

Конституційний Суд України
Хмельницький університет управління та права
імені Леоніда Юзькова
Навчально-наукова лабораторія дослідження проблем
публічного адміністрування та децентралізації влади
Науково-дослідного інституту державного будівництва та
місцевого самоврядування
Національної академії правових наук України
Євразійська асоціація правничих шкіл та правників



ПРАВОВІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ЗДІЙСНЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

ЗБІРНИК ТЕЗ

*IV Міжнародної науково-практичної конференції,
присвяченої світлій пам'яті доктора юридичних наук,
професора, академіка-засновника НАПрНУ,
першого Голови Конституційного Суду України
Леоніда Петровича Юзькова*

2 – 6 березня 2021 року

ХМЕЛЬНИЦЬКИЙ
2021

П 68 Правові засади організації та здійснення публічної влади: збірник тез IV Міжнародної науково-практичної конференції, присвяченої світлій пам'яті доктора юридичних наук, професора, академіка-засновника НАПрНУ, першого Голови Конституційного Суду України Леоніда Петровича Юзькова (м. Хмельницький, 2–6 березня 2021 року). – Хмельницький : Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2021. – 580 с.

ISBN 978-617-7572-44-1

У збірнику представлені доповіді, які були подані на IV Міжнародну науково-практичну конференцію «Правові засади організації та здійснення публічної влади», присвячену світлій пам'яті доктора юридичних наук, професора, академіка-засновника НАПрНУ, першого Голови Конституційного Суду України Леоніда Петровича Юзькова, що відбулась у Хмельницькому університеті управління та права імені Леоніда Юзькова 2–6 березня 2021 року.

Розміщені у збірнику тези доповідей стосуються таких напрямів: «Конституційно-правові засади організації та здійснення публічної влади: вітчизняний та зарубіжний досвід», «Проблеми та перспективи реформування територіальної організації публічної влади в Україні», «Адміністративно-правові засади організації та здійснення публічної влади», «Фінансово-правові аспекти організації та здійснення публічної влади», «Місце і роль інформаційного права в діяльності органів публічної влади».

Збірник розрахований на наукових та науково-педагогічних працівників вищих навчальних закладів і наукових установ, студентів, аспірантів та докторантів, практичних працівників і широкий читачський загал.

Організаційний комітет IV Міжнародної науково-практичної конференції «Правові засади організації та здійснення публічної влади», присвяченої світлій пам'яті доктора юридичних наук, професора, академіка-засновника НАПрНУ, першого Голови Конституційного Суду України Леоніда Петровича Юзькова, не завжди поділяє думку учасників конференції.

У збірнику максимально точно збережена орфографія, пунктуація та стилістика, які були запропоновані учасниками конференції.

Повну відповідальність за достовірність та якість поданого матеріалу, дотримання принципів академічної доброчесності несуть учасники конференції, їхні наукові керівники, рецензенти та структурні підрозділи вищих навчальних закладів і наукових установ, які рекомендували ці матеріали до друку.

УДК 351

ISBN 978-617-7572-44-1

© Колектив авторів, 2021
© Хмельницький університет
управління та права імені
Леоніда Юзькова, 2021



ГОЛОВА

КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

вул. Жилянська, 14, м. Київ, 01033

Шановні колеги та учасники конференції!

Щиро вітаю вас з початком роботи IV Міжнародної науково-практичної конференції „Правові засади організації та здійснення публічної влади“, присвяченої пам’яті першого Голови Конституційного Суду України Леоніда Петровича Юзькова.

Насамперед, хочу висловити подяку організаторам цієї конференції, які в такий непростий для всього світу час, у період боротьби з пандемією, мають можливість організувати якісний науковий захід та об’єднати зусилля науковців у розв’язанні проблем публічної влади.

Не випадково сьогоднішня конференція присвячена пам’яті видатного юриста Леоніда Петровича Юзькова. Він був одним із фундаторів українського державотворення, створив підґрунтя для формування сучасного українського законодавства, доклав чималих зусиль до становлення конституційного судочинства як однієї з найбільш фундаментальних підвалин сучасної Української держави, діяльність якої спрямована на захист людини.

Найважливішою справою свого життя Леонід Петрович вважав роботу над проектами Конституції України в 1990–1995 роках. Свій невичерпний потенціал вченого-юриста та неабиякі організаційні здібності він реалізував як неперевершений спеціаліст не тільки з конституційного, а й з виборчого, муніципального права та питань державного будівництва.

Сьогодні в науковій літературі поняття „публічна влада“ є часто вживаним, але немає єдиного підходу до визначення цього терміна. Ускладнюється це тим, що в законодавстві України це поняття практично не вживається, тому постає потреба у його визначенні в українському законодавстві задля уникнення ототожнення з іншими видами влади.

Поняття публічності зустрічається у працях багатьох науковців. Так, наприклад, ще Г. Гегель зазначав, що публічність – важливий формувальний засіб для державних інтересів, через публічність утверджується перш за все момент загальної обізнаності. У „Юридичній енциклопедії“ публічна влада визначається як суспільно-політична влада, народовладдя.

Конституційний Суд України, починаючи з 1997 року, у своїх рішеннях неодноразово висловлював юридичні позиції стосовно багатьох питань організації публічної влади в Україні, чим сприяв неухильному дотриманню Конституції України органами публічної влади.



Євроінтеграційні процеси, які відбуваються у сучасному українському суспільстві, вимагають нових підходів до розуміння права, формування правової держави і громадянського суспільства, підвищення рівня правосвідомості громадян, а отже, і переосмислення підходів до організації публічної влади.

Побудова публічної влади в правовій державі можлива виключно на засадах верховенства права та демократії. Надважливу роль у цьому процесі відіграє Конституційний Суд України, пріоритетними напрямками діяльності якого є дотримання та захист прав громадян та Конституції України.

Більшість важливих і складних питань можна вирішити лише спільними зусиллями представників вітчизняних наукових шкіл та юристів-практиків у співпраці з нашими зарубіжними колегами.

Бажаю плідної дискусії, конструктивного діалогу, нових вагомих здобутків. Сподіваюсь, що Ви отримаєте професійне задоволення від результатів роботи організованої нами конференції.

З повагою



О. М. ТУПИЦЬКИЙ

Шановні учасники конференції!

Радий вітати Вас на нашому поважному заході, присвяченому світлій пам'яті доктора юридичних наук, професора, академіка НАПрНУ, першого Голови Конституційного Суду України та нашого земляка Леоніда Петровича Юзькова.

Метою IV Міжнародної науково-практичної конференції «Правові засади організації та здійснення публічної влади» є об'єднання зусиль науковців і практиків у розв'язанні теоретичних та практичних проблем публічної влади, а також вироблення рекомендацій щодо вдосконалення чинного законодавства України, що регулює порядок організації та здійснення публічної влади в Україні.

Основними тематичними напрямками конференції є:

1. Конституційно-правові засади організації та здійснення публічної влади: вітчизняний та зарубіжний досвід.
2. Проблеми та перспективи реформування територіальної організації публічної влади в Україні.
3. Адміністративно-правові засади організації та здійснення публічної влади.
4. Фінансово-правові аспекти організації та здійснення публічної влади.
5. Місце і роль інформаційного права в діяльності органів публічної влади.

Співорганізаторами цього наукового заходу виступають Конституційний Суд України, Навчально-наукова лабораторія дослідження проблем публічного адміністрування та децентралізації влади Науково-дослідного інституту державного будівництва та місцевого самоврядування Національної академії правових наук України та Євразійська асоціація правничих шкіл та правників.

У IV Міжнародній науково-практичній конференції «Правові засади організації та здійснення публічної влади» беруть участь провідні наукові та науково-педагогічні працівники вищих навчальних закладів і наукових установ України, Польщі та республіки Білорусь, аспіранти, докторанти, практичні працівники.

Я бажаю усім учасникам конференції плідної роботи, конструктивного діалогу та продуктивного наукового пошуку. Сподіваюсь, що фахове висвітлення проблемних питань організації та здійснення публічної влади та шляхів їх вдосконалення за участі провідних правників, науковців, практиків, представників органів державної влади та місцевого самоврядування, дозволить в подальшому впровадити сформульовані науково обґрунтовані пропозиції та рекомендації в нормотворчу та правозастосовну діяльність органів публічної влади.

З повагою
перший проректор
Хмельницького університету управління
та права імені Леоніда Юзькова,
доктор юридичних наук, професор,
академік Академії
наук вищої освіти України,
заслужений юрист України



Олег ОМЕЛЬЧУК



Аверочкіна Тетяна Володимирівна,
професор кафедри морського та митного права
Національного університету «Одеська юридична академія»,
доктор юридичних наук, доцент, старший науковий співробітник

ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ МОРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ: ОНОВЛЕННЯ ПРАВОВОЇ КОНЦЕПЦІЇ

Морська діяльність, як її визначено у Морській доктрині України на період до 2035 року [1], являє собою діяльність у сфері забезпечення сталого економічного і соціального розвитку суспільства, вивчення, освоєння і використання моря, захисту національної безпеки; вона охоплює також морську торгівлю (комерційні операції, які пов'язані з використанням морських суден, купівля-продаж товарів, що перевозяться морським шляхом, фрахтування суден, морське агентування, морське страхування тощо). До її складових Доктриною віднесені: торговельне мореплавство, морський транспорт, суднобудування, військово-морську діяльність, використання водних біоресурсів та інших ресурсів моря, туристичну та рекреаційну діяльність, а також діяльність у сферах науки, освіти, екології і захисту моря. Зважаючи на охоплення значного сегменту активностей, пов'язаних з використанням морських просторів та узбережжя, їх якісну конкретизацію, поняття морської діяльності набуло у оновленій наприкінці 2018 року Доктрині значно кращого визначення у порівнянні з попередньою редакцією [2, с. 30-31].

У цілому оновлена Доктрина стала прогресивнішою, у її нормах наразі було означено вектори публічного адмініструючого впливу, що мають підвищену актуальність та відповідають сучасним (з 2014 року) викликам та загрозам українській державності. Крім того, документ містить значну кількість норм про необхідність дотримання міжнародних стандартів, активізацію участі у роботі міжнародних організацій у сфері торговельного мореплавства та впровадження кращих європейських практик, зокрема у сфері екологічного моніторингу. Але, як і у попередні часи, цей програмний документ так й залишається здебільшого декларацією гарних змін на краще, а практика публічного адміністрування галузі свідчить про триваючу системну кризу та відсутність політичної волі до налагодження ефективної роботи її управлінського механізму. Доказами цьому – проблеми у дипломуванні моряків, інституційна криза у системі адміністрування їх професійної підготовки та складання іспитів, скасований через надмірність та корупційну складову екологічний контроль у портах і майже річне перебування аварійного танкера-бункерувальника «Delfi» у безпосередній близькості до узбережжя м. Одеси. Цей короткий перелік поєднав лише найбільш резонансні події

галузі 2020 року. Вони стали очікуваним результатом неуваги до якості її організаційно-правового забезпечення, обмеження лише епізодичними, вкрай необхідними у конкретний період часу змінами. Такими, наприклад, як створення Морської адміністрації заради «проходження» обов'язкового аудиту Міжнародної морської організації та з наступною роботою цього органу державної влади, яка не витримувала жодної критики і стала навіть предметом розгляду Антимонопольного комітету України [3].

У такий ситуації необхідно взяти до уваги, що задеклароване відродження та підтримання звання України як морської держави, розбудова її морського торговельного та військово-морського потенціалу не може відбуватися лише завдяки ситуаційним змінам за результатами реагування на кризові події або з метою пришвидшеного розв'язання проблем, які не вирішувалися десятиліттями. Тут має бути запроваджений інший підхід як до правового забезпечення, так й до практики реалізації прийнятих правових норм. Галузеве нормотворення (на усіх рівнях) має спиратися не на продукування свідомо прогального правового базису, а на формування норм на основі оцінки ризиків, управління ними, запобігання корупційним проявам та ґрунтуватися на вже отриманому досвіді (як позитивному, так й негативному; як вітчизняному, так й зарубіжному). Так, зокрема, проблематика дипломування моряків та діяльність відповідних уповноважених (на перевірки та схвалення відповідності стандартам тренажерних центрів, прийняття кваліфікаційних іспитів тощо) органів держави в Україні є актуальною вже більше 15 років. Але рішення про реформування системи почали прийматися лише у 2021 р. після гучних протестів моряків та профспілок наприкінці 2020. І тут дуже яскраво було проявлено кризу галузі, прогальність законодавства та організаційні «прорахунки» (звісно не на користь моряків), які стали причиною появи посередників, агентів тощо з «вирішення питань» зі складанням кваліфікаційних іспитів та отриманням сертифікатів. Аварія танкера «Delfi» та неспроможність примушення судновласника до прибирання власного затонулого майна також засвідчила проблеми діючого Кодексу торговельного мореплавства України [4], що «відкрив» можливості до практично нескінченного продовження капітаном морського порту Одеса строків для його прибирання судновласником.

Таким чином, проблеми дійсно наявні, але у ситуації відсутності кризових, надзвичайних ситуацій їх, нібито, й вирішувати не потрібно, адже «вже склався» певний механізм роботи тощо. На наше переконання, нарешті слід здійснити переорієнтацію правового регулювання та практики правозастосування з відвертого нехтування інтересами громадян та суб'єктів господарювання морського сектору на їх всебічну підтримку та урахування потреб розвитку. Адже неможливо досягти будь-якого прогресу, не надаючи сприяння у «проходженні» встановлюваних державою необхідних процедур.

Відомо, наприклад, що українські моряки приносять Україні \$3 млрд на рік [5; 6], але створені у державі механізми підтвердження їх дипломів ставлять під великий сумнів бажання працювати за фахом. І це – лише один приклад. А якщо прийняти до уваги формальності у морських портах та організаційні «новації» Морської адміністрації щодо оформлення суден [7; 8], то навряд чи це є тим самим дотриманням стандартів та впровадженням кращих практик. На противагу, звісно, можна відзначити про зменшення часу на оформлення суден у портах наприкінці 2020 р. [9], що стало реакцією на непопулярні організаційні рішення Морської адміністрації, але чи не замало цього для морської держави? Відповідь є очевидною. Тому концепції людиноцентризму, сервісної держави та «good governance» є на теперішній час надзвичайно актуальними. Адже держава, маючи потужний правовий та інституційний механізм, не повинна спрямовувати його проти власних громадян (як це сталося з дипломуванням моряків), встановлювати складні процедури для морської торгівлі тощо. Першочерговим завданням є аналіз здійснених кроків, системне оновлення діючого морського законодавства із застосуванням дещо реформованого т.зв. «пакетного» підходу до його розробки. Адже відомо, що успіх провідної міжнародної морської угоди – Конвенції ООН з морського права 1982 р. [10] – був досягнутий саме такому комплексному («пакетному») підходу до розробки її норм. Цей підхід забезпечив врахування та баланс інтересів більшості держав Світу при встановленні режимів використання морських просторів. І наші пропозиції стосуються запозичення саме такого, комплексного підходу до оновлення законодавства. Звісно, цілковитий баланс інтересів та широке застосування домовленостей не можуть бути застосовані у державному управлінні (або публічному адмініструванні), адже тут завжди наявна керуюча, імперативна роль держави та уповноважених нею органів. Проте, саме інтегрований, комплексний підхід, вивчення досвіду та запровадження кращих практик на основі принципів людиноцентризму, сервісної держави та «good governance» з урахуванням систем управління ризиками на усіх рівнях адміністрування (у найбільш широкому його розумінні), є на теперішній час єдиною можливим шляхом для подолання кризи як у системі галузевого законодавства, так й у системі публічного адміністрування такої складної системи як морська діяльність.

Література:

1. Про внесення змін до Морської доктрини України на період до 2035 року: постанова Кабінету Міністрів України від 18.12.2018 р. № 1108. *Офіційний вісник України*. 2019. № 2. Ст. 53.
2. Плачкова Т.М. Адміністративно-правове забезпечення безпеки мореплавства в Україні: дис. ... к.ю.н., спеціальність 081 «Право». Одеса, 2020. 216 с.

3. Про припинення дій, які містять ознаки порушення законодавства про захист економічної конкуренції: рекомендації Тимчасової адміністративної колегії Антимонопольний комітету України від 04.11.2020 р. № 2-рк/тк. URL: <https://amcu.gov.ua/storage/app/uploads/public/5fb/3a1/5e7/5fb3a15e73782481469507.pdf>
4. Кодекс торговельного мореплавства України, 1995. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 47. Ст. 349.
5. Ниякий И. Моряки приносят Украине \$3 млрд в год. Они могут потерять работу. URL: <https://biz.liga.net/ekonomika/transport/opinion/moryaki-prinosyat-ukraine-3-mlrd-v-god-no-mogut-poteryat-rabotu>
6. Ниякий И. Украина не хочет быть морской страной: когда власть даст нашим морякам спокойно работать. URL: <https://biz.liga.net/ekonomika/transport/opinion/ukraina-ne-morskaya-strana-kogda-ukrainskaya-vlast-dast-moryakam-spokoino-rabotat>
7. Украина парадоксальная: чтобы оформить судно в порту, заставляют ехать за сотни километров. URL: <https://www.seafarersjournal.com/opinions/paradoks-chtoby-oformit-sudno-v-portu-ukrainy-nado-ehat-za-sotnik-kilometrov/>
8. АМКУ рекомендует устранить «Морречсервис» от оформления судов в портах. URL: <https://mintrans.news/porty/amku-rekomenduet-otstranit-morrechservis-ot-oformleniya-sudov-v-portakh>
9. Украина сократила время на оформление захода судов в порты в 2 раза, – Мининфраструктуры. Инфографика. URL: https://biz.censor.net/news/3229060/ukraina_sokratila_vremya_na_oformlenie_zahoda_sudov_v_porty_v_2_raza_mininfrastruktury_infografika
10. Конвенция ООН по морскому праву, 1982. *Официальный сайт ООН*. URL: http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_r.pdf



Андрущенко Сергій Васильович,

*аспірант кафедри морського та митного права
Національного університету «Одеська юридична академія»*

ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ РЕЖИМУ МОРСЬКИХ ПОРТІВ УКРАЇНИ: ДО ПИТАННЯ РОЗШИРЕННЯ СУБ'ЄКТНОГО СКЛАДУ

Надійна та ефективна робота морських портів залежить від якісного публічного адміністрування встановленого у них режиму. Зважаючи на територіальну обмеженість морських портів та чисельність правових режимів,

що одночасно діють у них, система органів, які здійснюють їх публічне адміністрування також є значною. Так, зокрема, Закон України «Про морські порти України» [1] до цієї системи відносить:

систему центральних органів виконавчої влади, що забезпечують: а) реалізацію державної політики у сфері захисту державного кордону (Адміністрація державної прикордонної служби України відповідно до Положення про Адміністрацію Державної прикордонної служби України, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 16.10.2014 р. № 533 [2]), б) формування та реалізацію державної політики у сферах морського і річкового транспорту (Мінінфраструктури України відповідно до Положення про Міністерство інфраструктури України, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 30.06.2015 р. № 460 [3]), в) реалізацію державної митної політики (Державна митна служба України відповідно до Положення про Державну митну службу України, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 6.03.2019 р. № 227 [4]) та г) визначають режим у пункті пропуску через державний кордон України та митний контроль у морському порту, а також державне регулювання діяльності у морському порту (Мінінфраструктури) (ст.ст. 11, 13);

Кабінет Міністрів України, Морську адміністрацію та національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері транспорту, на яких покладене державне регулювання діяльності у морському порту (ст. 13);

капітана морського порту, який здійснює нагляд за мореплавством, та службу капітана порту (ст. 14), АМПУ (ст. 15);

служби морської безпеки, загони охорони морського порту спільно з органом охорони державного кордону, на які покладено здійснення контролю за встановленим режимом (ст. 10).

