Г. Почепцов, С. А. Чукут. – Київ : Знання, 2008. – 663 с.
5. Кошкин А. Н. Проект «електронного правительства»: мировой опыт и российские перспективы. Государство и «информационная революция» / А. Н. Кошкин. – М. : Орфей, 2000. – 156 с.
6. Соколова М. А. Электронное правительство и электронное правление: к вопросу об иерархии понятий / М. А. Соколова // Технологии информационного общества – Интернет и современное общество : труды VIII Всерос. объедин. конф. (С.-Петербург., 8–11 нояб. 2005 г.). – СПб., 2005. – С. 162–163.
7. Бондарчук О. Пропозиції щодо системного створення Електронного уряду в Україні [Електронний ресурс] / О. Бондарчук. – Режим доступу: http://www.medirent.com.ua/press-enter/publications/egovernment_proposition.html.
8. Шляхтина С. Электронное правительство в цифрах и фактах [Електронний ресурс] / С. Шляхтина. – Режим доступу: <http://www.compress.ru/article.aspx?id=17274&iid=799>.

9. Бутко М. П. Електронне урядування в Україні: стан та перспективи [Електронний ресурс] / М. П. Бутко // Вісн. Черніг. держ. технол. ун-ту. – Режим доступу: <http://vistnic.stu.cn.ua/index.pl?task=arcl&j=1&id=53>.
10. Електронні сервіси Мін'юсту: вони взагалі працюють? [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.expertreform.com.ua/2016/02/10/elektronni-servisy-minyustu-vony-vzagali-pratsuyut/>.
11. Послуги не знайдено: які помилки в он-лайн сервісах Мін'юсту [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://techtoday.in.ua/news/poslugu-ne-znajdeno-yaki-pomilki-dopushheni-v-onlajn-servisax-min-yustu-46949.html>.
12. Роль електронних сервісів у розвитку сучасної системи юстиції [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.justzp.gov.ua/ua/news/rol_elektronnih_servisiv_u_rozvitku_suchasnoi_sistemi_yusticii/2245.

М. И. Беликова

Электронное правительство в Украине в реалиях настоящего

Статья посвящена проблеме развития концепции «электронного правительства» в Украине, выявлению как позитивных, так и негативных моментов функционирования указанной концепции. Автором используются термины «электронное правительство» и «электронное управление» как синонимы. Рассмотрены этапы становления «электронного правительства», охарактеризованы электронные системы и сервисы, которые составляют предпоследний этап формирования «электронного правительства».

Отмечена возможность дальнейших научных поисков в этой сфере, определены их границы.

Ключевые слова: «электронное правительство», «электронное управление», Кабинет электронных сервисов, информационное общество, государственное управление, публичное управление.

M. Belikova

Today Ukrainian electronic governance

This scientific work is devoted to research of e-governance conception development in Ukraine, and to determine positive and negative effects of it. «Electronic Government» and «Electronic Governance» are terms which used by writer as synonyms. These terms are interpreted as the latest form of government,

which are based on information and communication technology, created to provide and to improve public services to its citizens.

The writer in the course of the study gives a list of the issues that arise in the process of implementing e-governance, focuses on the vital issues of implementation, and gives an example of worldwide cyber-attacks on government websites, including Ukraine – the so-called WanaCrypt0r 2.0 virus.

The stages of e-governance development are also described in this article and emphasized that in recent years there has been a trend towards the rapid development of e-government in Ukraine. The Ministry of justice of Ukraine has launched a website of governmental electronic services, and provided with a list of services which can be obtained through this e-source such as: online documents obtaining from the state registers of the Ministry of justice of Ukraine; online registration in state registries of Ukraine; information retrieval in the state registers of Ukraine; persons who carry out professional activities are able to use an electronic reporting systems; various links to information sources; option to search for legislative documents and templates; online participation in distrained property tenders.

A negative aspect in the operation of governmental electronic services has been characterized and the solution is described to overcome such faults. Also, this study contains description of some positive aspects in the operation of governmental electronic services. These include the ability to pay for services online; obtaining of records; electronic document has an official status.

The article is not just about governmental electronic services, but focused on new projects of the Ministry of justice of Ukraine such as «House of Justice Online» and «Social Lift», and brief overview of their operation is provided.

The author emphasizes that development of information and communication technology of e-governance in Ukraine is in constant progress and a website of governmental electronic services is a strong argument.

It is significant that the Government and the Ministry of justice keep improving itself, so further this year according to plan will be development of electronic services like implantation of system of electronic identification, transfer business registration to online services, etc.

Keywords: Electronic governance, Electronic Government, electronic services online, electronic systems, information-oriented society, governance, public administration.

І. В. Бойко, кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Адміністративна процедура: поняття, ознаки й види

У статті розглянуто питання необхідності подальшого формування інституту адміністративної процедури. Запропоновано розуміння поняття «адміністративна процедура» як порядку прийняття суб'єктом публічного управління адміністративних актів, спрямованих на реалізацію прав та обов'язків приватних осіб та задоволення публічного інтересу. Наведені ознаки, притаманні адміністративній процедурі. Поділено адміністративну процедуру на види, запропонована їх класифікація за різними критеріями. Охарактеризовані різновиди адміністративної процедури.

Ключові слова: адміністративна процедура, адміністративний акт, публічне управління.

В останнє десятиріччя в науці адміністративного права активно обговорюється ідея запровадження інституту адміністративної процедури. Позиції науковців зводяться до того, що врегулювання значної частини суспільних відносин, що виникають у зв'язку зі створенням суб'єктами публічного управлін-

ня умов для реалізації прав і обов'язків приватних осіб, а також із прийняттям актів, спрямованих на задоволення публічного інтересу, потребує встановлення особливих принципів і правил, що в своїй сукупності утворюють окремий інститут.

Відмітимо роль науковців у розробленні концептуальних підходів до розуміння адміністративної процедури, її змістовного наповнення й правового регулювання цього інституту. Вагомий внесок у розвиток інституту адміністративної процедури зробили А. М. Школик [1; 2], О. І. Миколенко [3], В. П. Тимошук [4], Р. С. Мельник [5], І. О. Картузова, А. Ю. Осадчий [6], С. Г. Стеценко [7], О. С. Лагода [8]. Своє бачення адміністративної процедури та її місця в системі адміністративного права висловили В. Б. Авер'янов [9], О. В. Кузьменко [10], Т. О. Коломоець [11] та деякі інші вчені.

В діяльності суб'єктів публічного управління процедура займає центральне місце, оскільки основним призначенням цих суб'єктів є вирішення конкретних адміністративних справ шляхом прийняття адміністративних актів. Переважна більшість таких справ носить позитивний характер, спрямована на реалізацію прав приватних осіб, і не пов'язана з юрисдикційною діяльністю. Важливість інституту адміністративної процедури можна описати словами видатного вченого В. Б. Авер'янова: «необхідно розуміти, що такі процедури, які узагальнено визначаються як “адміністративні”, здатні підвищувати ефективність управлінської діяльності, сприяти чіткому виконанню функцій і повноважень органів та посадових осіб. Але головне — адміністративні процедури забезпечують суворий правовий режим дотримання прав і свобод громадян і є дієвим засобом захисту проти суб'єктивізму й свавілля з боку службовців органів виконавчої влади. Невипадково в більшості європейських країн існують кодифіковані акти, присвячені дуже детальній регламентації таких процедур. Причому подібні закони в цих державах — це серцевина адміністративного законодавства. Вони визначають рівень демократії в державному управлінні» [12, с. 79].

Перед українською державою стоїть завдання створення стабільної та відповідальної публічної влади, що є головним

фактором побудови сучасної демократичної держави. У зв'язку з цим важливого значення набуває встановлення такої регламентації відносин між органам публічного управління, їх посадовими особами, з одного боку, та приватною особою, з другого, яка могла б ефективно забезпечити реалізацію прав останніх і унеможливити їх порушення з боку владарюючих суб'єктів. Принциповими для врегулювання правовідносин суб'єктів публічного управління з громадянами та юридичними особами є такі положення: по-перше, Конституція України приписує органам державної влади, органам місцевого самоврядування, їх посадовим особам діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, по-друге, відносини між публічною владою та приватними особами не можуть залежати від волі чи бажання першої, а повинні впливати лише з принципів права. В Україні свобода держави, її органів і посадових осіб обмежена відповідно до принципу, згідно з яким дозволено лише те, що прямо передбачається законом. А утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. З огляду на зазначене, в юридичній науці запроваджений правовий інститут адміністративної процедури, основним призначенням якого є створення правового механізму взаємодії суб'єктів публічного управління з приватними особами, завдяки якому найефективнішим способом будуть реалізовані права цих осіб.

Німецька доктрина адміністративного права вплинула на розуміння українськими науковцями адміністративної процедури як законодавчо встановленого порядку діяльності суб'єктів публічного управління, адже в німецькій адміністративно-правовій науці чітко розділені поняття «адміністративна процедура» й «адміністративний процес». У німецькому праві адміністративно-процедурні норми регулюють переважно порядок прийняття адміністративних актів та укладення публічно-правових договорів публічною адміністрацією. Адміністративно-процесуальні норми призначені для вирішення публічно-правових спорів адміністративними судами [13, с. 85].

Термін «процедура» вживається в багатьох науках, і в тому числі в юриспруденції. Він походить своїм корінням від французького *procedure* та латинського *procedo-*, що означає проходжу, або просуваю. Відповідно до Тлумачного словника української мови, процедура – це офіційно встановлена послідовність дій для здійснення або виконання чогось [14, с. 204].

У правовій науці процедура – це врегульований законом, іншими нормативно-правовими актами порядок, що складається з послідовних дій і спрямований на досягнення правового результату [15, с. 185]. Ключовим у цьому визначенні є категорія «порядок», під яким розуміють сукупність послідовно вчинюваних дій та прийнятих рішень, логічно поєднаних і спрямованих на досягнення певного результату.

Поняття «адміністративна процедура» змістовно наповнено двома термінами. По-перше, процедура, що, як зазначено, є впорядкованим прийняттям актів, зорієнтованим на досягнення певного результату. По-друге, термін «адміністративний» в науці тлумачиться як той, що пов'язаний з управлінням, так і той, що покликаний служити. Таке двояке розуміння базової категорії адміністративного права обумовлює існування двох типів правовідносин, що виникають у сфері публічного управління. Це, по-перше, ті відносини, що носять управлінський характер, виникають за ініціативою владарюючих суб'єктів, в яких на приватних осіб покладається здебільшого виконання обов'язків. Приміром, при здійсненні контролю у сфері господарської діяльності уповноважений орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їх посадові та службові особи вчиняють певні дії, приймають рішення, а суб'єкти господарювання зобов'язані допускати їх до перевірок, надавати документи для перевірки тощо. По-друге, у відносинах з публічною адміністрацією приватні особи реалізують значну частину своїх прав. Так, для реєстрації підприємницької діяльності, отримання ліцензії, дозволу тощо приватні особи звертаються до представників адміністративної влади, і тільки останні вправі прийняти рішення або вчинити дії, спрямовані на те, щоб фізичні та юридичні особи задовольнили свої права та законні інтереси.

Ці два типи правовідносин потребують для свого врегулювання встановлення дещо відмінних принципів і правил.

Таким чином, під адміністративною процедурою пропонуємо розуміти структурований, нормативно закріплений порядок прийняття адміністративних актів (у тому числі й укладення адміністративно-правових договорів), спрямований на вирішення конкретних справ у сфері публічного управління.

Доповнити розуміння адміністративної процедури як правового явища можна, надавши більш детальні її характеристики. Так, до основних ознак віднесемо такі: правовий характер, оскільки принципи та правила, що визначають адміністративну процедуру, містяться в приписах нормативно-правових актів; владний характер, що виявляється в приписах суб'єктів публічного управління, які носять розпорядчий характер і є обов'язковими для інших осіб; вміщує в себе сукупність норм, що регламентують як діяльність суб'єкта публічного управління, так і поведінку приватних осіб; спрямована на прийняття адміністративного акта суб'єктом владних управлінських повноважень; застосовується для вирішення конкретної адміністративної справи; має основним призначенням забезпечення ефективної реалізації прав приватних осіб та унеможливлення їх порушення; тягне за собою настання зовнішніх наслідків, тобто застосування процедурних правил породжує права й обов'язки осіб, які знаходяться поза системою публічного управління; має, як правило, безспірний характер, тобто завдяки адміністративній процедурі вирішуються позитивні управлінські справи. Виняток становить процедура розгляду скарг, оскільки при оскарженні рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічного управління у сторін правовідносин, що регулюються процедурними нормами, існують різні уявлення про те, як слід вчинити в конкретній адміністративній справі.

Оскільки діяльність із публічного управління носить дуже різноманітний характер, це обумовлює наявність відмінних один від одного правил її здійснення при вирішенні тих чи інших справ, прийнятті адміністративних актів. Тому адміністративну процедуру поділяють на види за різними критеріями.

Так, за суб'єктом, якому належить ініціатива виникнення правовідносин, адміністративну процедуру поділяють на таку, що ініціюється приватною особою, та таку, що ініціюється суб'єктом публічного управління. Для першого виду процедури характерно, що вона починається із звернення приватної особи до суб'єкта публічної влади із заявою про реалізацію належного цій особі права або зі скаргою, що права особи порушені рішеннями, діями чи бездіяльністю владарюючих суб'єктів, чи на приватну особу покладено не передбачений законом обов'язок. Такому праву приватної особи завжди кореспондує обов'язок владарюючого суб'єкта здійснити певні дії або прийняти рішення, завдяки яким будуть задоволені права фізичних і юридичних осіб, а також інших колективних утворень. Приміром, громадянин, маючи намір зайнятися підприємницькою діяльністю, звертається до Центру надання адміністративних послуг із заявою та необхідними документами для реєстрації його як фізичної особи – суб'єкта підприємницької діяльності. Або юридичній особі відмовлено у видачі ліцензії на зайняття туристичною діяльністю, і вона подає скаргу на рішення органу ліцензування. Другий вид адміністративної процедури має своїм початком рішення суб'єкта публічного управління, вчинення ним дій, обумовлених здійсненням владних управлінських повноважень, встановлених законодавчими актами. Процедура цього виду може бути поділена на такі різновиди:

– втручальна, що включає в себе дії контрольно-наглядово-го або правообмежувального характеру. Для прикладу: начальник управління Державної служби надзвичайних ситуацій України видає наказ про проведення планової перевірки дотримання суб'єктами господарювання правил пожежної безпеки, на підставі якого уповноважені особи здійснюють заходи щодо з'ясування дотримання цих правил підконтрольними особами. При цьому представники контролюючого органу втручаються в діяльність суб'єкта господарювання. Інший приклад: орган місцевого самоврядування приймає рішення про викуп земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них роз-

мішені, для суспільних потреб, і уповноважені особи вчиняють дії, спрямовані на викуп цих об'єктів у їх власників;

– спрямована на задоволення суспільних потреб, що характеризується тим, що рішення, прийняті за цією процедурою, представляють інтерес для широкого кола неперсоніфікованих осіб (приміром, територіальної громади, жителів населеного пункту, пацієнтів лікарень, пасажирів транспортних засобів тощо). Прикладом такої процедури є розроблення та затвердження схем планування територій населених пунктів, у результаті чого приймається генеральний план населеного пункту, призначений для довгострокової стратегії планування та забудови території населеного пункту, що зачіпає інтереси неперсоніфікованого кола осіб. Іншим прикладом може бути процедура публічних закупівель, спрямована на забезпечення потреб держави та територіальної громади.

Інша класифікація адміністративної процедури на види може бути здійснена за критерієм складності правил, що охоплюються процедурою. Так, поділимо адміністративну процедуру на просту та складну. Проста адміністративна процедура полягає у вчиненні суб'єктом публічного управління дій, спрямованих на реалізацію прав та виконання обов'язків приватними особами, що не передбачає залучення до процедури інших учасників, додаткового вивчення та дослідження обставин справи. До простої адміністративної процедури слід віднести державну реєстрацію юридичної особи, оформлення й видачу паспорта для виїзду за кордон тощо. При вирішенні таких справ представники публічної адміністрації перевіряють у заявника наявність всіх необхідних для вирішення питання документів і вчиняють дії щодо реєстрації або оформлення, тим самим реалізуючи права приватних осіб. Складна адміністративна процедура характеризується наявністю правил щодо залучення експертів, заслуховування свідків та іншого додаткового вивчення обставин адміністративної справи. І лише після цього може бути прийнято рішення, спрямоване на вирішення поставленого перед владарюючим суб'єктом питання. Складною адміністративною процедурою слід вважати процедуру здійснен-

ня контролю у сфері господарської діяльності. Так, орган контролю може прийняти рішення про призначення експертизи (випробування). В такому випадку до участі в контрольній процедурі буде залучено експерта. При здійсненні іншої процедури – розробленні проектів містобудівної документації – передбачено проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів. Пропозиції до проектів містобудівної документації мають право подавати: повнолітні дієздатні фізичні особи, які проживають на території, щодо якої розроблено відповідний проект містобудівної документації на місцевому рівні; юридичні особи, об'єкти нерухомого майна яких розташовані на території, щодо якої розроблено відповідний проект містобудівної документації на місцевому рівні; власники та користувачі земельних ділянок, розташованих на території, щодо якої розроблено проект містобудівної документації, та на суміжних з нею територіях; представники органів самоорганізації населення, діяльність яких поширюється на відповідну територію; народні депутати України, депутати відповідних місцевих рад. До того ж при розробці генерального плану населеного пункту до процедури залучаються експерти, що здійснюють експертизу містобудівної документації.

Ще одна класифікація адміністративної процедури – за критерієм кількості суб'єктів публічної адміністрації, що є учасниками процедури: здійснювані одним суб'єктом публічного управління та здійснювані кількома суб'єктами публічного управління. Приміром, процедура надання дозволу на виконання будівельних робіт здійснюється одним органом – Державною архітектурно-будівельною інспекцією України. Натомість при здійсненні процедури приватизації земельної ділянки необхідне прийняття рішення органом виконавчої влади чи органом місцевого самоврядування щодо приватизації земельних ділянок, а також вчинення реєстраційних дій територіальними органами Державного агентства земельних ресурсів України.

За наслідками для приватної особи адміністративну процедуру поділяють на правонадавальну (призначення пенсії, субсидії, реєстрація речових прав на нерухоме майно тощо),

правообмежувальну (викуп земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, для суспільних потреб), зобов'язальну (проведення контрольних-наглядових заходів).

За змістовним наповненням адміністративна процедура може бути реєстраційною, дозвільною, ліцензійною, контроль-но-наглядовою, екзаменаційною, експертною, акредитаційною, посвідчувальною, приватизаційною, із розгляду скарг тощо.

Така різноманітність видів адміністративної процедури обумовлює існування відмінних один від одного правил її регламентації. Проте оскільки будь-яка процедура має своїм призначенням ефективну реалізацію прав приватних осіб та задоволення суспільних потреб, доцільним є прийняття законодавчого акта загального характеру, в якому б закріплювалися основні принципи адміністративної процедури, права приватних осіб у будь-якій процедурі. Такий акт сприятиме якнайліпшому забезпеченню прав фізичних та юридичних осіб, що реалізуються у відносинах із суб'єктами публічного управління.

Список використаних джерел

1. Школик А. М. Адміністративна процедура та її співвідношення з суміжними поняттями / А. М. Школик // Вісн. Львів. ун-ту. Серія юрид. — 2014. — Вип. 59. — С. 185–193.
2. Школик А. Виклики становлення законодавства про адміністративну процедуру на сучасному етапі / А. Школик // Вісн. Львів. ун-ту. Серія юрид. — 2012. — Вип. 55. — С. 134–138.
3. Миколенко О. І. Теорія адміністративного процедурного права / О. І. Миколенко. — Харків : Бурун Книга, 2010. — 336 с.
4. Тимошук В. П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії : монографія / В. П. Тимошук. — Київ : Конус-Ю, 2010. — 296 с.
5. Мельник Р. С. Інститут адміністративної процедури: деякі пропозиції щодо його змісту / Р. С. Мельник // Адміністративне право України: стан і перспективи розвитку : зб. наук. пр. — Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2011. — С. 119–128.
6. Картузова І. О. Адміністративно-процедурне право / І. О. Картузова, А. Ю. Осадчий. — Одеса : Юрид. літ., 2008.
7. Стеценко С. Г. Адміністративний процес в контексті розвитку адміністративно-правової науки / С. Г. Стеценко // Адміністративне право України: стан і перспективи розвитку : зб. наук. пр. — Київ :

- Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2011. – С. 69–74.
8. Лагода О. С. Адміністративна процедура: теорія і практика застосування : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / О. С. Лагода ; Нац. ун-т ДПС України. – Ірпінь, 2007. – 21 с.
 9. Авер'янов В. Б. Значення адміністративних процедур у реформуванні адміністративного права / В. Б. Авер'янов // Часопис Київ. ун-ту права. – 2009. – № 3. – С. 8–14.
 10. Кузьменко О. В. Теоретичні засади адміністративного процесу : монографія / О. В. Кузьменко. – Київ : Атіка, 2005. – 352 с.
 11. Адміністративне право України : підручник / за заг. ред. Т. О. Коломоєць. – Київ : Істина, 2009. – 480 с.
 12. Авер'янов В. Б. Нові риси предмета українського адміністративного права / В. Б. Авер'янов // Журнал Персонал. – 2005. – № 4. – С. 76–81.
 13. Штелькенс П. Юрисдикція адміністративних судів, їх структура і склад / Пауль Штелькенс // Адміністративні процедури і адміністративне судочинство в Німеччині : зб. матеріалів. – Київ : Нім. фонд міжнар. прав. співробітництва, 2006.
 14. Тлумачний словник української мови / за ред. Д. Г. Гринчишина. – 3-тє вид., перероб. і допов. – Київ : Освіта, 1999. – С. 204.
 15. Юридична енциклопедія : в 6 т. / Ю. С. Шемчушенко та ін. – Київ : Укр. енцикл., 1998. – Т. 5. – 2003. – С. 185.

И. В. Бойко

Административная процедура: понятие, признаки и виды

В статье рассмотрены вопросы дальнейшего формирования института административной процедуры. Предложено понимание понятия «административная процедура» как порядка принятия субъектом публичного управления административных актов, направленных на реализацию прав и обязанностей частных лиц и удовлетворение публичного интереса. Приведены признаки, характерные для административной процедуры. Административная процедура поделена на виды, предложена их классификация по разным критериям. Охарактеризованы виды административной процедуры.

Ключевые слова: административная процедура, административный акт, публичное управление.

I. Boiko**Administrative procedure:
concept, signs and types**

The article considers issues of further formation of the institution of administrative procedure. The term «administrative procedure» substantially filled two terms. Protseduraye orderly adoption of acts oriented to achieve a certain result. The term «administration» is interpreted as that associated with the management, and one that is intended to serve. This dual understanding of the basic categories of administrative law determines the existence of two types of legal relations arising in the field of public administration. This is, firstly, those relationships that are administrative in nature, having the initiative vladaryuyuchyh subjects in which the individuals rely largely duties. Secondly, in relation to public administration individuals realize a significant portion of their rights. These two types of relationships need to establish their settlement slightly different guidelines and regulations. An understanding of the concept of «administrative procedure» as the procedure for the adoption by an entity of public administration of administrative acts aimed at the realization of the rights and duties of private persons and satisfaction of public interest is offered. Characteristic features of the administrative procedure are given. The main features of the administrative procedure assign the following: legal character as principles and rules that define the administrative procedure, the prescriptions contained in the regulations; imperious character, which manifests itself in subjects of public management prescriptions that are administrative in nature and are binding on others; contains a set of rules governing the activities of a public entity management and behavior of individuals; aimed at the adoption of an administrative act subject power management authority; used to address specific administrative proceedings; the main purpose is to ensure effective implementation of the rights of individuals and prevent their violation; entails the occurrence of external effects is the use of procedural rules creates rights and obligations of persons who are outside the system of public administration; is usually apparent, ie through administrative procedure resolved positive management business. An exception is the procedure for complaints. The administrative procedure for species is divided, their classification according to different criteria is proposed. administrative procedure is to be supplemented by taku, which is private privately, that is, that the sub-project of public administration is subordinated to. In terms of the complexity of the procedure are

divided into simple and complex. According to the results for the individual share the administrative procedure to that entitles or restricting the right, contains the obligation. For the content of the administrative procedure may be registration, licensing, licensing, oversight, examination, expert, accreditation, identity, privatization with complaints. The types of administrative procedure are characterized.

Keywords: *administrative procedure, administrative act, public administration.*

УДК 342.92(477)

В. М. Гаращук, доктор юридичних наук, професор, головний науковий співробітник НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України

Проблема тлумачення окремих норм антикорупційного законодавства України

У статті розглядаються окремі проблеми тлумачення та застосування норм антикорупційного законодавства. Зокрема, піднімаються питання легітимності отримання суб'єктами, на яких поширюється дія Закону України «Про запобігання корупції» додаткових доходів, правових підстав набуття ними корпоративних прав (бути учасником, засновником), придбавати акції (частки, паї) господарського товариства, управляти ними, брати участь у загальних зборах учасників (акціонерів), отримувати дивіденди, інформацію щодо діяльності товариства, отримувати частину його активів у разі ліквідації товариства. Через аналіз реальної правової ситуації з керівником однієї з акціонерних компаній, який був відсторонений від виконання своїх посадових обов'язків, розглядається проблема контролю за доходами осіб, уповноважених на виконання функцій держави (шляхом подання ними «Е» декларацій).

Ключові слова: корупція, антикорупційне законодавство, дивіденди, додаткові доходи, корпоративні права, контроль за доходами, відсторонення від посадових обов'язків, «Е» декларування.

Незважаючи на низку заходів з боку держави та громадськості, спрямованих на боротьбу з корупцією в Україні, це негативне явище залишається одним із найнебезпечніших, продовжує загрожувати існуванню нашого суспільства як цивілізованого та правового. Чинне антикорупційне законодавство знаходиться під пильним оком держави, постійно оновлюється та удосконалюється, але поки що є далеким від досконалості. Все це спонукає наукову громадськість знову і знову повертатися до проблем удосконалення правових заходів протидії корупції, антикорупційного законодавства, до необхідності переосмислення його окремих норм, з'ясування сутності їх положень.

Питанням протидії корупції в усіх її проявах, удосконаленню антикорупційного законодавства присвячена достатня кількість робіт. Такі дослідження розпочалися, буквально, з перших днів прийняття у 1995 р. першого в Україні нормативного акта – Закону України «Про боротьбу з корупцією» [1] (згадаємо праці П. П. Андрушка, В. М. Гарашука, М. І. Камлика, О. М. Костенка, В. М. Киричка, М. І. Мельника, Є. В. Невмержицького, М. І. Хавронюка та ін., які виступили першими аналітиками та конструктивними критиками антикорупційного законодавства), так і дослідження останніх років (наприклад: Бердникова К. В. Удосконалення чинного антикорупційного законодавства та аналіз оновленої системи запобігання і протидії корупції в Україні // Адмін. право і процес. – 2014. – № 2(8). – С. 31–38; Бусол О. Ю. Протидія корупційній злочинності в Україні у контексті сучасної антикорупційної стратегії: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.08. – К., 2015. – 479 с.; Солонар А. В., Зимогляд І. І. Напрямки удосконалення законодавства у сфері запобігання і протидії корупції в органах державної влади // Форум права. – 2016. – № 3. – С. 240–244) та ін.

Головний антикорупційний акт – Закон України «Про запобігання корупції» [2] містить значну кількість достатньо спірних неоднозначних положень, які ускладнюють його застосування. Такі негаразди не тільки стають «поживним середовищем» прийняття помилкових рішень представниками правозастосовчих органів, але й «провокують» їх на зловживан-

ня, негативно відбиваються на кар'єрі публічних службовців, іноді руйнуючи її взагалі. Здійснимо аналіз деяких положень цього акта, які, як на нас, є найбільш неоднозначними та спробуємо знайти на них відповідь.

Аналіз справ судових та правоохоронних органів, роздумів, викладених в юридичній літературі, свідчить про певні складнощі в розумінні науковцями та практиками сутності прав та меж можливих дій осіб, зазначених у п. 1, підп. «а» п. 2 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції» [2] (суб'єкти, на яких поширюється дія Закону), набувати корпоративних прав (бути учасником, засновником), придбавати акції (частки, паї) господарського товариства, управляти ними, беручи участь у загальних зборах учасників (акціонерів), отримувати дивіденди, інформацію щодо діяльності товариства, отримувати частину його активів у разі ліквідації товариства. Переважно це стосується осіб, яких уже призначено (обрано) на посаду, коли такі особи набувають корпоративних прав (наприклад, як спадок) під час проходження ними служби.

Шукаючи відповідь звертаємось до Конституції України [3], яка зазначає, що: кожен має право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю. Право приватної власності набувається в порядку, визначеному законом. Ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності. Право приватної власності є непорушним (ст. 41 Конституції); громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом (ст. 24 Конституції); усі суб'єкти права власності рівні перед законом (ст. 13 Конституції).

Ці конституційні права громадян деталізуються у відповідних статтях Цивільного кодексу України [4] (далі – ЦК України) та Господарського кодексу України [5] (далі – ГК України): «Власник володіє, користується, розпоряджається своїм майном на власний розсуд... Власник має право вчиняти щодо свого майна будь-які дії, які не суперечать закону... Усім власникам забезпечуються рівні умови здійснення своїх прав» (ст. 319 ЦК України). «Володіння корпоративними правами не вважається підприємництвом» (ст. 167 ГК України).

Такі законодавчі конструкції нашоухують деяких осіб, на яких розповсюджує свою силу Закон України «Про запобігання корупції» [2], на думку, що у питаннях отримання володіння, користування та розпорядження власністю вони користуються тими ж правами, що й інші громадяни України. Норми Конституції ж – норми прямої дії.

Але: а) норми Конституції хоча і є нормами прямої дії, все ж таки окреслюють загальні правила (принципи) суспільних відносин. Винятки з цих загальних правил встановлюються державою і закріплюються в окремих нормах інших нормативних актів. Причина у тому, що неможливо передбачити та закріпити в такому статичному нормативному акті, як Конституція, всі варіанти розвитку суспільних відносин (перед усім сфери та форми захисту суспільних інтересів); б) принципи цивільних (читай – і господарських) правовідносин (рівність сторін у відносинах; дозволено все, що прямо не заборонено законом...) не можна поширювати на відносини у сфері публічного адміністрування. Рівності тут бути не може. Управління не здійснюється на засадах рівності сторін. В управлінні діє принцип: «Дозволене лише те, що прямо передбачено в законі». Цей принцип знайшов своє відбиття у ч. 2 ст. 19 Конституції України [3], яка наголошує: «Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України». Більше того, навіть загальні принципи цивільних правовідносин не завжди мають «непохитний» характер. Прикладом цьому може служити ч. 2 ст. 167 ГК України [5], яка передбачає можливість встановлення обмеження певним особам щодо володіння корпоративними правами та/або їх здійснення. Слід також підкреслити й те, що корпоративні права, питання їх обороту не є об'єктом конституційно-правового регулювання.

Не зважаючи на те, що володіння корпоративними правами не вважається підприємництвом (ст. 167 ГК України [5]), а право участі у товаристві є особистим немайновим правом і не може окремо передаватися іншій особі (ст. 100 ЦК України [4]), анти-

корупційне законодавство (зокрема, ч. 1 ст. 36 Закону України «Про запобігання корупції») зобов'язує осіб, зазначених у п. 1, підп. «а» п. 2 ч. 1 ст. 3 цього Закону, протягом 30 днів після призначення (обрання) на посаду передати в управління іншій особі належні їм підприємства та корпоративні права у порядку, встановленому законом. Ця норма і є прикладом «встановлення обмежень...». Але треба зважати й на інші важливі обставини.

Беззаперечно, законодавець не зовсім коректно підійшов до проблеми встановлення запобіжних антикорупційних заходів. На нашу думку, не всі корпоративні права є однаковими. Значна кількість з них не становить корупційної загрози (наприклад, отримання дивідендів, інформації, щодо діяльності товариства та ін.) на відміну від входження до правління товариства чи наглядової ради, інших виконавчих чи контрольних органів. Але законодавець різниці не робить і вимагає передати такі права в управління іншій особі.

Як же розв'язати суперечність між приписами норм цивільного і господарського права та вимогами права адміністративного? Відповідь, на нашу думку, полягає у тому, що тут не передається право участі у товаристві. Учасником залишається та сама посадова (службова) особа. Передається тільки право на управління корпоративними правами. За це власник корпоративних прав (цінних паперів, підприємства та ін.) сплачує управляючому певні грошові кошти.

Саме власник отримує дохід (дивіденди) від діяльності такого підприємства і тут, дійсно, ніхто не вправі вимагати від нього відмовитися від прав на відповідні активи.

Посадова ж (службова) особа, уповноважена на виконання функцій держави, має уникати здійснення дій, що можуть привести до конфлікту інтересів та має дотримуватись вимог стосовно обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності, інших заборон (статті 25, 26, 27 та ін. згаданого Закону).

Отримання ж дивідендів не може розглядатися як «інша оплачувана ...або підприємницька діяльність», оскільки особа

самостійно ніяких дій з управління підприємством чи корпоративними правами не здійснює, їй не платять за роботу.

У випадку, коли така особа під час проходження служби на посаді з виконання функцій держави набула корпоративних прав або отримала підприємство у власність (наприклад, отримала їх у спадок), то повинні діяти вимоги п. 1 ст. 36 Закону, тобто такій особі мають надаватись 30 днів (так само, як і після призначення (обрання) на посаду) для того, щоб вона могла вчинити дії з передачі власності (корпоративних прав) в управління іншій особі. Після цього в односторонній термін вона має повідомити про це Національне агентство з питань запобігання корупції шляхом надання нотаріально засвідченої копії укладеного договору.

На підтвердження висловлених нами деяких позицій пропонуємо звернутись до Рішення Конституційного Суду у справі за конституційним поданням 53 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 2 частини першої статті 7, пункту 2 розділу VIII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 13 березня 2012 р. № 6-рп/2012 [6].

Наприклад, абз. 4 п. 4 Рішення говорить: «...У преамбулі Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи зазначається, що хоч публічні службовці і наділені особливими правами та обов'язками для виконання функцій держави, однак вони є громадянами, а тому за ними слід визнавати ті ж права, що й за іншими громадянами, у тій мірі, у якій це можливо. Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб також допускає здійснення державними посадовими особами діяльності, спрямованої на отримання фінансового прибутку (пункт 5); в той же час державні посадові особи зобов'язані утримуватись від володіння фінансовими, комерційними або іншими аналогічними інтересами, які є несумісними з їх посадою, функціями, обов'язками або їх виконанням (пункт 4)».

В абз. 5 п. 4 Рішення зазначається, що: «Згідно з частиною другою статті 167 ГК України володіння корпоративними пра-

вами не вважається підприємництвом, але законом можуть бути встановлені обмеження для певних осіб щодо володіння ними та/або їх здійснення. Одне з таких обмежень встановлено у пункті 2 частини першої статті 7 Закону, за змістом якого особам, зазначеним у пункті 1 частини першої статті 4 цього Закону, забороняється входити до складу органу управління чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку, зокрема бути головою або членом наглядової (спостережної) ради, виконавчого органу, ревізійної комісії, ревізором господарського товариства, а також головою або членом іншого органу товариства, якщо утворення такого органу передбачене статутом товариства. Встановлена заборона не поширюється на володіння та/або реалізацію особами, уповноваженими на виконання функцій держави та місцевого самоврядування, решти корпоративних прав, не пов'язаних з участю (членством) в управлінні поточною діяльністю господарського товариства».

Таким чином, Конституційний Суд України дійшов висновку, що заборона особам, зазначеним у п. 1 ч. 1 ст. 4 цього Закону, брати участь у загальних зборах підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку, як вбачається зі змісту положень п. 2 ч. 1 ст. 7 Закону, суперечить частинам першій, другій ст. 24, частинам першій, четвертій ст. 41 Конституції України (див.: абз. 8 п. 4 Рішення), та ін.

З розглянутою нами вище ситуацією тісно пов'язана проблема контролю (звітності) осіб, уповноважених на виконання функцій держави, а саме — подання електронної декларації (так звана — «Е» декларація).

Показовою може бути справа гр. К., — Голови правління однієї акціонерної компанії (далі — АК), який 27.04.2015 р. був відсторонений Рішенням наглядової ради АК від виконання повноважень Голови правління АК (але не був позбавлений посади — це важливо), щодо якого виникли питання: чи зобов'язаний гр. К. подавати за таких обставин «Е» декларацію за 2016 рік.

Вирішуючи питання по суті, слід зазначити: Закон України «Про запобігання корупції» [2] розповсюджує свою силу на осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (п. 1 ч. 1 ст. 3 «Суб'єкти, на яких поширюється дія цього Закону»). Законодавець серед кваліфікуючих ознак таких категорій осіб виділяє дві основні: 1) наявність у суб'єкта, на якого поширюється дія Закону, посади в органі держави або місцевого самоврядування та; 2) виконання ним функцій держави або місцевого самоврядування.

При чому ці дві ознаки мають бути наявні у особи одночасно. Якщо особа знаходиться на посаді, але не виконує функції (свої посадові обов'язки), тобто не представляє у якийсь час інтереси держави або органу місцевого самоврядування (наприклад, знаходиться у відпустці, закордонному відрядженні, на лікарняному й на цей період його заміщує інша особа), то управлінські рішення чи дії здійснюються його заступником. У цей час сам керівник не може вчинити жодних юридично значущих дій, які надає йому його посада, тобто він не може зловживати нею.

Закон України «Про запобігання корупції» [2] спрямований на контроль за доходами (розходами) осіб, які можуть зловживати своїми посадовими (службовими) обов'язками та можливостями, що надає їм служба в цих органах.

Таким чином, наявність лише самої посади в особі, яка з легітимних підстав позбавлена права здійснювати управлінські, юридично значущі функції (а отже, й можливостей зловживати), не є достатньою для того, щоб здійснювати щодо неї фінансовий контроль такого порядку.

Стосовно питання щодо підзвітного терміну для осіб, які припиняють діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування (саме це й сталося з гр. К., який з 27.04.2015 р. припинив виконувати управлінські функції), то він мав подавати декларацію за 2015 р. Про це прямо говорить ч. 3 ст. 45 Закону [2]: «Особи, які припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, зобов'язані наступного року після припинення діяльності по-

давати в установленому частиною першою цієї статті порядку декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за минулий рік».

Якщо гр. К. в 2016 р. не виконував жодних управлінських функцій, не здійснював юридично владних повноважень за своєю посадою, подавати декларацію за 2016 р. не зобов'язаний.

Противники такої точки зору посилаються на те, що гр. К., у 2016 р. начебто отримував «зарплату» за посадою. Їх помилка полягає у тому, що отримувані ним виплати насправді заробітною платою не є. Це грошові суми, які відносяться до так званих «гарантійних виплат», які сплачуються особі під час відпусток, за час тимчасового відсторонення під виконання функцій за посадою при здійсненні службових перевірок та ін. Ці виплати легальні, є «прозорими» та не пов'язані з винагородою за виконання трудових функцій. Таким чином, вимагати звітності від гр. К шляхом подання «Е» декларації за таких обставин неможливо, оскільки він перестав бути суб'єктом подання «Е» декларації, хоча формально і перебував на посаді. Тільки поєднання двох складових: реальне виконання своїх посадових обов'язків, плюс перебування на посаді можуть бути підставою для вимагання від особи подання щорічної «Е» декларації.

Отже, сьогоднішня редакція Закону України «Про запобігання корупції» [2] потребує численних доробок. Це ж стосується й інших нормативних актів антикорупційної спрямованості. Основним напрямом на шляху побудови ефективно діючого механізму боротьби із корупцією в Україні нашу думку, має стати логічне й недвозначне викладення правових норм, чітке окреслення кола суб'єктів, на яких розповсюджують свою силу ці норми. Державі доречно відмовитись від зайвого (дублюючого) контролю за доходами осіб, уповноважених на виконання функцій держави у тих випадках, коли такі доходи мають легальний характер та прозорі джерела надходження.

Список використаних джерел

1. Про боротьбу з корупцією : Закон України // Відом. Верхов. Ради України. – 1995. – № 34. – Ст. 266.

2. Про запобігання корупції : Закон України // Відом. Верхов. Ради України. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.
3. Конституція України // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
4. Цивільний кодекс України // Відом. Верхов. Ради України. – 2003. – № 40–44. – Ст. 356.
5. Господарський кодекс України // Відом. Верхов. Ради України. – 2003. – № 18, 19–20, 21–22. – Ст. 144.
6. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 53 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 2 частини першої статті 7, пункту 2 розділу VIII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-12>.

В. Н. Гарашук

**Проблема толкования отдельных норм
антикоррупционного законодательства Украины**

В статье рассматриваются отдельные проблемы толкования и применения норм антикоррупционного законодательства. В частности, поднимаются вопросы легитимности получения субъектами, на которых распространяется действие Закона Украины «О предупреждении коррумпции», дополнительных доходов, правовых оснований приобретения ими корпоративных прав (быть участником, основателем), приобретать акции (части, паи) хозяйственного товарищества, управлять ими, участвовать в общих сборах участников (акционеров), получать дивиденды, информацию о деятельности товарищества, получать часть его активов в случае его ликвидации. Через анализ реальной правовой ситуации с руководителем одной из акционерных компаний, который был отстранен от исполнения своих должностных обязанностей, рассматривается проблема контроля за доходами лиц, уполномоченных на выполнение функций государства (путем подачи ими ежегодных «Э» деклараций).

Ключевые слова: *коррупция, антикоррупционное законодательство, дивиденды, дополнительные доходы, корпоративные права, контроль за доходами, отстранение от должностных обязанностей, «Э» декларирование.*

V. Garashchuk**The problem of interpretation of certain provisions
of anti-corruption legislation of Ukraine**

The article deals with some problems of interpretation and execution of anti-corruption legislation. In particular, it raises the questions of legitimacy of receiving by subjects to the Law of Ukraine «On Prevention of Corruption» extra income, legal grounds to obtain corporate rights (to be a member or a founder), to purchase shares (participating interests, equity units) of the association, to manage it, to participate in the general meetings of members (shareholders), to receive dividends, information on the corporate activities, to receive its shares in case of liquidation of the association. Through the analysis of the actual judicial situation with the head of the corporation, who has been removed from his duties, it considers the issue of control over the income of persons authorized to perform state functions (by means of filing the e-declarations).

It is pointed out that the current anti-corruption legislation is under strict state control, it's been constantly updating and improving, but it's still far from perfect. The main anti-corruption act – the Law of Ukraine «On Prevention of Corruption» contains a number of quite controversial, ambiguous provisions that complicate its application. Such difficulties are not only «breeding ground» for taking wrong decisions by law enforcement authorities, but also «provoke» them to abuse of power, and impact in a negative way on the career of public servants, sometimes destroying it at all.

The analysis of cases of judicial and law enforcement agencies, theories set out in the legal literature, testified some difficulties in understanding by scientists and lawyers of the essence of the rights and limits of the possible actions of subjects to the Law of Ukraine «On Prevention of Corruption», to obtain corporate rights (to be a member or a founder), to purchase shares (participating interests, equity units) of the association, to manage it, to participate in the general meetings of members (shareholders), to receive dividends, information on the corporate activities, to receive its shares in case of liquidation of the association. Primarily it concerns persons who have been appointed (elected), as when such persons obtain corporate rights (such as inheritance) during their service.

Based on the research it concludes that the current version of the Law of Ukraine «On Prevention of Corruption» needs numerous improvements. The same applies to other anti-corruption regulations. We consider that the main task towards building an effective anti-corruption mechanism in Ukraine should be

logical and unambiguous statement of law and clear definition of the range of subjects to these regulations. The state should waive unnecessary (redundant) control of income of persons, who are authorized to perform state functions, in cases when such income is legal and has transparent sources.

Keywords: *corruption, anti-corruption legislation, dividends, extra income, corporate rights, income control, removal, e-declaring.*

І. Б. Кудас, кандидат юридичних наук, доцент
кафедри міжнародного права Національного
юридичного університету імені Ярослава
Мудрого

Функції та операції міжнародних банків

Стаття присвячена правовому аналізу основних напрямів діяльності міжнародних банків. На підставі правового аналізу статутів міжнародних банків, визначено цілі створення та основні функції їх діяльності. Досліджено види основних фінансових операцій та принципи і стандарти їх здійснення.

Ключові слова: міжнародні універсальні, регіональні та субрегіональні банки, цілі діяльності та фінансові операції міжнародних банків.

Міжнародна банківська діяльність здійснюється в межах сучасної міжнародної банківської системи, яка на сьогодні є багатofункціональною та забезпечує основні потреби транснаціонального капіталу. Сьогодні міжнародні банки – суб'єкти міжнародного публічного права, створені державами та іншими суб'єктами міжнародного права, які надають фінансові послуги та ресурси державам-членам на умовах, визначених їх установчими документами. На думку В. М. Шумілова, «банки є головними поставщиками фінансових послуг» [1, с. 477].

Метою даного дослідження є правовий аналіз основних напрямів діяльності міжнародних банків, визначенню цілі їх

створення та основні функції їх діяльності. На підставі правового аналізу статутів міжнародних банків розглядається питання реалізації зазначених у статутах цілей. Як один із засобів реалізації основних функцій визначаються види основних, спільних для міжнародних банків, фінансових операцій та принципи, стандарти їх здійснення.

Міжнародні банки як вид міжнародних економічних організацій поєднує загальна мета – розвиток співробітництва і забезпечення цілісності і стабілізації складного і суперечливого всесвітнього господарства, регулювання міжнародних економічних відносин, у тому числі валютно-кредитних і фінансових. До них належать: Банк міжнародних розрахунків, Міжнародний валютний фонд, Всесвітній банк, Міжнародна асоціація розвитку, регіональні банки розвитку, валютно-кредитні і фінансові організації ЄС та ін. Діяльність міжнародних банків пов'язана з виконанням певних функцій, які визначаються їх статутами. Фінансове забезпечення виконання цих функцій здійснюється через фонди грошових коштів, що формуються цими організаціями.

Усі сучасні міжнародні банки створені на основі міжнародного договору (угоди). Сторонами такого договору є суверенні держави, а в останній час учасниками міжнародних банків є також міжнародні міжурядові організації. Так, сьогодні ЄС є членом ЄБРР.

Договір про створення міжнародного банку, як правило, – це установчий документ, який одночасно є статутом міжнародного банку, визначає правові основи міжнародно-правової легітимності банку, цілі, функції, систему органів та систему контролю банку. Згідно зі ст. 1 Статей Угоди про створення Міжнародного Банку Реконструкції та Розвитку цілями банку є:

а) надання допомоги в реконструкції і розвитку територій членів шляхом сприяння здійсненню капіталовкладень у продуктивних цілях, у тому числі для відновлення економіки, зруйнованої або постраждалої в результаті війни, реконверсії виробничих підприємств з урахуванням потреб мирного часу, а також стимулювання розвитку виробничих підприємств і ресурсів у менш розвинених країнах;

б) надання сприяння приватним іноземним інвестиціям шляхом надання гарантій або участі в позиках і інших капіталовкладеннях, наданих приватними інвесторами; а в тих випадках, коли приватний капітал недоступний на розумних умовах, доповнення приватних інвестицій через надання на відповідних умовах фінансування в продуктивних цілях зі свого власного капіталу, а також за рахунок створених ним фондів і інших його ресурсів;

в) сприяння перспективному збалансованому зростанню міжнародної торгівлі та підтримку рівноваги платіжних балансів шляхом стимулювання міжнародних інвестицій з метою розвитку виробничих ресурсів членів, сприяючи тим самим підвищенню продуктивності, життєвого рівня і поліпшенню умов праці на їх територіях;

г) організація позик або їх гарантій, що надаються їм у зв'язку з міжнародними позиками через інші канали з тим, щоб забезпечити пріоритет здійснення найбільш корисних і невідкладних проєктів, незалежно від їхніх масштабів;

д) здійснення операцій з належним урахуванням впливу міжнародних інвестицій на умови ділової активності, існуючі на територіях його членів, а також надання сприяння в перші післявоєнні роки в плавному переході від військової економіки до економіки мирного часу [2].

Ці цілі, вперше зазначені на універсальному рівні в статуті міжнародної міждержавної організації, яка включила в свою назву слово «банк», згодом були зазначені у статутах регіональних та субрегіональних міжнародних економічних організаціях.

У ст. 1 Угоди про заснування Чорноморського банку торгівлі та розвитку вказано, що «метою Банку є надання ефективного сприяння перехідному процесу в країнах-членах, спрямованого на забезпечення економічного розвитку регіону, фінансування та сприяння регіональним проєктам та надання інших банківських послуг у межах проєктів державного та приватного секторів країн-членів, сприяння торгівлі між країнами-членами» [3]. «Метою банку є сприяння прискоренню процесу економічного розвитку країни-члена, індивідуально і колективно;

співпрацювати з країнами-членами; орієнтувати свою політику в галузі розвитку в бік кращого використання їх ресурсів та сприяння упорядкованому зростанню їх зовнішньої торгівлі; надання технічної допомоги для підготовки, фінансування та реалізації планів і проектів розвитку, в тому числі вивчення пріоритетів та розробки конкретних пропозицій щодо проектів», зазначається в Угоді про заснування Європейського банку реконструкції та розвитку [4].

Це не є рецепцією зазначеної статті Статей Угоди про створення Міжнародного Банку Реконструкції та Розвитку, але цілі, зазначені в цих Статтях Угоди, започаткували новий напрям діяльності міжнародних економічних організацій.

Аналізуючи статuti міжнародних банків можна виділити два основних напрями діяльності міжнародних банків, які і зумовили наявність у статутах міжнародних банків дві групи цілей.

Перший напрям є спільним з основними функціями, які притаманні міжнародним економічним, фінансовим організаціям. Це розвиток економіки, економічного співробітництва та інтеграції у регіоні, економічний прогрес та реконструкція, інвестування.

Кожна міжнародна банківська установа має власну специфіку й структуру, цілі їх створення та основні функції, які визначаються їх статутами, правилами, засновницькими актами.

Специфіка міжнародних банківських установ створила підвалини їх класифікації за різними критеріями: за масштабом діяльності: а) універсальні – їх членами є практично всі держави світу; б) регіональні – їх членами є держави певного географічного регіону світу; в) субрегіональні – їх членами є групи держав усередині географічного регіону; за порядком прийняття нових членів: а) відкриті – відповідно до статутних документів їхнім членом може бути будь-яка держава без особливих для цього умов та згоди членів організації; б) закриті – конкретні учасники цих організацій і їхня кількість заздалегідь обумовлюються в статутних документах, а також передбачені спеціальні умови та процедури вступу; за сферами діяльності: а) банки загальної

компетенції – вони надають широкий спектр фінансових послуг, б) спеціалізовані міжнародні банки – перелік їх функцій заздалегідь обговорене у їхніх статутних документах і стосується певної сфери міжнародного фінансового співробітництва.

Мотивація, яка веде до створення міжнародної організації, теж різноманітна, як і можливі завдання вказаної організації, відмічає Вольфганг Граф Віттум [5, с. 360].

Другий напрям діяльності міжнародних банків – це надання комплексу спеціальних фінансових послуг: надання позик, надання гарантій або участі в позиках, стимулювання та заохочення розвитку ринків капіталу, підтримка рівноваги платіжних балансів тощо, які виділяють банки в особливу групу не тільки серед міжнародних економічних організацій, а й серед міжнародних фінансових організацій.

Незважаючи на різні масштаби та предмет діяльності, статус держав-членів та коло суб'єктів-одержувачів послуг банку, вище зазначений спільний напрям діяльності зумовив закріплення в їх статутах аналогічних функцій та операцій, які сьогодні виконуються міжнародними банками. В межах однієї статті неможливо проаналізувати статuti усіх сучасних міжнародних банків. Зупинимось на аналізі фінансових операцій окремих, різних за своїми масштабами, предметом, напрямками діяльності банків.

Згідно з Розділом 1 Статей Угоди про створення Міжнародного Банку Реконструкції та Розвитку Банк може надавати або сприяти наданню позик, що відповідають загальним умовам ст. III, будь-яким із таких способів: (i) надаючи або беручи участь у наданні прямих позик зі своїх власних фондів, відповідних його недоторканного сплаченого капіталу та прибутків і, з урахуванням положень Розділу 6 цієї статті, його резервів; (ii) надаючи або беручи участь у наданні прямих позик з фондів, одержаних на ринку якого-небудь члена або ж запозичених Банком іншим способом; (iii) надаючи повні або часткові гарантії позик приватних інвесторів через звичайні інвестиційні канали; (b) Банк може позичати кошти згідно підпункту (ii) пункту (a) або ж гарантувати позики згідно підпункту (iii) пункту (a) тільки

зі схвалення того члена, на ринках якого отримані ці кошти, а також того члена, у валюті якої надається позика, і тільки в тому випадку, якщо ці члени погоджуються з тим, щоб ці надходження обмінювалися без обмежень на валюту будь-якого іншого члена.

Відповідно до Розділу 8 Банк також уповноважений: купувати і продавати випущені ним цінні папери, а також купувати і продавати гарантовані їм цінні папери та цінні папери, в які він здійснив інвестиції, за умови отримання Банком дозволу від того члена, на території якого купуються або продаються ці цінні папери; гарантувати цінні папери, в які він здійснив інвестиції, в цілях сприяння їх реалізації; позичати валюту будь-якого члена з дозволу цього члена; купувати і продавати такі цінні папери, які директора більшістю в три чверті від загального числа голосів визнають придатними для інвестування всього або частини спеціального резерву, передбаченого у Розділі 6 цієї Статті. У здійсненні повноважень, наданих йому цим Розділом, Банк може здійснювати операції з будь-якою особою, товариством, асоціацією, корпорацією або іншою юридичною особою на території будь-якого члена [2].