До цієї системи органів, підприємств, посадових осіб, пов'язаних з публічним адмініструванням режимів морських портів України слід додати також ряд інших суб'єктів. Це пов'язано з тим, що публічне адміністрування, зважаючи на його достатньо об'ємне змістовне наповнення, не обмежується лише національним сегментом керуючих інституцій. Воно охоплює значно більше коло управлінських впливів та публічних владних механізмів, часто виходячи за національні кордони. Особливим чином це має прояв у сферах, що зазнають на собі найзначніших адмініструючих впливів міжнародних організацій: митна справа та морська діяльність. Адже визначення саме наддержавними органами стандартів їх здійснення формує на теперішній час значний сегмент транснаціонального та глобального адміністративного права, доповнюючи національні правові системи та існуючу у державах практику правозастосування, певним чином «розмиваючи» межі міжнародного та національного правового регулювання. Це відбувається завдяки імперативності дії документів, прийнятих під егідою Всесвітньої митної організації,

Світової організації торгівлі, ІМО тощо. Окремі з них навіть не потребують звичайних імплементаційних процедур та вводяться у дію завдяки розробленим та відпрацьованим у більшості країни контрольним механізмам. У сфері правового регулювання мореплавства це особливим чином проявляється у системі державного портового контролю (Port State Control, PSC) [5, с. 132].

Цей вид контролю є вагомим складником діючого у порту правового режиму та здійснюється на підставі не внутрішньодержавного законодавства, а відповідно до норм діючого стосовно держави регіонального меморандуму про взаєморозуміння щодо контролю державою порту. Як відомо, таких меморандумів на теперішній час у світі укладено декілька, найбільш авторитетним з яких вважається Паризький [6]. Саме Паризьким меморандумом формуються т.зв. «чорні», «сірі» та «білі» переліки країн [7], якими на відповідному рівні забезпечується безпека мореплавства і, таким чином, визначаються держави прапорів суден, що мають обов'язково потрапити під процедури PSC. В Україні діє регіональний Чорноморський меморандум 2000 р. [8], відповідно до норм якого, кожна держава-учасниця має забезпечити, щоб щорічною загальною кількістю оглядів охоплювалося, принаймні, 15% від загальної кількості іноземних торговельних суден, що відвідують їх порти упродовж 12 місяців. І саме у залежності від того, чи перебуває держава в одному з названих переліків, і визначається застосовність/незастосовність до суден під її прапором процедур PSC. Такі процедури є адміністративними, глобально (регіонально) визначеними, та є складником діючого режиму морських портів України, який базується на міжнародних стандартах, а забезпечується виконанням внутрішньонаціональних адміністративних механізмів. Сам же процес визначення та встановлення процедури їх здійснення є напрямом публічного адміністрування режиму морського порту як національними (Морська адміністрація), так й наднаціональними інституціями (ІМО, Секретаріат та Комітет Чорноморського меморандуму).

Існуючі у вітчизняній науці адміністративного права підходи до визначення суті публічного адміністрування є різними, вони сходять від його тлумачення як діяльності органів виконавчої влади держави до значно більш широкого його визначення як загальнодержавного керуючого впливу за допомогою усіх наявних у держави інструментів. Але при цьому лише у деяких розробках згадується про можливість ще ширшого підходу до публічного адміністрування за рахунок додавання до кола суб'єктів керуючих впливів також міжнародних, наднаціональних інституцій. Як зазначає І.П. Яковлев, публічне адміністрування має сприйматися в обсязі усіх регульованих адміністративним правом суспільних відносин, не обмежуючись управлінням, адже теоретичне опрацювання саме неуправлінських сфер (першочергово, сприяючого урядування) стало приводом до утвердження поняття «публічне адміністрування». При цьому, його слід доповнити

позитивними властивостями, виведеними у межах інших позицій: якісної специфіки, констатованої у межах бачень про ототожнення об'ємної сторони адміністрування та управління; процедурності; професійності та право-реалізаційної направленості, на яких наголошується в інструментальних трактуваннях адміністрування [9, с. 122]. Дослідник також відзначає, що сам термін «публічне» здатний характеризувати не лише внутрішньодержавний апарат організації суспільства, але й позначати управлінські впливи публічної влади наддержавного та міжнародного рівнів [9, с. 120]. Також відзначається, що національні держави фактично вже пройшли ту межу, коли вони можуть відмовитися від безумовного використання значної кількості міжнародно-правових режимів та встановлених ними спільних правил та стандартів для здійснення внутрішнього публічного адміністрування. Зокрема, це стосується того аспекту, що розвиток економіки та технологій обумовлюють фактичну обов'язковість цілої низки міжнародних або регіональних правил та стандартів незалежно від волі окремих держав [10, с. 24].

Наведене є особливо характерним для публічного адміністрування діяльності у морських просторах та у морських портах. Адже публічне (державне) адміністрування у прибережних водах є значним складником управлінської (адмініструючої) діяльності будь-якої держави, береги якої обмивають моря, океани, ріки, що сполучають різні континенти і країни. Воно має прояв на всіх рівнях: від загальнодержавного до місцевого і навіть локального – у межах, наприклад, окремого порту. Історично склалося так, що держава через свої органи, їхніх посадових осіб і виконання ними своїх посадових обов'язків чинить управлінський (адмініструючий) вплив на усі відносини, що відбуваються у прибережних водах, на діяльність, що у них провадиться [11, с. 15].

І особливо важливо, що стандарти такого адміністрування визначені не внутрішнім законодавством, а міжнародними угодами. Це стосується й підтримання режиму прибережних вод, зокрема визначення порядку провадження у них певних видів діяльності, здійснення контрольних і сервісних процедур тощо [12, с. 280]. А оскільки до складу прибережних вод належать також й акваторії морських портів, а останні є достатньо специфічними об'єктами, де сполучаються вимоги значного кола різноманітних правових режимів, то їх правовий режим також потрапляє під дію норм міжнародних угод та є об'єктом публічного адміністрування не лише національного, а й наднаціонального рівня. Цим обумовлюється справедливність віднесення до складу суб'єктів публічного адміністрування режиму морських портів наднаціональних та міжнародних інституцій.

Література:

1. Про морські порти України: Закон України від 17.05.2012. *Офіційний вісник України*. 2012. № 45. Ст. 1729.

2. Положення про Адміністрацію Державної прикордонної служби України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 16.10.2014 № 533. *Офіційний вісник України*. 2014. № 85. Ст. 2390.
3. Положення про Міністерство інфраструктури України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 30.06.2015 № 460. *Офіційний вісник України*. 2015. № 54. Ст. 1755.
4. Положення про Державну митну службу України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 6.03.2019 № 227. *Офіційний вісник України*. 2019. № 26. Ст. 900.
5. Плачкова Т.М. Адміністративно-правове забезпечення безпеки мореплавства в Україні: дис. ... докт. філос. за спец. 081 «Право». Одеса, 2020. 216 с.
6. Парижский меморандум о взаимопонимании по контролю судов государством порта, 1982. URL: <http://docs.cntd.ru/document/420376767>
7. White, Grey and Black List. URL: <https://www.parismou.org/detentions-banning/white-grey-and-black-list>
8. Меморандум про взаєморозуміння щодо контролю державою порту у Чорноморському регіоні, 2000. *Офіційний вісник України*. 2010. № 96. Ст. 3428.
9. Яковлев І.П. Публічне адміністрування у сфері державної митної справи: термінологічний пошук. *Європейські перспективи*. 2015. Вип. 6. С. 119-125.
10. Кормич, Б.А. Глобальне адміністративне право: ключові аспекти концептуалізації. *Lex Portus*. 2018. № 1. С. 21-32. <https://doi.org/10.26886/2524-101X.1.2018.2>
11. Аверочкіна Т.В. Державне управління прибережними водами: міжнародно-правові засади. *Основні тенденції розвитку цивілістики, конституційного, господарського та міжнародного права: матеріали кругл. столу* (м. Кривий Ріг, 27 жовт. 2017 р.) / відп. за вип. В.Г. Олюха. Кривий Ріг: Видав. дім «Гельветика», 2017. С. 15–19.
12. Аверочкіна Т.В. Адміністративна юрисдикція України в прибережних водах: дис. д-ра юрид. наук. Одеса, 2018. 513 с.





Анісімова Юлія Вячеславівна,

*студентка 2 курсу Навчально-наукового інституту права
Сумського державного університету*

Глущенко Наталія Володимирівна,

*асистент кафедри адміністративного, господарського права та
фінансово-економічної безпеки Навчально-наукового інституту права
Сумського державного університету*

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ЗДІЙСНЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ: ВІТЧИЗНЯНИЙ ТА ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

Обраний громадянами України курс на побудову незалежної демократичної правової держави, європейський вектор розвитку нашої країни потребують якомога ефективнішої організації діяльності органів публічної влади. Адже саме публічна влада покликана забезпечувати дотримання конституційних прав і свобод громадян, функціонувати на користь суспільства. На органи публічної влади покладено завдання забезпечувати законні інтереси народу, реалізуючи певні програми та реформи, приймаючи нормативні акти, спрямовані на посилення захисту прав і свобод громадян, покращення соціально-економічної складової життя населення тощо.

Основним документом, що забезпечує діяльність органів публічної влади є Конституція України, в статті 3 якої зазначено, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [1].

Конституцією України забезпечуються й інші основні правові засади, які є базовими в діяльності публічної влади.

Ці засади представляють комплекс конституційно-правових норм, що визначають і регулюють відносини, пов'язані із інституційними елементами місцевого врядування та процесом публічного управління, тобто визначають статус суб'єктів місцевого врядування та їх функціонування в процесі здійснення публічного управління. Зазначені норми закріплені в різних розділах Конституції України, присвячених загальним засадам конституційного ладу; правам, свободам та обов'язкам людини і громадянина; повноваженням Верховної Ради України, Президента України та органів виконавчої влади; територіальному устрою та територіальній організації публічної влади; місцевому самоврядуванню [2, с. 11].

У своїй діяльності публічна влада керується принципами найвищої соціальної цінності людини, законності, верховенства права, поділу влади, народного та державного суверенітету, гласності, демократизму, республіканізму та унітаризму тощо. Зазначені принципи закріплені в Основному законі України та мають вищу юридичну силу.

При побудові сильної демократичної держави виконання та додержання цих засад є обов'язковими, оскільки вони забезпечують участь народу в усіх державотворчих процесах і є основоположними при здійсненні реформи публічної влади. Саме їх дотримання є підтвердженням того, що Україна є правовою державою.

Так публічна влада в Україні має конституційне підґрунтя, оскільки форми та способи її реалізації відбуваються у відповідності до норм Конституції та законів України.

Наразі в Україні триває поетапна адміністративна реформа, метою якої є удосконалення діяльності органів публічної влади, покращення економічного та соціального рівня життя населення, що повинно посприяти виходу нашої держави на світовий рівень як розвиненої європейської країни.

Важливим моментом цієї реформи є значні зміни у відносинах влади та громадян, донесення до влади реальних проблем та вимог народу через органи місцевого самоврядування. Вже було проведено ряд змін, в результаті яких утворилась нова система державного управління, розширився спектр адміністративних послуг та якість їх надання, зменшилась кількість службовців і відповідно фінансові витрати на їх утримання.

Проте на даний час реформа має ряд проблем, викликаних недосконалістю законодавства та відсутністю практичного досвіду впровадження такої реформи. До того ж адміністративна реформа розтягнута у часі і потребує поступової адаптації до змін, приведення нормативної бази у відповідність до європейських стандартів.

Корисним є досвід зарубіжних країн у впровадженні реформи місцевого самоврядування. Європейські країни вже давно вирішили проблеми органів публічної влади, що сприяло покращенню рівня життя населення та економічного зросту держав. Досвід впровадження адміністративних реформ зарубіжними країнами потребує значної уваги з боку України.

Інтерес викликає зарубіжний досвід конституційної регламентації прав територіальних громад, територіальних колективів, муніципальних співтовариств та інших первинних суб'єктів місцевого самоврядування та муніципального права [3, с. 7].

Прикладом успішного проходження процесу децентралізації публічної влади на даний час стали такі європейські країни як Франція, Швеція, Італія, Німеччина, Польща та інші.

Реформування органів публічної влади зарубіжних країн, досвід яких міг би бути корисним для України, можна розглянути на прикладі Франції.

Для зміни французького суспільства в напрямі розвитку процесу децентралізації Франція зробила впевнені кроки вперед та досягла значної демократичності, незважаючи на те, що юридично вона була вкрай унітарною державою з сильною бюрократією. Сьогодні у Франції система державного управління, система державної влади та весь механізм держави ґрунтуються на принципах і засадах децентралізації. Можна стверджувати, що реформи у Франції є свідченням упровадження європейських принципів субсидіарності, тобто центральна влада залишає за собою тільки повноваження, що мають загальнонаціональний характер, або повноваження, які, згідно із законодавством, не може бути делеговано на місця [4, с. 200].

Серед країн ЄС Франція демонструє найбільш централізовану модель міжбюджетних відносин з органами місцевого самоврядування. До державного бюджету у Франції повністю надходить прибутковий податок. У процесі децентралізації державного управління було проведено низку заходів, унаслідок яких частка власних (прямих) податків у бюджетах органів місцевого самоврядування зросла вже у два рази [4, с. 200].

Тому для успішного реформування діяльності публічної влади в Україні необхідно брати до уваги світовий досвід впровадження адміністративної реформи, спираючись на конституційні засади, що відображені в Основному законі України та законодавчих актах, які відповідають європейським стандартам.

Література:

1. Конституція України : офіц. текст від 28.06.1996 р. 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
2. Пухтинський М. О. Розвиток конституційно-правових засад ірядування в організації публічної влади. *Аспекти публічного управління*. 2017. Т. 5. № 7. С. 5-14.
3. Батанов О. В., Кравченко В. В. Актуальні проблеми конституційної регламентації статусу територіальних громад в Україні у контексті зарубіжного досвіду. *Аспекти публічного управління*. Дніпропетровськ, 2016. № 1-2. С. 5-16.
4. Білуха Л. А. Децентралізація та реформа адміністративно-територіального устрою Франції: досвід для України. *Теорія та практика державного управління*. 2018. № 3 (62). С. 196-201.





Антонюк Вікторія Володимирівна,

*аспірантка Хмельницького університету управління та права
імені Леоніда Юзькова*

**ОСОБЛИВОСТІ ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ЗА
АДМІНІСТРАТИВНИМИ ПОЗОВАМИ ПРО ПРИМУСОВЕ
ВІДЧУЖЕННЯ ЗЕМЕЛЬНОЇ ДІЛЯНКИ, ІНШИХ ОБ'ЄКТІВ
НЕРУХОМОГО МАЙНА, ЩО НА НІЙ РОЗМІЩЕНІ, З МОТИВІВ
СУСПІЛЬНОЇ НЕОБХІДНОСТІ**

Справи за адміністративними позовами про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності, суди розглядають виключно за правилами загального позовного провадження. Однією із умов розгляду вказаних справ у порядку саме загального провадження, а не спрощеного, є їх складність. На складність цих справ законодавець також вказує шляхом закріплення правових приписів, що визначають особливості їх розгляду, у параграфі 1 із заголовком «Розгляд окремих категорій складних справ» глави 11 «Особливості позовного провадження в окремих категоріях адміністративних справ» Кодексу адміністративного судочинства України (КАС України).

Враховуючи, що земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави (стаття 14) [1], а також, що держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання (стаття 13,) [1], розгляд особливостей позовного провадження у справах за адміністративними позовами про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності, є досить актуальним.

Аналіз окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) [2] свідчить про можливість поділу особливостей провадження у справах за адміністративними позовами про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, на дві групи. До першої групи віднесемо ознаки, властиві вказаній категорії справ, у зв'язку із їх розглядом за правилами загального позовного провадження. До другої – риси, що характерні лише для цієї категорії справ, та які не залежать від порядку позовного провадження. Із вказаної групи особливостей і розпочнемо.

Стаття 267 КАС України закріплює формально-процесуальні ознаки, характерні для провадження у справах за адміністративними позовами про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності.

Позивачем у вищевказаній категорії справ є органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, які, відповідно до закону, можуть викуповувати ці об'єкти для суспільних потреб (частина перша статті 267 КАС України). У частині першій статті 16 Закону України «Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності» закріплено дещо інше формулювання вказаного права: «Орган виконавчої влади чи орган місцевого самоврядування, що прийняв рішення про відчуження земельної ділянки, у разі недосягнення згоди з власником земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, щодо їх викупу для суспільних потреб відповідно до розділу II цього Закону звертається до адміністративного суду із позовом про примусове відчуження зазначених об'єктів».

Аналіз положень Закону України «Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності» (статті 8, 9) дозволяє виокремити коло суб'єктів владних повноважень уповноважених звертатися до суду з відповідними позовами. Серед органів виконавчої влади до таких суб'єктів належать: Кабінет Міністрів України, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні державні адміністрації, районні державні адміністрації. Щодо органів місцевого самоврядування – сільські, селищні, міські ради, Київська і Севастопольська міські ради.

Тобто, право на звернення із позовами до адміністративного суду мають лише ті суб'єкти владних повноважень, за якими закон визначив повноваження на викуп таких об'єктів.

Вказана категорія справ, відповідно до частини другої статті 267 КАС України розглядається та вирішується апеляційним адміністративним судом за місцем розташування нерухомого майна, що підлягає примусовому відчуженню.

Наступна особливість справ про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності, що закріплена у частині третій статті 267 КАС України, встановлює відсутність сплати судового збору під час подання позовної заяви. Однак, Закон України «Про судовий збір», який визначає правові засади справляння судового збору, порядок сплати, звільнення від сплати та повернення судового збору, не містить положень про звільнення від сплати судового збору під час розгляду вказаної категорії справ.

За змістом частини шостої статті 267 КАС України вказана категорія справ підсудна в апеляційній інстанції Верховному Суду. Судові рішення Верховного Суду набирають законної сили з моменту проголошення і не можуть бути оскаржені.

Особливості провадження у справах за адміністративними позовами про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності, стосуються змісту рішення адміністративного суду. Окрім вимог, закріплених у статті 246 КАС України, у рішенні про задоволення позову суд зазначає інформацію про: об'єкт примусового відчуження, його місцезнаходження, площу, кадастровий номер, цільове призначення, категорію земель; умови попереднього повного відшкодування вартості земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, збитків, заподіяних власнику внаслідок примусового відчуження, та їх розмір, визначений відповідно до закону; строк, протягом якого власник має звільнити земельну ділянку, інші об'єкти нерухомого майна, що на ній розміщені; джерело фінансування витрат, пов'язаних із примусовим відчуженням (частина п'ята статті 267 КАС України).

Справи у спорах про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності, суди розглядають і вирішують за правилами загального позовного провадження. У зв'язку із вказаним, їх розгляд включає проходження всіх передбачених КАС України стадій судового процесу: подання позовної заяви до адміністративного суду; вирішення питання про відкриття провадження у справі (залишення позовної заяви без руху, повернення позовної заяви, відмова у відкритті провадження); підготовче провадження; розгляд справи по суті; ухвалення судом рішення по суті справи.

Щодо підготовчого провадження варто уточнити. У кожній судовій справі, яка розглядається за правилами загального позовного провадження, що стосується і справ про примусове відчуження земельної ділянки, суд проводить підготовче засідання.

Друга ознака, властива для справ про примусове відчуження земельної ділянки, це строки розгляду. Загальний строк складає дев'яносто днів, у виняткових випадках (якщо буде продовжено строк підготовчого провадження), – сто двадцять днів.