Європейський інвестиційний банк (ЄІБ), створений у 1958 р., – це фінансова організація, яка забезпечує довгострокові позики для капітальних інвестицій з метою зміцнення збалансованого економічного розвитку держав-членів та інтеграції. ЄІБ також сприяє виконанню фінансових аспектів політики співробітництва з країнами, які не є членами ЄС. Основне завдання банку – підтримання регіонального розвитку. Більше ніж половина загальної суми позик виділяється для Інвестицій у виробництво в регіонах, які відстають у індустріальному розвитку чи переживають занепад промисловості, для покращання систем зв'язку та охорони довкілля.

Стаття 18 Протоколу про Статут Європейського інвестиційного банку від 25.03.1957 р. зазначає, що у межах завдань, сформульованих у ст. 267 цього Договору, Банкові належить надавати його членам чи підприємствам приватного чи публічного права позики на інвестиційні проекти, що їх плановано

втілити на європейських територіях держав-членів у обсязі фондів, які неможливо отримати з інших джерел на розумних умовах [6].

Визначаючи основні операції, в ст. 20 закріплюються принципи здійснення операцій. У своїх операціях з надавання позик та гарантій Банкові належить дотримуватися таких принципів: забезпечити як найраціональніше використання фондів у інтересах Спільноти.

Крім того, Банк може надавати позики чи гарантії лише якщо у разі проектів, що їх здійснюють підприємства виробничого сектора, сплату відсотків чи амортизацію покриває виробничий прибуток, а в інших випадках – якщо їх гарантує зобов'язання держави, в якій здійснювано проект, або гарантії надано у якийсь інший спосіб; та якщо виконання проекту сприяє зростанню економічної продуктивності взагалі та пришвидшує втілення спільного ринку.

Згідно зі ст. 2 Глави 1 Угоди про створення ЄБРР, яка набула чинності в 1991 р., для досягнення на довгостроковій основі своєї мети зі сприяння переходу країн Центральної та Східної Європи до відкритої економіки, орієнтованої на ринок, і розвитку приватної та підприємницької ініціативи Банк сприяє країнам-реципієнтам, членам Банку у здійсненні структурних і галузевих економічних реформ, включаючи демонополізацію, децентралізацію та приватизацію, щоб допомогти економіці в тому, щоб вони стали повністю інтегрованими у світову економіку. Статтею 11 держави-члени визначили способи проведення операцій Банком. Банк проводить свої операції відповідно до своєї мети і функцій, викладених у статтях 1 і 2 цієї Угоди, будь-яким або всіма переліченими нижче способами:

і) надання позик, або спільне з багатосторонніми інституціями, комерційними банками або іншими заінтересованими установами фінансування, або участь у позиках підприємствам приватного сектора, будь-якому державному підприємству, що діє в умовах конкуренції та переходить до участі в економіці, орієнтованій на ринок, і позик будь-якому державному підприємству з метою полегшення його переходу у приватну власність

і під приватний контроль, зокрема, для того, щоб сприяти або полегшити участь приватного та (або) іноземного капіталу у таких підприємствах;

ii) а) інвестиції в акціонерний капітал підприємств приватного сектора;

б) інвестиції в акціонерний капітал будь-якого державного підприємства, що діє в умовах конкуренції та переходить до участі в економіці, орієнтованій на ринок, та інвестиції в акціонерний капітал будь-якого державного підприємства з метою полегшення його переходу в приватну власність і під приватний контроль, зокрема, для того, щоб сприяти або полегшити участь приватного та (або) іноземного капіталу в таких підприємствах; і

с) у випадку, коли інші способи фінансування недоцільні, гарантоване розміщення цінних паперів, що випускаються як підприємствами приватного сектора, так і державними підприємствами, зазначеними у викладеному вище підпункті «b», для цілей, зазначених у цьому підпункті;

iii) полегшення доступу підприємств приватного сектора та інших підприємств, зазначених у підпункті «i» цього пункту, до внутрішніх і міжнародних ринків капіталу для досягнення цілей, зазначених у тому самому підпункті, шляхом надання гарантій, у випадку, коли недоцільно застосовувати інші засоби фінансування, а також шляхом надання фінансових консультацій і надання допомоги в інших формах;

iv) розміщення ресурсів спеціальних фондів відповідно до угод, що визначають їхнє використання; і

v) надання або участь у позиках і надання технічного сприяння для реконструкції або розвитку інфраструктури, зокрема природоохоронні програми, необхідні для розвитку приватного сектора і для переходу до економіки, орієнтованої на ринок [4].

Метою Міжамериканського банку розвитку (МАБР) відповідно до розділу 1 ст. 1 Угоди про його створення є надання допомоги в реконструкції і розвитку територій членів шляхом сприяння здійсненню капіталовкладень у продуктивних цілях, сприяння екологічно безпечному сталому економічному зростанню країн Латинської Америки та Карибського басейну (як

кожної окремо, так і регіону в цілому). Розділом 2 ст. 1 Угоди функції банку визначаються в такому: допомога розбудові в країнах регіону конкурентного середовища, яке б стимулювало й адаптувало розвиток національних економік до умов інтернаціоналізації виробництва; модернізація державних інституцій шляхом підвищення ефективності й прозорості їхньої діяльності; фінансування соціальних програм боротьби зі злиднями; сприяння регіональній інтеграції. Підписний капітал, резервний капітал, а також кошти із інших запозичень використовуються банком для надання позик та гарантій. Кредити МАБР поділяються на дві групи залежно від джерела їхнього формування і ще на дві групи – залежно від умов їхнього обслуговування та/або повернення (сформовані зі статутного капіталу МАБР, утворені з коштів, залучених завдяки розміщенню облігацій банку на світових ринках капіталу, ті, що видаються із загальних фондів на ринкових умовах тощо). Відповідно до Угоди Банк може надавати кредити як державним установам (національним, регіональним і муніципальним органам влади), так і недержавним організаціям – але під гарантії уряду [7].

Мета Африканського банку розвитку (АфБР), створеного в 1963 р., аналогічна – сприяння економічному й соціальному прогресу африканських країн. Основними цілями АфБР держави-члени визначили фінансування інвестиційних програм і проєктів; сприяння державним і приватним інвестиціям; організація спільного фінансування (з іншими міжнародними організаціями розвитку); надання технічної допомоги країнам – членам регіону в підготовці проєктів розвитку.

За Статутом Банк може надавати позики та гарантії як державним установам (національним, регіональним і муніципальним органам влади), так і недержавним організаціям [6].

Особливе місце серед міжнародних банків займає Банк міжнародних розрахунків (БМР). БМР – це міжнародна фінансова організація, яка об'єднує головні банки різних країн. Вона створена для врегулювання відносин між банками і спрощення міжнародних розрахунків між ними. Крім того, БМР проводить дослідження в області політики кредитно-грошових

відносин та економіки розвинених країн. З багатосторонньої діяльністю БМР пов'язані практично всі європейські центральні банки. Банк міжнародних розрахунків допомагає розмішувати валютні запаси і є свого роду форумом для співробітництва між країнами. При цьому БМР здійснює інвестування з використанням стандартних фінансових інструментів (депозитів у комерційних банках, короткострокових вкладень у цінні папери і так далі). Такі операції на даний момент є основною діяльністю банку.

Згідно із затвердженим статутом, Банк міжнародних розрахунків не має права проводити операції з нерухомістю, крім того, йому не дозволяється надання кредитів урядам та відкриття ним окремих рахунків. У процесі проведення банківських операцій БМР обов'язково повинна враховуватися грошова політика центрального банку держави [8].

Правовий аналіз статутів міжнародних банків дозволяє зробити висновок, що спільні цілі: стимулювання та заохочення розвитку ринків капіталу, підтримка рівноваги платіжних балансів тощо міжнародні банки досягають через виконання двох основних операцій: надання позик та гарантій [2; 3; 4; 6; 7; 8; 9; 10; 11; 12].

Виступаючи основними видами фінансових операцій міжнародних банків, позики і гарантії створили початок класифікації операцій міжнародних банків.

Визначаючи в статутах цілі діяльності, перелік функцій і операцій, міжнародні банки розробляють власні внутрішні правила здійснення зазначених операцій, принципи здійснення статутної діяльності, вимоги по наданню позик та гарантій, суб'єктів отримання фінансових послуг. У свою чергу внутрішні правила вводять у міжнародну банківську діяльність розкриття змісту позик та гарантій, змінюючи їх на застосування терміна «кредит». У внутрішніх правилах міжнародні банки здійснюють подальшу класифікацію міжнародного кредиту за терміном, забезпеченням, джерелами тощо. Так, у рамках МБРР розроблені «Загальні умови укладання кредитних угод та угод про гарантії».

Сьогодні міжнародний кредит – форма руху позичкового капіталу у міжнародній фінансовій сфері, де кредиторами і позичачниками виступають суб'єкти міжнародного права.

Глобалізація фінансових ринків створює широкі можливості для об'єднання різноманітних фінансових інституцій, значно посилила процеси транснаціоналізації капіталу та розвитку міжнародних банків, які сьогодні виступають супермаркетами фінансових послуг. Міжнародні банки, відчуваючи посилення конкуренції, вживають відповідних заходів до посилення конкурентоспроможності. Угоди, які укладаються міжнародними банками при наданні позик та гарантій, характеризуються значною правовою специфікою, обумовленою особливостями правовідносин, що виникають у рамках цих міжнародних фінансових установ, виділяючи їх із кола угод інших організацій. Правовий аналіз переліку та класифікації фінансових операцій міжнародних банків також ставить питання правового статусу зазначених угод, теоретичних та практичних проблем, які характеризують правову природу зазначених угод, співвідношення міжнародного публічного та приватного права.

Список використаних джерел

1. Шумилов В. М. Международное экономическое право / В. Л. Шумилов. – М. : Юрайт, 2014. – 612 с.
2. Міжнародний банк реконструкції та розвитку (МБРР) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://web.worldbank.org>.
3. Угода про заснування Чорноморського банку торгівлі та розвитку [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon2.rada.gov.ua/laws/show/998_003.
4. Угода про заснування Європейського банку реконструкції та розвитку [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ebrd.com>.
5. Международное право / Вольфганг Граф Витцтум и др. – М. ; Берлін : Инфотропик Медиа, 2011. – 961 с.
6. Протокол про Статут Європейського інвестиційного банку [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
7. Agreement Establishing the Inter-American Development Bank [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.jus.uio.no/>.
8. Agreement Establishing the Asian Development Bank (ADB Charter) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.adb.org/>.

9. Устав Межгосударственного банка // Моисеев А. А. Международные кредитно-финансовые организации. – М. : Изд-во МНИМП, 1999. – 271 с.
10. The African Development Bank [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.afdb.org.
11. Банк международных расчетов, План Юнга и Гаагская конференция 1929–1930 г. Документы и материалы. – М. : Гос. соц. экон. изд-во, 1931. – 240 с.
12. Статьи соглашения о Международном валютном фонде : сб. нормат. актов. – М. : Юристь, 1996. – Т. 1. – 478 с.

И. Б. Кудас

Функции и операции международных банков

Статья посвящена правовому анализу основных направлений деятельности международных банков. На основании правового анализа уставов международных банков определяются цели создания и основные функции их деятельности. Исследованы виды основных финансовых операций и принципы. стандарты их осуществления.

Ключевые слова: международные универсальные, региональные и суб-региональные банки, цели деятельности и финансовые операции международных банков.

I. Kudas

The functions and operations of international banks

International bank activity is carried out within the frames of the modern international banking system which is considered to be multifunctional nowadays. It provides the basic requirements of the transnational capital. Modern international banks, as subjects of the international public law, being created by the states and other subjects of the international law, provide financial services and resources to the states – members under the conditions established by their founding documents. On the basis of the analysis of the international bank regulations two basic directions of their activity were established. According to them two groups of goals are defined in the international banks regulations.

The first direction presents the principal functions common to international economic and financial organizations. This is the development of economy, economic collaboration and integration in a region, economic progress, reconstruction and investing.

Each international banking establishment has its own specificity and structure, aims of their creation and basic functions which are determined by their regulations, rules and founding acts. The specificity of international banking institutions created the basis for their classification according to the principles of their activity: rules of accepting new members, spheres of activity, etc.

The other direction of activity of world international banks is connected with providing special financial services: granting loans, guarantees or participation in loans, stimulating and encouraging the development of capital markets, supporting equilibrium of payment balances, and others like that. According to them banks are defined as a special group not only among international economic organizations but also among international financial organizations.

Notwithstanding the different scope and subject of activity, status of states-members and circle of subjects-recipients of services the general direction of activity mentioned above stipulated fixing in their regulations the analogous functions and operations which are nowadays executed by international banks.

The legal analysis of international banks regulations allows to draw a conclusion, that international banks reach their general aims such as stimulating and encouraging the development of capital markets, supporting the payment balances, etc, through realizing two principal operations: granting loans and guarantees.

Determining the aims of activity, functions and operations in their regulations, international banks develop their own internal rules of realization of the mentioned operations, principles of realization of the regulation activity, requirements of granting loans and guarantees, subjects of financial services. So within the frames of the MBRR the «General conditions of signing credit agreements and guarantees agreements» are developed. Being the basic types of financial operations of international banks loans and guarantees created the basis for the classification of international banks operations.

Agreements which are signed by international banks at the granting of loans and guarantees are characterized by a considerable legal specificity, conditioned by the features of legal relationships which arise up within the frames of these international financial institutions, selecting them from the circle of agreements of other organizations. The legal analysis of the list and classification of financial operations of international banks also causes the questions concerning the legal status of the mentioned agreements, theoretical and practical problems, correlation of the international public law and the private law.

Keywords: *international universal, regional and subregional'ni banks, aims of activity and financial operations of international banks.*

УДК 341.215

А. А. Донець, аспірант кафедри міжнародного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Деякі аспекти реалізації міжнародно-правового статусу регіонів в Європейському Союзі через Комітет Регіонів

У статті досліджуються передумови створення Комітету Регіонів. Аналізується структура, порядок формування та функціонування цього дорадчого органу, а також характер його взаємодії з інституціями Європейського Союзу. Досліджуються способи впливу регіонів Європейського Союзу на політику останнього через Комітет Регіонів.

Ключові слова: *Європейський Союз, Комітет Регіонів, дорадчий орган, регіони.*

Сьогоднішня активна позиція складових частин європейських держав не в останню чергу є проявом успішної регіональної політики Європейського Союзу (далі – ЄС), яка реалізується на субнаціональному, національному та наднаціональному рівні. В той же час теперішній статус регіонів ЄС є результатом їх доволі довгої і цілеспрямованої боротьби за право зайняти своє місце у європейському співробітництві, адже тривалий час головними акторами на європейській арені були держави – чле-

ни ЄС. Заснування Комітету Регіонів (далі – КоР) – представницького органу регіонів в ЄС на рівні Союзу, стало значним кроком у цій боротьбі, однак його роль у процесі прийняття рішень на рівні ЄС залишається дискусійним питанням і потребує ретельного дослідження.

Починаючи з 1990-х рр. регіональне питання опинилося у фокусі уваги праць як вітчизняних (О. В. Тарасов, С. В. Фоміна, І. В. Яковюк), так і зарубіжних (І. М. Бусигіна, Л. Ван ден Бранде, Р. Штурм) науковців. Однак механізми реалізації регіонами свого міжнародно-правового статусу залишаються малорозробленими і потребують більш глибокого наукового аналізу.

Мета статті полягає в дослідженні ролі КоР у формуванні регіонального рівня впливу на процес прийняття рішень в ЄС.

Визнання важливої ролі субнаціональних акторів у процесі інтеграції було пов'язане із усвідомленням проблеми дефіциту демократії, особливо під час прийняття рішень на рівні Союзу. Як зазначає О. Я. Трагнюк, із самого початку свого створення (1992) ЄС став об'єктом жорсткої критики у зв'язку з браком демократії. Це пов'язувалося, передусім, з тим, що єдиним легітимно утвореним (тобто обраним шляхом прямих виборів громадянами ЄС) органом ЄС був Європейський парламент, який володів переважно дорадчо-консультативними повноваженнями, а головним актором у законодавчому процесі виступала Рада ЄС (Рада міністрів), яка складається із представників виконавчої влади держав-членів [1, с. 87–88].

З метою подолання дефіциту демократії й представництва інтересів регіонів в 1994 р., відповідно до ч. 1 ст. 300 Договору про функціонування Європейського Союзу був створений спеціальний консультативний орган ЄС – Комітету регіонів [2].

Необхідність створення Комітету пов'язується з наступними, як зазначається на його офіційному сайті, загальнознайними фактами:

– 70% законодавчих актів ЄС мають прямий регіональний і локальний вплив;

- громадяни ЄС повинні бути задіяні в процесі побудови ЄС;
- 50% громадян ЄС вважають, що їх представники, обрані на місцевому та регіональному рівнях, займають більш вигідну позицію для представлення їх інтересів на рівні ЄС;
- наближені до населення регіональні та місцеві виборні органи влади, повинні мати змогу висловлювати свою точку зору в ході підготовки законодавчих актів ЄС [3].

Документ під назвою «Постановка задач» КоР («Mission-statement»), основною метою його роботи визначає наближення громадян ЄС до Союзу через залучення регіональної та місцевої влади держав-членів до процесу прийняття рішень в ЄС [4].

Над досягненням поставленої мети в КоР працює близько 350 членів та відповідне число їх заступників, що представляють регіональні та місцеві влади 28 держав ЄС (ст. 305 ДФЄС). Члени КоР обираються прямим голосуванням своїх співгромадян і призначаються Радою міністрів ЄС за рекомендацією держав – членів ЄС (ст. 302 ДФЄС) на 5-річний строк з правом переобрання. Їх кількість від кожної держави повинна приблизно відповідати її розміру. Члени КоР повинні обіймати виборну посаду в регіональних або місцевих органах влади, або бути політично підзвітні виборним органам (відповідно до п. 3 ст. 300 ДФЄС) [4]. До структури органів КоР належать:

- Пленарна асамблея, до основних функцій якої можна віднести: визначення генеральної політики, прийняття заяв і резолюцій, вироблення загальної точки зору з різних питань, обрання президента, першого віце-президента і інших членів Бюро, налагодження роботи комісій у рамках установи, прийняття і перегляд правил Порядку діяльності Комітету;
- Президент, який здійснює загальне керівництво Комітетом і представляє його у відносинах з іншими структурами;
- Бюро, яке розробляє політичну програму Комітету на початку кожного нового терміна, здійснює контроль за його виконанням і в цілому координує роботу пленарних засідань і комісій;
- конференція президентів, яка складається з Президента, Першого заступника Президента та голів п'яти політичних груп

в рамках КоР (соціалістична, ліберальна, радикальна тощо), які можуть бути представлені іншими членами своїх груп;

– Комісії, які представляють собою шість окремих груп членів КоР і розробляють позицію КоР щодо законопроектів Єврокомісії. Комісії представляють проекти точок зору і резолюцій для обговорення і прийняття на кожній Пленарній асамблеї. Розглянуті і прийняті в окремих комісіях точки зору формують основу позиції КоР щодо місцевих та регіональних питань. Таким чином, КоР прагне впливати на широкі інституційні дебати в ЄС, а також законодавчий та політичний порядок денний для того, аби переконатися, що виклики, з якими стикаються на місцевому і регіональному рівні – і відповіді на них – будуть почуті і прийняті до уваги. Адміністративне забезпечення роботи КоР здійснює Генеральний секретаріат на чолі з Генеральним секретарем [5].

Таким чином, мета та завдання діяльності КоР втілюються в рамках роботи комітетів, бюро й пленарних засідань Асамблеї, а рішення, прийняті КоР, мають бути взяті до уваги в ході законотворчого процесу ЄС. Зокрема, КоР має право висловити свою думку (а інститути ЄС мають кореспондуюче зобов'язання її вислухати, хоча і не зобов'язані врахувати) з усіх основних питань місцевого та регіонального значення. Для цього в структурі КоР діють 6 комісій, що охоплюють компетенції в таких сферах політики, заснованої на договорах ЄС: зайнятість, професійна підготовка, економічна і соціальна згуртованість, соціальна політика, охорона здоров'я, освіта і культура, довкілля, зміна клімату, енергетика, транспорт і трансєвропейські мережі; захист цивільного населення та послуги загального характеру [6].

Варто наголосити, що КоР має статус лише дорадчого, консультативного органу. Відповідно до ст. 13 Договору про Європейський Союз КоР не віднесений до інституцій ЄС. Функціонуючи згідно з принципом «голос, але не право голосу» ('voice, but no vote'), КоР має доступ до процесу прийняття рішень, але не має формального права голосу в ньому. Таким чином, його позиція чи зауваження стосовно того чи іншого законопроекту не

є обов'язковими за своїм характером [7, с. 2]. Врахування думки Комітету, як зазначає С. В. Фоміна, — це питання делікатності держав і євроструктур [8, с. 49]. Однак висловлення позиції Комітетом регіонів є обов'язковим елементом правотворчої процедури у випадках, коли це передбачено законом, ігнорування якої тягне за собою визнання акта недійсним [9, с. 137–138].

Це означає, що на Європарламент, Раду та Комісію покладено безпосередній обов'язок консультуватися з КоР з питань, які стосуються діяльності місцевої і регіональної влади, а також в усіх інших випадках, коли один із зазначених інститутів вважає це за доцільне. Крім того, Комітет може за власною ініціативою висувати пропозиції, що стосуються певних сфер діяльності. Ці пропозиції потім подаються на розгляд Комісії, Ради та Парламенту (ст. 307 ДФЄС) [10, с. 116].

Основним засобом впливу КоР на політику ЄС є висловлення своєї точки зору щодо розробки законодавчих актів ЄС, які впливають на регіони і міста, інтереси яких представляє Комітет. Для цього він має право втручатися у законодавчий процес ЄС на кількох етапах:

1) на етапі розробки Європейською комісією законопроекту КоР організовує консультації з місцевими та регіональними органами влади та співпрацює з Європейською комісією щодо оцінки його можливого впливу;

2) на етапі прийняття Європейською комісією законопроекту, вона повинна проконсультуватися з КоР, який, в свою чергу, співпрацює з національними та регіональними парламентами, дотримуючись принципу субсидіарності;

3) на етапі обговорення законопроекту в установах ЄС, Європейський парламент і Рада зобов'язані консультуватися з КоР, який, в свою чергу, проводить консультації з асоціаціями, що представляють місцеві і регіональні органи влади, а також з мережевими партнерами з моніторингу субсидіарності, після чого комісії КоР розробляють проект своєї точки зору. Потім цей проект виноситься на голосування в рамках пленарного засідання асамблеї, де остаточно приймається офіційна точка зору КоР щодо законопроекту ЄС;

4) у випадку, якщо законопроект істотно змінюється іншими інститутами ЄС, КоР ухвалює переглянуту точку зору;

5) на етапі імплементації Європейським парламентом і Радою нового законодавчого акта ЄС, КоР стежить за його впровадженням на регіональному та місцевому рівнях. Якщо імплементований законодавчий акт не враховує принцип субсидіарності, КоР має право подати позов до Європейського Суду Справедливості (далі – Суд) на цій підставі [11].

Відповідно до ст. 263 Договору про функціонування Європейського Союзу, Суд має право і зобов'язаний контролювати правомірність законодавчих актів, актів Ради, Комісії і ЄЦБ, а також актів органів і установ Союзу, що породжують правові наслідки для третіх осіб. КоР наділяється відповідним правом звертатися з позовом до Суду у випадку відсутності компетенції, порушення істотних процедурних вимог, порушення Договорів чи будь-якої норми, що стосуються їх застосування чи зловживання повноваженнями [9, с. 558]. Наприклад, при прийнятті рішень, стосовно яких висловлення думки КоР є обов'язковою, він може оскаржити законодавчі акти у випадку порушення ними принципу субсидіарності (ст. 8 Протоколу № 2 про застосування принципів субсидіарності і пропорційності Лісабонського договору), а Суд, оцінюючи нормативно-правовий акт, який є предметом оскарження з огляду на порушення принципів субсидіарності і пропорційності, може взяти до уваги позицію КоР [10, с. 115].

У червні 2015 р. на пленарній сесії КоР були узгоджені його пріоритети на 2015–2020 рр., серед яких:

– новий старт для європейської економіки – для досягнення стійкого і всеосяжного зростання ЄС повинен вдатися до більш глибокого залучення місцевих і регіональних органів влади більш глибоко;

– територіальний вимір питань законодавства ЄС, беручи до уваги який, КоР сприятиме скороченню розриву в знаннях між регіонами і містами з метою зменшення міського/сільського розриву. Він також буде оцінювати, який вплив законодавство ЄС має на місцях, у тому числі вплив на розвиток міст. КоР за-

очокуватиме транскордонне співробітництво в рамках Європейського угруповання територіальної співпраці (EGTC). Згуртованість політики є одним з основних інструментів, які має ЄС для досягнення своїх цілей, і ефективне використання цієї політики є головною турботою ПСЗ;

– простіша, більш згуртована Європа – КоР сприятиме підвищенню ролі місцевих органів влади в розробці європейської політики, допомагатиме ЄС зробити бізнес-середовище більш дружнім і пояснити переваги Союзу на місцевому рівні;

– стабільність і співпраця в рамках і за межами Європейського Союзу. З метою створення більш стабільного міжнародного та регіонального середовища КоР сприятиме розвитку економічних і політичних зв'язків з шістьма країнами Східної Європи і Південного Кавказу в Східному партнерстві ЄС і досліджуватиме, що може бути зроблено на місцевому рівні з метою сприяння співробітництву з країнами Середземномор'я. Це також сприятиме потенційним членам ЄС у підготовці до вступу;

– Європа громадян є Європою майбутнього. Необхідним є ширший, змістовніший діалог між інститутами ЄС, його громадян і місцевими та регіональними органами влади. КоР продемонструє, яким чином ЄС може покращити життя людей та їх спільнот [12].

Суттєвою перепорою на шляху подальшого розвитку й узгодженої роботи КоР є його гетерогенний характер. Хоча орган і називається «Комітет регіонів», проте близько половини його складу становлять представники місцевого самоврядування (міст і місцевих адміністрацій). З одного боку, і це є безперечною перевагою Комітету, така специфіка дозволяє йому репрезентувати всю палітру субнаціональних утворень у державах ЄС, втілюючи на практиці девіз ЄС «єдність у багатоманітності».

У той же час поглиблення неоднорідності, фрагментація самого європейського простору в процесі регіоналізації призводить і до прагнення інших, ніж регіони, субнаціональних територіальних одиниць отримати свій вагомий голос в ЄС.