Учасники справи письмово викладають свої вимоги, заперечення, аргументи, пояснення та міркування щодо предмета спору виключно у заявах по суті справи, тобто у позовній заяві, відзиві на позовну заяву, відповіді на відзив, запереченні, поясненнях третьої особи щодо позову або відзиву.

З урахуванням наведеного можна зробити висновок, що для адміністративних справ у спорах про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності, властиві такі ознаки: законодавчо визначене коло осіб, які можуть бути позивачами; особливості територіальної та інстанційної юрисдикції; пільги щодо сплати судового збору; вирішення за правилами загального

позовного провадження; зазначення додаткової інформації у рішенні адміністративного суду про задоволення позову.

Література:

1. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://cutt.ly/wkuvqCk>.
2. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>.
3. Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності : Закон України від 17.11.2009 р. № 1559-VI. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1559-17#Text>.
4. Про судовий збір : Закон України від 08.07.2011 р. № 3674-VI. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3674-17#Text>.
5. Кодекс адміністративного судочинства України: Науково-практичний коментар, за заг. ред. д. ю. н., проф., акад. Академії наук вищої школи України М. М. Ясинка. К. : Алерта, 2018. 532 с.



Antsiferova Edita Yurievna,

Postgraduate student of the Department of Constitutional and Administrative Law of the Academy of Public administration under the aegis of the President of the Republic of Belarus, Master of law

LEGAL BASIS FOR RESTRICTIONS OF THE RIGHTS AND FREEDOMS OF THE PERSON

One of the newest areas in the field of law is the legal regulation of the fundamental rights of the individual in the global Internet, which opens new horizons for the entire society. In the context of modern development, the Internet is the basis of the spiritual life of a person and society, but also becomes an indicator of the level of its development in any civilized society. Therefore, an objective and comprehensive study of this phenomenon, both at the general theoretical and sectoral levels of jurisprudence, is of great importance.

The Internet provides ample opportunities for the uncontrolled distribution of any kind of information. The original document that secured the right to seek and transmit information is the UN General Assembly resolution «Convocation of an

International Conference on Freedom of Information" dated December 14, 1946, No. 59 (I) [1]. The document tells: «freedom of information is a fundamental human right and is a criterion for all types of freedom».

The Universal Declaration of Human Rights was the first document that officially indicated the existence of a human right «to seek, receive and disseminate information and ideas by any means and regardless of state borders» [2, p. 2]. At the moment, the Internet remains one of the last platforms where independent sources can conduct their activities. Internet plays the most important role in the dissemination of information: it is the main force shaping public opinion and trends. Meanwhile, the rapid growth of Internet technologies is not accompanied by the same rapid changes in law. There are a huge number of «uncertainties» as well as gaps in the law regarding this issue.

Freedom and independence of the Internet is based on freedom of information and expression, it is a key element of any democracy. Freedom of information is increasingly restricted not only in authoritarian but also democratic countries. Making the facts public is often the first and most important step towards redressing harm caused by human rights violations and bringing authorities to justice. Therefore, government officials at various levels regularly talk about regulation the Internet, in particular, cyberspace has been repeatedly proposed to be equated with the media – which is not very correct, since the Internet is essentially just a tool, not «virtual newspaper» or other source of information.

The Belarusian legislator also points out a number of limitations: «Restrictions on the rights and freedoms of the individual are allowed in the interests of national security, public order, protection of morality, public health, rights and freedoms of others» [3, Art. 23]. We believe that these criteria's are quite general and give excessive freedom of action. Legislative activity should be based on clarity, as well as the logical consistency of various legal norms. Compliance with this article confirms an ambiguous understanding, and, consequently, the illegal application of legal norms, which may entail a violation of the rights and freedoms of citizens, rights and legitimate interests. I believe that restrictions on the rights and freedoms of citizens should be established taking into account the constitutional criteria of proportionality, ensuring a balance of state, public and personal interests.

According to clause 1.5 of the Decree N. 60 of 01.02.2010, On measures to improve the use of the national segment of the Internet: «information, the dissemination and (or) provision of which is restricted or prohibited in accordance with legislative acts» [4, p. 3]. Accordingly, this setting concerns only the content of state Internet sites, while there is an indication of the transition and use of information systems and resources of the national segment of the Internet, the information of which is carefully checked.

However, this approach is also the protection of citizens from illegal encroachments. I believe that restrictions on the rights and freedoms of

citizens should be established taking into account the constitutional criteria of proportionality, ensuring a balance of state, public and personal interests.

The development of such a dynamic and unusual industry is taking place under the influence of foreign practices and trends. That is why, when we analyze and plan the development of domestic legislation, it is necessary to take into account foreign experience.

The UK has passed the Investigative Powers Act, which legalizes the practice of «all-out» surveillance using direct connections to cables that provide Internet traffic, giving intelligence agencies the right to monitor a group or category of individuals without prior judicial authorization [5]. In addition, there are no restrictions on these powers in the law, supervision over this category of checks is also not established, which is a direct violation of the rights and freedoms of citizens.

For example, China has adopted a different (stricter) approach to the organization of information security and control over the implementation of the communicative aspect of information. In its annual report, the human rights organization Human Rights Watch named the Chinese authorities the main violator of human rights and freedom of speech in the world in 2020. Research group at Harvard University claims that 80% of Internet pages of journalistic or political profile in China are not accessible, and this fact applies not only to foreign content.

The rules for the provision of information services on the Internet from 2000 directly prohibit the dissemination of certain categories of information, namely [6, Art. 15]:

- contradicting the basic constitutional principles;
- undermining national security, disclosing state secrets, aimed at discrediting the current government, undermining national unity;
- offending honor and interests of the state;
- provoking ethnic hatred or discrimination, undermining ethnic unity;
- undermining state policy in relation to religions or promoting «evil» cults or cults that encourage feudalism or superstition;
- spreading rumors, disrupting social order or undermining social stability;
- distributing pornography or other obscene materials that encourage gambling, violence, murder, terrorism or other crimes;
- discrediting other people or infringing on the rights and legitimate interests of other people;
- containing other information prohibited by laws or regulations.

Accordingly, in order to establish control over activities on the Internet, the Chinese authorities use a huge arsenal of tools: state firewalls, total blocking of the network, and even partial shutdown. It is safe to conclude that the state, when granting citizens freedom of speech, determines in advance the sanctions for its expression that run counter to the state ideology, while leaving the list of restrictions

open. Accordingly, the development of modern methods of providing information is carried out under the full control of the state. Rather strict regulation is associated with the assignment of the state the ability to orient its citizens in the use of rights. Based on the foregoing, it can be noted that the Chinese authorities abuse their powers and violate confidentiality, rights and freedoms of the individual.

However, there are a number of concepts of the foreign legislator that are interesting in the presence of certain specific characteristics that constrain frightening opportunities for large-scale social profiling and which are worth paying attention to. For example, the clarity of the criteria for restricting information in China. We believe that in the Republic of Belarus it is worthwhile to legislate the characteristics that limit the spread of illegal information. At the same time, it is necessary to take measures aimed at achieving legitimate goals in terms of ensuring continuous and effective protection of the rights and freedoms of the individual.

Modern life is a world of information development and diversity. It is safe to say that the scientific and technological revolution has had a significant impact on all spheres of society. At the moment, a huge part of the content on the Internet is created by ordinary web users. The central place in the content of the foundations of a user's legal status on the Internet is given to constitutional rights, freedoms and obligations. In this regard, the regulation of freedom of opinion, belief and their free expression on the Internet is of particular importance.

Literature:

1. Resolution of the UN General Assembly, December 14, 1946 No. 59 (I) "On the convening of an international conference on freedom of information" [Electronic resource]. - Access mode: <https://medialaw.asia/document/-430>. - Date of access: 15.01.2020.
2. Universal Declaration of Human Rights: adopted and proclaimed by Resolution 217 A (III) of the UN General Assembly, December 10, 1948 - Minsk: Amalfeya, 2012. - 28 p.
3. The Constitution of the Republic of Belarus, March 15, 1994 (with amendments and additions adopted at republican referenda on November 24, 1996 and October 17, 2004). - Minsk: Amalfeya, 2020. - 48 p.
4. On measures to improve the use of the national segment of the Internet [Electronic resource]: Decree No. 60, 01.02.2010 // ETALON. Legislation of the Republic of Belarus / Nat. center of legal inform. Rep. Belarus. - Minsk, 2021.
5. On the powers of the investigation, November, 2016 y. [Electronic resource]. - Access mode: [http://mgap.ru/assets/uploads/2016/11/Legal Investigation Powers.pdf](http://mgap.ru/assets/uploads/2016/11/Legal%20Investigation%20Powers.pdf). - Date of access: 15.01.2021.
6. Gudoshnikov, L.M. Modern legislation of the PRC: Sat. norm. acts / L. M. Gudoshnikov. - M., 2004. - S. 11.



Баїк Оксана Іванівна,

*доцент кафедри цивільного права та процесу
Навчально-наукового інституту права, психології та інноваційної освіти
Національного університету «Львівська політехніка»,
доктор юридичних наук*

ПРО ПОВНОВАЖЕННЯ МІЖГАЛУЗЕВИХ ОРГАНІВ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ УКРАЇНИ: ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ

Сьогодні в умовах сучасних соціальних, економічних та правових перетворень, сфера земельних відносин перебуває у центрі особливої уваги. Своєю чергою, додаткового роз'яснення потребує питання щодо наявної системи органів управління земельними ресурсами України, яка є доволі складною категорією. Зокрема, зважаючи на підхід, запропонований А. Мірошниченком, цю систему складають: 1) органи загальної компетенції; 2) органи міжгалузевої компетенції; 3) органи галузевої компетенції; 4) спеціально уповноважений орган з питань земельних ресурсів [1].

Загальновідомо, що у сфері земельних ресурсів: – органами загальної компетенції (здійснюють організаційно-правову діяльність щодо забезпечення раціонального використання земельних ресурсів та їх охорони і, разом з тим, вирішують інші завдання, віднесені до їхньої компетенції, – розвиток економіки, соціальної сфери, національної безпеки та оборони тощо) є: Верховна Рада України; Кабінет Міністрів України; органи місцевого самоврядування; місцеві органи виконавчої влади; – міжгалузевими органами (здійснюють певний функціональний напрямок діяльності) є: Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України (Мінекономіки); Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України (Міндовкілля); Державне агентство України з управління зоною відчуження; Міністерство культури та інформаційної політики України; Міністерство оборони України; Фонд державного майна України; – галузевими органами (здійснюють повноваження у певній галузі) є: Міністерство розвитку громад та територій України (Мінрегіон); Міністерство інфраструктури України (Мінінфраструктури); Державне агентство водних ресурсів України (Держводагентство); Державне агентство лісових ресурсів України (Держлісагентство); – спеціально уповноваженим органом у галузі земельних відносин (у ст. 15-1 ЗК України та інших положеннях цього Кодексу вжито термін «центральный орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин») є Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру (Держгеокадастр).

Водночас постійна реорганізація органів управління у сфері земельних ресурсів створює певні труднощі у розумінні виконуваних цими органами повноважень. Зважаючи на предмет нашого дослідження, деталізуємо повноваження міжгалузевих органів управління земельними ресурсами України. Отже:

- *Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України (Мінекономіки)* є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері ... топографо-геодезичної і картографічної діяльності, земельних відносин, землеустрою, у сфері Державного земельного кадастру, державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі в частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій і форм власності, родючості ґрунтів (п. 1 Положення про Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 459 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 11 вересня 2019 р. № 838) [2]; бере участь у моніторингу та охороні земель сільськогосподарського призначення тощо (ст. 15 ЗК України, ст. 18 Закону України «Про охорону земель» [3], ст. 8 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» [4]);

- *Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України (Міндовкілля)* (ст.ст. 14, 14-1 ЗК України, ст. 17 Закону України «Про охорону земель» [3], ст. 20 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [5], ст. 7 Закону України «Про державний контроль за використанням і охороною земель» [4]) є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, який забезпечує формування державної політики ... у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр, ... щодо здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів. Зокрема, серед основних завдань Міндовкілля визначено забезпечення формування державної політики у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр, ... охорони та раціонального використання земель, ... державного нагляду (контролю) за додержанням вимог законодавства про раціональне ... використання та охорону земель, ... (пункти 1, 3 Положення про Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 25 червня 2020 р. № 614) [6];

- *Державне агентство України з управління зоною відчуження*, яке відповідно до покладених на нього завдань у сфері управління зоною відчуження і зоною безумовного (обов'язкового) відселення, уповноважене: затверджувати схеми землеустрою і техніко-економічні обґрунтування використання

та охорони земель відповідно до закону; погоджувати проекти землеустрою щодо організації і встановлення меж територій природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення, лісгосподарського призначення, земель водного фонду та водоохоронних зон, обмежень у використанні земель та їх режимоутворюючих об'єктів відповідно до закону; видавати містобудівні умови та обмеження забудови земельної ділянки відповідно до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»; затверджувати разом з Міндовкілля положення про території та об'єкти природно-заповідного фонду, утворені у зоні відчуження та зоні безумовного (обов'язкового) відселення території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи (п. 4 Положення про Державне агентство України з управління зоною відчуження, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 22 жовтня 2014 р. № 564) [7];

- *Міністерство культури та інформаційної політики України* здійснює низку повноважень у галузі використання територій історико-культурного призначення (ст. 5 Закону України «Про охорону культурної спадщини» [8], п. 3 Положення про Міністерство культури та інформаційної політики України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 16 жовтня 2019 р. № 885 [9]), а саме: оголошує топографічно визначені території ... , в яких містяться об'єкти культурної спадщини або можлива їх наявність, охоронюваними археологічними територіями; встановлює режим використання пам'яток національного значення, їх територій, зон охорони, охоронюваних археологічних територій, історичних ареалів населених місць; затверджує форми дозволів на проведення археологічних розвідок, розкопок, інших земляних робіт на території, на якій розташовані пам'ятки, та в зонах їх охорони, на охоронюваній археологічній території, в історичних ареалах населених місць, ... ; затверджує порядок розроблення плану організації території історико-культурного заповідника та історико-культурної заповідної території [9];

- *Міністерство оборони України* забезпечує використання територій, виділених для потреб Збройних Сил (Положення про Міністерство оборони України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2014 р. № 671 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 19 жовтня 2016 р. № 730) [10]);

- *Фонд державного майна України* (ст. 17-1 та ін. ЗК України, п. 6 ч. 1 ст. 5 Закону України від 9 грудня 2011 р. № 4107-VI «Про Фонд державного майна України» [11]) розпоряджається деякими земельними ділянками державної власності.

Висновки. Узагальнюючи, зазначимо, що міжгалузеві органи управління хоча й функціонують за певними напрямками, однак їх повноваження у сфері використання та охорони земель спрямовано на здійснення

організаційно-правової діяльності щодо забезпечення раціональної та ефективної експлуатації земель усіма суб'єктами господарювання у межах, визначених земельним законодавством України. Водночас міжгалузеві органи управління входять до системи органів управління у сфері земельних ресурсів, яка функціонує як єдиний взаємопов'язаний механізм та є суб'єктом управління у галузі використання й охорони земель.

Література:

1. Система органів управління. *Сайт Анатолія Миколайовича Мірошніченка*. URL:<http://www.amm.org.ua/ua/study-book/11-management-land-resources/98-system-of-regulatory-authorities#footnote2>.
2. Положення про Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України, затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 459 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 11 вересня 2019 р. № 838). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/838-2019-%D0%BF#Text>.
3. Про охорону земель: Закон України від 19.06.2003 р. № 962-IV (з наст. змін. та допов.). *Офіційний вісник України*. 2003. № 29. Ст. 1431.
4. Про державний контроль за використанням та охороною земель: Закон України від 19.06.2003 р. № 963-IV (з наст. змін. та допов.). *Офіційний вісник України*. 2003. № 29. Ст. 1432.
5. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25.06.1991 р. (із змін. та допов.). *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 41. Ст. 546.
6. Положення про Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України, затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 25 червня 2020 р. № 614. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/614-2020-%D0%BF#Text>.
7. Положення про Державне агентство України з управління зоною відчуження, затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 22 жовтня 2014 р. № 564. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/564-2014-%D0%BF#Text>.
8. Про охорону культурної спадщини: Закон України від 08.06.2000 р. № 1805-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1805-14#Text>.
9. Положення про Міністерство культури та інформаційної політики України, затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 16 жовтня 2019 р. № 885. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/885-2019-%D0%BF#Text>.
10. Положення про Міністерство оборони України (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 19 жовтня 2016 р. № 730). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/671-2014-%D0%BF#Text>.
11. Про Фонд державного майна України: Закон України від 9 грудня 2011 р. № 4107-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4107-17#Text>.



Бальцій Юрій Юрійович,
доцент кафедри конституційного права
Національного університету «Одеська юридична академія»,
кандидат юридичних наук, доцент

СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК БЕЗПОСЕРЕДНЬОЇ МІСЦЕВОЇ (ЛОКАЛЬНОЇ) ДЕМОКРАТІЇ В УКРАЇНІ

Місцеве самоврядування на сьогодні є одним з найважливіших чинників демократизації суспільного життя, децентралізації управління та необхідною передумовою становлення дієвого громадянського суспільства, а саме наближення влади до її первинного джерела – народу.

Поняття «місцевого самоврядування» у практиці нашої держави з'явилося в правовій і політичній літературі порівняно не так давно, а саме у період, коли Україна перебувала ще у складі СРСР, при цьому, сам термін «місцеве самоврядування» не вживався.

Відродження місцевого самоврядування в Україні у реальному розумінні почалося після обрання депутатів Верховної Ради УРСР та місцевих рад народних депутатів, що відбулось у березні 1990 р.

З прийняттям 7 грудня 1990 р. Закону «Про місцеві ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування», в Україні вперше серед республік тодішнього СРСР був відкритий шлях до створення правових засад для впровадження та динамічного розвитку системи місцевого самоврядування.

Оскільки Закон мав відповідати положенням Конституції УРСР 1978 р., у ньому була зроблена спроба поєднати два несумісних поняття. З одного боку, впроваджувалося поняття «місцеве самоврядування», а з іншого – органи самоврядування були віднесені до категорії «державних органів». Таким чином, було зроблено першу спробу трансформувати місцеві ради всіх територіальних рівнів в органи місцевого самоврядування.

Наступним кроком у становленні місцевого самоврядування в Україні стало прийняття 26 березня 1992 р. Закону «Про місцеві ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування», В цій редакції передбачалося впровадження інститутів місцевого і регіонального самоврядування.

Територіальні громади було визнано первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм її функцій і повноважень, надано якісно новий статус місцевим радам, утворено одноособові інститути місцевого самоврядування – сільські, селищні, міські голови. Це змінило не лише механізм здійснення публічної влади на місцях, а й політичну систему всього громадянського суспільства.

Після проголошення незалежності України прийняття чинної Конституції України розпочались радикальні процеси демократизації суспільства і держави, складовою частиною якої стало визнання і гарантування місцевого самоврядування.

Правові засади місцевого самоврядування також закріплені в чинному Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. [1], який став фундаментальною основою для прийняття і розробки інших нормативних актів в сфері місцевого самоврядування і першим кроком у створенні демократичної правової бази для місцевого самоврядування.

У цьому законі закріплені головні форми безпосереднього волевиявлення громадян: місцевий референдум, загальні збори громадян, місцеві ініціативи та громадські слухання. За своїм статусом та юридичною силою пріоритетним у переліку цих форм є місцевий референдум, за допомогою якого територіальна громада може вирішувати питання місцевого значення шляхом прямого волевиявлення. Але, на жаль, на сьогодні в Україні відсутній Закон «Про місцевий референдум».