Наприклад, такі держави, як Великобританія, Греція, Ірландія, Люксембург і Данія представлені виключно главами органів місцевого самоврядування. Інтереси об'єднаних для співпраці в КоР представників регіональної і місцевої влади, як зазначає І. М. Бусигіна, часто не співпадають. Внаслідок цього КоР стикається з труднощами у визначенні єдиної політичної лінії і досягненні загальних цілей, що, безумовно, заважає підвищенню його впливу в європейському політичному процесі [13].

Отже, одним з основних напрямів діяльності КоР та інститутів ЄС в межах політики регіоналізації має стати гармонізація і кореляція усіх рівнів інтересів (Союзу, держав і їх територіальних одиниць) в ЄС в умовах демократичного контролю, дієвої співпраці й індивідуального підходу до потреб і відмінностей європейських субнаціональних одиниць. Новий механізм їх взаємодії повинен забезпечувати оптимальне співвідношення між наднаціональними, державними і різноманітними місцевими інститутами влади. Отже, можна констатувати, що вже сьогодні з точки зору зростання масштабів представництва різнорівневих інтересів в ЄС, регіональна складова стає дедалі помітнішою.

Зі створенням КоР розпочався новий етап міжінституціонального співробітництва в межах Союзу. Заснування спеціального органу представництва регіонів підтверджує тезу про те, що сьогодні можливо говорити про створення «багаторівневої системи управління», де кожен рівень організації політичної влади наділений відповідними повноваженнями з огляду на принцип субсидіарності. Комітет регіонів ЄС дав підстави для включення в законодавчий процес Євросоюзу не тільки держав та інститутів Союзу, але й субдержавних утворень різного масштабу та з різними економічними можливостями [8, с. 49].

Дійсно, позиція КоР з тих чи інших питань регіонального виміру фактично справляє значний вплив на рішення, які приймаються в ЄС. Як пише Р. Патц (Ronny Patz), цей орган ЄС «в змозі впливати на законодавчі рішення Комісії більше однієї третини часу», зокрема, в сфері своєї компетенції – регіо-

нальний політиці. Дослідження, яке стало результатом такого висновку, ґрунтувалося на аналізі 60 законодавчих пропозицій Єврокомісії в різних сферах політики, які були висунуті в період з 1996 по 2007 р.¹ [14].

Ґрунтуючись на цих висновках, зокрема, на тому, яким є обсяг впливу КоР і реагування Комісії на громадську думку, можна не тільки стверджувати, що безпосередній вплив субнаціональних одиниць на процес прийняття рішень в ЄС через КоР останніми роками відчутно збільшився, але й констатувати ріст показників ефективності засобів подолання дефіциту демократії в ЄС.

Крім того, підвищення політичного впливу КоР може слугувати індикатором загального посилення статусу регіонів і місцевої влади як в об'єднаній Європі, так і в окремих державах – членах ЄС.

Отже, на перший погляд другорядна роль КоР в європейському законотворенні поступово перетворила регіони з виконавців національної і союзної волі на впливових акторів розробки і прийняття рішень у сфері регіонального розвитку, реалізуючи тим самим фундаментальний для ЄС принцип субсидіарності і відіграючи роль «рупора» громадян Союзу.

Список використаних джерел

1. Трагнюк О. Я. Деякі правові засоби подолання дефіциту демократії в Європейському Союзі (на прикладі інституту громадянської ініціативи в ЄС) / О. Я. Трагнюк // Державне будівництво та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. / НДІ держ. будівництва та місц. самоврядування Нац. акад. прав. наук України. – Харків : Право, 2011. – Вип. 22. – С. 86–95.
2. Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2012.326.01.0001.01.ENG&toc=OJ:C:2012:326:TOC#C_2012326EN.01020101.

¹ Більш докладну інформацію про дослідження можна отримати за посиланням: <http://polscieu.ideason europe.eu/2011/01/19/influence-eu-committee-of-regions/>.

3. Committee of the Regions' official website [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://cor.europa.eu/en/about/Pages/key-facts.aspx/>.
4. Mission Statement of the CoR from 21 April 2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://cor.europa.eu/en/about/Documents/Mission %20statement/EN.pdf](http://cor.europa.eu/en/about/Documents/Mission%20statement/EN.pdf).
5. Rules of procedure of the CoR from 5.3.2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://cor.europa.eu/en/documentation/Documents/Rules-of-Procedure-of-the-Committee-of-the-Regions/EN.pdf>.
6. Committee of the Regions' official website [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://cor.europa.eu/en/about/Pages/index.aspx>.
7. Hönnige C. The Committee of the Regions and the European Economic and Social Committee: How Influential are Consultative Committees in the European Union? [Електронний ресурс] / C. Hönnige, D. Panke // Journal of Common Market Studies. – 2013. – Vol. 51. – No. 3. – P. 1–24. – Режим доступу: <https://www.researchgate.net/publication/256055168>.
8. Фоміна С. В. Регіони в системі управління ЄС / С. В. Фоміна // Програма «Східне партнерство» як правова платформа співпраці України і ЄС. – Харків : НДІ держ. буд-ва та місц. самоврядування, 2012. – С. 48–51.
9. Яковюк І. В. Правові основи інтеграції до ЄС: загальнотеоретичний аналіз : [монографія] / І. В. Яковюк. – Харків : Право, 2013. – 760 с.
10. Sturm R. Europader Regionen [Електронний ресурс] / R. Sturm // Einsichten und Perspektiven, Europavorder Wahl, 2014. – P. 112–125. – Режим доступу: https://www.km.bayern.de/epaper/LZ/EuP/E&P-2_13%20Europa/files/assets/common/downloads/publication.pdf.
11. Committee of the Regions' official website [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://cor.europa.eu/de/activities/Pages/work-of-the-cog.aspx>.
12. Committee of the Regions' official website [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://cor.europa.eu/en/activities/Pages/priorities.aspx>.
13. Бусыгина И. М. Политическая роль регионов в структуре Европейского Союза. Концептуальные и прикладные аспекты [Електронний ресурс] : автореф. дис. / И. М. Бусыгина. – Режим доступу: <http://www.dissercat.com/content/politicheskaya-rol-regionov-v-strukture-evropeiskogo-soyuza-i-kontseptualnye-i-prikladnye-aspe#ixzz3Ixx9VdiU>.
14. Patz R. How influential is the EU's Committee of Regions? – 19.01.2011 [Електронний ресурс] / R. Patz. – Режим доступу: <http://polscieu.ideaseurope.eu/2011/01/19/influence-eu-committee-of-regions/>.

А. А. Донец

Некоторые аспекты реализации международно-правового статуса регионов в Европейском Союзе через Комитет Регионов

В статье исследуются предпосылки создания Комитета Регионов. Анализируется структура, порядок формирования и функционирования этого совещательного органа, а также характер его взаимодействия с институтами Европейского Союза. Исследуются способы влияния регионов Европейского Союза на политику последнего посредством Комитета Регионов.

Ключевые слова: Европейский Союз, Комитет Регионов, совещательный орган, регионы.

A. Donez

Several aspects of the fulfilling of the international legal status of the regions in the European Union through the european Committee of the Regions

The article researches the background and the reasons that caused the establishment of the Committee of the Regions as an advisory body of the European Union. Particularly the democratic deficit in the European Union is analyzed as a main ground of a demand of a better representation of the regions in the institutions of the European Union.

The author comprehensively analyzes the legal basis of the functioning of the Committee of the Regions, including the Treaty on European Union, the Treaty on the Functioning of the European Union and additional protocols, regulations and other internal acts of the Committee of the Regions.

The structure and the tools given to the Committee of the Regions to influence the decision making process in the European Union are considered. Specifically, the research is focused on the analyzing stages of the European Union's law-making process within which the Committee of the Regions has a right to intervene in order to have its say on the development of European Union laws that impact regions and cities. This right is observed in relation to corresponding obligations of the European Parliament, the Council of the European Union and the Commission of the European Union to consult the Committee of the Regions on issues concerning the functioning of local and regional authorities, as well as in all other cases, if one of these institutions considers it to be appropriate and the additional right of the Committee of the Regions, according to which the Committee may on its own initiative make proposals relating to certain areas. These suggestions are then submitted to the European Parliament, the Council of the European

Union and the Commission of the European Union. The procedure of drafting and adopting the Committee's official opinion on the legislative proposal is reviewed as well.

The mechanism of the protection of the subsidiarity principle is examined, including the occasions when it has a right to bring an action before the European Court of Justice in order to protect the above principle. The attention is paid to reflecting the main goal, the aspirations and the political priorities of the Committee of the Regions. The internal (the deepening heterogeneity of the Committee) and the external (the fragmentation of the European Space regionalization) barriers of the further successful development of the Committee of the Regions is reflected together with possible solutions of the respective problems. The work of the Committee of the Regions is assessed within the larger framework of multilevel governance, where each level of organization of political power is vested with appropriate powers in keeping with the principle of subsidiarity.

Based on these findings of the research, particularly on how the amount of the influence of the Committee of the Regions and the respond of the European Commission on public opinion, one can not only claim that the direct impact of sub-national units on the decision-making process in the European Union provided by the Committee of the Regions in recent years has significantly increased, but also state the growth of the efficiency of the means overcoming the democratic deficit in the European Union. In addition, increasing political influence of the Committee of the Regions should be perceived as an indicator of the general strengthening of the status of regions and local authorities in both the European Union, and in its Member States. That, in turn, proofs that at the engagement of the Committee of the Regions in the European decision-making process transformed regions into influential actors of the European law.

Keywords: *European Union, Committee of the Regions, advisory body, regions.*

А. В. Ковач, молодший науковий співробітник НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України

Правові умови існування і розвитку підприємницької діяльності в системі прав людини

У статті розглядається питання щодо правових умов існування і розвитку підприємницької діяльності в системі прав людини, також поняття підприємництва, підприємницької діяльності. Приділяється увага конституційно-правовому та господарсько-правовому характеру права на підприємницьку діяльність, забезпеченню державною владою головних умов існування підприємницької діяльності.

Ключові слова: підприємництво, умови підприємницької діяльності, забезпечення прав на підприємництво, права людини.

На сьогодні в Україні особливо гостро постає питання про розвиток підприємств та підприємництва в Україні. Необхідно знати, якими є цілі створення і функціонування підприємств та на яких напрямках діяльності вони засновані.

Слід зазначити, що найважливіша функція держави – розробка законодавства та забезпечення виконання законів, тобто правове регулювання. Формування та розвиток національного підприємства значною мірою залежить від створення відповід-

ної правової бази, яка стимулювала б підприємницьку активність та добросовісну конкуренцію.

Сьогодні правове регулювання підприємства здійснюється численними нормативно-правовими актами як загального, так і спеціального характеру. Однак уповільнення темпів зростання кількості суб'єктів підприємства, — кількості зайнятих свідчить про недостатність і недосконалість нормативно-правової бази розвитку підприємства, яка повинна бути першоосновою, фундаментом (базою — в повному розумінні цього слова) формування та розвитку суб'єктів підприємницької діяльності.

Правова база підприємства — це сукупність законів, нормативних та інструктивних документів, які визначають порядок створення підприємств, реєстрацію фізичних осіб — підприємців, їхні правові та організаційні форми, порядок організації виробництва, забезпечення його необхідними ресурсами, збут, систему оподаткування, відносин між державою та підприємцями, суб'єктів підприємницької діяльності між собою, а також дають підприємцям певні правові гарантії.

Формування правової бази розвитку підприємства — найголовніша передумова його становлення та розвитку. Законодавство у сфері підприємства повинно становити єдину систему як за взаємною узгодженістю норм, так і за цілісністю нормативно-правового регулювання підприємницької діяльності. Світовий досвід свідчить про те, що для успішного розвитку підприємства необхідно створити правову базу його функціонування, забезпечити належним чином юридичне закріплення прав та постійне правове забезпечення з боку держави, що гарантує захист законного функціонування підприємства, сприяє його розвитку. Міжнародна практика господарювання доводить, що підприємство не може існувати без чітких та ефективних законодавчих актів. Тому формування сприятливих умов для ведення підприємницької діяльності неможливе без прийняття та реальної дії таких законів, які б чітко визначали умови здійснення підприємницької діяльності.

У розвинутих країнах з ринковою економікою не існує спеціальних законів про підприємство. Свобода підприємницької

діяльності в цих країнах закріплена в конструкції, цивільному законодавстві та в інших нормативно-правових актах, що регламентують господарську діяльність.

Щодо створення правових умов для існування і розвитку підприємницької діяльності має стати основним напрямом держави.

Однак закріплення на конституційному рівні права на підприємницьку діяльність викликає не лише необхідність визначення самого поняття даного права у нормативних актах, спрямованих на регулювання підприємницької діяльності, а й ставить перед правовою наукою завдання всебічного наукового дослідження сутності, змісту та інших характеристик даного права [1, с. 73].

На сьогоднішній день нормативно-правовим актом, що регулює підприємницьку діяльність, є Господарський кодекс (ГК) України. Для визначення терміна «право на підприємницьку діяльність» розглянемо визначення підприємництва. Згідно зі ст. 42 ГК України підприємництво (господарська комерційна діяльність) — це самостійна, ініціативна, систематична, на власний ризик господарська діяльність, що здійснюється суб'єктами господарювання (підприємцями) з метою досягнення економічних і соціальних результатів та одержання прибутку.

Отже, законодавець не дає визначення права на підприємницьку діяльність, а лише зазначає поняття підприємницької діяльності та підприємництва. Без сумніву цей підхід має право на існування, оскільки знаючи, що таке підприємницька діяльність, можемо визначити, що таке право на підприємницьку діяльність. Проте такий підхід припустимий з точки зору господарського права, яке в більшій мірі вивчає конкретні питання правовідносин суб'єктів господарювання, але його застосування у сфері конституційного права не є виправданим.

У зв'язку з цим для визначення поняття конституційного права на підприємницьку діяльність розглянемо деякі дефініції, що вже містяться в науковій літературі.

Є. І. Колюшин вважає, що право підприємницької та іншої не забороненої законом економічної діяльності є можливістю

здійснювати діяльність, спрямовану на отримання прибутку [2, с. 175].

В. Є. Чиркін зазначає: право на підприємницьку діяльність — це право займатися будь-якою діяльністю, яка приносить прибуток, якщо така діяльність не заборонена законом [3, с. 65–66].

Н. О. Саніахметова стверджує, що право на підприємницьку діяльність — це право, спрямоване на отримання прибутку від економічної діяльності з виробництва товарів, виконання робіт, надання послуг, яка має самостійний та ініціативний, творчий та інноваційний, систематичний та ризиковий, правомірний та соціально відповідальний характер, здійснюється легітимним суб'єктом, який несе самостійну юридичну відповідальність [4, с. 87].

О. П. Савчук вважає, що право громадян на заняття підприємницькою діяльністю є однією з форм конкретизації та розвитку конституційного права на працю та, як і інші суб'єктивні права, являє собою гарантоване державою та засноване на нормах діючого права специфічне владне повноваження, реалізації якого в окреслених законодавством межах кореспондують цілком конкретні обов'язки відповідних державних, громадських організацій, посадових осіб та громадян [5, с. 13].

Виходячи із зазначеного, жодна з запропонованих дефініцій не дає цілісної уяви про конституційне право людини і громадянина на підприємництво, та наведені визначення, так чи інакше, звужують зміст поняття підприємницької діяльності, що міститься в ГК України. Оскільки, окрім одержання прибутку, метою підприємництва, відповідно до статей 3 і 42 ГК України, є й досягнення соціальних результатів. На нашу думку, визначення права на підприємницьку діяльність можна встановити за умови його всебічного аналізу за змістом, сутністю й формою.

Так, за сутністю право на підприємницьку діяльність — це визнані Конституцією та законами України можливості певної поведінки людини і громадянина у сфері виробництва з метою одержання прибутку. За змістом — це певні матеріальні блага в сфері виробництва та права на ці блага, а саме: право на їхній

обмін, розподіл, володіння, користування, розпорядження, одержання прибутку. За формою – це міра або образ, спосіб, форма поведінки, виявлення волі, інтересів, можливостей людини і громадянина у сфері виробництва [6, с. 43].

Кожен, хто вирішує скористатись закріпленим у Конституції правом здійснювати підприємницьку діяльність, має вибір, чи працювати безпосередньо у статусі приватного підприємця – фізичної особи чи зареєструвати юридичну особу і використовувати її для зайняття бізнесом. Кожен із варіантів є шляхом реалізації конституційного права на підприємницьку діяльність.

Проте загальноприйнято, що фізична особа, яка створила суб'єкт підприємницької діяльності – юридичну особу та управляє нею, підприємницькою діяльністю не займається. Тобто не реалізує закріпленого в Конституції права на заняття цією діяльністю. Виходячи з цього, передбачене в ст. 42 Конституції України правом людини і громадянина на підприємництво користуються ті, хто зареєструвався приватним підприємцем – фізичною особою. Проте неправильно буде вважати, що Конституція України встановлює право особи на підприємництво виключно в статусі фізичної особи – підприємця. Наведений підхід звужує комплексний та всезагальний зміст права на підприємництво.

У цьому аспекті варто звернути увагу на конституційно-правовий, а не господарсько-правовий характер права на підприємницьку діяльність, згідно з яким фізична особа, яка є засновником (учасником) підприємства, беручи участь в управлінні таким підприємством, реалізує своє право на підприємницьку діяльність, хоч і не є суб'єктом підприємницької діяльності в розумінні господарського права. Така діяльність здійснюється опосередковано за допомогою спеціального інструменту – юридичної особи, яка самостійно виступає від власного імені в господарських правовідносинах, проте управляється та цілком і повністю залежить від волі її власника (власників).

Часткове підтвердження та відображення цієї позиції знаходимо у ч. 3 ст. 128 ГК України, згідно з якою громадянин

може здійснювати підприємницьку діяльність як підприємець або через приватне підприємство, що ним створюється.

Підприємницька діяльність – це безпосередня або опосередкована, самостійна, ініціативна, систематична, на власний ризик діяльність, що здійснюється з метою досягнення економічних і соціальних результатів та одержання прибутку.

Безпосередня підприємницька діяльність – це підприємницька діяльність, що здійснюється суб'єктами підприємницької діяльності – фізичними та юридичними особами, зареєстрованими у встановленому законом порядку.

Опосередкована підприємницька діяльність – це підприємницька діяльність, що здійснюється фізичними особами через належні їм на праві власності (повністю або частково) юридичні особи.

Виходячи з усього зазначеного вище, право людини на підприємницьку діяльність – це визнана та гарантована Конституцією та законами України можливість людини і громадянина самостійно, безпосередньо або опосередковано, ініціативно, систематично, на власний ризик діяти у сфері виробництва, розподілу, обміну, надання послуг, зайняття торгівлею та використання матеріальних благ з метою одержання прибутку, не виходячи за заборонені законодавством межі вчинення такої діяльності.

Одним із найважливіших умов до існування права на підприємницьку діяльність є подолання корупції. Корупція є основною загрозою розвитку суспільства та підприємництва. На високий рівень корупції в Україні впливають такі фактори:

- 1) непрозорість діяльності і невідвітність органів державної влади;
- 2) відсутність політичної волі щодо боротьби з корупцією, неучасть у цій боротьбі правоохоронних органів;
- 3) надзвичайна розгалуженість дозвільно-регуляторної системи;
- 4) недотримання законодавства у сфері боротьби з корупцією, Кримінального кодексу України, а також недосконалість законодавства з цих питань у цілому;
- 5) недосконалість системи судів.

Варто зазначити, що для ефективної діяльності підприємництва необхідно:

1) вдосконалення законодавчої бази, що регламентує діяльність малого і середнього підприємництва, з метою її адаптації до принципів та норм Європейського Союзу;

2) стимулювання розвитку інфраструктури підтримки підприємництва, яка забезпечуватиме інформаційні, консультативні, науко-технологічні та навчальні послуги для суб'єктів малого підприємництва.

У зв'язку з цим для широкого поширення практики безпосередньої участі підприємців та їх організацій у підготовці та узгодженні проектів нормативно-правових актів, реалізації та захисту прав підприємців та їх організацій, незалежності від органів виконавчої влади, забезпечення реалізації законодавства про державну підтримку малого підприємництва необхідно підвищити роль Уповноваженого з питань підтримки підприємництва [7].

Стан з реальним забезпеченням правових умов існування і розвитку підприємницької діяльності в Україні – незадовільний. Самі механізми потребують системного та глибинного вдосконалення. Тому стратегічною метою для України є проведення системних умов задля створення прозорих та рівних умов підприємницької діяльності. А саме потребує: усунення надмірного та неефективного регулювання органами державної влади підприємницької діяльності та вдосконалення законодавчої бази, адаптації умов, які зазначені в Угоді про Асоціацію між Україною, з однією сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони.

Список використаних джерел

1. Саниахметова Н. О. Конституционное право на предпринимательскую деятельность и его защита / Н. О. Саниахметова // Юрид. вестн. – 1996. – № 1. – С. 73–74.
2. Колюшин Е. И. Конституционное (государственное) право России / Е. И. Колюшин. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 1999. – 381 с.

3. Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран / В. Е. Чиркин. — М. : Юрист, 1997. — 568 с.
4. Саниахметова Н. О. Всеобщая декларация прав человека и право на предпринимательскую деятельность в Украине / Всеобщая декларация прав человека и Украина (тезисы и материалы обсуждения) / Н. О. Саниахметова // Юрид. вестн. — 1999. — № 1. — С. 87–88.
5. Савчук О. П. Роль органів внутрішніх справ у зміцненні законності і охорони прав громадян у сфері підприємництва : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А. П. Савчук. — Київ, 1992. — 18 с.
6. Рабінович П. М. Права людини і громадянина : навч. посіб. / П. М. Рабінович, М. І. Хавронюк. — Київ : Атіка, 2004. — 464 с.
7. Труш І. В. Структура інституту уповноважених з питань підтримки підприємництва потребує удосконалення / І. В. Труш // Право України. — 2004. — № 5. — С. 102–104.

А. В. Ковач

**Правовые условия существования и развития
предпринимательской деятельности в системе прав человека**

В статье рассматривается вопрос о правовых условиях существования и развития предпринимательской деятельности в системе прав человека, а также понятие предпринимательства, предпринимательской деятельности. Уделяется внимание конституционно-правовому и хозяйственно-правовому характеру права на предпринимательскую деятельность, обеспечению государственной властью главных условий существования предпринимательской деятельности.

Ключевые слова: предпринимательство, условия предпринимательской деятельности, обеспечения прав на предпринимательство, права человека.

A. Kovach

**Legal conditions for the existence and development
of entrepreneurial activities in the system of human rights**

The article deals with the issue of legal conditions for the existence and development of entrepreneurial activities in the human rights system, as well as the concept of entrepreneurship and entrepreneur. Attention is paid to the constitutional-legal and economic-legal nature of the right to entrepreneurial activity. Provision of the main conditions for the existence of entrepreneurial activity by the state power. The most important function of the state — the devel-

opment of legislation and law enforcement, that is – regulation. Formation and development of domestic enterprises largely depends on the creation of an appropriate legal framework that would stimulate business activity and fair competition. The legal base of the enterprise – a set of laws, regulations and guidance documents determining the order of creation, registration of individual entrepreneurs, their legal and organizational forms, organization of production, providing it with the necessary resources, marketing, taxation, relations between the state and entrepreneurs, businesses together and give entrepreneurs some legal guarantees. Formation of the legal framework of the company – the main precondition for its formation and development. Legislation enterprise should be a single system for the mutual consistency of standards and the integrity of the regulatory – legal regulation of business. Global research shows that successful development of the company must create a legal basis for its functioning, to ensure the appropriate law the rights and permanent legal support from the state, which guarantees the protection of the legitimate operation of the business, contributing to its development. International practice management argues that the company cannot exist without clear and effective legislation. Therefore, creating an enabling environment for doing business is impossible without taking real action and such laws that would clearly define the conditions of establishment.

Keywords: *entrepreneurship, conditions of entrepreneurial activity, ensuring rights to entrepreneurship, human rights.*

УДК 342.51

А. О. Муртіщева, асистент кафедри державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, молодший науковий співробітник НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України

Система санкцій конституційно-правової відповідальності уряду в державах – членах ЄС

Стаття присвячена розгляду питання систематизації санкцій конституційно-правової відповідальності вищого органу виконавчої влади. Окреслені наукові підходи до визначення системи санкцій конституційно-правової відповідальності. Наведена характеристика конституційно-правового регулювання окремих видів санкцій в країнах – членах Європейського Союзу.

Ключові слова: конституційно-правова відповідальність, уряд, санкції конституційно-правової відповідальності, вотум недовіри, імпічмент.

Серед актуальних питань сучасної науки конституційного права тривалий час залишається питання чіткого юридичного закріплення механізму конституційно-правової відповідальності, що є необхідним з огляду забезпечення основних принципів правової держави. Недостатньо опрацьованими й досі є теоре-

тичні та прикладні аспекти інституту конституційно-правової відповідальності вищих владних інституцій, зокрема, щодо поєднання юридичних та політичних начал у цьому інституті, складної системи правових джерел, персоналізації відповідальності колегіальних органів влади. Серед інших можна назвати і проблему визначення системи санкцій конституційно-правової відповідальності вищого органу виконавчої влади.

Дослідженню окремих аспектів конституційно-правової відповідальності уряду в цілому та індивідуальної відповідальності міністрів присвячені роботи таких вітчизняних та зарубіжних науковців, як Ю. Г. Барабаш, Б. Галліган (B. Galligan), В. П. Колісник, В. В. Марченко, С. Г. Сєрьогіна, О. В. Совгіря, Ю. М. Тодика, Дж. Ф. Фераррі (G. F. Ferrari) та ін. Вони створюють необхідне підґрунтя для комплексного дослідження системи санкцій конституційно-правової відповідальності уряду, дають можливість проаналізувати ефективність цієї системи з точки зору забезпечення принципу конституційної законності як головної мети конституційно-правової відповідальності органів публічної влади.

Метою цієї статті є розгляд доктринальних підходів до визначення системи санкцій конституційно-правової відповідальності уряду, окреслення проблемних аспектів теоретичного та практичного характеру при формуванні відповідної системи, виокремлення особливостей конституційної регламентації цього інституту в державах — членах Європейського Союзу.

Ще за радянських часів дослідження концепції конституційно-правової відповідальності вітчизняною наукою було сформульовано підхід, відповідно до якого можливість формування відповідальності як юридичного інституту ставиться у залежність від наявності системи санкцій, однорідної за галузевою або функціональною ознакою [1, с. 56]. Проте у процесі опрацювання системи санкцій конституційно-правової відповідальності владних інституцій наука конституційного права зіштовхнулася із проблемою неповної її відповідності загальнотеоретичним ознакам, характерним для санкцій інших галузевих видів юридичної відповідальності.