Треба відзначити, що сучасний розвиток локальної демократії в Україні гальмується різними чинниками, які носять економічний, політичний, правовий та інколи й психологічний характер. При цьому, основним з них є економічний, тобто відсутність достатніх матеріальних та фінансових ресурсів для здійснення завдань і функцій місцевого самоврядування.

Крім того, це обумовлено й тим, що відсутній реальний суб'єкт місцевого самоврядування, а саме, самодостатня територіальна громада, яка володіла б необхідними матеріально фінансовими ресурсами, мала б належні внутрішні джерела формування доходної частини місцевого бюджету, достатнє правове забезпечення з питань організації і функціонування місцевого самоврядування та існування в суспільній свідомості її жителів.

Органи місцевого самоврядування України все активніше беруться до захисту своїх конституційних прав, об'єднують свої сили в асоціаціях різного спрямування, співпрацюють з міжнародними організаціями [2, с. 73].

У практичному аспекті основним завданням місцевого самоврядування на сучасному етапі має бути забезпечення наближення влади до населення, створення гнучкого механізму місцевого управління з набагато меншою бюрократією, ніж це властиво централізованій системі управління.

Саме через це особливої актуальності набувають різноманітні форми реалізації громадянами права на участь у місцевому самоврядуванні, які закріплені у Конституції України.

Конституція України закріплює такі основні форми здійснення окремими громадянами права на участь у місцевому самоврядуванні (індивідуальні форми): участь у місцевих референдумах, на місцевих виборах; служба в органах місцевого самоврядування; оскарження в суді рішень, дії чи бездіяльності

органів місцевого самоврядування посадових осіб, відшкодування за рахунок місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями, бездіяльністю органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб при здійсненні ними своїх повноважень.

Відповідно до ч. 1 ст. 38 Конституції України громадяни мають право брати участь у місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів місцевого самоврядування. Статті 71, 141 Конституції України визначають, що вибори до органів місцевого самоврядування є вільними і відбуваються на засадах загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Через місцеві вибори згідно з Конституцією формуються сільські, селищні, міські ради і заміщуються посади сільських, селищних, міських голів. Звичайно, згадані конституційні норми потребують конкретизації у чинному законодавстві. Саме тому 14 липня 2015 р. Верховною Радою України прийнятий Закон України «Про місцеві вибори», який відповідно до Конституції України визначив засади, особливості та порядок підготовки і проведення місцевих виборів.

Особливе місце серед форм реалізації громадянами права на участь у місцевому самоврядуванні посідає закріплена ст. 40 Конституції України право направляти індивідуальні і колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб усіх органів, які зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом термін. При цьому правовий механізм реалізації на звернення встановлюється Законом «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 р.

Створення української конституціональної моделі локальної демократії за допомогою вибору оптимальних форм самоорганізації і самоврядування населення, могло б забезпечити усунення багатьох кризових явищ в житті суспільства і держави.

Розуміння того, що майбутнє демократії пов'язане з розвитком партисипативних форм є позитивним з точки зору концептуального сприйняття принципів локальної демократії та їх імплементації в українську практику місцевого управління та самоврядування.

Аналізуючи з точки зору відповідності європейським стандартам поточний стан інституалізації демократії на місцевому рівні можна зазначити наступне. Стаття 7 Конституції України передбачає, що в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування. Розділ XI «Міське самоврядування» регулює засади організації та функціонування місцевого самоврядування, закріплює основні підходи до розмежування компетенції між різними рівнями органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Нормативно-правова база, що визначає представницьку форму місцевої демократії складається із декілька актів, а саме, Закону України «Про

місцеве самоврядування в Україні», Закону України «Про статус депутатів місцевих рад», Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ», Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», Закону України «Про органи самоорганізації населення», Закону України «Про асоціації органів самоврядування», Закону України «Про місцеві вибори». Крім того, Україна ратифікувала Європейську хартію місцевого самоврядування та Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право на участь у справах місцевого органу влади.

Очевидно, що правове регулювання та практики місцевої демократії не задовольняють сучасних потреб України і не повністю відповідають Європейській хартії місцевого самоврядування.

Сьогодні в Україні існує нагальна необхідність створити власну модель локальної демократії. Це викликано як об'єктивними зовнішніми чинниками, які політично мотивують державну владу, так і тим, що місцеве самоврядування повністю вичерпало свої внутрішні ресурси.

Євроінтеграційна стратегія ставить перед українською наукою та законодавцем вимогу досліджень в рамках концепції локальної демократії з метою підготовки політичних рішень. Основою цих досліджень мають бути базові для західної науки інструменти збору та аналізу кількісних і вивірених якісних даних; суб'єктивний аналіз взаємодії на місцевому та регіональному рівні соціально-політичних вагомих інституцій – держави, інститутів місцевого самоврядування, громадянського суспільства, політичних груп впливу.

В аксіомі, місцеве самоврядування базується в першу чергу на активності населення відповідної територіальної громади.

Саме тому важливе значення для ефективного функціонування системи місцевого самоврядування в Україні має проблема подальшого вдосконалення форм реалізації громадянами права на участь в управлінні місцевими справами, включаючи наукове обґрунтування інституту муніципальних прав і свобод громадян як таких, що забезпечують реальну можливість кожного члена територіальної громади брати участь у місцевому самоврядуванні [3, с. 126].

Таким чином, можна зробити висновок, що тільки активність населення є тією рушійною силою, яка може зробити великий внесок у подолання кризових процесів, підвищення ролі місцевого самоврядування в управлінні місцевими справами, вагомо впливати на його позитивне функціонування та демократичний розвиток.

Література:

1. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. №280/97-ВР. Верховна Рада України. Законодавство України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.

2. Прієшкіна О. В. Проблеми розвитку правової бази місцевого самоврядування в Україні *Вісник Львівського інституту внутрішніх справ*. 2000. № 1. С. 73-82.
3. Бориславська О. М. Місцеве самоврядування в Україні: теорія та практика реалізації конституційно-правових засад. Львів: ПАІС, 2005. 208 с.



Батанов Олександр Васильович,

*провідний науковий співробітник відділу конституційного права та
місцевого самоврядування Інституту держави і права
ім. В. М. Корецького НАН України,
доктор юридичних наук, професор*

БІЗНЕС-ОМБУДСМАН У МЕХАНІЗМІ ЗАХИСТУ ЕКОНОМІЧНИХ ПРАВ ЛЮДИНИ: ДЕЯКІ ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ ТА ПРАКТИКИ

В умовах пошуку оптимальних шляхів удосконалення нормативних засад та організаційно-правових форм захисту прав людини актуалізується проблема інституційного забезпечення відповідних процесів. Захист прав людини іманентно пов'язаний з усіма публічно-владними структурами механізму державної влади та можливий лише у контексті оптимальної реалізації принципів верховенства права, поділу влади, демократичної, соціальної, правової держави.

У свою чергу, по мірі розвитку постіндустріальної цивілізації і ринкових відносин, еволюції конституціоналізму та глобалізації доктрини прав людини, як на її життя та соціальне і природне довкілля, так і організацію і функціонування сучасних суспільства і держави, усе більше впливають економічні фактори. Сучасні суспільство і держава з метою свого оптимального та цивілізованого функціонування об'єктивно вимагають наявності системи взаємопов'язаних ринків, що втягує у свій обіг не тільки звичайні товари і послуги, але і саму працю, продукти культурної та інтелектуальної діяльності тощо. Вплив «ефекту економіки» відчувається практично на всіх суспільних структурах та інститутах.

Попри те, що для України, як і для більшості країн з ринковою економікою, обсяг втручання держави в соціально-економічну сферу мінімізований і носить переважно непрямий характер, втім, в Україні простежується надмірне втручання державних структур в функціональну діяльність підприємницького співтовариства. Особливо слід відмітити, що часом таке втручання має прояв у певних формах тиску з боку органів державної влади та органів

місцевого самоврядування, що часто має у своїй основі корупційний базис. Тому, з метою забезпечення повноцінної реалізації конституційного принципу свободи підприємницької діяльності у сучасному світі особливої популярності набуває інститут бізнес-омбудсмена як спеціалізованого уповноваженого із захисту прав підприємців. Відповідна служба існує та доволі успішно функціонує з 2014 р. в Україні.

Світовий досвід свідчить, що діяльність бізнес-омбудсмена є доволі широкою і торкається різних аспектів підприємницької діяльності. Більш того, у період економічної нестабільності і перманентних змін законодавства в сфері підприємництва, наявність такого інституту та його активна діяльність є особливо актуальною та значущою. Подекуди саме на його плечі лягає всебічна підтримка підприємницького сектора.

Так, наприклад, у Меморандумі про взаєморозуміння щодо підтримки антикорупційної ініціативи України від 12 травня 2014 року [1] прямо зазначалося, що «систематична корупція та несправедлива ділова практика спричинили значні збитки як для українського бізнес-клімату, так і для державної економіки в цілому». Сторони Меморандуму погодилися, що «для покращення бізнес-клімату в Україні та підтримки її економічного росту необхідно вжити значних зусиль для боротьби з корупцією та недобросовісною поведінкою щодо суб'єктів підприємництва». Вони не лише погоджуються, що «Україна повинна гарантувати, що її ринки є відкритими та ефективними і все її законодавство є чітким та таким, що застосовується неупереджено, послідовно і добросовісно в рівній мірі як судами, так і виконавчою владою», а й «серед іншого, визнають необхідність у існуванні нової та незалежної установи, яка реагуватиме на прояви недобросовісної поведінки щодо суб'єктів підприємництва. Створення установи бізнес-омбудсмена є основною метою цієї Ініціативи. Установа бізнес-омбудсмена має бути незалежною, працювати ефективно, керуватися у своїй роботі глибоким розумінням комерційних, громадських, та регуляторних проблем в Україні».

Ідея запровадження інституту бізнес-омбудсмена не є новацією вітчизняного конституційного правопорядку. Ще в кінці ХХ століття в ряді зарубіжних країн (Нова Зеландія, Австралія, США тощо) стали з'являтися омбудсмани, що захищають права підприємців. При цьому важливо розуміти, що, незважаючи на відмінності в найменуванні (податкові омбудсмани (Грузія, Пакистан), омбудсмани в сфері закупівель (Канада), омбудсмани, діяльність яких має лише «бізнес-компонент», тобто захист прав підприємців не є основним видом діяльності (Південна Корея), бізнес-омбудсмани з широким колом повноважень у різних сферах (США, Росія, Австралія тощо)), їх об'єднує спільна мета – здійснення контролю за дотриманням прав і законних інтересів представників бізнес-спільноти.

У контексті проблем утворення, організації та функціонування служби бізнес-омбудсмена в Україні, значний інтерес представляють питання щодо розповсюджених у світі форм нормативно-правового регулювання бізнес-омбудсманів та аналогічних ним інституцій, порядку їх утворення, суб'єктів призначення, форм діяльності бізнес-омбудсманів, форм їх реагування, гарантій діяльності тощо.

Так, наприклад, якщо звернутися до досвіду США, то захист прав підприємців з 1996 року здійснює Апарат Національного омбудсмена, створений при Адміністрації у справах малого бізнесу (Small Business Administration – федеральне агентство уряду США, що здійснює діяльність з підтримки підприємств, включаючи фінансову, які не мають можливості вийти на ринок, яку «захопили» великі підприємства). Національний омбудсман здійснює об'єднуючу роль між федеральним органом влади і бізнесом. Якщо в ході здійснення діяльності омбудсман отримає скаргу, або зауваження від представника бізнес-спільноти, то омбудсман передає її до відповідного федерального відомства для проведення перевірки законності та обґрунтованості дій відповідного органу. Також омбудсман здійснює підтримку у випадку надмірного тиску на підприємців з боку представників органів державної влади та органів місцевого самоврядування. При цьому крім Національного омбудсмена в США діє ціла система бізнес-омбудсманів, які створюються при органах і підрозділах органів, за якими здійснюється контроль. По закінченню кожного фінансового року Національний омбудсман звітує перед Конгресом США про виконану за рік роботу, а також дає оцінку існуючому підприємницькому клімату в країні [2].

Якщо звернутися до досвіду Франції, то, в першу чергу, особливість їх інституту уповноваженого із захисту прав підприємців полягає в найменуванні органу – «посередник». Ці функції здійснюються у Вищій інстанції опору дискримінації і боротьби за рівність (The High Authority Against Discrimination and for Equality (HALDE)). Дана організація здійснює захист прав підприємців у стосунках з адміністративними органами, а також між собою. Правовий статус цього посередника регулюється актом Уряду від 26 квітня 2002 року № 2002-612 [3]. У Франції існує своєрідний порядок звернення до омбудсмена – через обраних членів представницького органу, при цьому «посередник» не є елементом громадянського суспільства, і не виступає у конфлікті на будь-якій стороні, а врегулює сам спір як нейтральна особа.

У 2012 році відповідно до спеціального акту уряду посада уповноваженого у справах малого підприємництва з'явилася в Австралії [4]. Мета діяльності уповноваженого – формування якісних умов для розвитку малого бізнесу в країні. Бізнес-омбудсман Австралії знаходиться в постійному контакті з Урядом країни, є його спеціальним структурним елементом, але не є його частиною. Призначає на посаду федерального уповноваженого

– генерал-губернатор Австралії, а омбудсманів штатів – губернатори відповідних штатів. У своїй діяльності федеральний уповноважений підзвітний міністру малого бізнесу, перед яким щорічно звітує про виконану роботу. При здійсненні діяльності, австралійський бізнес-омбудсман має право отримувати і розглядати скарги від малого бізнесу; проводити розслідування, а в разі необхідності, сприяти вирішенню проблем; укладати з уповноваженими інших держав угоди для спільного вирішення спорів.

В Грузії посада податкового омбудсмана була введена Податковим кодексом в 2011 році [5]. Спочатку планувалося, що буде введений повноцінний інститут уповноваженого з захисту прав підприємців, проте згодом було вирішено обмежити повноваження виключно в сфері податкового контролю. Таким чином, податковий омбудсман здійснює захист прав підприємців тільки в сфері оподаткування, не вирішуючи проблем в інших сферах, в чому і полягає його особливість. Відповідно до статті 42 Податкового кодексу Грузії, податковий омбудсман призначається прем'єр-міністром за узгодженням з головою парламенту і є постійним незалежним органом. Також як і омбудсмани США та інших країн, він раз на рік звітує перед парламентом Грузії, зокрема перед фінансово-бюджетним комітетом. Перелік прав і завдань схожий з омбудсманами інших країн. До них відноситься: захист прав і правових інтересів платників податків; здійснення нагляду за взаємодією державних органів і бізнесу, спрямований проти зловживань органів влади; розгляд скарг бізнесу щодо державних органів; участь в роботі Ради з податкових спорів тощо.

У Меморандумі про взаєморозуміння щодо підтримки антикорупційної ініціативи України від 12 травня 2014 року [1], укладеному між Кабінетом Міністрів України, Європейським банком реконструкції та розвитку, Організацією економічного співробітництва та розвитку, Американською торговельною палатою в Україні, Європейською Бізнес Асоціацією, Федерацією роботодавців України, Торгово-промисловою палатою України, Українським союзом промисловців і підприємців, зазначалося, що установа бізнес-омбудсман має такі основні елементи, як, зокрема, мандат: а. Отримує, аналізує та сприяє вирішенню скарг бізнесу на прояви недобросовісної поведінки включаючи корупцію; і б. Визначає системні причини недобросовісної поведінки щодо суб'єктів підприємництва та корупції та оприлюднює свої висновки громадськості та відповідним державним органам.

Також у Меморандумі закріплювалося, що для здійснення своїх повноважень установа бізнес-омбудсмана повинна мати можливість використовувати всі належні засоби для виправлення ситуації. Установа бізнес-омбудсмана також матиме повноваження публікувати звіти відповідно до наведеного нижче зобов'язання. Вказувалося, що установа бізнес-омбудсмана не є правоохоронним органом і не матиме повноважень проводити кримінальні

розслідування. Було погоджено, що установа бізнес-омбудсмана повинна складатися з омбудсмана, двох його (її) заступників та секретаріату.

Підкреслювалося, що установа бізнес-омбудсмана є незалежною від Уряду і всіх інших зацікавлених сторін. Вона не може бути обмежена у своїй здатності вирішувати, які питання потребують доведення до компетентних органів, або у своїх повноваженнях публічно звітувати про системні причини недобросовісної поведінки щодо суб'єктів підприємництва та про боротьбу з корупцією. ... Установа бізнес-омбудсмана, після надання звіту про системні причини існування проявів недобросовісної поведінки щодо суб'єктів підприємництва та станом боротьби з корупцією Групі Сторін, згодом оприлюднює свої висновки шляхом публікації звіту.

З урахуванням положень Меморандуму про взаєморозуміння щодо підтримання української антикорупційної ініціативи від 12 травня 2014 р. та метою забезпечення прозорості діяльності органів державної влади, сприяння зниженню рівня корупції та запобігання недобросовісній (нечесній) поведінці стосовно суб'єктів підприємництва в Україні, відповідно Постанови Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2014 р. № 691 «Про утворення Ради бізнес-омбудсмена» [6], було вирішено утворити Раду бізнес-омбудсмана як «постійно діючий консультативно-дорадчий орган Кабінету Міністрів України» та схвалити відповідне Положення про Раду бізнес-омбудсмана.

Таким чином, атрибутивні характеристики, іманентні для установи і розвитку інституту бізнес-омбудсмана в різних країнах світу дозволяють розглядати його як:

- напрямок спеціалізації класичної моделі омбудсмана;
- правовий інститут, який утворюється, як правило, при уряді (урядовий омбудсман) або парламенті (парламентський омбудсман), рідше при главі держави;
- автентичну структуру, специфіка діяльності якої пов'язана з певною групою суб'єктів – підприємців та захистом їх суб'єктивних прав;
- інститут, який об'єднує в собі сукупність норм однорідного змісту, спрямованих на регулювання статусу та діяльності, які знаходяться між собою у відносинах координації бізнес-омбудсмана та (за умови існування) регіональних або муніципальних бізнес-омбудсманів;
- інститут, нормативно-правовою основою організації та функціонування якого може бути як акт уряду (Австралія, Франція), так і окремий спеціальний закон (Російська Федерація), або окремі статті чи глави у інших (як правило, профільних з точки зору регулювання підприємницької діяльності) законодавчих актах (Грузія).

Моделі бізнес-омбудсманів в зарубіжних країнах, виходячи з кола функцій та повноважень, які належні їм:

- базова (класична) модель включає ті функції та повноваження, які покладені практично на всі подібні установи, за винятком повноважень державно-владного характеру (Данія, Норвегія, Сполучене Королівство Великої Британії та Північної Ірландії, на рівні Європейського омбудсмена і ін.);

- модель «Верховенство закону» включає додаткові заходи контролю, що виходять за межі традиційних функцій та повноважень, які цілеспрямовано служать упорядкування належної адміністративної діяльності (Австрія, Боснія і Герцеговина, Іспанія, Португалія та ін.);

- модель «Права людини» включає додаткові заходи контролю, що виходять за межі традиційних функцій та повноважень, які цілеспрямовано служать забезпеченню дотримання основних прав і свобод людини (Грузія, Російська Федерація, Середньоазійські держави і ін.) [7].

Відповідні світові тенденції та фактори розвитку прав людини та правозахисних інституцій, у тому числі й насамперед омбудсманівського типу, зокрема зарубіжного досвіду організації та функціонування служб бізнес-омбудсманів, а також вітчизняний досвід, що накопичився з моменту укладення Меморандуму про взаєморозуміння щодо підтримання української антикорупційної ініціативи від 12 травня 2014 р. та ухвалення Постанови Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2014 р. № 691 «Про утворення Ради бізнес-омбудсмена», знайшли своє втілення у проєкті Закону України «Про Установу бізнес-омбудсмена в Україні» (реєстр. № 3607 від 05 червня 2020 року) [8].