Так, часто дослідники екстраполюють поняття санкції, вироблене у загальній теорії права стосовно видів юридичної відповідальності, на відповідальність конституційно-правову, пов'язуючи її зміст з негативними наслідками для правопорушника, мірами державного примусу, позбавленнями матеріального або майнового характеру. За такого підходу під конституційно-правовими санкціями розуміють передбачені законом міри державного примусу, що тягнуть настання несприятливих наслідків морального та матеріального характеру для правопорушника, що наступають за здійснення ним конституційно-правового делікту [2, с. 66–67]. Водночас, звернувшись до визначень санкцій, вироблених зарубіжною наукою, можна побачити певне зміщення акцентів. Так, під санкціями розуміють дії, що застосовуються для того, аби змусити осіб підкорюватись праву, або покарання, застосовуване в разі їх відмови [3]; збитки, втрата (позбавлення) винагороди або примусове втручання, що є наслідком порушення норм права та засобом примусового їх дотримання [4]. Вбачається, що акцентування уваги на такій меті застосування санкцій, як примусове підкорення суб'єкта відповідальності праву, цілком може бути застосоване при визначенні системи санкцій конституційно-правової відповідальності.

Розглядаючи систему санкцій конституційно-правової відповідальності уряду держав — членів Європейського Союзу (далі — ЄС), варто розрізняти санкції колективної урядової відповідальності, серед яких найрозповсюдженішими є припинення повноважень усього складу уряду, скасування неконституційних актів, та індивідуальної відповідальності голови уряду та міністрів (вотум недовіри, відповідальність перед главою держави, імпічмент). Практика іноземних держав також демонструє можливість встановлення у спеціальному законодавстві більш розгалуженої системи санкцій конституційно-правової відповідальності, застосовуваної до окремих урядовців: втрата активного та пасивного виборчого права; заборона займати керівні посади або здійснювати функції, пов'язані з особливою відповідальністю у державних органах або громадських організаціях; позбавлення всіх або окремих орденів, нагород і почесних звань [5].

Парламентська відповідальність уряду, санкцією якої виступає винесення вотуму недовіри або резолюції осуду, є найменш дискусійною у конституційно-правовій науці (такого характеру набуває лише визначення складу відповідного правопорушення) та найбільш поширеною у конституційному законодавстві країн – членів ЄС формою урядової відповідальності. Вона відома конституціям таких країн, як Австрія, Бельгія, Болгарія, Греція, Данія, Естонія, Литва, Мальта, Німеччина, Словаччина, Італія, Польща, Португалія, Румунія, Угорщина, Франція, Хорватія та ін.

Виступаючи одним із важливих елементів системи стримувань і противаг, парламентська відповідальність уряду знаходить своє втілення і в політико-правовій практиці країн, які не мають конституційного закріплення цього інституту. Наприклад, Конституція Нідерландів не містить положень стосовно урядової відповідальності, окрім загального принципу «безвідповідальності монарха та відповідальності уряду» (ч. 2 ст. 42). Проте в державі існують неписані правила в межах державного права стосовно відповідальності міністрів [6]. 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 [7]. Проте вбачається, що відсутність нормативного оформлення конституційно-правових санкцій в країнах з писаними Основними законами не можна вважати позитивною тенденцією через можливість їх довільного застосування.

Зауважимо, що незважаючи на поширеність, парламентську колективну відповідальність уряду не можна назвати універсальною для всіх країн ЄС. Як виняток, Конституція Кіпру лише визначає, що до повноважень Президента та віце-президента належить підбір та звільнення міністрів, які складають Раду Міністрів та не закріплює серед повноважень парламенту застосування розглянутої санкції.

Наступною санкцією конституційно-правової відповідальності уряду є скасування його неконституційних актів. Варто зазначити, що так звані «санкції нікчемності» [8, с. 28] наукою

конституційного права не завжди відносяться до системи санкцій конституційно-правової відповідальності. Аргументом проти цього підходу вчені називають або відсутність несприятливих наслідків для суб'єкта, чий акт визнано неконституційним [9, с. 41], або взагалі зазначають, що питання скасування акта не обов'язково пов'язане з питанням відповідальності, а може виникнути через необхідність корекції або підготовки нового акта [10, с. 146]. Така аргументація не вбачається переконливою з огляду на мету конституційно-правової відповідальності, що полягає, як ми визначили, не у покаранні та обов'язковому настанні несприятливих наслідків, а у відновленні конституційного правопорядку [11, с. 35], забезпеченні дії принципу конституційної законності. Крім того, слід враховувати, що мова йде не про будь-яке скасування акта, а про фактичне визнання спеціально уповноваженим державним органом на підставі оцінки відповідності Конституції форми реалізації наданого уряду державно-владного повноваження неконституційною, внаслідок чого відповідний акт і втрачає чинність.

Конституційне законодавство країн – членів ЄС по-різному регулює питання реалізації цієї санкції через відмінності встановлених моделей конституційного контролю. Так, у разі запровадження американської моделі відповідними повноваженнями наділяються суди загальної юрисдикції (наприклад, Верховний суд в Естонії), австрійської моделі – спеціалізований суд (наприклад, Верховний конституційний суд Республіки Кіпр, Конституційний Суд Литви, Конституційний Суд Словаччини).

Як зазначалось, санкціями індивідуальної відповідальності прем'єр-міністра та міністрів виступає оголошення вотуму недовіри парламентом, відповідальність перед главою держави, імпичмент. Переважно конституції країн ЄС безпосередньо закріплюють відповідне повноваження парламенту. Непряме встановлення інституту індивідуальної парламентської відповідальності можна вважати скоріше винятком, аніж правилом. Воно можливе в силу існування конституційних традицій (прикладом слугує державно-правова практика в Нідерландах); впровадження концепції відповідального правління (характерно для

Великобританії та Мальти, які впровадили вестмінстерську модель організації державної влади, що передбачає існування принципів колективної та індивідуальної урядової відповідальності, а отже, і можливість застосування відповідної санкції); в результаті тлумачення органом конституційної юрисдикції (наприклад, в Італії).

Стосовно останнього прикладу варто зазначити, що Конституція Італії лише проголошує принцип колективної та індивідуальної відповідальності членів уряду (ч. 2 ст. 95), а процедурні аспекти ухвалення резолюції недовіри стосуються лише колективної відповідальності (ст. 94). Проте у 1996 р. після винесення вотуму недовіри тодішньому міністру юстиції Конституційний Суд Італії, розтлумачивши відповідну конституційну норму, висловив правову позицію, згідно з якою кожна палата Парламенту Італії має право затвердити вотум недовіри окремому міністрові [12], фактично встановивши відповідну конституційно-правову санкцію.

Аналізуючи формалізоване конституційне регулювання інституту індивідуальної відповідальності членів уряду в країнах ЄС, можна виокремити відмінності в складі суб'єктів, до яких може бути застосована санкція у вигляді вотуму недовіри. Так, суб'єктом може визнаватися лише прем'єр-міністр (ч. 2 ст. 96 Конституції Бельгії; ч. 2 ст. 89 Конституції Болгарії; ч. 1 ст. 67 Конституції Німеччини; ч. 1 ст. 21 Конституції Угорщини); окремий міністр поряд з прем'єр-міністром (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); в цілому будь-який член уряду (ч. 1 ст. 74 Конституції Австрії; ч. 2 ст. 84 Конституції Греції; § 64 Конституції Фінляндії; § 4 глави 12 Акта про форму правління Швеції). Необхідність визнання голови уряду як окремого суб'єкта пов'язана як з персоналізацією в його особі відповідальності всього уряду (тому його звільнення, як правило, тягне відставку всього складу уряду), так і з можливим наслідком винесення резолюції недовіри прем'єр-міністрові у вигляді дострокового

припинення повноважень парламенту або окремої його палати, що висловила недовіру. Відставка ж окремого міністра не може призвести до подібних наслідків.

Незважаючи на доволі широке встановлення такої санкції, як вотум недовіри міністрам, зауважимо, що відсутність обмежень для осіб, які обіймали посади в уряді, але були зміщені у зв'язку з висловленням недовіри, повторно бути призначеними на ці ж посади, фактично нівелює ефективність її застосування.

Імпічмент урядовців є менш поширеним серед держав – членів ЄС. Він може розглядатись як санкція конституційно-правової, так і кримінально-правової відповідальності. У першому випадку його підставою виступає злочин (характерно для Бельгії, Італії, Іспанії, Португалії, Франції), у другому – неналежне здійснення своїх функцій, порушення Конституції або законів. Визнання імпічменту конституційно-правовою санкцією фактично відбулось у конституціях таких держав ЄС, як Австрія (ст. 142), Данія (ст. 16), Польща (ст. 198), Словенія (ст. 119).

Одним із складних питань визначення системи санкцій конституційно-правової відповідальності виступає віднесення до неї інституту інтерпеляції. Цей інститут, характерний для окремих країн ЄС (наприклад, Франції), передбачає можливість звернення групи депутатів як до уряду, так і до окремих його членів з наступним обговоренням відповіді на запит та питання про висловлення недовіри окремому міністру чи уряду в цілому на пленарному засіданні парламенту. Саме через можливість висловлення вотуму недовіри інтерпеляцію іноді відносять до санкцій урядової відповідальності [13, с. 124]. Проте вбачається коректнішим віднесення інтерпеляції до форм парламентського контролю за діяльністю уряду (поряд із запитами, запитаннями, діяльністю спеціалізованих парламентських комісій), за результатом якого в разі наявності конституційних правопорушень можуть бути застосовані відповідні санкції.

На підставі здійсненого аналізу та узагальнення практики конституційно-правового регулювання системи санкцій кон-

ституційно-правової відповідальності в державах – членах ЄС можна зробити висновок, що така система характеризується певною специфікою, зумовленою особливостями даного виду відповідальності. Вона не може розглядатись як відносини «держава – правопорушник», оскільки суб'єктом відповідальності в цьому випадку виступає сама держава в її механічному аспекті, тобто як певний апарат влади, що має складну структуру [14, с. 77]. Метою застосування санкцій конституційно-правової відповідальності є забезпечення дії принципу конституційної законності в діяльності владних інституцій, а не настання несприятливих наслідків для суб'єктів. Саме тому система конституційно-правових санкцій вищого органу виконавчої влади є складною, передбачає колективні та індивідуальні форми та не має аналогів в інших галузевих видах юридичної відповідальності.

Список використаних джерел

1. Боброва Н. А. Ответственность в системе гарантий конституционных норм (государственно-правовые аспекты) : монография / Н. А. Боброва, Т. Д. Зражевская. – Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 1985. – 156 с.
2. Голубев В. В. Юридическая ответственность Правительства Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02, 12.00.14 / В. В. Голубев ; Моск. гуманит. ун-т. – М., 2005. – 153 с.
3. Cambridge Dictionary [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dictionary.cambridge.org/ru/%D1%81%D0%BB%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D1%80%D1%8C/%D0%B0%D0%BD%D0%B3%D0%BB%D0%B8%D0%B9%D1%81%D0%BA%D0%B8%D0%B9/sanction>.
4. Merriam Webster Dictionary [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.merriam-webster.com/dictionary/sanction>.
5. Ustawa z dnia 26 marca 1982 o Trybunale Stanu (Dz.U. 2002 nr 101 poz. 925, późn. zm) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19820110084>.
6. Artikel 42: Ministeriële verantwoordelijkheid // Nederlandse Grondwet [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.denederlandsegrondwet.nl/9353000/1/j9vvihlf299q0sr/vgrnckch5xzu>.
7. Relationship between government and parliament // The official website of Government of the Netherlands [Електронний ресурс]. – Режим

- доступу: <https://www.government.nl/topics/parliament/contents/relationship-between-government-and-parliament>.
8. Морозова Л. А. Проблемы правовой ответственности государства, его органов и служащих («круглый стол» журнала «Государство и право») / Л. А. Морозов // Государство и право. – 2000. – № 3. – С. 20–36.
 9. Совгира О. В. Позапарламентська відповідальність Кабінету Міністрів України: сучасний стан та перспективи правового регулювання / О. В. Совгира // Бюлетень М-ва юстиції України. – 2013. – № 2. – С. 38–44.
 10. Дерещ В. А. Органи виконавчої влади України та управлінські відносини : [монографія] / В. А. Дерещ. – Київ : Юрид. думка, 2007. – 180 с.
 11. Проблеми правової відповідальності : монографія / Ю. П. Битяк, Ю. Г. Барабаш, Л. М. Баранова та ін. ; за ред. В. Я. Тація, А. П. Гетьмана, В. І. Борисової. – Харків : Право, 2014. – 348 с.
 12. Sentenza n. 7 del 1996 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.giurcost.org/decisioni/1996/0007s-96.htm>.
 13. Марченко В. В. Конституційно-правовий статус уряду в країнах ЄС (на прикладі Франції, Федеративної Республіки Німеччини, Іспанії) : монографія / В. В. Марченко. – Київ : Алерта, 2010. – 216 с.
 14. Загальна теорія держави і права : [підруч. для студ. юрид. вищ. навч. закл.] / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін. ; за ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. – Харків : Право, 2009. – 584 с.

А. А. Муртищева

**Система санкцій конституційно-правової
ответственности правительства в государствах – членах ЕС**

Статья посвящена рассмотрению проблемы санкций конституционно-правовой ответственности высшего органа исполнительной власти. Указаны научные подходы к определению системы санкций конституционно-правовой ответственности. Приведенная характеристика конституционно-правового регулирования отдельных видов санкций в странах – членах Европейского Союза.

Ключевые слова: конституційно-правовая ответственность, правительство, санкции конституційно-правової ответственности, во-тум недоверия, импичмент.

A. Murtishcheva**The system of sanctions for the constitutional and legal liability of the government in the EU member states**

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 beside a combination of legal and political principles in this institute, a complex system of legal sources, personalization collective responsibility of government is a problem of the system of governmental liability sanctions.

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, V. Marchenko, S. Serohina, Yu. Todyka, G. F. Ferrari and others. These scientific works are the theoretical footing for the subsequent complex scientific research of collective governmental liability and personal liability of ministers, the effectiveness of constitutional sanctions.

Paper objective is to analyze the certain theoretical approaches to the determination of the system of individual and collective governmental liability sanctions, variants of its constitutional regulation in the European Union countries, outlining the problematic aspects of theoretical and practical nature during the formation of an appropriate system.

Paper main body. At the beginning of the paper, it is mentioned that on the soviet stage of constitutional liability conception development there was formulated an approach whereby the possibility of forming a responsibility as a legal institution placed depending on the system of sanctions. However, in the process of developing a system of constitutional and legal liability of the government agencies sanctions the science of constitutional law faced with the problem of disparity of general features of the legal liability sanctions and constitutional ones.

The author stresses that focusing on such aim of sanctions as compulsory obedience of a person to the law may well be applied in determining the sanctions system constitutional and legal liability.

Considering the system of constitutional and legal responsibility of the government collective (the termination of powers of all the government, the repeal of unconstitutional acts) and individual (the vote of no confidence, responsibility to the head of state, impeachment) sanctions are distinguished.

One of the constitutional and legal liability of government sanction is the repeal of its unconstitutional acts. In the article, it is noted that so-called sanctions

of insignificance are not always related to the system of sanctions by the constitutional law scientists. The arguments against this approach are analyzed.

The approaches to the constitutional regulation of individual ministerial liability in the EU member states 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 paid 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.

Conclusions of the research. On the bases of the concluded theoretical research of the governmental liability sanctions attention is drawn to the fact that this form of liability is characterized by its own peculiarities. The purpose of constitutional and legal liability sanctions is to ensure the principle of constitutional legality, but not only negative consequences for the offender. That is why the system of the constitutional and legal sanctions of the highest executive body is complex, involves collective and individual kinds and is unique comparing with other types of legal liability.

Keywords: *constitutional and legal liability, government, sanctions of constitutional and legal liability, no-confidence motion, impeachment.*

А. М. Наконечна, молодший науковий співробітник Львівської лабораторії прав людини і громадянина НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України

До питання про взаємовпливи людських потреб, прав людини та позитивного права (за матеріалами сучасних наукових досліджень)

У статті відображено наукові дослідження другої половини ХХ – початку ХХІ ст. проблеми взаємовпливів прав людини, її потреб та позитивного права. Підкреслено, що новітня соціальна і правова філософія розвивається під знаком кризи класичного раціоналізму, яка позначилася і на вивченні означеної проблеми. Показано потребовий і антропосоціальний підходи до розуміння такої проблематики.

Ключові слова: людські потреби, права людини, позитивне право, потребовий підхід, антропосоціальний підхід.

Актуальність теми статті зумовлюється тим, що взаємовпливи потреб (інтересів) людини, її прав і позитивного права супроводжують значну частину її життя. Саме вони задають ритм життя людини та й суспільства загалом. Тому не дивно, що ця проблема здавна потрапляла у поле зору різних мислителів.

Стосовно неї висловлювались, так чи інакше, різні філософи і правознавці ще Античності (Платон, Арістотель), Середньовіччя (Августин Блаженний, Тома Аквінський) й Нового часу (Ф. Бекон, Д. Дідро, П. Гольбах, І. Кант, Г. В. Ф. Гегель, Дж. Бен-там, Дж. Ст. Мілль, Ф. Енгельс, Р. Ієрінг, Р. Паунд та ін.).

Як зазначалось вище, новітня соціальна і правова філософія розвивається під знаком кризи класичного раціоналізму, яка позначилася і на вивченні взаємовпливів людських потреб, прав людини і позитивного права.

З другої половини ХХ ст. і до сьогодні ця проблема отримала активне осмислення, зокрема в українській та російській літературі (психологічній і філософській). Публікації, що з'явилися за останній час, демонструють неабияку різноманітність поглядів щодо вищевказаної проблематики. Проглядаються і схожі позиції з цього питання.

У вітчизняній літературі П. Рабінович першим увів у науковий обіг терміно-поняття «потребовий підхід», поступово конкретизуючи і застосовуючи його до виявлення сутності праворозуміння [1, с. 8–13].

Потребовий підхід постулює ідею про те, що сутність соціальних явищ становлять ті корисні їх сторони, які можуть бути використані людиною та суспільством для задоволення їхніх потреб. Відтак саме праворозуміння нині визначається автором як відображення у людській свідомості тих властивостей «правоявищ», які є корисними для задоволення потреб людини чи суспільства.

Реалізація потребового підходу для розуміння сутності правових явищ вимагає таких дій: 1) слід досягнути загальне розуміння потреб різних суб'єктів суспільства, що вимагає, зокрема, з'ясування співвідношення цих потреб з такими суміжними явищами, як інтереси, мотиви, цілі відповідних суб'єктів; 2) необхідно виокремити основні різновиди таких потреб, зважаючи на їх певну класифікацію; 3) мають бути здобуті змістовні знання стосовно потреб: а) загальносоціальних; б) групових; в) індивідуальних у тому суспільстві, де сфор-

моване, функціонує та розвивається досліджуване правове явище; 4) потрібно встановити: а) потреби яких саме суб'єктів (тобто чиї потреби – чи то окремих індивідів, чи то певних їх спільнот, об'єднань, чи то суспільства в цілому) задовольняє досліджуваний феномен; б) які ж саме види таких потреб він задовольняє; 5) слід з'ясувати, чи здатний досліджуваний правовий феномен бути засобом, інструментом задоволення певних потреб, а якщо здатний, то якою мірою. Зокрема, з'ясувати, чи він є лише одним із таких засобів, чи ж єдиним засобом.

Виходячи з такого підходу, П. Рабінович запропонував дефініцію поняття прав людини як певних можливостей людини, котрі необхідні для задоволення потреб її існування та розвитку в конкретно-історичних умовах, об'єктивно зумовлюються досягнутим рівнем розвитку суспільства і забезпечені обов'язками інших суб'єктів [2, с. 18]. Тобто ці можливості потрібні для того, щоби діяти певним чином або утриматися від дій у суспільстві задля задоволення своїх потреб. У цьому сенсі права людини опосередковують задоволення потреб їх носія відповідно до рівня розвитку, насамперед, того суспільства, в якому ці потреби сформувалися і в якому він має намір їх задовольнити.

Р. Гаврилюк вважає, що сучасне право як антропосоціальний феномен є заснованим на свободі волевиявлення індивіда спосіб нормативного існування його в соціумі по забезпеченню його особистих і суспільних потреб [3, с. 747].

Як вона зазначає, дуалістична природа людини (поєднання біологічного та соціального, індивідуального та суспільного) визначила і подвійний характер потреб людини як феномену соціального: приватні потреби і публічні потреби. Саме тому право індивіда і є розподільчим за своєю природою – з його допомогою виготовлений людиною продукт розділяється на дві майже завжди нерівні між собою частини: одна призначена для задоволення приватних потреб індивіда, а друга – його публічних потреб, співпадаючих із потребами інших індивідів. Таким чином, підкреслює вона, з позицій антропосоціального підходу право можна визначити як природний спосіб розподілу соціу-

мом виготовленого людиною суспільно-корисного продукту на дві нерівні частини, призначені для задоволення її приватних і публічних потреб [3, с. 751–752].

Є. Романюк також є представником антропосоціального підходу до пізнання позитивного права. Із того засадничого постулату виходить, що право є правом людини та виступає певним сегментом способу її співбуття з іншими, який має за мету забезпечення публічних потреб як відповідної людини, так і усіх інших членів соціуму в цілому [4, с. 8].

О. Цельєв, автор одного з розділів виданого у 2015 р. підручника «Загальна теорія права», зазначає, що, як і у давні часи, потреба унормування цінностей, які сформувалися у суспільстві, регулювання відносин між людьми привела до виникнення відповідних правових норм, так і в пізніші часи необхідність безпечного, стабільного, прогнозованого існування людини, забезпечення її зростаючих потреб сприяла створенню нових форм володарювання, управління, захисту суспільних відносин, які сприймалися людьми як корисні, бажані, справедливі та правові [5, с. 104].

Потребова проблематика викликала інтерес і в російській літературі. Так, наприклад, російський соціолог А. Здравомислов визначив політико-правову природу потреб та інтересів вільної особистості, яка полягає у тому, що вони забезпечують оптимальний баланс у відносинах між особистістю і публічною владою, яка здійснює правотворчу діяльність [6, с. 13–14].

М. Тараткевіч зазначав, що людські потреби, на відміну від тваринної нужди, не запрограмовані в генетичному коді, а формуються прижиттєво під впливом суспільного середовища, відносяни у якому регулюються правом [7, с. 13].

Г. Чернобель припускав, що центральний функціональний зміст права як нормативного регулятора полягає в його призначенні бути мірилом соціальних благ [8, с. 84].

Зазначена проблема деколи розглядалася й у російських галузевих юридичних науках, зокрема у цивільних. Так, Н. Барінов дійшов такого висновку, що конструкція майнових потреб дозволяє подивитись на проблему задоволення потреб

громадян у більш широкому плані, а не тільки крізь призму майнових відносин, які виступають предметом цивільного права; а тому категорія потреб повинна розглядатися на рівні загальної теорії права як одного з елементів механізму правових норм [9, с. 98].

Ця проблематика досліджувалась також і західними фахівцями. У гуманітарних науках дальнього зарубіжжя констатовано, що в найбільш розвинутих країнах світу сформувалось нове суспільство, дещо відмінне від індустріального суспільства початку ХХ ст., – суспільство масового споживання. Воно базується на демократичних формах вирішення гострих соціальних і політичних проблем, на масовій зайнятості населення, достатній оплаті праці і надійній системі соціального захисту населення. Деякі зарубіжні суспільствознавці стверджували, що такі особливості сучасного суспільства, які значною мірою забезпечувались через позитивно-правове регулювання, відображали загальні потреби його членів.

Визначним представником таких поглядів був канадсько-американський економіст Дж. Гелбрейт [10, с. 18, 41], який у своїх працях показав, що розвиток суспільства призводить до деперсоналізації потреб суспільства, де потреби окремих людей формуються. Більше того, прагнення встановити панування над ринками приводить до виникнення форм впливу на споживача і формування його потреб відповідно до запитів виробництва. Неможливо встановити, вважав він, хто конкретно і заради яких інтересів впливає на формування потреб людей. Створюється видимість, що потреби формуються самі по собі не людьми, а суспільними процесами і тому можливі умови, за яких будуть формуватися не просто чужі для людини потреби, а навіть ті, які вступають у протиріччя з її життям, здоров'ям і, врешті-решт, здатні призвести до виродження людства. Згідно з його теорією, взаємодія позитивного права і потреб полягала в розширеному державному впливі на суспільні процеси для досягнення безкризового і стабільного розвитку виробництва, тобто для задоволення виробничих потреб за посередництва норм позитивного права.

Норвезький соціолог Й. Галтунг у розділі «Права людини і людські потреби» (Human Rights and Human Needs) своєї книги [11] описав авторські уявлення про загальний зв'язок між правами людини і людськими потребами.

Він зробив висновок, що у поточній ситуації є потреби, які мають аналоги прав, а є й також потреби, які не мають таких аналогів, що призводить до ідеї розширення концепції прав людини; існують права, які не мають аналогів потреб, що приводить до ідеї певних культурних і класових напрямів, що лежать в основі створення прав людини. Також зазначав, що одна ідентифікована потреба може бути задоволена (повністю або частково) через імплементацію кількох прав; одне право може бути інструментом для імплементації декількох потреб [11, с. 70].

У вітчизняній літературі [12, с. 112–125] відзначається також така доктрина невід'ємних прав людини, представники якої обґрунтовують права людини, виходячи з парадигми егалітаризму та справедливості; в основі цієї доктрини лежить пояснення всіх прав людини як її моральних прав. Згідно з нею підлягають необхідному захисту основні потреби людини, що забезпечують її буття як людини. Базисний характер цих потреб людини ніби зумовлює той факт, що у людини на цій підставі з'являється право на хоча б певний мінімум забезпечення її потреб, іншими словами право на право [12, с. 117].

Згідно з антропосоціокультурною теорією праворозуміння, з позицій парадигми трансцендентального обміну благами між людьми, він спричинюється двома атрибутивними умовами можливості людського світу, а саме: 1) буттєво сконструйованою атрибутивною націленістю людей на безперервну реалізацію ними власної автономної сутності; 2) комунікативною солідарністю. *Perpetum mobile* цих одвічних устремлень людей є їх потреби у благах та життєва необхідність їх задоволення.

Визначними представниками цієї теорії є О. Гьоффе, Р. Фербер та А. Маслоу. Так, О. Гьоффе зауважує, що навіть з посиланням на трансцендентальні потреби завдання легітима-

ції права ще не може бути виконане повністю. Необхідно, зазначає він, показати, що існують суб'єктивні вимоги, іншими словами, суб'єктивні потреби визнання відповідних інтересів іншого. Хоча людина, розмірковує він, – це потенційно суспільна істота «від природи», вона, тим не менше, повинна сама створити себе як таку, активувати затаєнні у собі потенційні суспільні якості, тому що суспільство виникає тільки із взаємного визнання одного іншим. У цій місії правам людини належить своя, нічим не замінима роль: людині перед самоствердженням необхідно потурбуватись про основоположні умови людського буття. «Той гнів та характерна пристрасть, – продовжує О. Гьоффе, – якими супроводжується протест проти порушення прав людини, є справедливим саме тому, що, по-перше, мова іде про вроджені інтереси, визнання яких, по-друге, має характер вимоги». І одразу ж задається питанням: «на якій підставі я можу вимагати від інших визнання за собою безперечних інтересів?». Відповідь на дане питання О. Гьоффе вбачає у кореляції, тобто дії, що може відбутися лише за умови дії у відповідь: права людини можуть бути легітимовані на засадах взаємності, тобто обміну [12, с. 119–120].