Як зазначається у Пояснювальній записці до проєкту Закону України «Про Установу бізнес-омбудсмена в Україні» (реєстр. № 3607 від 05 червня 2020 року) метою створення ефективних механізмів сприяння у реалізації гарантій права на свободу підприємницької діяльності, а також захисту від неправомірного втручання в господарську діяльність виникла необхідність у законодавчому врегулюванні діяльності Установи бізнес-омбудсмена. Зокрема, визначення організаційних та правових засад створення і діяльності Установи, її завдань, прав та повноважень.

Завданням проєкту Закону України «Про Установу бізнес-омбудсмена в Україні» (реєстр. № 3607 від 05 червня 2020 року) є запровадження на законодавчому рівні в Україні інституту бізнес-омбудсмена, метою діяльності якого є захист малого та середнього бізнесу, а також сприяння суб'єктам господарювання, які зазнали впливу недобросовісної поведінки, у захисті їх права на свободу підприємницької діяльності або в захисті від неправомірного втручання в їх господарську діяльність.

У даному законопроекті є низка новел, які, на думку суб'єкта законодавчої ініціативи, дозволять врегулювати відповідні суспільні відносини та сформувати законодавчу модель інституту бізнес-омбудсмена. Зокрема, визначаються правові засади створення та організації діяльності

Установи бізнес-омбудсмана, напрями її діяльності, а також принципи взаємовідносин з підприємствами, установами, організаціями (незалежно від форми власності), фізичними особами – підприємцями та органами державної влади (включаючи прокуратуру, інші правоохоронні органи), органами місцевого самоврядування, державними колегіальними органами, цільовими страховими фондами, юридичними особами, що належать до сфери управління органів державної влади або органів місцевого самоврядування.

Попри наявність у даному законопроекті низки недоліків, насамперед у частині щодо правової природи бізнес-омбудсмана, його функцій, форм реагування тощо, вважаємо, що утворення такого роду спеціалізованих омбудс-інститутів та прагнення унормування їх статусу на рівні окремих законів у цілому є позитивною тенденцією.

Як пропозицію щодо удосконалення даного законопроекту, вважаємо за доцільне визначати у проекті Закону України «Про Установу бізнес-омбудсмена в Україні» бізнес-омбудсмана саме як посадову, а не фізичну особу, оскільки виконання владних повноважень пов'язується з зайняттям певної посади, а не з визначенням особи як учасника цивільних відносин. До того ж інституціоналізація бізнес-омбудсмана саме як посадової особи (навіть попри урядову модель його Установи (служби)) значно посилювало б його статус та правозахисну роль.

Сподіваємося, що обрана в Україні унікальна та доволі специфічна модель установи бізнес-омбудсмана як уповноваженого із захисту прав підприємців слугувати забезпеченню повноцінної реалізації закріпленого в Конституції принципу свободи підприємницької діяльності.

Література:

1. Меморандум про взаєморозуміння щодо підтримки антикорупційної ініціативи України від 12 травня 2014 року URL: <https://boi.org.ua/files/6j/fs/memorandum.pdf>
2. The SBA National Ombudsman works for small businesses to assist them with excessive federal regulatory issues. Office of the National Ombudsman. URL: <https://www.sba.gov/ombudsman>
3. Décret n°2002-612 du 26 avril 2002 instituant un médiateur du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Légifrance, le service public de l'accès au droit. URL: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000407822&dateTexte=>
4. Small Business Commissioner Bill 2013. Australian Government. Federal Register of Legislation. URL: <http://www.comlaw.gov.au/Details/C2013B00026>
5. Налоговый кодекс Грузии № 3591 от 17/09/2010- Законодательный вестник

Грузії. URL: https://matsne.gov.ge/index.php?option=com_ldmssearch&view=docView&id=1043717

6. Постанова Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2014 р. № 691 «Про утворення Ради бізнес-омбудсмена» URL: *Офіційний сайт Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/691-2014-%D0%BF#Text>
7. Горбачев А. П. Специализация института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации (на примере Уполномоченного по защите прав предпринимателей): дисс. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право». Елец, 2015. 151 с.
8. Проект Закону України «Про Установу бізнес-омбудсмена в Україні», внесений народними депутатами України Кисилевським Д.Д., Марчуком І.П., Наталухою Д.А. та іншими народними депутатами України. Реєстр. № 3607 від 05 червня 2020 року. *Офіційний сайт Верховної Ради України*. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69055



Батанова Наталія Миколаївна,

*старший науковий співробітник відділу правових проблем політології
Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України,
кандидат юридичних наук*

ДЕЯКІ ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРИКЛАДНІ ПРОБЛЕМИ ІМПІЧМЕНТУ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ

Сучасний етап розвитку юридичної науки характеризується посиленням уваги до доктринальних та прикладних проблем конституційно-правової відповідальності. Колосальний інтерес до цієї тематики обумовлений багатьма факторами, в тому числі завданнями та потребами забезпечення ефективного механізму охорони основоположних конституційних цінностей та зміцнення верховенства права, а також перманентними та складними процесами забезпечення конституційної законності та правопорядку, що, у свою чергу, детермінує необхідність інтенсивного розвитку та якісного удосконалення конституційного законодавства з метою оптимізації правозастосовної діяльності.

На жаль, вітчизняна конституційно-правова наука досі не виробила чіткої позиції щодо багатьох проблем змісту та розвитку конституційно-правової відповідальності, причому не лише її процедурно-процесуального

забезпечення як інструменту правового захисту Конституції, а й навіть застосування адекватних терміно-понять, які розкривають сутнісні характеристики та аксіологічний потенціал цього феномену конституційного права.

Свідченням тому є, зокрема, поширена у сучасній загальній теорії права позиція про можливість виділення у «публічно-правовій сфері регулювання»

так званої «*конституційно-юридичної відповідальності*», передбаченої Конституцією України, за дії та бездіяльність державних органів, органів місцевого самоврядування їх посадових і службових осіб. У доволі авторитетних виданнях стверджується, що «держава також може бути суб'єктом *конституційно-юридичної відповідальності* за невиконання своїх обов'язків». Як приклад наводиться «зобов'язання держави щодо виконання нею судових рішень, які винесені та невиконані державними підприємствами, установами та організаціями». Проте, ці теоретики права, обґрунтовують доволі

дискусійний підхід, згідно якого «необхідно розмежовувати *конституційно-юридичну* і *конституційно-політичну відповідальність*. Остання не є різновидом юридичної відповідальності, оскільки настає за порушення не юридичних, а політичних норм, без наявності визначеного нормою права складу правопорушення. Так, різновидами заходів конституційно-політичної відповідальності є: дострокове припинення повноважень Верховної Ради України; відставка Кабінету Міністрів України тощо» [1, с. 310-311].

У силу цього, можна вважати, що конституційно-правова відповідальність на відміну від загальнотеоретичного розуміння юридичної відповідальності, незважаючи на сформовані в спеціальній літературі підходи до розуміння її сутності, цілей, завдань, принципів, соціальної ролі і виконуваних функцій при застосуванні конституційно-правових норм, залишається дискусійною тематикою і проблемою як з позицій матеріально-правових обґрунтувань її існування, так і з точки зору процесуально-правового механізму реалізації.

Ілюстративними у цьому плані є і практика Конституційного Суду України, який у справах щодо звільнення або дострокового припинення повноважень посадових осіб державної влади використовував поняття «*конституційно-політична відповідальність*» [2–3], та законодавче визначення правових та організаційних засад притягнення Президента України до *конституційної відповідальності* шляхом усунення з поста в порядку імпідменту. У даному випадку, законодавець вперше на рівні окремого закону визначає, що усунення Президента України з поста в порядку імпідменту є способом притягнення Президента України до *конституційної відповідальності* [4].

В силу цього, нові спроби нормативно-точкового аналізу конституційно-правової відповідальності як правового феномену та інституту, а також її співвідносність з цілями і завданнями конституційно-правового захисту та потребою в належному забезпеченні конституційного правопорядку неминує призводити дослідників до констатації помітної правової невизначеності

в цій сфері конституційних правовідносин, хиткості процесуально-правових основ застосування заходів конституційно-правової відповідальності, а, отже, до сумнівів відносно не тільки конструювання самого поняття цього виду юридичної відповідальності, але і всіх пов'язаних з нею правозастосовних процедур [5, с. 307].

Попри таку невизначеність навіть на термінологічному рівні, конституційно-правова відповідальність поряд з іншими елементами механізму захисту і охорони Конституції є інститутом, спрямованим на забезпечення стабільності конституційного ладу, збалансованості прав і обов'язків учасників конституційних правовідносин. Вона передбачає можливість застосування примусових заходів з боку держави в разі вчинення конституційного делікту, що означає негативну оцінку протиправної поведінки, дисциплінує суб'єктів конституційно-правових відносин, спонукає їх до належного виконання своїх конституційних обов'язків, виконує превентивну функцію тощо.

В основі ефективного функціонування конституційного механізму державної влади лежить так звана система стримувань і противаг, що ґрунтується на принципі дотримання суб'єктивних прав і свобод та взаємному контролі гілок влади. Конституція та система стримувань і противаг покликані ефективно протидіяти будь-якій гілці влади чи політичній силі отримати абсолютну владу. Головне призначення і завдання системи стримування і противаг – забезпечення політичної стабільності та безперервності функціонування державної влади; узгодження дій всіх гілок влади, недопущення кризи діяльності державного механізму. Під системою стримувань і противаг розуміється сукупність законодавчо закріплених повноважень, форм, методів і процедур, призначених для забезпечення реалізації принципу розподілу влади, недопущення домінування будь-якої гілки влади та досягнення динамічної стабільності між ними. Одним з системоутворюючих елементів системи стримувань і противаг, які існують у сучасній теорії та практиці конституційного права та використовуються в Україні, є, поряд з багатьма іншими механізмами, інститут конституційно-правової відповідальності суб'єктів публічної влади, в тому числі й Президента.

Конституція України передбачає лише одну міру конституційно-правової відповідальності Президента України – дострокове припинення його повноважень шляхом усунення з поста в порядку імпічменту (п.3 ч.2 ст. 108 Конституції України). Відповідно до ч. 1 ст. 111 Конституції України Президент України може бути усунений з поста Верховною Радою України в порядку імпічменту у разі вчинення ним державної зради або іншого злочину.

В Україні вже були спроби більш детально врегулювати інститут усунення Президента України з поста в порядку імпічменту на законодавчому рівні. Ще у 1998 році депутатської фракцією «Єдність» до Верховної

Ради України було внесено законопроект «Про порядок усунення з поста Президента України в порядку імпідменту», який так і не було розглянуто Верховною Радою України. У січні 2001 р. народними депутатами Г. Буйком та П. Кузнецовим було внесено на розгляд парламенту законопроект «Про порядок усунення з поста Президента України (імпідмент)». Пізніше було підготовлено ще два законопроекти: «Про порядок усунення з поста Президента України (імпідмент)» (реєстр. № 1327 від 16.07.2002 р.), внесений народними депутатами Г. В. Буйком та В. Ф. Сіренком, та «Про процедуру усунення Президента України з поста в порядку імпідменту» (реєстр. № 1327-1 від 06.08.2002 р.), внесений народним депутатом М. М. Рудьковським. Проте обидва їх було відхилено Постановою Верховної Ради України від 22 вересня 2003 р., в пояснювальній записці до якої зазначається, що оскільки «притягнення Президента до судової відповідальності через імпідмент трапляється навіть у практиці держав світу порівняно рідко, державні витрати з бюджету на втілення в життя цього Закону визначити неможливо».

Окремі пропозиції щодо спрощення процедури імпідменту були запропоновані народним депутатом України В. І. Коновалюком у проєкті Закону про внесення змін до Закону України «Про Конституційний Суд України» (щодо спрощеної процедури імпідменту Президента України) № 3691 від 2 лютого 2009 р. [6], але його також було відхилено.

Комплексне врегулювання процедури імпідменту було також ініційовано народним депутатом А. П. Яценюком, який вніс свого часу законопроект «Про порядок імпідменту Президента України» № 9066 від 23 серпня 2011 р. [7], в якому визначалися правові та організаційні засади усунення Президента України з поста в порядку імпідменту. Необхідність прийняття цього проєкту Закону обумовлена потребою усунення прогалин та недоліків, які унеможливають практичну реалізацію положень Конституції України щодо усунення Президента України з поста в порядку імпідменту. Проте даний законопроект було відхилено і до порядку денного Верховної Ради України не включено.

Також, 7 лютого 2013 р. народними депутатами А. П. Яценюком, В. В. Кличком та О. Я. Тягнибоком було внесено законопроект «Про порядок імпідменту Президента України» № 2220 [8], який визначав правові та організаційні засади усунення Президента України з поста в порядку імпідменту. Проте він був відхилений і до порядку денного Верховної Ради України не включений. 21 лютого 2014 р. народним депутатом М. М. Рудьковським було внесено проєкт Закону України «Про імпідмент Президента України» № 4171 [9], який теж було відхилено. 28 листопада 2014 р. схожий за змістом проєкт Закону України «Про порядок імпідменту Президента України» № 1097 [10] було ініційовано народними депутатами А. А. Кожем'якіним та Ю. В. Тимошенко.

Щодо цих трьох законопроектів у висновках Головного науково-експертного управління зазначалося, що оскільки процедура імпічменту Президента України є виключно парламентською процедурою, а тому існуючий нині підхід до її регулювання за допомогою норм Регламенту Верховної Ради України (який має юридичну силу закону) є цілком обґрунтованим. Тобто вважалося, що у разі необхідності удосконалення законодавства України з питань імпічменту доцільно було б йти шляхом внесення змін до Регламенту, а не у формі прийняття окремого закону.

Свого роду рефлексією на такого роду зауваження та рекомендації можна вважати проект Закону «Про спеціальну тимчасову слідчу комісію Верховної Ради України з розслідування справи про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту» від 3 березня 2015 р. № 2278 [11], внесений групою народних депутатів, на чолі з О. В. Ляшком. Головним мотивом ініціювання даного законопроекту, як зазначається у Пояснювальній записці щодо нього, було те, що у чинному законодавстві відсутні норми, що регулюють правовий статус, повноваження й організаційні основи діяльності спеціальної тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України, яка має створюватися з метою розслідування фактів вчинення Президентом України дій, що мають ознаки державної зради або іншого злочину та можуть бути підставою прийняття Верховною Радою України рішень про звинувачення та усунення Президента України з поста в порядку імпічменту відповідно до статті 111 Конституції України.

У подальшому було внесено низку інших законопроектів, предметом яких були відносини щодо імпічменту Президента України, втім особливою оригінальністю вони не відрізнялися. На прикладі наведених законопроектів ми бачимо різні підходи щодо форми врегулювання процедури імпічменту, які розглядалися з моменту заснування поста Президента України.

В результаті багаторічних наукових дискусій та політичних протистоянь 10 вересня 2019 р. було прийнято Закон України «Про особливу процедуру усунення Президента України з поста (імпічмент)» [4]. Цей Закон відповідно до статей 85, 108, 111, 151 Конституції України визначає правові та організаційні засади притягнення Президента України до конституційної відповідальності шляхом усунення з поста в порядку імпічменту.

У Законі закріплюється, що усунення Президента України з постав порядку імпічменту є способом притягнення Президента України до *конституційної відповідальності*. Імпічмент визначається як позасудовий конституційний процес, за змістом якого Верховна Рада України у разі вчинення державної зради або іншого злочину Президентом України може достроково припинити його повноваження, усунувши з поста. Також закріплюються визначені у Конституції правові підстави імпічменту та визначаються його принципи (розділ І). Доволі детально визначено порядок

створення спеціальної тимчасової слідчої комісії, обрання спеціального прокурора та спеціальних слідчих, порядок їх діяльності та повноваження; визначається статус захисника (захисників) прав Президента України (розділ II); врегульовуються інші питання процедурно-процесуального характеру щодо висновків і пропозицій спеціальної тимчасової слідчої комісії, розгляду їх Верховною Радою України та прийняттям рішення про звинувачення Президента України або припинення процедури імпічменту (розділ III); щодо прийняття рішення про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту, наслідки такого рішення (розділ IV), а також щодо припинення процедури імпічменту (розділ V).

У цілому позитивно оцінюючи сам факт прийняття спеціального Закону України «Про особливу процедуру усунення Президента України з поста (імпічмент)», можна зробити висновок, що у ньому уперше на законодавчому рівні легалізовано інститут конституційно-правової відповідальності (шляхом визначення поняття *конституційної відповідальності*) та закріплено деякі юридичні ознаки, принципи, функції, особливості суб'єктно-об'єктного складу, що розкривають її сутність і зміст як виду юридичної відповідальності, призначення у суспільстві та державі, а також місце у системі охорони Конституції та конституційного ладу.

З іншого боку, слід звернути увагу на надто ускладнену процедуру імпічменту, яка фактично унеможлиблює реалізацію відповідної форми конституційно-правової відповідальності на практиці. Процедурно-процесуальна складова цього Закону, як і багатьох інших законодавчих актів, у яких закріплюються відносини конституційно-правової відповідальності, є суттєвою вадою вітчизняного конституційного законодавства. Адже функціональність та ефективність конституційно-правової відповідальності в цілому, так і такого суб'єкта конституційного права як Президент, залежить не лише від правильного розуміння її сутнісних та змістових характеристик, а й насамперед якості процедурно-процесуального забезпечення її застосування.

Безумовно, імпічмент – це складна конституційна процедура. Але, це лише та процедура, яка може бути реалізована на практиці. Саме за таких умов можна говорити про адекватність та реальність застосування санкцій конституційно-правової відповідальності, у тому числі й імпічменту, а через це – створити політико-правові передумови для формування дієвої системи стримувань і противаг та відповідального правління, здатного мінімізувати порушення Конституції, гарантувати змінюваність та наступність публічної влади, забезпечити демократизм конституційних інститутів та процесів. У протилежному випадку імпічмент стає не реальним, а абсолютно формальним конституційним інститутом, набуваючи рис фасадної демократії, а конституційно-правова відповідальність в цілому – фантомною субстанцією та малоефективним інструментом конституційного правозахисту.

Література:

1. Загальна теорія права: Підручник. За заг. ред. М. І. Козюбри. Київ: Ваїте, 2015. 392 с.
2. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення положень частин другої, третьої статті 124 Конституції України (справа щодо підвідомчості актів про призначення або звільнення посадових осіб) від 7 травня 2002 року № 8-рп/2002. *Офіційний веб-сайт Конституційного Суду України*. URL: <http://www.ccu.gov.ua/docs/457>
3. Ухвала Конституційного Суду України про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням Генеральної прокуратури України щодо офіційного тлумачення положень пункту 25 частини першої статті 85, частини першої статті 122 Конституції України від 15 листопада 2006 року № 12-у/2006. *Офіційний веб-сайт Конституційного Суду України*. URL: <http://www.ccu.gov.ua/docs/1129>
4. Закон України «Про особливу процедуру усунення Президента України з поста (імпічмент)» від 10 вересня 2019 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2019. № 40. ст. 212
5. Стариков Ю. Н. Конституционная ответственность: новый взгляд, необходимость дискуссии, поиск материальных оснований и особой процессуально-правовой формы ее применения (Рецензия на книгу: Серков П. П. Конституционная ответственность в Российской Федерации: современная теория и практика: монография. М.: Норма, 2014. 464 с.). *Вестник Воронежского государственного университета*. Серия: Право. 2015. № 3. С. 307–319.
6. Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Конституційний Суд України» (щодо спрощеної процедури імпічменту Президента України)» №3691 від 02.02.2009р. *Сайт Верховної Ради України*. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=34307
7. Проект Закону України «Про порядок імпічменту Президента України» № 9066 від 23.08.2011 р. *Сайт Верховної Ради України*. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=41011.
8. Проект Закону «Про порядок імпічменту Президента України» № 2220 від 07.02.2013 р. *Сайт Верховної Ради України*. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=45683
9. Проект Закону «Про імпічмент Президента України» №4171 від 21.02.2014 р. *Сайт Верховної Ради України*. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=49827
10. Проект Закону України «Про порядок імпічменту Президента України» № 1097 від 28.11.2014. *Сайт Верховної Ради України*. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52516

11.Проект Закону України «Про спеціальну тимчасову слідчу комісію Верховної Ради України з розслідування справи про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту» № 2278 від 03.03.2015. *Сайт Верховної Ради України*. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54245



Баюк Микола Іванович,

*доцент кафедри публічного управління та адміністрування
Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова,
кандидат наук з державного управління*

АКТУАЛЬНІСТЬ ВПОРЯДКУВАННЯ ПРОБЛЕМ ПРОВЕДЕННЯ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Формування реального місцевого самоврядування, яке б базувалося на принципах Європейської хартії місцевого самоврядування – одне з найбільш важливих та складних завдань розбудови України, як демократичної держави, формування на нових засадах системи публічного управління в державі. Без реформування місцевого самоврядування, успішного здійснення процесів децентралізації неможливо подолати негативні процеси в соціально-економічному та культурному розвитку територіальних громад і регіонів, забезпечити суттєве підвищення рівня та якості життя більшої частини громадян України. Лише зміна парадигми управління державою, послідовне проведення реформування та становлення нової системи місцевого самоврядування, нової територіальної організації влади України сприятиме побудові публічної влади на засадах демократії.

Вирішення проблем становлення та розвитку місцевого самоврядування в сучасних умовах із врахуванні вітчизняного та зарубіжного досвіду стали предметом дослідження та вироблення конструктивних пропозицій у роботах В.Кампо, В.Куйбіди, В.Кравченка, М.Пітцика, В.Борденюка, В.Вакуленка, М.Пухтинського, А.Ткачука, П.Біленчука, В.Негоди та інших.

За усі роки становлення українського самоврядування науковці та практики називають його дві основні проблеми: нечіткість формування повноважень та відсутність достатнього фінансування.

Актуальним сьогодні є також відставання від потреб відповідного нормативно-правового забезпечення процесів розвитку місцевого самоврядування на рівні внесення змін до Конституції України (розділ XII), прийняття нових законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації» тощо.

Зі старту українського самоврядування воно було недосконалим, але сьогодні його проблеми суттєво загострились, бо Україна взяла курс на докорінну зміну суспільного устрою. Щоб зрозуміти систему самоврядування, його варто розглядати комплексно з іншими регуляторними суспільними елементами. Там, де зустрічаються місцеве самоврядування та місцева державна влада виникають суперечності, що втілені в у нормативно-правових актах.

Якщо порівняти ЗУ «Про місцеві державні адміністрації» та «Про місцеве самоврядування в Україні» [1, 2], виникає таке явище як конкуренція компетентності, яке означає що на врегулювання одних і тих же відносин претендують кілька структурних органів, протилежних по змісту їх призначення». Часто відбувається так, що питання, які мають вирішуватись тільки органами місцевого самоврядування, віддаються під компетенцію державної адміністрації. А ось самоврядуванню за допомогою безлічі норм, інструкцій, постанов виконавчої влади нав'язуються ресурсозатратні та неприбуткові об'єкти та зобов'язання, що їх потрібно утримувати, при цьому без належної фінансової та матеріальної бази. [3, с.234].

Аналогічна ситуація склалась і з розподілом природних ресурсів. Ефективне використання природних ресурсів знаходиться у компетенції виконавчих органів сільських, селищних та міських рад. Трішки інше формулювання має і «земельна компетенція» місцевих адміністрацій «... використання землі, природних ресурсів, охорона довкілля». Тобто, така собі конкуренція компетенції є неабиякою нішою для спекулювання. І це є важливою проблемою.

Ще однією проблематичною ланкою місцевого самоврядування є економічне становище, що побудоване на цьому ж законодавстві, а саме про джерела фінансування, витрати та ступінь їх розмірності. Бюджетний кодекс України та ключовий закон про місцеве самоврядування вказує, що основними надходженнями до місцевих бюджетів є податки, трансферти та доходи з власних джерел. А надходження ці формуються наступним чином: відповідно до статті 60 ч. 1 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» [1] територіальним громадам сіл, селищ, міст, районів у містах належить право комунальної власності на рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, землю, природні ресурси, підприємства, установи та організації, в тому числі банки, страхові товариства, а також пенсійні фонди, частку в майні підприємств, житловий фонд, нежитлові приміщення, заклади культури, освіти, спорту, охорони здоров'я, науки, соціального обслуговування та інше майно і майнові права, рухомі та нерухомі об'єкти, визначені згідно закону як об'єкти права комунальної власності, а також кошти, отримані від їх відчуження. Звичайно банки, торгові організації і тому подібне можуть приносити непоганий прибуток, але тільки за умови вигідних економічних

особливостей місцевості, ринкових умов та інших сприятливих чинників. Та зазвичай ряд факторів не дозволяють наповнити валову частину місцевого бюджету. Наприклад, не всі регіони мають розвинені ринки нерухомості, трудові ринки чи багаті природні ресурси. А низька платоспроможність жителів громад, тобто споживчий ринок не стимулює підприємницьку діяльність. Це є ще однією проблемою місцевого самоврядування, оскільки розвинені та прибуткові підприємства є основою наповнення бюджетів громад, які мають бути створені після процесу децентралізації. І ця система місцевого самоврядування потребує реформування.

Складні непрозорі схеми поділу фінансових ресурсів є показником загальнодержавної політики централізації. Тобто, прибуткові сфери віддаються під крило центральної державної влади, а на місцеве самоврядування покладається «тягар» підтримання соціальної сфери, яка, зрозуміло що є неприбутковою. При цьому самоврядування зазвичай має недостатність фінансування цієї сфери, що незворотно веде до застою та погіршення освіти, культури та охорони здоров'я не тільки на регіональному рівні, але і на державному загалом [4, с.12].

Делегування повноважень — це тимчасова передача повноважень чи функцій зі збереженням права у делегуючого суб'єкта на повернення до власного виконання. Разом з тим суб'єкт має право контролювати стан виконання делегованих повноважень та функцій, наслідки виконання. Також може здійснювати фінансування реалізації предмету делегування чи передавати необхідні для цього ресурси чи об'єкти.

Право делегування для органів місцевого самоврядування закріплене на законодавчому рівні, а саме стаття 44 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» [1]. Також Конституція України передбачає статтею 143 можливість надання органам самоврядування повноважень органів виконавчої влади. Місцеве самоврядування з питань здійснення повноважень виконавчої влади за цим законом підконтрольне відповідним органам тієї ж виконавчої влади. Тут варто розглянути, наскільки властива природі місцевого самоврядування передача державній владі, а саме районним та обласним радам, повноважень вирішення питань та проблем місцевого рівня. Сьогодні процес делегування повноважень від виконавчої влади до місцевого самоврядування потребує удосконалення. Рішення про делегування має вигляд закону, а дотримання норм закону є загальнообов'язковим, і його невиконання не можна виправдати навіть таким фактором, що виконання суперечить інтересам суб'єктів місцевого самоврядування, а саме територіальних громад. Цим самим порушується принцип законності [5, с.81]. Цей порядок делегування позбавляє сенсу суті добровільності: хоч передача повноважень здійснюється на підставі рішень місцевих рад, та державні виконавчі органи все рівно мають повний контроль над ситуацією. Таке делегування не відповідає не тільки

природі самоврядування, але і такого немає у прогресивній міжнародній практиці. Фахівці, що компетентні у питаннях місцевого самоврядування майже одногосно погоджуються, що інститут делегування віджив своє, і створює більше проблем ніж вирішує [5, с.82].

Отож, до проблемних питань місцевого самоврядування, що потребують нагального вирішення варто віднести такі:

- утвердження організаційно-правової, матеріально-фінансової основи для повноцінної діяльності органів місцевого самоврядування, що здатні забезпечити належну якість та доступність публічних послуг;

- забезпечення наявності гідних матеріальних, організаційних та фінансових умов для здійснення місцевим самоврядуванням власних та делегованих повноважень;

- чітке розмежування повноважень органів місцевого самоврядування і органів виконавчої влади за принципом субсидіарності на різних рівнях адміністративно-територіального устрою;

- запровадження механізму державного контролю щодо дотримання у діяльності органів місцевого самоврядування засад Конституції та законів України.

Головна проблема при проведенні реформ полягає не в тому, щоб зробити вибір між децентралізацією і централізацією, а в тому, щоб встановити потрібний і доцільний баланс між ними, який адекватно відповідав би реальним соціально-економічним та політичним умовам конкретної країни.

Література:

1. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>
2. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 року № 586-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>
3. Гройсман В.Б. Основні напрями та технології децентралізації влади. *Теорія та практика державного управління*. К. 2015. Вип.2. С.232-237.
4. Астапова Т.О. Адаптація зарубіжного досвіду реформування діяльності органів місцевого самоврядування / Харківський регіональний інститут державного управління НАДУ при Президентові України. Х. 2020. 20 с.
5. Децентралізація публічної влади – досвід європейських країн та перспективи України / О.М.Бориславська, І.Б.Заверуха, А.М.Школик. К. 2012. 157 с.





Бедрій Руслан Богданович,

*доцент кафедри конституційного права
Львівського національного університету імені Івана Франка,
кандидат юридичних наук, доцент*

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПЕРЕДАЧІ ОБ'ЄКТІВ СПІЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД РАЙОНУ ДО КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

В Україні триває реформа децентралізації публічної влади, метою якої є підвищення спроможності територіальних громад шляхом передачі на місцевий рівень повноважень та матеріально-фінансових ресурсів.

У цьому контексті варто нагадати, що 5 грудня 2019 р. був прийнятий і 20 грудня 2019 р. набув чинності Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» щодо спрощення процедури затвердження перспективних планів формування територій громад Автономної Республіки Крим, областей [1]. Цим Законом право затвердження перспективних планів було надано виключно Кабінету Міністрів України (далі – КМУ) без попереднього схвалення обласними радами.

Крім того, 16 квітня 2020 р. Верховна Рада України (далі – ВРУ) прийняла Закон «Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад» № 562-IX, згідно якого, до прийняття закону про адміністративно-територіальний устрій України, КМУ уповноважений визначати адміністративні центри та території громад, а також подавати до ВРУ проекти законодавчих актів про утворення та ліквідацію районів.

Керуючись приписами зазначених законодавчих актів КМУ 27 травня 2020 р. завершив затвердження перспективних планів усіх 24 областей України, на основі яких 12 червня 2020 р. на позачерговому засіданні уряду були схвалені 24 розпорядження щодо визначення адміністративних центрів та територій територіальних громад по кожній області.

Після цього ВРУ 17 липня 2020 року прийняла Постанову №3650 «Про утворення та ліквідацію районів», згідно якої в Україні утворено 136 нових районів, та ліквідовано 490 колишніх [3]

Згідно Моніторингу реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади (станом на 10 лютого 2021 р.), в Україні утворено 1470 територіальних громад. Із них – 410 міських, 433 селищних та 627 сільських. У зазначених ОТГ налічується 443 міста, 1960 селищ та 26 261 село [4].

Проте, практика засвідчує, що об'єднання територіальних громад в умовах складної економічної ситуації в країні автоматично не зробить їх

спроможними та самодостатніми. Для успішного соціально-економічного розвитку громад необхідним є належне правове та матеріальне забезпечення їх функціонування.

Характерною складовою реформи децентралізації влади в Україні є перерозподіл ресурсів та повноважень. Відповідно до національного законодавства, районні ради повинні передати майно спільної власності територіальних громад сіл, селищ та міст тим об'єднаним територіальним громадам (далі – ОТГ), на території яких знаходиться це майно.

У цьому контексті важливою подією було прийняття Парламентом 17 листопада 2020 р. Закону України №1009-IX «Про внесення змін до деяких законів України щодо впорядкування окремих питань організації та діяльності органів місцевого самоврядування і районних державних адміністрацій» (Проект Закону №3651-Д) [5]. Цим Законом, зокрема, врегульовуються питання правонаступництва комунального та державного майна, бюджетних коштів, прав та зобов'язань. Також у Законі передбачена необхідність передачі окремих об'єктів спільної власності територіальних громад району, які знаходяться на території ОТГ, у комунальну власність цих територіальних громад (не пізніше 1 липня 2021 року), відповідно до розмежування видатків між бюджетами, встановлених Бюджетним кодексом України.

Варто нагадати, що 17 вересня 2020 року був прийнятий Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» щодо розмежування бюджетів районів та бюджетів територіальних громад (введений в дію – з 1 січня 2021 року) [6]. Даний Закон розмежовує доходи та видатки районних бюджетів та бюджетів територіальних громад, встановлює склад доходів і видатків бюджетів територіальних громад в обсягах, закріплених за бюджетами міст обласного значення та об'єднаних територіальних громад, а також закріплює рівні умови для сільських, селищних, міських територіальних громад у бюджетному забезпеченні. Таким чином, бюджети 1470 ОТГ перебувають на прямих міжбюджетних відносинах з державним бюджетом, а органи влади районного рівня не мають на них жодного адміністративного та фінансового впливу.

Крім того, парламентом України 15 грудня 2020 р. був прийнятий Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» [7], відповідно до приписів якого (п. 39 «Прикінцевих та перехідних положень»), районні ради здійснюють передачу із спільної власності територіальних громад сіл, селищ та міст у власність сільських, селищних, міських територіальних громад закладів та установ, які розташовані на їх території, згідно з розмежуванням видатків між бюджетами, що визначено Бюджетним кодексом України.

Відповідно до даних Моніторингу передачі об'єктів спільної власності територіальних громад району до комунальної власності територіальних

громад, станом на 12 лютого 2021 р., 97,7 % об'єктів комунальної власності районів перейшли у власність територіальних громад [8].

Серед лідерів були Житомирська, Чернівецька та Львівська області, де територіальні громади прийняли рішення про взяття на баланс 100 % об'єктів спільної власності територіальних громад районів. Хороші показники, також, мали наступні області: Тернопільська (99,8% об'єктів), Миколаївська (99,8% об'єктів), Волинська (99,7% об'єктів), Рівненська (98,5% об'єктів), Івано-Франківська (99,4% об'єктів), Сумська (99,4% об'єктів), Дніпропетровська (99,3% об'єктів), Черкаська (99,2% об'єктів), Запорізька (99,1% об'єктів), Харківська (99,1% об'єктів). Загалом, станом на 12 лютого 2021 р., в більшості областей України ОТГ прийняли рішення щодо взяття на свій баланс більше 95% об'єктів спільної комунальної власності з балансу районних рад. Аутсайдерами у цьому процесі стали Донецька (86,3% об'єктів) та Луганська (68,0% об'єктів) області.

Зокрема, на Львівщині, у Дрогобицькому районі, районна рада прийняла рішення про передачу, а територіальні громади про взяття на свій баланс 132 об'єктів комунальної власності, у Золочівському районі, відповідно, – 393 об'єктів, у Львівському районі – 137 об'єктів, у Самбірському районі – 164 об'єктів, у Червоноградському районі – 162 об'єктів, у Яворівському – 274 об'єктів та у Стрийському – 367 об'єктів [8].

Проте, як показує практика, існують непоодинокі випадки передачі районними радами уже ліквідованих районів об'єктів спільної комунальної власності територіальних громад без урахування законодавчих вимог та нового районного поділу.

В той же час, у Законі України №1009-IX від 17 листопада 2020 р. чітко зазначено, що передачу у комунальну власність територіальних громад усіх об'єктів спільної власності територіальних громад району, що знаходяться на території цих територіальних громад, зобов'язаний здійснити правонаступник районної ради району, ліквідованого Верховною Радою України, після припинення відповідних районних рад як юридичних осіб, але не пізніше 1 липня 2021 року.

При цьому, неприпустимим є поділ майна на частки між кількома власниками, оскільки спосіб та порядок визначення і виділення в натурі часток кожного із співвласників спільного майна законодавством не визначений.

Переконані, що раціональний та законодавчо обґрунтований підхід з боку районних рад до процесу передачі об'єктів спільної власності територіальних громад району до комунальної власності сільських, селищних, міських територіальних громад, на території яких розташовані ці об'єкти, сприятиме підсиленню спроможності та сталому соціально-економічному розвитку ОТГ.

Література:

1. Про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» щодо спрощення процедури затвердження перспективних планів формування територій громад Автономної Республіки Крим, областей: Закон України №348-IX від 05.12.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/348-20>.
2. Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад» від 16 квітня 2020 року № 562-IX. – URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/562-20>
3. Прийнято Постанову про утворення та ліквідацію районів URL: <https://www.rada.gov.ua/news/Novyny/196122.html>
4. Моніторинг реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади (станом на 10 лютого 2021 р.) URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/690/10.02.2021.pdf>
5. Про внесення змін до деяких законів України щодо впорядкування окремих питань організації та діяльності органів місцевого самоврядування і районних державних адміністрацій: Закон України від 17 листопада 2020 р. №1009-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1009-20#Text>
6. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України: Закон України від 17 вересня 2020 р. № 907-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/907-20#Text>
7. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України: Закон України від 15 грудня 2020 р. № 1081-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1081-20#Text>
8. Моніторинг передачі об'єктів спільної власності територіальних громад району до комунальної власності територіальних громад URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/attachment/document/768/>



Берцюх Мирослава Зіновіївна,

старший викладач кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова, магістр права

ЗАСОБИ ПРАВОВОГО ЗАХИСТУ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Правовий статус державних службовців складається з прав, обов'язків, юридичної відповідальності державних службовців, гарантій діяльності державних службовців. В юридичній науковій літературі є багато різних точок

зору щодо структури правового статусу публічних службовців. Наприклад, В. Васильківська зазначає, що викликає заперечення зарахування до статусу державного службовця захисту права доступу до державної служби та прав державного службовця, оскільки захист права на працю і своїх прав є характерним як для громадян, так й інших осіб, і в цьому немає ніяких особливостей [1, с. 180].

На думку Ю.П. Битяка, правовий статус державних службовців поєднує елементи інституту державної служби від вступу на державну службу до її завершення. Він являє собою сукупність правил проходження державної служби - прав, обов'язків, обмежень, заборон, гарантій, соціального захисту, відповідальності [2, с. 144]. Велика увага науковців приділяється саме правам і обов'язкам як елементам правового статусу державних службовців, проте не менш вагоме значення мають і засоби правового захисту державних службовців. Костюк В. та Воробйова І. серед основних вразливих особливостей, які характеризують правовий статус державного службовця, називають відсутність чітких та прозорих механізмів захисту прав та інтересів державних службовців, а серед основних тенденцій удосконалення законодавчого забезпечення правового статусу державного службовця визначають удосконалення механізмів правової охорони та захисту прав державних службовців [3, с. 135, 140].