Згідно з концепцією Р. Фербера до процедур обґрунтування фундаментальних практичних принципів (чи фундаментальних норм) необхідно додати ще один виключно важливий аспект: «безпосереднє чи опосередковане врахування життєвих потреб інших людей» [12, с. 118].

А. Маслоу називав ці потреби справжніми людськими потребами (без їх задоволення людина як вид не можлива в принципі, тим більше не можлива людина-особистість). Адже власні потреби індивіда діють на нього як природна необхідність, тому з їх вимогами він не може не рахуватися. Так відбувається символічний обмін свободи індивіда на його блага [13, с. 38].

Із усього вищесказаного можна зробити такі висновки.

1. Усі теорії потреб та їх взаємозв'язку з позитивним правом та правами людини другої половини ХХ ст. та сьогодення зводяться до того, що потреби пов'язують людей із світом суспільних відносин, поза якими їхні потреби не можуть бути задово-

лені і більшість таких відносин врегульовуються позитивним правом, яке слугує засобом задоволення людських потреб.

2. Право, у свою чергу, окрім того, що є інструментом задоволення потреб людини, забезпечує та сприяє їх формуванню і розвитку. Проте не слід забувати, що правом регламентуються не усі потреби, а лише основні (справжні), які, власне, втілюються у правах людини.

3. Права людини, водночас, є можливостями, необхідними для того, щоб діяти певним чином або утриматися від дій у суспільстві задля задоволення своїх потреб, тобто вони опосередковують задоволення потреби їх носія відповідно до рівня розвитку, насамперед, того суспільства, в якому ці потреби сформувалися і в якому він має намір їх задовольнити.

Список використаних джерел

1. Рабинович П. М. Социалистическое право как ценность / П. М. Рабинович. — Львов : Вища шк. Изд-во при Львов. ун-те, 1985. — 168 с.
2. Рабинович П. М. Основи загальної теорії права та держави : навч. посіб. / П. М. Рабинович. — Вид. 10-те, доп. — Львів : Край, 2008. — 224 с.
3. Гаврилюк Р. А. Методологическая традиция доктрины естественного права : монография / Р. А. Гаврилюк. — Черновцы : Черновиц. нац. ун-т, 2012. — 788 с.
4. Романюк Є. О. Основні властивості права в контексті природно-правового та позитивістського праворозуміння : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Є. О. Романюк. — Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького, 2013. — 20 с.
5. Загальна теорія права : підручник / за заг. ред. М. І. Козюбри. — Київ : Ваіте, 2015. — 392 с.
6. Здравомыслов А. Г. Потребности. Интересы. Ценности / А. Г. Здравомыслов. — М. : Политиздат, 1986. — 224 с.
7. Тараткевич М. В. Человек и его потребности / М. В. Тараткевич. — Минск : Беларусь, 1989. — 207 с.
8. Чернобель Г. Т. Право как мера социального блага / Г. Т. Чернобель // Журн. рос. права. — 2006. — № 6 (114). — С. 83–95.
9. Баринов Н. А. Имущественные потребности и гражданское право / Н. А. Баринов. — Саратов : СГУ, 1987. — 192 с.
10. Гэлбрейт Дж. Новое индустриальное общество / Дж. Гэлбрейт. — М., 1969. — 430 с.

11. Galtung J. Human Rights in Another Key / Johan Galtung ; Printed and bound in Great Britain by Marston Book Servies limited. – Oxford, 2004. – 450 p.
12. Пацурківський П. С. Алгебра верховенства права або буттєвий устрій людського світу / П. С. Пацурківський, Р. А. Гаврилюк // Право України. – 2017. – № 3. – С. 112–125.
13. Маслоу А. Г. Мотивация и личность / А. Г. Маслоу ; пер. с англ. А. М. Татлыбаева. – СПб. : Евразия, 1999. – 479 с.

А. М. Наконечная

К вопросу о взаимовлиянии человеческих потребностей, прав человека и позитивного права (по материалам современных научных исследований)

В статье отражены научные исследования второй половины XX – начала XXI в. проблемы взаимовлияния прав человека, его потребностей и позитивного права. Подчеркнуто, что новая социальная и правовая философия развивается под знаком кризиса классического рационализма, который отразился и на изучении определенной проблемы. Показан потребностный и антропосоциальный подходы к пониманию такой проблематики.

Ключевые слова: человеческие потребности, права человека, позитивное право, потребностный подход, антропосоциальный подход.

A. Nakonechna

Revisiting the interinfluence of human needs, human rights and positive law (for materials of modern scientific researches)

This article reflected the scientific researches of the second half of XX – beginning of XXI centuries of the problem of interinfluence of human rights, her needs and positive law. It was stressed that the latest social and legal philosophy develops under the sign of crisis of classical rationalism, which was reflected in the study of define problem. It was testified need and anthroposociology approaches to understanding of that problematics.

Need approach postulates the idea that the essence of social phenomenon are those useful sides , which can be used by man and society to meet their needs. Therefore, the legal consciousness is currently defined by the author as reflected in the consciousness of those properties, «proavis» that are helpful to meet the needs of the individual or society.

Implementation of need approach to understanding of essence of legal phenomenon requires the following:

1) it should understand a general understanding of needs of different actors in the society, which requires, in particular clarify the relationship of these needs with such related phenomena as interests, motives, goals of relevant actors;

2) it is necessary to highlight the main varieties of such requirements, in spite of their certain classification;

3) it must be produced substantial knowledge about the needs: a) social; b) group; c) individual in the society, which formulates, develops and operates the analyzed legal phenomenon;

4) it needs to install: a) needs what kind of entities (that is, whose needs – or separate individuals, or certain communities, associations, or society in general) are satisfies the studied phenomenon; b) what types of needs it satisfies;

5) it should determine if the analyzable legal phenomenon can be a tool, an instrument satisfying certain needs, and if can, to what extent. To clarify, it is only one of such mean, or only means.

Based on this approach, it was suggested definition of the concept of human rights as some human capabilities that are necessary to meet the needs of her existence and development in the specific historical conditions, objectively determined by the achieved level of social development and secured obligations of other entities.

According to anthroposocial approach, law can be defined as a natural way to distribute the society and man-made socially useful products into two unequal parts, designed to meet private and public need.

Keywords: *human needs, human rights, positive law, need approach, anthroposociology approach.*

УДК 342.1(477):352.07

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

Делеговані повноваження органів виконавчої влади у структурі компетенції органів місцевого самоврядування в Україні

У статті проаналізовані наукові позиції стосовно визначення поняття «компетенція» та розглянуто її структуру. Відмежовано делегування повноважень від інших способів встановлення компетенції. Проведено аналіз наявних визначень «делегованих повноважень» у чинному законодавстві України, у наукових колах та окреслено його особливі риси. Зроблено відповідні висновки щодо питання визначення місця делегованих повноважень у структурі компетенції органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, органи виконавчої влади, делеговані повноваження, компетенція, повноваження, предмети відання.

Розглядаючи делеговані повноваження органів виконавчої влади у структурі компетенції органів місцевого самоврядування, неможливо оминати теоретичні та практичні проблеми визначення компетенції органів місцевого самоврядування. Проб-

лема визначення характеру, обсягу та меж компетенції місцевого самоврядування, без перебільшення, є ключовою для з'ясування усієї правової основи цього суспільного інституту та його подальшого розвитку. Варто зазначити, що теоретичне і практичне осмислення питання компетенції місцевого самоврядування в Україні потребує суттєвого перегляду, оскільки на сьогодні ми все ще перебуваємо в полоні пострадянських стереотипів. Досить часто дискутуються окремі формальні або теоретичні питання без огляду на суть місцевого самоврядування як права територіальної громади.

В юридичній літературі широко застосовуються терміни «компетенція органів місцевого самоврядування», «повноваження органів місцевого самоврядування», «делеговані повноваження» тощо. Відсутність нормативних визначень цих термінів обумовлює різний підхід науковців до їхнього розуміння. Окремі аспекти взаємодії державних і самоврядних органів під час здійснення делегованих повноважень, проблеми визначення структури компетенції та місця в ній делегованих повноважень знайшли своє відображення в наукових розробках О. В. Батанова, В. І. Борденюка, Г. В. Бублик, Ю. В. Делія, Т. О. Карабін, О. Д. Крупчан, П. М. Любченка, О. Ю. Лялюка, А. М. Нікончука, А. М. Онупрієнко та ін.

У рамках дослідження необхідно з'ясувати місце делегованих державних повноважень у структурі компетенції органів місцевого самоврядування. Внаслідок цього можна виділити такі завдання статті: розглянути різні аспекти поняття «компетенція» та «делегування повноважень», які виділяють у наукових колах та у разі наявності їхні нормативні визначення; проаналізувати наукові позиції стосовно структури компетенції та місця в ній делегованих повноважень; відмежувати делеговані повноваження від інших суміжних понять; визначити особливі риси делегування повноважень органам місцевого самоврядування на підставі чинного законодавства України, а також дослідити співвідношення власних і делегованих повноважень у структурі компетенції органів місцевого самоврядування і запропонувати можливі шляхи вирішення виявлених проблем.

Термін «компетенція» походить від латинського *competentia* (від *competo* – «взаємно прагну»; «відповідаю», «підходжу»), в широкому значенні ним позначають коло повноважень певної організації, органу, особи або коло питань, в яких відповідна особа має знання та досвід. У національному законодавстві України та у вітчизняній юридичній літературі термін «компетенція» означає комплекс предметів відання та повноважень, тобто прав і обов'язків, визначених відповідним органом державної влади у певних нормативно-правових актах, шляхом реалізації яких орган влади здійснює свою діяльність [1, с. 175].

Водночас у наукових колах ведеться дискусія щодо структури компетенції, а також визначення самого цього терміна. Обґрунтованою вважаємо позицію вчених, які у структурі компетенції виділяють предмети відання, а також права і обов'язки (владні повноваження) [2, с. 32–33]. П. М. Любченко визначає компетенцію місцевого самоврядування як сукупність закріплених Конституцією і законами України предметів відання і повноважень територіальної громади, органів та посадових осіб місцевого самоврядування щодо вирішення питання місцевого значення [3, с. 361–363].

Отже, компетенція місцевого самоврядування – це категорія, яка характеризує статус підсистеми публічної влади, включає в себе закріплені Конституцією і законами України предмети відання і повноваження територіальної громади, її органів і посадових осіб, інших суб'єктів, які забезпечують здійснення місцевого самоврядування [4, с. 343]. Вона є складною, комплексною категорією, зміст якої ширший і більш загальний, ніж зміст категорії повноваження: вони співвідносяться як частина і ціле [5, с. 225]. Енциклопедичне визначення повноважень як елементу компетенції передбачає, що це – сукупність прав та обов'язків державних органів і громадських організацій, а також посадових та інших осіб, закріплених за ними у встановленому законодавством порядку для здійснення покладених на них функцій [6, с. 590]. П. М. Любченко визначає повноваження як забезпечені законом вид і міра впливу уповноваженого суб'єкта

місцевого самоврядування, направлена на фізичних та юридичних осіб з метою забезпечення прав, свобод, законних інтересів або досягнення соціально-корисного результату в цілому для територіальної громади [4, с. 332].

Проблема законодавчого визначення компетенції місцевого самоврядування, вказує П. М. Любченко, включає два аспекти: 1) розмежування повноважень між органами державної виконавчої влади і органами місцевого самоврядування; 2) визначення власних і делегованих повноважень [7, с. 123].

Делегування повноважень можна розглядати в трьох основних аспектах – як спосіб правового регулювання компетенції органів місцевого самоврядування; як особливу групу муніципально-правових відносин; як форму взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Усі вказані аспекти мають взаємопов'язаний характер, оскільки, будучи одним з основних способів правового впливу держави на зміст функціонування муніципальної влади, делегування втілюється у конкретних правових відносинах між органами державної влади і органами місцевого самоврядування та становить особливий управлінський зв'язок між цими органами у механізмі здійснення публічної влади.

У рамках дослідження нас цікавить саме перший аспект. Делегування повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування – як спосіб правового регулювання компетенції органів місцевого самоврядування – визначає найбільш поширений підхід наукових розробок даної проблематики.

Для характеристики способів формування компетенції органів місцевого самоврядування в науці муніципального права виокремлюються:

а) встановлення – такий спосіб регулювання, коли законодавчий орган в конституції і законах визначає компетенцію місцевого самоврядування;

б) передача – форма регулювання повноважень, коли будь-яке повноваження державного органу виключається з його компетенції і включається до компетенції органу місцевого самоврядування;

в) делегування – надання державним органом належного йому права вирішення питань органам місцевого самоврядування на один раз, на деякий час або на невизначений строк [7, с. 128].

Хоча треба зазначити, що термінологічної єдності для характеристики способів формування компетенції місцевого самоврядування на сьогоднішній день немає. Так, часто замість терміна «делегування» застосовуються такі дефініції, як «передання», «надання», «наділення», «уповноваження», «інкорпорація»; «передані» та «делеговані» повноваження вживаються як синонімічні поняття або як форми надання органам місцевого самоврядування окремих державних повноважень. Такий стан не сприяє формуванню доктринальних основ та виробленню стійких концептуальних підходів до визначення компетенції органів місцевого самоврядування.

Певною мірою підстави для таких термінологічних «маніпулювань» надав сам законодавець, ототожнивши делеговані і так звані «надані повноваження». З точки зору формально-юридичного підходу законодавець хоча і використовує термін «делеговані повноваження» у тексті чинної редакції Конституції України (п. 7 ч. 1 ст. 119), але у змісті ч. 3 ст. 143 Конституції України цей термін не вживає. Так, Конституція України у зазначеній статті передбачає, що органам місцевого самоврядування «можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади» [8]. Але використання терміна «надані повноваження», виходячи із його семантичного значення, передбачає їхню передачу у власну компетенцію органів місцевого самоврядування. Водночас у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» застосовується вже термін «делеговані повноваження».

Згідно з ч. 1 ст. 1 зазначеного Закону «делеговані повноваження – це повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад» [9]. Отже, законодавець використав

поняття «наданих» та «делегованих» повноважень як синонімічні, тим самим зумовивши правову специфіку делегованих органам місцевого самоврядування повноважень органів виконавчої влади, яка простежується при співвідношенні їх як із загально-теоретичним розумінням делегованих повноважень, так і власними повноваженнями органів місцевого самоврядування.

З аналізу чинного законодавства України до особливих рис делегування повноважень органам місцевого самоврядування можна віднести такі:

1) суб'єкт делегування та носій повноважень, що делегуються, не співпадають. Будучи за своєю суттю повноваженнями органів виконавчої влади, вони делегуються законодавцем, який, функціонуючи на засадах поділу державної влади, фактично вирішує питання розподілу компетенції по вертикалі публічного управління як у межах системи органів виконавчої влади, так і за нею;

2) повноваження делегуються абстрактному колу суб'єктів місцевого самоврядування. Як первинний носій повноважень, що делегуються, так і органи місцевого самоврядування, які отримують такі повноваження, у законодавстві України не конкретизовані. Фактично делегування повноважень адресується широкому колу виконавчих органів місцевих рад;

3) при делегуванні повноважень органам місцевого самоврядування відповідні повноваження вилучаються з компетенції первинного їх носія. При діючому способі делегування повноважень вони виключаються з компетенції органу виконавчої влади і на період їх здійснення стають частиною компетенції органу місцевого самоврядування. В іншому випадку априорі створювалася б колізія правового регулювання компетенції органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, закладалися дублювання та конкуренція їх повноважень;

4) делегування повноважень органам місцевого самоврядування не передбачає прийняття правозастосовного акта про таке делегування. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (за виключенням ст. 37), не вимагає прийняття додаткових юридичних рішень щодо покладення на органи місцевого самоврядування зазначених повноважень;

5) делегування повноважень має імперативний характер, оскільки рішення про таке делегування приймається у вигляді закону, а отже, питання про факультативність або певну умовність здійснення делегованих повноважень не повинно виникати;

6) делегування повноважень здійснюється на постійних засадах. Дана риса зумовлена терміном дії закону, яким повноваження делегуються органам місцевого самоврядування. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» має постійний характер, а тому строк делегування повноважень не обмежений. Такі повноваження мають здійснюватися до моменту їх вилучення з компетенції органів місцевого самоврядування шляхом внесення змін до вказаного Закону.

Аналіз законодавства свідчить, що частка делегованих державних повноважень у структурі повноважень органів місцевого самоврядування складає аж 60–70%, на відміну від власних. З цього приводу, як зазначає П. М. Любченко, в Україні вся система виконавчих органів місцевих рад задіяна в процесі реалізації повноважень органів виконавчої влади, а це дає підстави характеризувати їх більшою мірою як органи державної виконавчої влади, а не виконавчі органи місцевих рад [10, с. 77]. Дійсно, в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» зафіксовано 68 власних повноважень виконавчих комітетів місцевих рад і 78 делегованих. З цього приводу висловлюється думка, що це є порушенням основних принципів, на яких ґрунтується місцеве самоврядування [11, с. 54], у структурі компетенції органів місцевого самоврядування повинні переважати саме власні (самоврядні) повноваження, які безпосередньо пов'язані з рішенням питань місцевого значення, здійснення функцій місцевого самоврядування [12, с. 233].

Вирішити окреслену проблему, на думку багатьох вчених, можна шляхом трансформації ряду повноважень органів місцевого самоврядування із «делегованих» до «власних». Але у такому разі державні органи втрачають можливість здійснення контролю за реалізацією відповідних повноважень. До того ж в цьому разі залишається питання щодо фінансового забезпечення таких повноважень. Тому доцільно передавати на місцевий

рівень тільки ті повноваження, які згідно з принципом субсидіарності можуть бути краще там реалізовані і не потребують державного нагляду за їхнім здійсненням.

Підводячи підсумок, необхідно зазначити, що делегування повноважень є одним із способів формування компетенції органів місцевого самоврядування. Одночасно він – необхідний елемент механізму діяльності державної влади, що дає можливість швидкого реагування на процес врегулювання певних соціальних, економічних та інших суспільних відносин, адже повноваження надаються саме тому органу, який може найкраще їх використати для досягнення найбільш позитивного результату [13, с. 94]. Адміністративні структури органів місцевого самоврядування та їхня близькість до місцевих умов можуть сприяти виконанню ними певних функцій, основна відповідальність за які належить вищим рівням управління. При цьому важливо, щоб органи місцевого самоврядування при здійсненні делегованих повноважень, коли це можливо, мали право брати до уваги місцеві обставини [14, с. 40]. Недооцінка ж значення та ролі делегованих повноважень може призвести до дублювання повноважень, невизначеності функцій різних органів влади, втручання у діяльність один одного, порушення автономії місцевого самоврядування, централізації державного управління.

Список використаних джерел

1. Муніципальне право України : підручник / В. Ф. Погорілко, О. Ф. Фрицький, М. О. Баймуратов та ін. ; за ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. – Київ, 2001. – 352 с.
2. Яворский В. Д. Теоретические аспекты правового регулирования компетенций местных органов исполнительной власти и самоуправления / В. Д. Яворский, П. Н. Любченко // Проблемы законности. – Харків, 1997. – Вип. 32. – С. 31–36.
3. Любченко П. М. Муніципальне право України : навч. посіб. / П. М. Любченко. – Харків : ФІНН, 2012. – 496 с.
4. Місцеве самоврядування в Україні в умовах становлення правової держави / за ред. Ю. М. Тодики і В. А. Шумілка. – Харків : ТОВ «Одіссей», 2004. – 393 с.

5. Карабін Т. О. Компетенція місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування: теоретико-термінологічні аспекти / Т. О. Карабін // Держава і право. Юридичні і політичні науки. — Київ : Ін-т держави і права НАНУ, 2005. — Вип. 29. — С. 221–228.
6. Шемшученко Ю. С. Повноваження / Ю. С. Шемшученко // Юридична енциклопедія : в 6 т. / [голова редкол. Ю. С. Шемшученко]. — Київ, 1998–2004. — Т. 4: Н-П. — 2002. — 717 с.
7. Любченко П. М. Компетенція суб'єктів місцевого самоврядування / П. М. Любченко. — Харків : ТОВ «Модель Всесвіту», 2001. — 224 с.
8. Конституція України [Електронний ресурс] : Закон України від 28.06.1996 №254к/96-ВР. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
9. Про місцеве самоврядування в Україні [Електронний ресурс] : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
10. Любченко П. М. Порівняльний аналіз конституційного регулювання місцевого самоврядування в Україні та інших країнах // Місцеве самоврядування в умовах демократичної держави / за ред. Ю. П. Битяка. — Харків, 2005. — С. 64–82.
11. Ковбас І. Деякі проблеми реалізації повноважень органами місцевого самоврядування / І. Ковбас, С. Бондар // Jurnalul juridic național: teorie și practică. — 2016. — С. 52–55.
12. Сторожук І. П. Принцип делегування повноважень у місцевому управлінні / І. П. Сторожук // Унів. зап. — 2005. — № 4 (16). — С. 231–236.
13. Бублик Г. В. Делегування повноважень місцевими органами влади: організаційно-правовий аспект : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Г. В. Бублик ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. — Київ, 2005. — 178 с.
14. Фролов О. О. Правове регулювання компетенції органів місцевого самоврядування: зарубіжний досвід / О. О. Фролов // Держ. буд-во та місц. самоврядування. — 2015. — Вип. 30. — С. 40–48.

А. А. Новак

**Делегированные полномочия органов исполнительной власти
в структуре компетенции органов местного самоуправления в Украине**

В статье проанализированы научные позиции относительно определения понятия «компетенция» и рассмотрена ее структура. Разграничено делегирование полномочий от других способов установления компетенции.

Проведен анализ существующих определений «делегированных полномочий» в действующем законодательстве Украины, в научных кругах и обозначены их особые черты. Сделаны соответствующие выводы по вопросу определения делегированных полномочий в структуре компетенции органов местного самоуправления.

Ключевые слова: органы местного самоуправления, органы исполнительной власти, делегированные полномочия, компетенция, полномочия, предметы ведения.

A. Novak

Delegated powers of the executive authority in the structure of competence of bodies of local government in Ukraine

Studying delegated powers of the executive authority in the structure of competence of bodies of local government, it is impossible to omit theoretical and practical problems of determining competence of the bodies of the local government. The question of defining of the character, capacity and limits of the competence of the local government is the key one for establishment of the legal basis of this public institute and its further development. It should be noted that theoretical and practical understanding of the question of competence of the local government in Ukraine requires significant reconsideration, because today we are still hold captive by the post-Soviet stereotypes. Quite often certain formal or theoretical questions are discussed without considering the essence of the local government as the right of the local community.

In the legal literature the terms «competence of the bodies of the local government», «authority of the bodies of the local government», «delegated powers», etc., are widely used. Lack of normative definitions of these terms causes different approaches of scientists to their interpretation. Some aspects of interaction of state and local government's bodies, when carrying out their delegated powers, issues of determining structure of the competence and place of the delegated powers in it were considered in scientific works of O. V. Batanova, V. I. Bordeniuk, G. V. Bublyk, Y. V. Delia, T. O. Karabin, O. D. Krupchan, P. M. Kiubchenko, O. Y. Lialiuka, A. M. Nikonchuk, A. M. Onupriienko and others.

Within the frame of the study the place of the delegated state powers in the structure of the competence of the bodies of the local government will be determined. And scientific states concerning the definition of the notion of «competence» will be analyzed and its structure will be considered. The line will be drawn between the delegated powers and other means of establishing of competence. The

analysis was conducted of the existing definitions of the «delegated powers» in the current legislation of Ukraine in scientific circles, and the special characteristics of delegating of powers to the bodies of the local government will be outlined on the basis of the legislation of Ukraine. As a result of all that there were suggested feasible steps to solve the identified problems.

Special attention should be drawn to the differentiation of the ways, by which competence of the bodies of the local government is formed, as today there is no terminological unity of their characterization. In the legislation the misconception of the terms takes place quite often, that impacts the change of the ways of establishing of the competence. Such situation does not contribute to formation of the doctrine basis and development of firm conceptual approaches to the definition of competence of the bodies of the local government.

The institute of delegating of powers is a necessary element of the mechanism of activity of the state government, it gives an opportunity of prompt reaction to the process of regulation of certain social, economic and other relations, which arise in society, because powers is given to the body, which can use it most efficiently in order to achieve the most positive results.

Underestimation of the value of the delegated powers in the structure of the competence of the bodies of the local government can result in duplication of powers, ambiguity of function of various authorities, intrusion by one authority into activity of another, violation of autonomy of local government and centralization of state government.

Keywords: *bodies of local government, bodies of executive authority, delegated authorities, competence, authorities, powers, objects of authority.*

УДК 343.353:304

І. В. Костенко, кандидат юридичних наук,
науковий співробітник НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування
НАПрН України

Роль громадської свідомості у запобіганні корупції

Стаття присвячена вивченню особливостей формування громадської свідомості за допомогою системних заходів антикорупційного виховання, які у своїй сукупності здатні поступово викоринити корупцію, при умові одночасного використання трьох стратегій, а саме: стратегії усвідомлення, стратегії попередження та стратегії верховенства права.

Ключові слова: боротьба з корупцією, навчання і вивчення процесу, цінність, освіта.

Корумповані відносини все більше витісняють правові, етичні відносини між людьми, із аномалії поступово перетворюються у норму поведінки. Як наслідок, корупція стає однією з найактуальніших соціальних проблем сучасності, яке негативно впливає на різні сторони суспільного життя: економіку, політику, управління, соціальну і правову сфери, громадську свідомість, міжнародні відносини.

В останні роки в Україні у сфері протидії корупції було зроблено досить багато – прийнято низку законодавчих актів

антикорупційного спрямування, розроблено спеціальну антикорупційну програму, на політичному рівні проголошено курс на посилення протидії цьому явищу. Однак ці та інші заходи не привели до відчутних позитивних результатів у справі протидії корупції. Залишається недослідженою та нереалізованою належним чином низка питань щодо ролі громадської свідомості в антикорупційних заходах.

Отже, метою цієї статті є аналіз корупції як соціального та морально-психологічного явища, надання більшої значущості антикорупційному вихованню населення, в результаті якого зростає роль громадської свідомості у запобіганні корупції.

Корупцію можна вважати невід'ємним атрибутом публічної влади, який притаманний усім державам без винятку. Корупція як соціальне явище існувала, існує і буде існувати, доки існує держава і публічна влада, відмінність різних держав у цьому плані полягає не у наявності чи відсутності корупції як такої, а в її масштабах, характері корупційних проявів, впливу корупції на економічні, політичні, правові та інші соціальні процеси. Жодна із соціально-політичних і економічних систем не мала, не має і не може мати повного імунітету від корупції — змінюються лише її обсяги та прояви, а також можливості її впливу на соціальне життя. Таким чином, корупцію як соціальне явище неможливо викорінити в якійсь конкретній державі чи на якомусь конкретному етапі соціально-економічного розвитку. Максимум, чого можна досягти у протидії цьому злу, це — зменшити її обсяги, обмежити сфери її розповсюдження і впливу, змінити характер корупційних проявів, обмежити вплив корупції на економічні, політичні, правові та інші соціальні процеси [1, с. 54–55].

Отже, коли ми визначаємо сутність та зміст корупції, нам необхідно розуміти, що ми не здатні віднести корупцію до якогось конкретного суспільно небезпечного діяння. Причиною цього є її соціальна обумовленість. Внаслідок чого, корупція проникає в усі сфери суспільного життя, надає розлад людським стосункам та соціальним цінностям, порушує гідний стан речей та поступово приводить до корозії влади. Саме про корозію

влади досить обґрунтовану думку надав російський вчений О. І. Кірпічніков, який зазначив: «Корупція – це корозія влади. Як іржа роз’їдає метал, так корупція руйнує державний апарат, роз’їдаючи моральні устої суспільства. Рівень корупції – своєрідний термометр суспільства, показник його морального стану і здатності державного апарату вирішувати завдання не в своїх власних інтересах, а в інтересах суспільства. Подібно до того як для металу корозійна втома означає зниження межі його витримки, так і для суспільства втома від корупції означає зниження його опору» [2, с. 17].

Розгортаючи думку про те, що корупція не існує поза людською поведінкою та діяльністю, ми можемо розкривати не лише сторону корупції як соціального явища, але й як психологічного та морального. Можемо стверджувати, що корупція – це певний спосіб мислення, який необхідно викоринити у громадськості. В іншому ж випадку корумповані відносини будуть надалі витіснити правові та етичні, а корупція в повному обсязі стане нормою функціонування влади і способом життя значної частини суспільства. Досить небезпечним наслідком цього є значний злам у суспільній психології та громадській свідомості, оскільки люди у своїй поведінці вже з самого початку будуть налаштовані на протиправні способи вирішення питань. Отже, буде чи не буде вчинено корупційне діяння, залежить від конкретної особистості. Слід погодитись з твердженням про те, що коли держава створює для своїх громадян умови примусу, то це породжує нездорову систему і має негативний вплив на суспільство. За умов панування правового нігілізму, соціальної нестабільності і невпевненості у своєму майбутньому, культивуваці психології користюлюбства і жадібності, падіння моральності, відсутності чіткої ідеології державної служби державному службовцю, який, умовно кажучи, стоїть перед вибором: чесно виконати свій обов’язок чи зловжити владою або посадовим становищем, – легше схилитися до корупційної форми поведінки [3]. Підкреслюючи психологічне коріння корупційної поведінки, слід виходити з того, що особа, яка стає на шлях вчинення корупційних діянь, не є,

так би мовити, корумпованою від природи. Корумпованих рис поведінка особи набуває в процесі власної соціалізації. Отже, стане чи не стане особа корупціонером залежить не стільки від того, які традиції чи психологічні настанови вона увібрала в себе від народження, а від того, в якій суспільній атмосфері вона зростає, який психологічний клімат панував навколо неї, які вчинки визнавалися аморальними, а які з боку моралі заохочувались. Іншими словами, йдеться про суспільну свідомість, в якій фіксується надзвичайно багато аспектів суспільного життя, у тому числі відношення громадян до закону і їх реакція на корупцію [3]. Антикорупційне виховання суспільства можна вважати одним з основних заходів боротьби з корупцією, основним завданням якого є формування в молодих людей громадянської позиції стосовно корупції. До переліку завдань антикорупційного виховання можна віднести: ознайомлення з явищем корупції, заохочення нетерпимості до її проявів, демонстрування можливості боротьби з нею, розроблення власних антикорупційних заходів. Антикорупційний рух є сильно ангажованим в емоційному плані, що може призвести до поверхового вивчення корупційного явища. Щоб запобігти такому наслідку, необхідно надати громадськості можливість виховання в собі ціннісних установок та реалізації розширення власних можливостей. Засоби одержання та надання інформації з антикорупційного виховання можуть бути тими ж, що й у цілому в усьому соціальному вихованні: застосування соціальних мереж, лекції, аналіз різних письмових джерел інформації, бесіди з досвітніми людьми, перегляд кіноматеріалів та ін. Проте антикорупційному вихованню завжди загрожує небезпека того, що чисте інформування стане методичним ознайомленням громадськості з можливостями корумпованої поведінки або призведе до приниження суспільства та держави, в якій ми живемо, в очах суспільства. Тому варто зберігати почуття міри, не забуваючи про те, що основне завдання полягає не в тому, щоб якнайбільше знати, а в тому, щоб уміти як можна більш точно оцінювати.

Необхідно також зазначити про необхідність певних установок в інтеграції антикорупційного виховання населення. Установка є ціннісною диспозицією, постійною схильністю до того, щоб оцінювати явище певним чином. Установка ґрунтується на сприйнятті, емоційних реакціях, поведінковому досвіді та намірах. Усі п'ять елементів пов'язані між собою та взаємозамінні. У випадку з нашим прикладом емоційні реакції вступають у дисонанс із моделлю звичної поведінки та когніцією (осмисленням), тому прокорупційна установка не є категоричною. Один елемент, що змінився, може замінити собою інші, наприклад, можливості, що змінились, поведінка й поведінкова практика можуть замінити когніцію, емоційну реакцію та установки [4].

Отже, першим кроком є необхідність зрозуміти інформацію. Шкода, заподіявана корупцією, найчастіше доводиться за допомогою економічних і соціально-політичних аргументів. Для більшості населення вона може бути незрозумілою. Тому аргументи треба надавати у доступній формі для різних верств населення та показати, як корупція зачіпає інтереси їх близьких. Другим кроком необхідно запам'ятати інформацію, але без загрози для свободи вибору громадян. І нарешті, третім кроком є «ефект самопереконання», який найбільш дієвим стає внаслідок інтенсивного обмірковування та аргументування [5].

Антикорупційне виховання являє собою виховання цінностей. У такому вихованні цінностей не завжди чітко розділяються дві форми соціального регулювання – мораль і конвенція, тому аргументи та інтерпретації можуть підбиратись неточно. У процесі антикорупційного виховання не можна забувати про цю різницю, а також про можливу напругу між моральною та конвенціональною точками зору. З конвенціональної точки зору, «дозволено те, що не заборонено». З моральної точки зору, учинок оцінюється незалежно від того, чи існує конкретна норма, що його регулює. Різний ступінь універсальності й обов'язковості моралі та конвенцій (суспільних норм), а також різна реакція на їх порушення мають велике значення для вибору способу аргу-

ментації в антикорупційному вихованні. У сфері правопорядку злочинний характер корумпованої поведінки ґрунтується на порушенні закону, у той час як суспільство в першу чергу вбачає в цьому порушення моралі. Це особливо характерно для дітей і підлітків: вони набагато більш чутливі, ніж дорослі, реагують на порушення моральної норми і звертають порівняно невелику увагу (у порівнянні з дорослими) на порушення суспільної угоди (конвенції). Аргумент «Корупція – це зло, тому що вона порушує закон» може залишитись не почутим [6].

Зважаючи на викладене вище, можна зазначити, що захист громадської свідомості від корупційного впливу, який, зокрема, включає збереження моральних цінностей та зростання суспільної свідомості, є одним із стратегічних напрямів запобігання корупції. Для ефективної антикорупційної діяльності необхідно активно здійснювати антикорупційне виховання населення. В результаті такого системного підходу корупція буде приречена на поразку.

Список використаних джерел

1. Мельник М. І. Корупція: сутність, поняття, заходи протидії : монографія / М. І. Мельник. – Київ : Атіка, 2001. – 304 с.
2. Кирпичников А. И. Взятка и коррупция в России / А. И. Кирпичников. – СПб. : Альфа, 1997. – 352 с.
3. Акімов О. О. Психологічні аспекти проявів корупції в державному управлінні / О. О. Акімов // Держ. управління: теорія та практика. – 2014. – № 1. – С. 181–188.
4. Zimbardo P. G. Psychology of Attitude Change and Social Influence Hardcover / P. G. Zimbardo, M. R. Leippe. – 1991.
5. Антикоррупционное воспитание в школе : метод. пособие для общеобразоват. и высш. учеб. заведений / сост.: Э. Баконис, В. Вайцекаускене, Д. Пянкаускене. – Вильнюс : Центр соврем. дидактик, 2006. – 312 с.
6. Технології розвитку критичного мислення / А. Кроуфорд, В. Саул, С. Метьюз, Д. Макінстер. – Київ : Плеяди, 2006. – 220 с.

І. В. Костенко

Роль общественного сознания в предотвращении коррупции

Статья посвящена изучению особенностей формирования гражданского сознания с помощью системных способов антикоррупционного вос-

питания, которые в своей совокупности способны постепенно искоренить коррупцию, при условии одновременного использования трех стратегий, а именно: стратегия осведомления, стратегия предупреждения и стратегия верховенства права.

Ключевые слова: *борьба с коррупцией, процесс обучения и изучение процесса, ценность, образование.*

I. Kostenko

The part of public consciousness in prevention of corruption

The article studies different ways of fighting corruption. The overall goal was the young people to receive update information about this social phenomenon, and at the same time, to increase their knowledge about issues like: the role and functions of the state institutions, the formation of the state budget and taxes, the work of local authorities. In this article we talk about different ways of fighting corruption. The citizens should be responsible for their own lives and for their state. Only the citizens can change the state and make it better. The people should be literate and educated. Only in this case the people can fight against corruption. There are a lot of reasons for corruption. One of them is a human greed. Therefore, corruption is not a pathology. Because everyone of us wants to take care of themselves and their relatives. The corruption grows when the people contribute to this. If the people forget about their civic duty. If the people love themselves more than their country. If the people perceive corruption is normal. In such cases, corruption grows up in the country. The young people see such picture and start to do the same. Young people perceive the civil service as convenient and attractive lifestyle. Society begins to resent. Society begins to envy those who easily and dishonestly earn money. The people are indignant, but they do the same thing at any convenient opportunity. But why different countries have different levels of the corruption? In this article we talk about the fight against corruption. Corruption is a social and psychological phenomenon. The level of corruption is depends on the mentality, culture and traditions of society. In a society where corruption has been legitimized to defeat corruption is more difficult. The level of corruption is high in their countries which has low levels of social development and low civil consciousness. The level of corruption can grows for various reasons: a weak economy, a shortage of jobs, poor. The level of corruption is high in the countries where everything is under the control of one person. But what goes into the design of effective anticorruption education programs? What factors must be

considered? How can we ensure that anticorruption education is genuinely effective? While the issues are complex and many are country-specific. Corruption has gained significant attention in development discourse and practice. While anticorruption training is identified as a useful approach to fostering the development of broadbased alliances for demanding reform and addressing demand side anticorruption issues (in the public and private sector and in civil society), anticorruption training is still very much in its infancy: anticorruption training has not yet been mainstreamed into traditional development assistance and also within development agencies there is scope for increasing anticorruption training and broadening the audience. This article examines the role of public awareness. It also looks into the design and methods of proper anticorruption training. If a solid foundation can be established, then anticorruption education can be one of the most consistent and effective ways to produce a new generation of anticorruption citizens who will demolish the pro-corruption culture.

Keywords: *anti-corruption, teaching and learning process, value, education.*

УДК 340.12:341.24(477)

К. А. Рагуліна, молодший науковий співробітник, здобувач НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України

Конституційно-правова регламентація статусу міжнародних договорів України

Статтю присвячено дослідженню теоретичних і науково-практичних проблем визначення місця міжнародних договорів у системі джерел права України. Звертається увага, що потреба в чіткій нормативній регламентації юридичної сили міжнародних договорів має важливе значення для повного та ефективного забезпечення національних інтересів України у сфері зовнішньої політики. Обґрунтовується висновок, що від ефективності імплементації норм міжнародних договорів у національне законодавство залежить успіх інтеграції України в європейський і світовий правовий простір.

Ключові слова: міжнародно-правові договори, імплементація, правова система, національне законодавство, міжнародне право.

Україна, як суверенна держава, має власну систему джерел права, яка не є закритою. Відкритість національної правової системи обумовлена потребою в існуванні однакових правових принципів і норм, відповідно до яких відбувається співробітництво з міжнародною спільнотою. Відтак, проблема

визначення місця міжнародних договорів у національній правовій системі, а також правове забезпечення ефективної їх імплементації набуває важливого не лише теоретичного, але й практичного значення. Додаткової актуальності цій проблемі надає адаптація законодавства України до законодавства ЄС.

Метою дослідження є вирішення проблеми нормативної регламентації статусу міжнародних договорів у вітчизняному законодавстві.

Теоретичною основою для запропонованої статті послужили наукові праці представників доктрини конституційного та міжнародного права, які присвячені загальним проблемам реалізації міжнародного права і його співвідношення з правом внутрішньодержавним, а саме: О. В. Барбука, Я. Броунлі, В. Г. Буткевича, Ю. О. Волошина, В. Н. Денисова, О. М. Іванченко, Г. В. Ігнатенка, І. І. Лукашука, С. Ю. Марочкіна, Б. І. Осмініна, Л. В. Павлової, Г. І. Тункіна, О. М. Талалаєва, Дж. Фіцморіса та ін. Що стосується правового статусу міжнародних договорів України в системі національного законодавства та їх дії у внутрішньодержавному правопорядку, то цій проблематиці у вітчизняній юридичній літературі приділено достатньо багато уваги. Це, зокрема, праці таких науковців, як О. В. Буткевич, М. В. Буроменський, Ю. Л. Медведєв, О. О. Мережко, О. А. Назаренко, В. П. Паліюк, Н. М. Пархоменко, К. О. Савчук, Д. С. Терлецький та ін. Проте є питання, які й на сьогодні залишаються відкритими.

У сучасних умовах забезпечення міжнародного правопорядку не може бути здійснено виключно на основі міжнародного права. Необхідно, щоб воно стало першочерговим конституційно закріпленим завданням національно-правового регулювання [1, с. 66]. Ефективність дії міжнародного права значною мірою залежить від його підтримки з боку внутрішньодержавного права [2, с. 6]. Водночас, як зазначає Ю. О. Волошин, нова епоха глобального конституціоналізму ставить на порядок денний вирішення проблеми збереження держав-

ного суверенітету, його захисту від зовнішнього впливу, з однієї сторони, та активізацію міждержавної інтеграції – з іншої [3, с. 58].

Здійснення подальшої інтеграції України до об'єднаної Європи, також активізація міждержавного співробітництва в цілому вимагає виваженості в процесі визначення національних інтересів країни [4, с. 164] та обрання відповідних засобів їх правового забезпечення. Ця діяльність в сучасних умовах має здійснюватися з урахуванням вимог міжнародного права [5, с. 149]. За цих умов для України набуває значущості проблема вирішення на конституційному рівні питань щодо визначення статусу норм міжнародного права і, зокрема, міжнародних договорів у національній системі джерел права та виведення чіткої формули їх застосування.

Слід зазначити, що юридичної сили норми міжнародних договорів набувають через механізм, який обумовлений обраним доктринальним підходом держави щодо питання співвідношення національного та міжнародного права. Регламентація співвідношення цих правових систем є невід'ємним елементом сучасного конституційного законодавства й обґрунтовує місце міжнародних договорів у системі джерел права.

В юридичній науці склалося три основні концепції співвідношення міжнародного та внутрішньодержавного права: моністична, що ґрунтується на верховенстві міжнародного права; моністична, що виходить із примату внутрішньодержавного права, та дуалістична, що розглядає міжнародне та внутрідержавне право як дві різні правові системи. Проте, як слушно зазначає М. О. Медведєва, теорії дуалізму і монізму в чистому вигляді на сьогодні малоприматні для розкриття особливостей взаємодії міжнародного і національного права. Більш раціональними є ті доктринальні погляди, які виходять із взаємодії та взаємовпливу обох систем права. Мова йде про концепції «поміркованого» дуалізму чи монізму (Ч. Хайд, А. Фердросс) або теорія координації, підтримувана Я. Броунлі, згідно із якою міжнародне право як право координації не передбачає автома-

тичної відміни внутрішніх норм, які суперечать зобов'язанням у міжнародному плані [6, с. 43].

Українська правова доктрина стоїть на позиціях помірною дуалізму [7, с. 4], відповідно до якого національне і міжнародне право є самостійними системами, які на певному етапі можуть перетинатися, що, у свою чергу, свідчить про наявність загальних правил вирішення можливих колізій. За словами М. М. Марченко, помірний дуалізм на відміну від традиційного дуалізму походить, за прикладом діалектичного дуалізму, не тільки з взаємозв'язку і взаємодії розглянутих правових систем, але і з принципу паритетності в їх взаєминах [8].

На міжнародному рівні співвідношення між національним правом і міжнародними договірними зобов'язаннями регламентується правовими нормами, які знайшли відображення у Віденській конвенції про право міжнародних договорів 1969 р. Відповідно до ст. 27 Конвенції учасник не може посилається на положення свого внутрішнього права як на виправдання для невиконання ним договору. Аксиомою є те, що національне право не може відхилитися від міжнародного права і що держава не може уникнути міжнародної відповідальності шляхом прийняття національного законодавства, яке суперечить його міжнародним зобов'язанням [9].

Однак пріоритет міжнародного права на міжнародному рівні не може бути автоматично перенесений на національний рівень. Вирішення такої колізії залежить від співвідношення національного і міжнародного права в кожній національній правовій системі, оскільки порушуються питання конституційного права, які включають ієрархію і природу відповідних правових норм [10]. Таким чином, кожна держава зобов'язана сумлінно виконувати свої міжнародно-правові зобов'язання, але при цьому вільна самостійно визначати, яким чином будуть реалізовані ці зобов'язання. У своїй правовій системі держава може навіть встановлювати пріоритет свого законодавства стосовно міжнародного права. Безумовно, це може спричинити відповідальність, але ця відповідальність буде носити виключно міжнародно-правовий характер і жодним чином не

матиме юридичного значення для національної правової системи [11, с. 4].

У сучасній міжнародній доктрині домінує тенденція визнання примату міжнародного права над національним правом. У більшості демократичних країн Європи на конституційному рівні закріплено норми, відповідно до яких ратифіковані міжнародні договори в ієрархії національних джерел права стоять вище, ніж національний закон, оскільки норми останнього не можуть ані суперечити нормам міжнародного права, ані відмінити їх. Утім, як слушно зазначає Н. М. Оніщенко, примат міжнародного права не може тлумачитися вельми прямолінійно в тому сенсі, що всі внутрішньодержавні норми знаходяться в «підкоренні» у норм міжнародного права. У цьому сенсі слід наголосити, що конституція держави не може автоматично бути «підкореною чи підпорядкованою» нормам міжнародних договорів, що укладені державою з іншими членами світової спільноти [12, с. 34–35].

О. О. Мережко зазначає, що відповідні положення конституційного права окремих держав, які стосуються питань взаємодії національного і міжнародного права, часто мають доволі абстрактний характер, формулюючи, як правило, лише головну засаду щодо такої взаємодії, залишаючи при цьому конкретизацію цієї засади практиці застосування права [13, с. 34–35]. Вітчизняна конституційна практика стоїть на позиції визнання примату міжнародного права, але в обмеженому обсязі, зважаючи як на принцип верховенства Конституції, так і дуалізм у питаннях дії міжнародного права.

Розглянемо конституційно-правову позицію України щодо місця норм, які мають міжнародно-правове походження, у системі національного законодавства. М. О. Баймуратов та Алмохаммед Мутана Аббас відмічають, що питання про сприйняття вітчизняним законодавством норм міжнародного публічного права належить до найбільш суперечливих правових проблем [14, с. 57]. Дискусія виникає насамперед під час розгляду питання про співвідношення юридичної сили норм міжнародного та внутрішнього права. С. В. Черніченко слушно зазначає, що для

практики важливо не те, чи утворюють міжнародне і внутрішньодержавне право єдину правову систему або ж є двома самостійними правовими системами, а те, чи може будь-який державний орган, включаючи суд, або посадова особа при вирішенні конкретної справи, що відноситься до її компетенції, для обґрунтування свого рішення послатися безпосередньо на міжнародний договір або міжнародний звичай. Ще більш важливо для практики з'ясувати, чи має в будь-яких випадках те чи інше положення міжнародного права, на яке можна послатися при вирішенні конкретної справи безпосередньо, пріоритет по відношенню до того чи іншого положення внутрішньодержавного права в разі колізії між ними [15, с. 97].

Вирішення проблеми співвідношення та пріоритетності міжнародно-правових та національних норм у разі їх колізії, перш за все, вимагає перегляду (більш чіткого закріплення) і узгодження відповідних норм Конституції і законів України. Так, чинна Конституція, так само як і Закон «Про міжнародні договори України», інші джерела конституційного законодавства не дають вичерпної відповіді ані на питання про співвідношення норм міжнародного права з нормами національного права, ані на питання про умови безпосереднього або пріоритетного застосування міжнародно-правових норм у рамках національного правопорядку України.

Конституція є основоположним документом, що визначає ключові аспекти державно-правового життя країни, зокрема щодо виконання норм міжнародного права. Вона містить конкретні гарантії виконання міжнародних договорів, визначає не тільки порядок введення норм міжнародного права в національну правову систему, але і юридично можливі межі їх дії. Отже, саме Конституція виконує роль генерального трансформатора, сполучної ланки між національною правовою системою і системою міжнародного права.

Ще у Декларації про державний суверенітет Україна визначила свою позицію з приводу обговорюваного питання, проголосивши перевагу загальновизнаних норм міжнародного права перед нормами національного права. Сьогодні питання

про співвідношення національного та міжнародного права вирішується відповідно до положень ст. 9 Конституції, яка закріплює положення, відповідно до якого чинні міжнародні договори, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою, є частиною національного законодавства України. Зазначені конституційні положення фактично легалізують механізм імплементації міжнародних договорів, що містять умови включення норм міжнародного права до національної правової системи.

Конституція України встановлює засадничі принципи дії норм міжнародного права у внутрішньому правопорядку України як правову підставу їх реалізації, але залишає поза увагою низку принципово важливих питань, пов'язаних зі статусом міжнародного права у вітчизняній правовій системі. Так, у вітчизняній правовій доктрині звертається увага на те, що в Конституції не закріплено примат міжнародного права над національним правом як правову передумову для забезпечення дотримання Україною принципу *pacta sunt servanda* та відсутня чітко визначена ієрархія норм міжнародного права та внутрішнього. Ю. М. Тодика зазначав, що «Конституція України прямо не закріплює пріоритет міжнародних норм над нормами внутрішнього законодавства, що дає можливість неоднозначного тлумачення в цій частині ст. 9 Конституції України». Він вважав, що «тут повинна бути більш чітка нормативна модель» [16, с. 252–253]. О. А. Назаренко підкреслює, що замість того, щоб дати однозначну відповідь на питання про статус в національній правовій системі міжнародних договорів та міжнародного права, Конституція створила умови для різнопланового тлумачення її положень, породила багато спірних питань. Зокрема, виникла проблема статусу міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких для нашої держави надана не Верховною Радою України, а Верховною Радою УРСР чи Президією Верховної Ради УРСР [17, с. 127]. Варто додати й те, що на сьогодні залишається невирішеним на конституційному рівні питання щодо місця і можливості безпосереднього застосування нератифікованих міжнародних договорів, які підлягають затвердженню.

Неврегульованість зазначених питань у нормах Конституції України певним чином компенсується спеціальним законодавством. Більш детальне регулювання таких питань, як застосування положень міжнародних договорів України на національному рівні і визначення місця міжнародних договорів у системі нормативно-правових актів України робиться в Законі «Про міжнародні договори України», а також у ряді інших законів України.

Профільний Закон України «Про міжнародні договори України», покликаний конкретизувати положення Конституції, фактично вирішує питання про перевагу норм міжнародного права над національним законодавством. Так, відповідно до ч. 2 ст. 19 цього Закону, якщо міжнародним договором України встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені відповідним актом законодавства України, то застосовуються правила міжнародного договору. При цьому Д. С. Терлецький обґрунтовує неконституційність даної норми, зазначаючи, що вона фактично не стільки встановлює правило подолання колізій, скільки вказує на припустимість безпосереднього застосування міжнародних договорів всупереч конституційним приписам [18, с. 10]. Варто звернути увагу, що зазначене положення, яке вирішує протиріччя між договором і законом на користь першого, є колізійною нормою, яка встановлює правило вирішення конфлікту норм права стосовно конкретної ситуації. За рамками встановленого правила залишається практика застосування закону, який не відповідає міжнародним договорам в тому випадку, якщо інший правозастосувач подібного протиріччя не побачив. У разі сумніву в конституційності закону суд зобов'язаний звернутися до органу конституційного контролю. У разі невизначеності в питанні про відповідність закону міжнародного договору він приймає рішення самостійно [19, с. 4]. Таким чином, можна констатувати, що ч. 2 ст. 19 Закону «Про міжнародні договори України» встановлює колізійну прив'язку і не свідчить про абсолютний пріоритет одного джерела права над іншим, оскільки вирішення чи підлягає застосуванню

в конкретній справі міжнародний правовий акт, якщо виявляється невідповідність йому внутрішнього закону відноситься до самостійної компетенції судів загальної юрисдикції.

Поточне галузеве законодавство України також стоїть на позиціях примату застосування міжнародних договірних норм у разі їх розбіжності з нормами національного права. Наприклад, у Законі України «Про міжнародне приватне право» закріплено положення про те, що якщо міжнародним договором України передбачено інші правила, ніж встановлені цим Законом, застосовуються правила цього міжнародного договору. Аналогічні положення закріплені й у кодифікованих законодавчих актах, зокрема в Кодексі адміністративного судочинства України (ч. 6 ст. 9), Цивільному кодексі України (ч. 2 ст. 10), Цивільному процесуальному кодексі України (ст. 428), Кодексі законів про працю України (ст. 81), Житловому кодексі України (ст. 193). Отже, в Україні визнається принцип «галузевого монізму», згідно з яким у самому Законі передбачено, що в разі встановлення міжнародним договором інших правил, ніж ті, що закріплені відповідним законом, то застосовуються правила міжнародного договору.

Традиційно акцентується увага на тому факті, що Закон «Про міжнародні договори України», який не є актом вищої юридичної сили щодо інших законів, намагається встановити пріоритетність міжнародних договорів над усіма національними законами, які вже існують чи будуть прийняті. Такий підхід, на думку багатьох фахівців, все ж має встановлюватися Конституцією.