Право на державну службу регламентоване ст. 19 Закону України «Про державну службу» [4]. Слід відзначити, що вказане право доцільно розглядати як суб'єктивне право особи. Скакун О.Ф. зазначає, що істотними елементами суб'єктивного права є такі правомочності: 1) правомочність на власні позитивні дії (правовикористання), інакше: право позитивної поведінки правомочного, тобто можливість чинити самим суб'єктом фактично і юридичне значущі дії; 2) правомочність на чужі дії (правовиконання), інакше: право вимагання відповідної поведінки від правозобов'язаної особи, тобто можливість зацікавленої особи жадати від зобов'язаного суб'єкта виконання покладених на нього обов'язків; 3) правомочність домагання (правозахист), інакше: право на захист, тобто можливість звертатися за підтримкою і захистом держави у разі порушення суб'єктивного права з боку правозобов'язаної особи. Це право приводить у дію апарат держави – примус, якщо інша сторона не виконує свої обов'язки (стягувати в примусовому порядку борг, відновлювати незаконно звільненого на роботі). Право-домагання є продовженням права-вимагання і найважливішою гарантією виконання певних обов'язків [5].

Крім того, треба звернути увагу, що ст. 7 Закону України «Про державну службу» серед основних прав державного службовця закріплює і право на участь у професійних спілках *з метою захисту своїх прав та інтересів*, і право на *оскарження в установленому законом порядку рішень*

про накладення дисциплінарного стягнення, звільнення з посади державної служби, а також висновку, що містить негативну оцінку за результатами оцінювання його службової діяльності, і право на захист від незаконного переслідування з боку державних органів та їх посадових осіб у разі повідомлення про факти порушення вимог цього Закону [4]. Тобто виникає питання, чи доцільно розглядати право на захист як окреме суб'єктивне право, чи воно є лише складовою (правомочністю) права на державну службу. Саме тому важливу роль в правовому статусі державних службовців відіграє саме можливість захищати свої права в судовому та позасудовому порядку, тобто засоби правового захисту державних службовців.

Стаття 11 чинного Закону України «Про державну службу» [4], на відміну від Закону–1993, передбачає механізм захисту державним службовцем свого права на державну службу у разі: а) порушення наданих йому прав. Йдеться, насамперед, про порушення основних прав державного службовця, передбачених ст. 7 чинного Закону; б) виникнення перешкод в реалізації таких прав (у цьому разі самі права державного службовця не порушуються, однак мають місце перешкоди щодо реалізації ним цих прав). Державний службовець має право звернутися з відповідною тільки письмовою скаргою до керівника державної служби в державному органі. При цьому, Закон чітко визначає: а) форму звернення – письмова; б) вид звернення – скарга; в) строк звернення – 30 днів з дня, коли стало відомо або повинно було стативідомо про порушення прав. Відповідно до Закону «Про звернення громадян» [6] скарга – це звернення з вимогою про поновлення прав і про захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових осіб. Адресатом скарги є керівник державної служби державного органу [7, с. 103].

Стаття 11 Закону України «Про державну службу» передбачає два види скарги, з якою державний службовець може звернутися до керівника державної служби державного органу у разі порушення його права на державну службу, зокрема скарга: а) з викладенням фактів порушення його прав або перешкод у їхній реалізації; б) з викладенням фактів порушення його прав або перешкод у їхній реалізації і вимогою утворення комісії для перевірки викладених у ній фактів. При цьому слід зазначити, що така вимога державного службовця є його правом (може вимагати), а не обов'язком [7, с. 104].

Відповідно до ч. 4 ст. 11 Закону України «Про державну службу» У разі неотримання в строк не пізніше 20 календарних днів з дня отримання скарги обґрунтованої відповіді на скаргу або незгоди з відповіддю керівника державної служби державний службовець може звернутися із відповідною скаргою до суду [4]. Щодо судового захисту прав державними службовцями, то відповідно до ч. 1 ст. 19 Кодексу адміністративного судочинства

України юрисдикція адміністративних судів поширюється на справи у публічно-правових спорах, зокрема: спорах з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби; спорах щодо оскарження рішень атестаційних, конкурсних, медико-соціальних експертних комісій та інших подібних органів, рішення яких є обов'язковими для органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших осіб; спорах щодо формування складу державних органів, органів місцевого самоврядування, обрання, призначення, звільнення їх посадових осіб [8]. При цьому Кодекс адміністративного судочинства України до справ незначної складності відносить справи щодо прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби, окрім справ, в яких позивачами є службові особи, які у значенні Закону України «Про запобігання корупції» займають відповідальне та особливо відповідальне становище (п. 1 ч. 6 ст. 12); встановлює місячний строк для звернення до суду у справах щодо прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби (ч. 5 ст. 122); у Главі 10 «Розгляд справ за правилами спрощеного позовного провадження» визначає особливості розгляду адміністративних справ щодо прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби [8]. Також Закон України «Про державну службу» визначає гарантії прав державних службовців під час застосування дисциплінарного стягнення, а згідно з ч. 1 ст. 78 рішення про накладення дисциплінарного стягнення може бути оскаржено державними службовцями до суду. При цьому скарга подається протягом 10 календарних днів після одержання державним службовцем копії наказу (розпорядження) про накладення дисциплінарного стягнення [4].

Як слушно вказує Черняхович І.Е., з метою поширення на особу, що проходить службу за контрактом та виконує завдання держави гарантій, передбачених законодавством про державну службу, зокрема права на судовий захист права на державну службу, доцільно доповнити частиною 8 статті 11 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII [4], виклавши її в наступній редакції: «Заявник, в тому числі особа, яка працює за контрактом, має право оскаржити рішення, дії чи бездіяльність державних органів та їх посадових осіб, що перешкоджають реалізації прав, наданих йому цим Законом, до суду» [9, с. 62].

Отже, можна виділити такі **засоби правового захисту державних службовців**, передбачені Законом України «Про державну службу»:

1) захист права на державну службу шляхом подання скарги керівнику державної служби скаргу із зазначенням фактів порушення його прав або перешкод у їх реалізації;

2) право на оскарження в установленому законом порядку рішень про накладення дисциплінарного стягнення, звільнення з посади державної

служби, а також висновку, що містить негативну оцінку за результатами оцінювання його службової діяльності;

3) оскарження кандидатом, якого не визначено переможцем конкурсу, рішення Комісії з питань вищого корпусу державної служби або конкурсної комісії до суду з підстав порушення умов або порядку проведення конкурсу, що могло істотно вплинути на його результати;

4) оскарження державним службовцем рішення про накладення дисциплінарного стягнення до суду;

5) розгляд адміністративними судами спорів з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України.

Література:

1. Васильківська В. Правовий статус державного службовця: сутнісно-структурний пошук. Юридичний вісник. 2016. № 1. С. 180-187. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/urid_2016_1_31
2. Битяк ЮП. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади : монографія. Х. : Право, 2005. 304 с.
3. Костюк В., Воробйова І. Засади правового статусу державного службовця: науково-теоретичний аспект. Публічне право. 2018. № 1 (29). С. 134-142.
4. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>
5. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : підруч. / пер. з рос. Х. : Консум, 2001. 656 с. URL: <http://politics.ellib.org.ua/pages-cat-51.html>
6. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-вр>
7. Біла-Тіунова Л.Р. Державна служба України. Загальна частина : навчальний посібник. 2020. 511 с.
8. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>
9. Черняхівич І.Е. Структура публічно-правового спору у сфері державно-службових відносин як предмет адміністративного судочинства. *Реформування правової системи держави*. Матеріали науково-практичної конференції (м. Харків, 28-29 червня 2019 р.). Херсон : Видавництво «Молодий вчений», 2019. С. 59-62.





Біленчук Петро Дмитрович,

*професор кафедри кримінального права і процесу юридичного факультету
Національного авіаційного університету,
кандидат юридичних наук, доцент*

Малій Микола Іванович,

директор юридичної компанії ТОВ «АЮР-КОНСАЛТИНГ», м. Київ

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗДІЙСНЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ОРГАНАМИ ПРОКУРАТУРИ ПО ЗАБЕЗПЕЧЕННЮ ЗАХИСТУ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ

Світова спільнота на світанку третього тисячоліття остаточно вступила в еру нового інноваційного цивілізаційного розвитку «Четвертої промислової революції», «Індустрії 4.0» та «Сонячного суспільства знань» [1, с. 9; 2, с. 13; 3, с.17; 4, с. 12-13]. Такий розвиток цивілізації створює реальні передумови для формування новітніх підходів розробки концептуальних засад конституційно-правового статусу прокуратури України. В ст.1 Конституції України чітко зазначено, що «Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава» [5, с.4]. А це значить, що побудова правової держави потребує насамперед реалізації засад верховенства права, коли діяльність власне держави та її органів регламентована Конституцією України, законами, іншими нормативно-правовими актами держави, а основним напрямом такої діяльності є забезпечення конституційних прав і свобод людини та громадянина [6, с. 9]. Це обумовлено тим, що згідно ст.3 Конституції України «Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави» [7, с.4].

Таким чином особливе місце серед завдань судової і правоохоронної діяльності посідає захист конституційних прав і свобод людини, її життя, здоров'я, честі, гідності, недоторканості та безпеки.

Відомо, що правоохоронна діяльність в Україні здійснюється уповноваженими органами державної влади, яка детально регламентована чинним українським законодавством.

Одним із важливих органів держави, діяльність якого спрямована на забезпечення принципу верховенства права в суспільстві є прокуратура.

Водночас слід зазначити, що світова спільнота не знає єдино визначених стандартів до регламентації даних питань на конституційному рівні щодо

побудови й діяльності прокуратури. Про це свідчить узагальнений досвід організації та діяльності прокуратури в двадцятидев'яти країнах Європи, який здійснив Л.Р. Грицаєнко [8].

Історія свідчить, що ще в часи Римської імперії з'являється термін «прокогос» - піклуюся, забезпечую.

Тому очевидно, що виходячи з історичних витоків сучасне дослідження концептуальних засад конституційно-правового статусу прокуратури України неможливе поза контекстом соціально-політичних умов її функціонування, наявних національних традицій, особливостей правової культури українського народу тощо [9, с. 9].

Конституція України містить декілька норм, що регламентують місце прокуратури у системі органів державної влади і визначають концептуальні правові основи організації та діяльності органів прокуратури (ч.2 ст.19; п.14 ст.92; п.25 ст.85; п.11 ст.106; ст.131; ст.1311 Конституції України) [10].

Відповідно до ст.1311 в Україні діє прокуратура, яка здійснює: 1) підтримання публічного обвинувачення в суді; 2) організацію і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку; 3) представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом [11].

Отже Основний закон держави чітко визначає, що конституційно-правовими засадами прокурорської діяльності є захист конституційних прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства і держави, що охоплює різні прояви діяльності в межах покладених на прокуратуру функцій щодо: 1) сприяння у реалізації таких прав, свобод та інтересів; 2) недопущення їх порушень шляхом попередження останніх та нагляду за дотриманням таких прав, свобод та інтересів з боку інших уповноважених органів; 3) відновлення прав та інтересів, порушених неправомірними діями; 4) притягнення до відповідальності винних у порушенні прав, свобод та інтересів.

Виходячи з даних засадничих положень загальними завданнями прокурорської діяльності, які виконуються всіма прокурорами при здійсненні усіх покладених на прокуратуру функцій є такі – це захист: прав і свобод людини; загальних інтересів суспільства; загальних інтересів держави.

Відповідно галузевими (спеціальними) завданнями, які реалізуються при виконанні окремих функцій прокуратури є наступні: завдання прокурора щодо забезпечення у судовому процесі, по-перше, підтримання публічного обвинувачення і, по-друге, представництва інтересів держави у суді; завдання діяльності прокурора щодо забезпечення у кримінальному провадженні, по-перше, процесуального керівництва і, по-друге, організації досудового розслідування тощо; завдання прокурора щодо нагляду за

додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

Слід зазначити, що конституційно-правові засади організації та діяльності прокуратури України здійснюються на таких загальних базових положеннях: верховенства права та гуманізму; законності, справедливості, неупередженості та об'єктивності; територіальності; презумпції невинуватості; незалежності; політичної нейтральності; недопустимості незаконного втручання прокуратури в діяльність органів законодавчої, виконавчої та судової влади; поваги до незалежності суддів; прозорості діяльності прокуратури; неухильного дотримання вимог професійної етики та поведінки.

З огляду на проаналізовану сутність і зміст розглянутих концептуальних засад конституційно-правового статусу прокуратури України, можна зазначити, що пріоритетним завданням прокуратури України є захист конституційних прав і свобод та законних інтересів громадян та інтересів держави [12, с. 128].

А це значить, що такі конституційно-правові засади організації та діяльності прокуратури України сприятимуть розвитку у кожного українця насади творення задля формування у родині, суспільстві і державі щастя, радості, здоров'я (довголіття), заможності, добробуту, багатства й зиску [13, с.15, 29, 56] .

Література:

1. Біленчук П.Д. Е-суспільство: цифрове майбутнє України. Монографія. / П.Д. Біленчук, О.Л. Кобилянський, М.І. Малій, та ін.; за заг ред. П.Д. Біленчука.-2-ге вид. переробл. -Київ: УкрДГРІ, 2019. 292 с.
2. Біленчук П.Д. Електронна цивілізація: інноваційне майбутнє України: монографія. / П.Д. Біленчук, М.М. Близнюк, О.Л. Кобилянський, М.І. Малій, Ю.О. Пілюков, О.В. Соболев, за заг. Ред. П.Д. Біленчука К.: УкрДГРІ, 2018. 284 с.
3. Біленчук П.Д. Конвергенція сонячного суспільства знань: креативна освіта і цивілізаційний розвиток. Монографія / П.Д. Біленчук, Я.О. Береський, О.Л. Кобилянський, М.І. Малій, Р.В. Перелигіна; за заг.ред. П.Д. Біленчука. К.:УкрДГРІ, 2019. 416с.
4. Соснін О. Ідеологія суспільства знань: нові завдання освіти і науки. *Юридичний Вісник України*. 2017. №17. С.12-13.
5. Конституція України. Київ: Юрінком,1996. 80 с.
6. Судові та правоохоронні органи України: Навч. посібник/Біленчук П.Д. та ін.; за ред. П.Д. Біленчука. Київ, 2011. 328с.
7. Офіційний веб-сайт Офісу Генерального прокурора. URL: https://www.gp.gov.ua/ua/konstitution_zakoni_ukraine.html

8. Грицаєнко Л.Р. Прокуратура в країнах Європи: Навч. посібник. Київ: БІНОВАТОР, 2006. 400с.
9. Грицаєнко Л.Р. Конституційно-правовий статус прокуратури України: Підручник. Київ: БІНОВАТОР, 2007. 544 с.
10. Конституція України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/constitution>
11. Конституція України : офіц. вид. / Верховна Рада України. К.: Алерта, 2019. 112 с.
12. Організація судових та правоохоронних органів: навч. посібник; відпов. Ред. О.О. Овсяннікова, І.В. Юревич. Харків: Право, 2017. 238с.
13. ЕЛЕКТРОННЕ СУСПІЛЬСТВО, ЕЛЕКТРОННЕ ПРАВО, КІБЕРБЕЗ-ПЕКА: стратегія розвитку інноваційної ери. Монографія / П.Д. Біленчук, О.Л. Кобилянський, М.І. Малій, Р.В. Перелигіна, Т.Ю. Тарасевич [та ін.]. За заг. ред. П.Д. Біленчука і Т.Ю. Тарасевич. К.: УкрДГПІ, 2020. 399 с.



Білецька Тетяна Вікторівна,

*доцент кафедри психології, педагогіки та соціально-економічних дисциплін
Національної академії Державної прикордонної служби України
імені Богдана Хмельницького, кандидат соціологічних наук, доцент*

ІНСТРУМЕНТИ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ: СВІТОВІ ТА ВІТЧИЗНЯНІ ПРАКТИКИ

Сучасні політичні процеси в демократичних суспільствах, які відбуваються в світі, а особливо в Україні в останні десятиліття спонукають по новому поглянути на формування публічної влади в сучасному світі і особливо механізмів її функціонування в умовах демократії.

Процес посилення ролі публічної влади детермінується небувалим до цього розвитком інформаційно-комунікативних технологій, що активно проникають у політичну сферу суспільного життя. Одночасно тенденції зростання значущості публічної влади спонукають до розвитку та раціоналізації її комунікативних інструментів і каналів. Сьогодні все більше набувають значення відкриті громадські процеси, особливо такі тенденції виявляються у впливових міжнародних організаціях, зокрема: ООН, Європейської Комісії, Ради Європи, Організації економічного співробітництва та розвитку та інш.

В умовах сучасних демократичних процесів виникає необхідність саме в «публічності» і відкритості політики. При цьому виникає третій її суб'єкт – активна громадськість, яка формує цілі та ідеали соціально-політичного життя, бере активну участь в політичних процесах [1, с. 127].

Громадськість виступає горизонтальним актором (рівноправним) по відношенню до державної влади. Саме наявність і розвиток горизонтальної складової детермінує державну урядову політику у формат публічної. Остання має формуватися як самостійний вид політики з урахуванням її суб'єктів, до яких відносяться громадяни, які здійснюють своє право голосу; держава в особі Парламенту, Президента, Кабінету Міністрів, Міністерства юстиції, Національного Банку, Конституційного Суду, Верховного Суду, Генеральної прокуратури; політичні партії та громадські організації, які беруть участь у формуванні в здійсненні правової політики шляхом висловлення думки певної категорії громадян з приводу конкретних політико-правових проблем, доводячи її до відома людей та органів державної влади; засоби масової інформації, що здійснюють вплив на процеси формування та реалізації правової політики шляхом поширення в державі різноманітної інформації, ідей і пропозицій щодо вдосконалення механізму прийняття правових рішень.

Все сказане вище дозволяє систематизувати чинники визначення ефективності публічної влади:

- цілеспрямованість значною мірою визначає весь процес здійснення публічної влади;
- реалізація її належного формування пов'язана з удосконаленням суспільних відносин, з правовим, економічним і соціальним розвитком;
- ефективність публічної влади визначається оцінкою соціально-політичної корисності, досягнутої завдяки її результатам. При цьому, досягнення останніх не може бути виправдане будь-якими засобами, крім правових;
- подальший розвиток публічної влади повинен здійснюватися шляхом підвищення якості вже діючих норм, посилення їх соціального впливу;
- посилення ефективності механізму здійснення публічної влади сприяє узгодженій роботі всієї публічно-правової та політичної системи;
- існування належного рівня правової свідомості у громадян і посадових осіб, формування у всіх членів суспільства високої юридичної культури, соціально-правової активності, почуття поваги до закону - все це покликане зміцнювати зв'язки правової політики з людським фактором, з реальною поведінкою людей [2, с.118].

Механізми, чи інструменти публічної влади – це специфічні засоби, за допомогою яких політика реагує на проблему, впроваджується в життєвий світ, і тому їх слід аналізувати як один з головних чинників вироблення та впровадження ефективної політики функціонування системи. Адже специфічною рисою сфери політики є те, що проблеми й цілі її відносно стали та й загальнозрозумілі, а знаряддя й механізми впровадження – не чітко визначені.

Відмінності між цілями й інструментами умовні, оскільки їх неможливо чітко виокремити чи розмежувати. Причиною є безпосередня

зацікавленість окремих громадян у впровадженні відповідного напряму політики. Виокремлюючи такі інструменти, як податки, регулювання, реклама, бюджетні видатки тощо, маємо на увазі, що всі вони спираються на державні повноваження та владу. Але законність як інструмент публічної влади – це етичне поняття, що відображає суспільні уявлення про правильне й неправильне та силу (міру) примусу з боку влади щодо ефективного її впровадження.

Американські дослідники (К. Петон, Д. Савіцкі, П.Гай) практично не виокремлюють інструменти публічної влади, а пропонують схематичну класифікацію (загальну стратегію), що містить монетарні й немонетарні інструменти, які можуть застосовуватися безпосередньо чи опосередковано.