Конституція України у ч. 1 ст. 9 розглядає чинні міжнародні договори України як частину законодавства, тобто міжнародні договори по обов'язковості їх виконання прирівнюються до норм національного законодавства. При подібному підході в разі колізії національної норми і норми міжнародного договору вони розглядалися б як норми рівної юридичної сили із застосуванням принципу *lex posterior derogat priori*. Подібний підхід викликає ряд заперечень у зв'язку з тим, що: основним принципом міжнародного права є те, що воно превалює над внутрішнім

правом держав; загально визнано, що держава не має права посилатися на своє внутрішнє право для обґрунтування відмови виконувати зобов'язання, що випливають з норм міжнародного права. У світлі зазначеного, необхідно звернутися до роз'яснення пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ, який у Постанові «Про застосування судами міжнародних договорів України при здійсненні правосуддя» постановив, що якщо міжнародним договором України, який набрав чинності в установленому порядку, передбачено інші правила, ніж ті, що визначені у відповідному акті законодавства України, то застосовуються правила міжнародного договору. Під час розгляду конкретної судової справи вирішення (подолання) колізії між нормою міжнародного договору України і нормою іншого законодавчого акта України належить до компетенції суду. Отже, можна констатувати, що за умов відсутності прямих положень Конституції щодо пріоритету міжнародних договорів над національними законами, у процесі правозастосування в Україні діє ситуаційний пріоритет міжнародних договорів України над законами, тобто виключно у разі суперечності між міжнародним договором та національним законом.

Слід зазначити, що Конституція України визнає частиною правової системи України лише міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України (ратифіковані договори). Саме тому тривалий час точилася дискусія, чи є частиною національного законодавства й інші міжнародні договори, зокрема й ті, що укладені на рівні міністерств. Дану суперечку вирішила згадана Постанова ВССУ з розгляду цивільних та кримінальних справ «Про застосування судами міжнародних договорів України при здійсненні правосуддя». Так, у даній Постанові визначено, що не тільки міжнародні договори, які ратифіковані Верховною Радою України, є частиною національного законодавства, а й ті, які не потребують ратифікації й затверджуються у формі указу Президента або постанови Кабінету Міністрів України та погоджуються сторонами різними способами. Зазначене можна обґрунтувати таким: 1) між-

народні зобов'язання держави в силу принципу *pacta sunt servanda* підлягають неухильному дотриманню; 2) міжнародне право не знає принципу ієрархії міжнародно-правових норм в залежності від органів держави, які брали участь в їх створенні; 3) суб'єктом міжнародно-правових відносин є держава, незалежно від того, який орган її представляє. Іншими словами, всі міжнародні договори, незалежно від того, укладені вони від імені держави, уряду або міністерства, а також від форми вираження згоди на їх обов'язковість, у рівній мірі накладають зобов'язання на державу в цілому, оскільки в міжнародних відносинах держава виступає як єдине ціле, як суб'єкт міжнародного права, а не як та чи інша гілка влади.

На завершення можна зробити такі висновки.

1. Проблема імплементації норм міжнародного права в національне законодавство стає все більш актуальною з точки зору функціонування політичної і правової систем, вирішення нагальних соціально-економічних завдань розвитку країни.

2. Україна визнає для себе примат міжнародного права, але в обмеженому обсязі, оскільки конституційна практика Україні виходить із верховенства Конституції та дуалістичного підходу у питаннях дії міжнародного права.

3. Вбачається необхідність конституційного визначення юридичної сили міжнародних договорів України та їх співвідношення з актами національного законодавства України, адже чіткої регламентації не надає ані Конституція України, ані спеціальне законодавство.

4. Задекларовані наміри України стосовно її участі в європейських та світових інтеграційних процесах зумовлюють необхідність удосконалення змісту конституційного регулювання взаємоузгодження міжнародного права і національного права шляхом проведення реформи Основного Закону.

5. Вирішення питання конституційної і законодавчої регламентації статусу міжнародних договорів України допоможе на решті визначити, яке співвідношення між нормами міжнародного та національного права обирає для себе Україна.

Список використаних джерел

1. Невідомий В. Українська Конституція у світлі проблеми гармонізації національного та європейського права / В. Невідомий // Вісн. Нац. акад. прав. наук України. — 2011. — № 1(64). — С. 63–74.
2. Шиферау А. Г. Внутригосударственное право как средство обеспечения выполнения международных договоров : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Абебе Гесесе Шиферау. — М., 1995. — 23 с.
3. Волошин Ю. О. Парадигма взаємодії міжнародного та національного права в умовах міждержавної інтеграції: нові підходи та виклики / Ю. О. Волошин // Актуал. проблеми держави і права. — 2011. — Вип. 61. — С. 51–60.
4. Балабанов К. Народна дипломатія в системі міжнародних відносин і її роль у розширенні та зміцненні українсько-грецького співробітництва на сучасному етапі / К. Балабанов // Укр.-грец. міжнар. наук. юрид. журн. «Порівняльно-правові дослідження». — 2005. — № 1. — С. 163–172.
5. Волошин Ю. Дія міжнародних договорів за законодавством України та країн Північного Середземномор'я (порівняльно-правовий аналіз) / Ю. Волошин // Укр.-грец. міжнар. наук. юрид. журн. «Порівняльно-правові дослідження». — 2005. — № 1. — С. 149–156.
6. Медведєва М. О. Значення проблеми співвідношення міжнародного і внутрішньодержавного права для реалізації міжнародно-правових природоохоронних норм / М. О. Медведєва // Вісн. Запорізь. нац. ун-ту. — 2012. — № 3. — С. 41–47.
7. Волков В. Місце норм міжнародного права в правовій системі України / В. Волков, Л. Дешко // Правничий часопис Донец. ун-ту. — 2007. — № 1 (17). — С. 3–8.
8. Марченко М. Н. Тенденции развития права в современном мире [Електронний ресурс] : учеб. пособие / М. Н. Марченко. — М. : Проспект, 2015. — 376 с. — Режим доступу: <https://books.google.com.ua/books?isbn=5392168906>.
9. ICJ. Applicability of the Obligation to Arbitrate under Section 21 of the United Nations Headquarters Agreement of 26 June 1947. Advisory Opinion of 26 April 1988. Separate Opinion of Judge Schwebel. I. C. J. Reports 1988. — P. 42.
10. Lefeber R. The Provisional Application of Treaties // Essays on the Law of Treaties: A Collection of Essays in Honour of Bert Vierdag / Eds. by J. Klabbers, R. Lefeber. The Hague, 1998. — P. 91.
11. Барбук А. В. Соотношение международного и внутригосударственного права: теоретические аспекты / А. В. Барбук // Белорус. журн. междунар. права и междунар. отношений. — 2005. — № 1. — С. 3–12.

12. Оніщенко Н. Співвідношення внутрішньодержавного і міжнародного права: наукові реалії сьогодення / Н. Оніщенко // Вісн. Нац. акад. прав. наук України. – 2015. – № 1 (80). – С. 29–36.
13. Мережко О. Співвідношення міжнародного та національного права [Електронний ресурс] / О. Мережко // Юрид. журн. – 2009. – № 2. – Режим доступу: www.justinian.com.ua/article.php?id=3137.
14. Баймуратов М. О. Особливості входження норм міжнародного права в національне конституційне право України / М. О. Баймуратов, Мутана Аббас Алмохаммед // Вісн. Центр. виборчої комісії. – 2016. – № 1. – С. 53–60.
15. Международное право : учебник / под ред. А. А. Ковалева, С. В. Черниченко. – М. : Омега-Л, 2006. – 831 с.
16. Тодика Ю. М. Конституція України: проблеми теорії і практики : монографія / Ю. М. Тодика. – Харків : Факт, 2000. – 608 с.
17. Назаренко О. А. Міжнародні договори України в системі джерел конституційного права України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Назаренко Олена Аркадіївна ; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – Київ, 2006. – 230 арк.
18. Терлецький Д. С. Конституційно-правове регулювання дії міжнародних договорів в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Терлецький Дмитро Сергійович ; Одес. нац. юрид. акад. – Одеса, 2007. – 20 с.
19. Пряхина Т. М. Конституционно-правовой статус не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации / Т. М. Пряхина // Конституц. и муницип. право. – 2010. – № 6. – С. 2–9.

К. А. Рагулина

**Конституционно-правовая регламентация статуса
международных договоров Украины**

Статья посвящена исследованию теоретических и научно-практических проблем определения места международных договоров в системе источников права Украины. Обращается внимание, что потребность в четкой нормативной регламентации юридической силы международных договоров имеет важное значение для полного и эффективного обеспечения национальных интересов Украины в сфере внешней политики. Обосновывается вывод, что от эффективности имплементации норм международных договоров в национальное законо-

нодательство зависит успех интеграции Украины в европейское и мировое правовое пространство.

Ключевые слова: международно-правовые договоры, имплементация, правовая система, национальное законодательство, международное право.

K. Ragulina

Constitutional regulation of the status of international treaties of Ukraine

The article is devoted to the study of theoretical, scientific and practical problems of determining place of international treaties within the system of sources of law of Ukraine and derivation of a clear formula for their application. Relevance of the topic is based on the fact that the further integration of Ukraine into united Europe along with intensification of intergovernmental cooperation requires finding balance in the process of determination of national interests of the country and selection of appropriate means of their legal protection.

The article states that norms of international treaties acquire legal force through a mechanism which is determined by chosen doctrinal approach of the state regarding correlation of national and international law. It is noted that Ukrainian legal doctrine relies on the concept of moderate dualism, according to which national and international law are independent systems, which at some point can intersect, which, in turn, indicates the existence of general rules for resolving possible collisions.

The emphasis is placed on the fact that solving the problem of correlation and priority of international-legal and national norms in the event of their collision requires, first of all, revision (should be defined more clearly) and harmonization of the relevant norms of the Constitution and laws of Ukraine. As the current Constitution, as well as the Law «About international treaties of Ukraine», and other sources of constitutional law do not provide definitive answer to either the question of correlation of norms of international law with norms of national law, nor the question of terms of direct or prioritized application of international-legal norms within the framework of national law and order of Ukraine.

It is stressed upon the fact the Constitution of Ukraine establishes basic principles of operation of norms of international law within internal law and order of Ukraine as a legal basis for their implementation, but leaves out a number of vitally important issues related to the status of international law in the domestic legal system. In particular, the issue of place and possibility of direct

application of unratified international treaties still remains unresolved at the constitutional level.

Attention is drawn to the fact that the Law of Ukraine «About international treaties of Ukraine», which is not the act of higher legal force in relation to other laws, seeks to prioritize international treaties over all national laws that already exist or will be adopted. Such an approach, according to many experts, nevertheless must be established by the Constitution. It is also noted that Part 2 of Art. 19 of the Law of Ukraine «About international treaties of Ukraine» establishes a conflict of laws and does not indicate the absolute priority of one source of law over another, since a decision whether an international legal act is applicable in this particular case, if internal law appears to have inconsistency to it, refers to the independent competence of the courts of general jurisdiction.

The analysis of current sectoral legislation of Ukraine shows that the principle of «sectoral monism» is declared in Ukraine, according to which the law itself identifies priority of an international treaty in cases when an international treaty establishes alter rules than those recognized by relevant domestic law.

Attention is drawn to the fact that in absence of direct provisions of the Constitution concerning priority of international treaties over national laws, in the process of law enforcement in Ukraine, a situational priority of international treaties of Ukraine over laws in force is granted, that is, only in case of a conflict between an international treaty and a national law.

Summary of the article states that the need for clear legal regulation of legal force of international treaties is important for complete and effective provision of national interests of Ukraine in the domain of foreign policy.

Keywords: *international-legal treaties, implementation, legal system, domestic law, international law.*

КОНФЕРЕНЦІЇ ТА СЕМІНАРИ

Наука державного будівництва та місцевого самоврядування на етапі модернізації української державності: огляд засідання «круглого столу» молодих учених та аспірантів

19 травня 2017 р. НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування Національної академії правових наук України спільно з Національним юридичним університетом імені Ярослава Мудрого провели засідання «круглого столу» молодих учених та аспірантів «Наука державного будівництва та місцевого самоврядування на етапі модернізації української державності».

У ході засідання предметом обговорення стали актуальні проблеми державного будівництва та місцевого самоврядування, перспектив конституційного розвитку в Україні, зокрема проблематика удосконалення правових основ діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, форм здійснення безпосередньої демократії на загальнодержавному та місцевому рівнях, імплементація європейських стандартів у вітчизняне законодавство, питання децентралізації влади тощо.

На початку роботи «круглого столу» завідувач сектору порівняльного правознавства Інституту кандидат юридичних наук **О. О. Петришин** звернув увагу на проблему визнання Україною юрисдикції Міжнародного кримінального суду. Зокрема, він зазначив, що приєднання держави до Римського статуту Міжнародного кримінального суду 1998 р. є вкрай важливим крите-

рієм для членства у Європейському Союзі, оскільки демонструє відданість держави не лише європейським, але й загальнолюдським цінностям. Водночас ним був названий ще один критерій для членства у ЄС – відсутність невирішених територіальних спорів. Це доволі гостре питання для України, оскільки ситуація з тимчасово окупованими територіями явно свідчить про те, що наша країна претендує на ефективний контроль над територіями Сходу України та Кримського півострову. Наголошуючи на необхідності вирішення вказаних проблем, доповідач звернув увагу на їх неабияку практичну значущість, адже вирішення територіального спору на сході України та ратифікація Україною Римського статуту Міжнародного кримінального суду дозволить нашій державі продемонструвати відданість європейським цінностям.

Розгляд актуальних проблем науки державного будівництва та місцевого самоврядування продовжила у своєму виступі асистент кафедри державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, молодший науковий співробітник НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України **А. О. Мургішева**. Зокрема, вона зупинилась на окремих теоретичних проблемах визначення системи санкцій конституційно-правової відповідальності уряду. Зокрема, стосовно даного органу державної влади, як суб'єкта відповідальності, можна виокремити такі види санкцій, як дострокове припинення повноважень всього складу уряду або окремих міністрів та скасування неконституційних актів. Доповідач наголосила на тому, що особливістю конституційно-правової відповідальності органів державної влади в цілому є те, що така відповідальність не може розглядатись як відносини «держава – правопорушник», оскільки суб'єктом відповідальності в цьому випадку виступає сама держава.

Доцент кафедри державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, кандидат юридичних наук **В. Є. Шеверева** у своєму виступі приділила увагу проблемі децентралізації державної влади на досвіді Італії як регіональної держави. Доповідач зазначила, що в основі регіоналізації, або територіальної децентралізації, лежить геогра-

фічний фактор. Концепція «регіональної» держави розглядається як проміжна форма між федеративною і унітарною державами. Було зазначено, що процес регіоналізації в Італії було розпочато з прийняттям принципового рішення про утворення в подальшому федерації. Проте й досі країна залишається унітарною з політичних причин, пристосовуючи принципи і методи свого законодавства до завдань автономії і децентралізації, відповідно до ст. 5 Конституції Італійської Республіки. У виступі було розглянуто компетенцію центральних та регіональних органів влади, а саме ч. 2 ст. 117 Конституції Італійської Республіки, де зазначена виключна компетенція федерації. Наприкінці виступу було зазначено, що для України досвід Італії може бути корисний в аспекті розподілу повноважень між центром та регіонами на конституційному та законодавчому рівнях, одночасного вирішення завдань міжрегіонального вирівнювання та посилення фінансової, у тому числі бюджетної та податкової автономії територіальних одиниць.

Асистент кафедри державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого **А. О. Новак** продовжила дискусію у напрямі розгляду повноважень органів виконавчої влади, які делеговані органам місцевого самоврядування. Доповідач відзначила, що делегування повноважень можна розглядати у трьох основних аспектах — як спосіб правового регулювання компетенції органів місцевого самоврядування, як особливу групу муніципально-правових відносин та як форму взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування. На її думку, у сучасному науковому розумінні делегування може розглядатися як універсальний механізм перерозподілу управлінських функцій і завдань, що може застосовуватися з метою як централізації, так і децентралізації влади. Окрім того, делегування окремих повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування є складною системою дій та процедур як правового, так і організаційного, матеріально-технічного характеру, що пов'язані з правовим регулюванням компетенції муніципальних органів, встановленням між уповноваженими державними органами та органами

місцевого самоврядування зв'язків контрольного, координаційного, правозабезпечувального характеру, здійсненням дій щодо інституційного, кадрового, бюджетно-фінансового, матеріального, інформаційного, документального та іншого забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування делегованих їм повноважень органів виконавчої влади.

Молодший науковий співробітник Інституту **А. В. Ковач** присвятив свій виступ питанню територіальної громади як базового елемента модернізації місцевого самоврядування в Україні. Від якісних характеристик територіальної громади, її дієвості, здатності вирішувати питання місцевого значення, залежить загальний поступ суспільства та держави. Доповідач наголосив, що територіальна громада є тим самоврядним соціальним осередком, формування та оптимальне функціонування якого стане передумовою побудови громадянського суспільства та правової держави в Україні.

Асистент кафедри державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого **А. С. Чиркін** звернувся до проблеми міжнародних стандартів забезпечення участі внутрішньо переміщених осіб у виборчому процесі в Україні. Було відзначено, що, не зважаючи на вимоги ст. 8 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», де передбачається реалізація внутрішньо переміщеною особою свого права голосу на місцевих виборах шляхом зміни місця голосування без зміни виборчої адреси, Закон України «Про місцеві вибори» 2015 р. не регламентує можливості голосування внутрішньо переміщених осіб, оскільки вони перебувають за межами населеного пункту, у якому прописані. Таким чином, існує правова колізія, яка позбавляє внутрішньо переміщених осіб конституційного права голосу. Також було зазначено, що на сьогодні світова спільнота виробила чималу кількість стандартів для вирішення конкретних проблем внутрішньо переміщених осіб, зокрема, щодо участі у виборчому процесі, на основі яких український законодавець має знайти необхідні інструменти належної реалізації виборчих прав внутрішньо переміщених осіб.

Продовжуючи тематику виборчого права, здобувач кафедри державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого **М. Г. Коваленко** у своєму виступі приділила увагу організаційним питанням взаємодії державного реєстру виборців та реєстру територіальної громади. Було зазначено, що до сфери підвищеної уваги законодавця мають бути включені не лише проблеми правового регулювання процесів підготовки та проведення виборів і референдумів, але й відносини, що опосередковують реєстрацію (облік) виборців. Діяльність з формування та ведення реєстрів територіальної громади вимагає налагодження постійного організаційно-інформаційного зв'язку з обміну відомостями між реєстрами різних територіальних громад для реєстрації та зняття з реєстрації місця проживання особи у разі її вибуття з однієї адміністративно-територіальної одиниці та прибуття до іншої адміністративно-територіальної одиниці. При цьому, на думку доповідача, важливого значення набуває завдання гарантування захисту персональних даних, визначення меж та порядку доступу до інформації, що міститься у реєстрі територіальної громади. У підсумку було зазначено, що розширення електронної обробки персональних даних, запровадження нових електронних реєстрів вимагають налагодження ефективної взаємодії, оперативного та повного обміну достовірною інформацією. Першою основою у вирішенні даного завдання стають розроблення технічних регламентів, достатньої нормативної бази передачі відомостей, налагодження електронної передачі інформації, натомість надійною інформаційною основою формування новітніх реєстрів територіальних громад мають стати відомості Державного реєстру виборців.

Молодший науковий співробітник Інституту **А. В. Каліновський** присвятив доповідь вкрай важливому питанню в умовах конституційного реформування України та децентралізації – інституту префектів. Було наведено досвід існування інституту префектів на прикладі Франції, Італії та Румунії. Доповідач акцентував увагу на тому, що необхідність державного контролю у сфері місцевого самоврядування в Україні

особливо актуалізується у зв'язку із втратою прокуратурою функцій загального нагляду за додержанням органами місцевого самоврядування законів. Разом з тим запровадження інституту префекта в Україні викликає низку дискусій серед науковців і практиків щодо його функцій та порядку функціонування. Наприкінці виступу було зазначено, що порівняння зарубіжних моделей інституту префектів свідчить, що запропоновані зміни до Конституції України щодо префектів в цілому відповідають європейській практиці організації державного контролю у сфері місцевого самоврядування.

Більш детально на досвіді реформи децентралізації влади у Франції зупинився аспірант кафедри державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого **Т. А. Фелонюк**. Було наведено мету та основні здобутки цієї реформи для Франції, а також основні умови забезпечення децентралізації. На його думку, аналіз в історичному аспекті досвіду Франції у розбудові своєї державності може бути корисним для України. Розумне використання апробованих підходів у побудові державних інститутів України дасть змогу скоротити період пошуку шляхів до економічної і соціальної стабільності нашої держави.

Молодший науковий співробітник Інституту, кандидат юридичних наук **І. В. Мукомела** торкнулась проблеми існування інформаційного суспільства в умовах правової держави. Було проаналізовано зв'язок концепції правової держави з інформаційним суспільством на прикладі низки факторів. Перш за все, інформаційне суспільство та правова держава ґрунтуються і спрямовані на гарантування, закріплення, захист та реальне здійснення невід'ємних прав і свобод людини і громадянина. По-друге, ці дві концепції зароджуються і функціонують виключно в умовах громадянського суспільства. Доповідач підкреслила той факт, що в інформаційному суспільстві джерела права переводяться в електронну форму, через що відбувається безпосередній вплив інформаційно-комунікаційних технологій на них за допомогою мережі Інтернет. Разом з тим було наголошено на існуванні, окрім позитивного впливу ін-

формаційного суспільства на правову державу, викликів і завдань, які інформаційне суспільство ставить перед правовою державою. З прискоренням розвитку інформаційних технологій та їхньої частки в суспільному житті, актуалізується питання створення законодавчої бази на основі ґрунтовно розробленої правової науки, яка б упорядковувала сферу саме правового регулювання віртуального простору. Окрім цих питань, на її думку, варто звернути увагу на необхідності захисту і дотримання принципу свободи Інтернету, але ця свобода має будуватися на основі дотримання і захисту прав людини.

Аспірант кафедри державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого **М. О. Лучко** у своєму виступі приділив увагу проблемам імплементації норм Європейської хартії місцевого самоврядування у законодавство України. Було зазначено, що у випадку, коли законодавчі ініціативи зачіпають питання муніципальних прав громадян, вони повинні належним чином аналізуватись на відповідність положенням Хартії. Водночас важливим етапом щодо запровадження адміністративно-територіальної та муніципальної реформ, на думку доповідача, є схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

Аспірант Інституту права та суспільних відносин Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна» **Т. В. Ющенко** у своєму виступі торкнулась питання визначення компетенції адміністративного суду щодо вирішення спорів, які виникають з приводу реалізації органами місцевого самоврядування повноважень у сфері управління. Визначення компетенції того чи іншого органу – дуже непростий юридичний процес, який ускладнюється певною невизначеністю законодавства, а відтак і невизначеністю його компетенції. Пунктом 3 ч. 1 ст. 17 КАС України передбачено, що спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень, належать до компетенції адміністративних судів. На переконання доповідача, від правильності розуміння змістовного наповнення вжитого в цю-

му пункті поняття «сфера управління» залежить належність того чи іншого спору, стороною в якому є орган місцевого самоврядування, до компетенції адміністративного суду. Процес управління суспільними справами, що об'єднує державне управління та місцеве самоврядування, зазвичай називають публічним управлінням, пов'язуючи його із здійсненням публічної влади. Саме тому більш правильним видається автору вкладати в розуміння вжитого у п. 3 ч. 1 ст. 17 КАС України поняття «сфери управління» сфери саме публічного управління.

Молодший науковий співробітник НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України, кандидат юридичних наук **Н. С. Погребняк** присвятила виступ проблемам реформування науково-дослідної діяльності в Україні, що пов'язано з ускладненням державно-політичного життя, необхідністю підвищення запиту на наукові результати з метою їх подальшого застосування у виробничій та управлінській діяльності, у тому числі у сфері державного будівництва та місцевого самоврядування. У своїй доповіді вона зупинилась на з'ясуванні категорії «тези наукової доповіді (повідомлення)», виявлення основних вимог до їх підготовки, особливостей їх розробки у зв'язку з Євроінтеграцією.

В роботі «круглого столу» взяли участь й інші молоді вчені та аспіранти. З урахуванням отриманих у процесі роботи «круглого столу» результатів заплановано видання збірника «Наука державного будівництва та місцевого самоврядування на етапі модернізації української державності», в якому будуть викладені тези доповідей учасників «круглого столу».

Огляд підготовлений О. С. Головащенко, кандидатом юридичних наук, провідним науковим співробітником НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України

ЗМІСТ

Наливайко Л. Р.

Створено навчально-наукову лабораторію дослідження проблем правового статусу внутрішньо переміщених осіб та забезпечення гендерної рівності 3

Балакарева І. М., Бенедик В. І.

Окремі аспекти правового статусу внутрішньо переміщених осіб в Україні 12

Petryshyn O. O.

The role of the constitution in the system of human rights protection in the context of European integration of Ukraine 26

Окладна М. Г., Перевалова Л. В.

Місце незалежної української держави в геополітичних проектах С. Л. Рудницького 37

Погребняк Н. С.

Структура і порядок формування Апарату Верховної Ради України 49

Болдирєв С. В., Стешенко Т. В.

Пріоритетні напрями конституційної реформи в Україні в частині децентралізації 60

Лялюк О. Ю.

Правове регулювання та практика імплементації законодавства з питань партисипативної демократії в європейських країнах 73

Закоморна К. О.

Міжмуніципальне співробітництво як напрям конституційної реформи в постсоціалістичних державах – членах Європейського Союзу 90

Белікова М. І.

Електронне урядування в Україні в умовах сьогодення 102

Бойко І. В.

Адміністративна процедура: поняття, ознаки й види 113

Гарашук В. М.

Проблема тлумачення окремих норм
антикорупційного законодавства України 125

Кудас І. Б.

Функції та операції міжнародних банків 137

Трибуна Молодого Вченого

Донець А. А.

Деякі аспекти реалізації міжнародно-правового
статусу регіонів в Європейському Союзі через
Комітет Регіонів 150

Ковач А. В.

Правові умови існування і розвитку підприємницької
діяльності в системі прав людини 162

Муртіщева А. О.

Система санкцій конституційно-правової
відповідальності уряду в державах – членах ЄС 171

Наконечна А. М.

До питання про взаємовпливи людських потреб,
прав людини та позитивного права (за матеріалами
сучасних наукових досліджень) 182

Новак А. О.

Делеговані повноваження органів виконавчої влади
у структурі компетенції органів місцевого
самоврядування в Україні 192

Костенко І. В.

Роль громадської свідомості у запобіганні корупції 203

Рагуліна К. А.

Конституційно-правова регламентація статусу
міжнародних договорів України 211

Конференції та семінари

Наука державного будівництва та місцевого
самоврядування на етапі модернізації української
державності: огляд засідання «круглого столу»
молодих учених та аспірантів 226

Підписано до друку з оригінал-макета 21.04.2017.
Формат 84×108 1/32. Папір офсетний. Гарнітура Times.
Ум. друк. арк. 12,4. Обл.-вид. арк. 11,2. Вид. № 1694.
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