На противагу цьому, канадські дослідники (Л. Пал, П.Браун, М. Говлет й М. Рамеш, К. Вудсайд і В. Дан та інші) зосереджуються на визначенні переліку та класифікації інструментів, які має (обирає) уряд для здійснення відповідного курсу політики. Адже вибір інструментів політики й управління зі своєї рідної шкали «низький-високий ступінь примусу» і є однією з визначальних ознак класифікаційного підходу до аналізу публічної влади. Однак під час розробки класифікаційних моделей виникають труднощі: будь-яка політика є регуляторною і спрямована на зміну поведінки особи (групи), що пов'язано з видатками. Все це досить проблематично і складно з точки зору ефективного використання та конфліктності.

Дослідники розрізняють чотири види основних інструментів:

- інформаційний (збирання, зберігання, надання інформації із застереженнями й консультуванням);
- фінансовий (економічні важелі впливу);
- владний (влада, повноваження, здатність держави забороняти і дозволяти);
- структурний (використання власних організаційних засобів втілення політики в життя).

Шкала застосування інструментів досить рухлива, і тому вибір того чи іншого є досить складним процесом (враховуючи тенденцію останніх років стосовно схильності урядів до заходів, пов'язаних з примусом) [3, с. 210]. Проте цей напрям досить часто призводить до патерналістських дій з боку держави та суспільних невдоволень. До того ж, як свідчить аналіз основних напрямів публічної влади, в світі існують альтернативи потужному втручання держави через витрати, регулювання чи безпосереднє забезпечення товарами й послугами.

Загальною характеристикою альтернативних поставок і послуг є скорочення державної присутності (для України – це поступова відмова від патерналістських суспільних тенденцій). Приватизація, збільшення приватного сектора – все це актуально для українського суспільства на даному етапі розвитку, тому застосування цього інструменту значно поширюється

(про що свідчать приватизаційні аукціони та плани роздержавлення тощо).

Відкриття державних, приватних або змішаних підприємств також є інструментом публічної влади. З погляду раціональності зазначимо, що змішане підприємство завжди буде ефективнішим і означає використання ресурсів приватного сектору для забезпечення потреб державного і загалом для забезпечення товарів і послуг та взаємної вигоди, з одночасним залишенням за урядом влади й відповідальності.

Адміністративні методи як інструменти публічної влади мають також широке застосування. Вектор до зменшення сфери їх використання (наприклад, силових методів у чистому вигляді) не стосується, зокрема, екологічних проблем, захисту довкілля, громадського порядку тощо. Тому однозначно констатувати зменшення чи збільшення використання тих чи інших інструментів публічної політики в суспільстві ми не можемо.

Основним завданням найефективнішого управління є вибір зі значної кількості інструментів, якими регулюються різні сфери суспільної життєдіяльності, найоптимальнішого засобу в найоптимальніший час, з урахуванням суспільних традицій і звичаїв та соціально-політичної ситуації і з найвищим коефіцієнтом віддачі від впровадження публічної політики для громадян.

Своєрідним інструментом процесу державного управління є закон, норма, правило. Існує декілька аспектів використання законів, норм, правил як інструментів публічної влади. Передусім закони, норми, правила використовуються як права з точки зору врядування і є важливим продуктом діяльності державної влади, оскільки вони зазвичай фундаментальні та визначальні (Конституція, Декларація прав людини та інші правові акти), хоча дуже багато сфер ще законодавчо не врегульовані. По-друге, закони, норми, правила добре регулюють економічні та соціальні питання суспільного життя.

Проте сфера впливу державного регулювання має певні межі, масштаб регулювання шляхом державно-політичних рішень звужений. Інколи він має чітко спрямований індивідуальний характер, що, у свою чергу, сприяє підвищенню ефективності (наприклад, коли вартість урядового втручання менша, ніж ціна продукції, виробленої завдяки цьому втручання, а отже, й дешевша за податкову компенсацію неврегульованої сфери).

По-третє, тягар закону, а також пов'язані з ним норми, правила можуть бути корисними (вигідними) для самих громадян. Це справедливо щодо норм оподаткування (коли прозорість податкової політики наочно демонструє результати використання коштів від оподаткування). Хоча деякі сфери процесу врядування і потребують офіційного (легального) закріплення та контролю, але без усвідомлення переваг від законодавчо-нормативного регулювання не варто розраховувати на ефективні результати втілення державно-політичного рішення.

Ще одним інструментом може виступати обслуговування або надання послуг. Варто зазначити, що для глибшого розуміння сенсу і значення такого інструменту варто відмовитись від традиційного підходу до управління публічної влади як до адміністративно-командної діяльності, адже влада надає населенню велику кількість послуг (соціальні, публічні, державні тощо) – це і захист громадян і освіта і навіть рекреаційна діяльність. Найяскравіше це виявляється в освіті: підготовка фахівців із потрібних спеціальностей, підвищення кваліфікації і перепідготовка з метою забезпечення зайнятості та зменшення безробіття.

Як бачимо, для впровадження публічної влади в життя ми маємо значну кількість інструментів. Ефект від їх застосування переважно залежить від вдалого вибору диспозиції й домінуючого інструменту, а також визначається іншими чинниками, які впливають на суспільство, оптимального часу для застосування та врахування очікуваних вигід для громадян та держави.

Література:

1. Нагорянський Є. А. Публічна політика у демократичних суспільствах. *Гуманітарні студії. Зб. наук. праць*. К.: ВПЦ «Київський університет», 2014. Вип. 22. С. 120-128.
2. Бакуменко В. Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики: Моногр. К.: Вид-во УАДУ, 2000. 328 с.
3. Пал Л.А. Аналіз державної політики [пер. з англ. І.Дзюби.]. К.: Основи, 1999. 422 с.
4. Аналіз і пілотаж публічної політики / П. Кньопфель, К. Ларю, Ф. Варон, Н. Малишева; [пер з фр. І.С. Микитин]; Вищ. ін-т публ. упр. Швейцарії. К.: Алерта, 2010. 424 с.
5. Браун П. Посібник з аналізу державної політики; [Пер.з англ.]. К.: Основи, 2000. 243 с.



Бойко Ірина Володимирівна,

доцентка кафедри адміністративного права

Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого,

кандидатка юридичних наук

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАДАННЯ ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕДУРНИЙ АСПЕКТ

Інформація в сьогоденнісньому світі набуває дедалі важливішого значення для розвитку суспільних зв'язків; вона стала інструментом, за допомогою

якого державні та приватні суб'єкти впливають на перебіг відносин, що виникають у різних сферах життєдіяльності.

Останніми роками спостерігаємо, як змінюються підходи до розуміння природи інформації: ті конфіденційні, таємні та службові відомості, що захищалися законом і в жодному разі не оприлюднювалися, нині вже стають настільки суспільно значимими, що розпорядники інформації надають таку інформацію на запити приватних осіб.

Право на інформацію належить до основних прав людини, гарантованих низкою міжнародних і національних правових документів. Так, відповідно до статті 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод кожен має право на свободу вираження поглядів. Це право включає свободу дотримуватися своїх поглядів, одержувати і передавати інформацію та ідеї без втручання органів державної влади і незалежно від кордонів.

Конвенція Ради Європи про доступ до офіційних документів гарантує право кожному, без дискримінації за будь-якою ознакою, на доступ, за вимогою, до офіційних документів, що знаходяться в розпорядженні державних органів (ст. 2).

У ст. 34 Конституції України також закріплені гарантії права на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань. Кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб - на свій вибір. Здійснення цих прав може бути обмежене законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя.

Одним із способів забезпечення особі можливості доступу до інформації є її надання за запитами. Закон України «Про доступ до публічної інформації» встановлює механізми надання інформації, що становить суспільний інтерес.

Публічною є вся інформація, що знаходиться на законних підставах у відповідного розпорядника, приміром, в органі влади. Однак, доступ до такої інформації може бути вільним або обмежуватися на визначених законом підставах (приміром, державна таємниця про знаходження військового стратегічного об'єкту).

Саме означення «публічна» стосується інформації, що в той чи інший спосіб на законних підставах опинилася у вищевказаних суб'єктів. Це може бути як інформація ними створена в процесі реалізації визначених повноважень, так і інформація, яку вони отримали від інших суб'єктів чи, наприклад, від органу, правонаступником якого вони стали.

В Україні діє презумпція відкритості інформації: публічна інформація є відкритою, крім випадків, встановлених законом. Вся інформація, крім тієї, щодо якої обмежено доступ, є відкритою і має безумовно надаватися за запитами осіб.

Стосовно інших видів інформації – конфіденційної, службовою та таємної, то доступ до неї, за загальним правилом, є обмеженим. У той же час таке обмеження не є абсолютним. Прийняття рішення про обмеження доступу до інформації здійснюється за певним алгоритмом. Зокрема, розпорядник інформації має відповісти на наступні питання: чи є запитувана інформація публічною, чи є запитувана інформація відкритою за законом, до якого виду інформації з обмеженим доступом відноситься запитувана інформація (конфіденційна, службова, таємна), чи була така інформація раніше правомірно поширена, яка істотна шкода може бути завдана правомірному інтересу, у чому конкретно полягає шкода правомірному інтересу, який суспільний інтерес в доступі до інформації, чи переважає шкода від надання інформації суспільний інтерес в отриманні інформації.

Предметом публічного інтересу вважається інформація, яка свідчить про загрозу державному суверенітету, територіальній цілісності України; забезпечує реалізацію конституційних прав, свобод і обов'язків; свідчить про можливість порушення прав людини, введення громадськості в оману, шкідливі екологічні та інші негативні наслідки діяльності (бездіяльності) фізичних або юридичних осіб тощо.

Очевидно, що при прийнятті рішення про надання або відмову в наданні запитуваної інформації розпорядник інформації застосовує дискреційні повноваження, вирішує питання за певним розсудом. Нині в Україні жодний нормативно-правовий акт не окреслює вимоги до реалізації органом влади дискреційних повноважень.

Доволі цікаву позицію щодо дискреції висловив італійський вчений Массімо Северо Джанніні: «адміністративна дискреція має розумітися як порівняльна оцінка різних інтересів, які зачіпаються при здійсненні адміністративного повноваження» [1]. Уточнимо цю концепцію наступною позицією: «органу виконавчої влади надано адміністративне повноваження здійснювати захист певного публічного інтересу (так званого «першорядного інтересу»), але при цьому не мають бути проігноровані й інші публічні та приватні інтереси, що можуть бути зачеплені в процесі здійснення такого адміністративного повноваження (так звані «другорядні інтереси»). Отже, орган виконавчої влади повинен провести порівняння публічного інтересу, у відношенні якого йому надано адміністративне повноваження, з одного боку, з іншими публічними й приватними інтересами, які в даному конкретному випадку зачіпаються здійсненням цього повноваження, з іншого боку, і потім обрати рішення, що дозволяє максимально задовольнити перший із

завданням найменшої шкоди іншим. Підсумковий вибір буде найліпшим у тій мірі, в якій найліпшим буде встановлення всіх інтересів у справі» [2]. Алесандро Ченереллі зазначає, що при застосуванні цієї концепції адміністративної дискреції адміністративна процедура стає інструментом, завдяки якому орган виконавчої влади може належним чином установити всі інтереси у справі й при цьому буде поставлений в умови здійснення дискреційного повноваження найліпшим з можливих способів [3].

Отже, інструментом «вимірювання та врівноваження» всіх інтересів у справі має бути адміністративна процедура, що розуміється як порядок прийняття адміністративних актів, а в деяких випадків і їх виконання. В Україні й досі не ухвалено закону про адміністративну процедуру, хоча про необхідність його прийняття зазначають вже більше 20 років. Україна є ледве не однією в Європі державою без «основного закону публічної адміністрації», роль якого в демократичних, правових державах зазвичай виконує закон про адміністративну процедуру.

Нині саме в проєкті Закону України «Про адміністративну процедуру» закріплені умови реалізації таких повноважень. Зокрема, його приписами встановлено, що здійснення адміністративним органом дискреційних повноважень вважатиметься законним при дотриманні таких умов: 1) дискреційні повноваження передбачені законом; 2) дискреційні повноваження здійснюються в межах, передбачених законом; 3) правомірний вибір був здійснений адміністративним органом для досягнення мети, з якою йому надані дискреційні повноваження, і відповідає загальним принципам адміністративної процедури, визначеним Законом; 4) правомірний вибір адміністративного органу не становить собою необґрунтований обхід попередніх рішень, прийнятих тим самим адміністративним органом в однакових чи подібних справах.

Зазначимо, що такі загальні засади застосування дискреційних повноважень при вирішенні розпорядником інформації питання про її надання у разі, коли запитувана інформація належить до обмеженої в доступі, доповнять ті правила, що передбачені Законом України «Про доступ до публічної інформації». Це, в свою чергу, сприятиме найліпшому забезпеченню права особи на інформацію, з одного боку, захистить суспільно значимі інтереси, що охороняються законом, з іншого. Крім того, алгоритм пошуку оптимального рішення забезпечить дію принципу пропорційності при наданні особам інформації за їх запитом.

Література:

1. Giannini M. S. Il potere discrezionale della pubblica amministrazione – concetti e problemi. Milano : Giuffrè, 1939.
2. Scoca F. G. La discrezionalità nel pensiero di Giannini e nella dottrina

successiva. Rivista trimestrale di diritto pubblico. 2000. № 4. P. 1054–1055.

3. Ченерелли А. Административные процедуры в итальянском праве.
URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/administrativnye-protsedury-v-italyanskom-prave/viewer>



Бориславська Марина В'ячеславівна,

доцент кафедри цивільного права та процесу

*Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова,
кандидат юридичних наук, доцент*

ВЗАЄМОДІЯ ЦИВІЛЬНОГО ТА ПОДАТКОВОГО ПРАВА У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ІНТЕРЕСІВ ДЕРЖАВИ І СУСПІЛЬСТВА

У правозастосовчій практиці постійно відбувається взаємодія положень приватного та публічного права, як і норм різних галузей права України. Це стосується також цивільного та податкового права. Разом з тим, як зазначає О. В. Гончарук, важливою умовою реального додержання та забезпечення прав та свобод людини і громадянина у державі є додержання балансу публічно- та приватноправового підходів при здійсненні нормотворчого процесу [1]. На кожному конкретному історичному етапі розвитку суспільства приватноправове регулювання суспільних відносин, що входять у предмет цивільного права, в тій чи іншій мірі має коригуватися публічно-правовими елементами. При цьому межа необхідного і допустимого публічно-правового втручання об'єктивно зумовлена конкретно-історичними умовами існування суспільства. Питання полягає в тому, щоб розпізнати ці оптимальні межі [2, с. 22]. Саме тому може мати місце недійсність цивільного правочину внаслідок його невідповідності актам податкового законодавства.

Звернемося до співвідношення цивільного та податкового права. Насамперед, слід вказати на те, що цивільне право є основою права приватного, а податкове однозначно відносять до публічного права. Предметом цивільного права є особисті немайнові та майнові відносини. Предметом податкового права є майнові відносини, які складаються в процесі справляння та стягнення податків. Тобто, це відносини, які виникають у процесі фінансової діяльності держави та органів місцевого самоврядування на етапі залучення коштів до бюджету [3, с.54-55]. Тобто, виконання податкового обов'язку означає передачу у власність або розпорядження держави та територіальних громад певних коштів. Відносини із приводу податків і зборів є владно-майновими [4, с. 19]. Дані відносини вирізняються навіть із загальної маси фінансових відносин на підставі того, що у ПК України обумовлюється

надходження коштів у власність держави та територіальних громад по вертикалі (від платника до бюджету) у формі податків та зборів [4, с. 19].

Найхарактерніші відмінності цивільного та податкового права стосуються методу правового регулювання. Цивільні відносини ґрунтуються на юридичній рівності та вільному волевиявленні учасників. Методом податкового права є метод владних приписів (імперативний метод). Він проявляється у тому, що держава в односторонньому порядку встановлює умови сплати податків, інших обов'язкових платежів, визначає коло суб'єктів податкових правовідносин, їх права та обов'язки тощо. Рішення владного суб'єкта приймаються відповідно до наданих йому повноважень і є обов'язковими для виконання іншою стороною правовідносин [3, с. 57]. Відповідно, органи ДФС здійснюють податковий контроль у межах повноважень, наданих їм законодавством.

Слід зазначити, що учасники правочинів у випадках, передбачених імперативними нормами податкового права, одночасно є суб'єктами податкового права. Невиконання ними податкового обов'язку, який випливає з факту вчинення правочину (наприклад, несплата податку у зв'язку з прийняттям спадщини), тягне за собою застосування до них відповідних санкцій. Такими санкціями є штрафні санкції, примусове стягнення коштів або продаж майна платника в рахунок погашення його податкового боргу. Якщо ж порушення податкового законодавства закладено у самому правочині ще на момент його укладення, то виправити ваду такого правочину зазначеними санкціями неможливо. А тільки шляхом визнання його недійсним та застосування наслідків недійсності таких правочинів.

Проте, між податковим і цивільним правом існує найтісніший зв'язок. Як зазначає Л. К. Воронова та М. П. Кучерявенко, податкове й цивільне право пов'язані настільки тісно, що дають підстави одним бачити в податковому праві додаток до цивільного права, а іншим - стверджувати, що цивільне право повинне бути підлегле податковому праву [5]. Не вдаючись до аналізу настільки радикальних висловлювань, слід зазначити наступне. Податкове право охоплює регулювання господарських процесів, як і цивільне, але у зовсім інших аспектах, іншими методами [5].

Податкові відносини формуються в економічній сфері суспільного життя, суть яких полягає у нарахуванні та сплаті податків до бюджетів усіх рівнів. Як зазначає С. А. Герасименко, податкове право покликано регулювати досить специфічні податкові відносини, які формуються в сфері економіки, де досить значна кількість правовідносин (якщо не їх більшість) ґрунтуються на принципах цивільного права [6, с. 6]. З цього приводу Ю. А. Крохіна зазначає, що саме цивільні правовідносини викликають наслідки, що мають значення для податкових відносин, оскільки об'єкти оподаткування утворюються, як правило, в наслідок цивільних правочинів [7, с. 105]. Дана позиція

науковців заслуговує на увагу і підтримку. Дійсно, податкові зобов'язання у платників податків виникають переважно внаслідок їх підприємницької діяльності, прийняття спадщини, у зв'язку з належністю їм нерухомого майна на праві власності тощо, і сприймаються як нерозривно пов'язані з ними. А обов'язок сплатити податок реалізується платником податків у разі отримання прибутків, набуття права власності тощо. Тобто, спільним для цивільного та податкового права є те, що одні і ті ж суб'єкти можуть виступати учасниками цих правовідносин; одні і ті ж юридичні факти можуть бути підставою виникнення як цивільних, так і податкових правовідносин (операції з реалізації товарів, робіт, послуг; отримання майна чи доходу). Цивільне та податкове право, співіснуючи у межах єдиної системи права, викликають необхідність для одних і тих же суб'єктів будувати свою поведінку керуючись їх нормами і регулюють, хоча і різними прийомами, відносини власності.

На прикладі конкретних положень законодавства взаємодію податкового та цивільного законодавства можна представити наступним чином:

1) п. 22.1. ст. 21 ПК України встановлено, що об'єктом оподаткування може бути майно, товари, дохід (прибуток) або його частина, обороти з реалізації товарів (робіт, послуг), операції з поставки товарів (робіт, послуг) та інші об'єкти, визначені податковим законодавством, з наявністю яких податкове законодавство пов'язує виникнення у платника податкового обов'язку;

2) п.п. 14.1.105. п. 14.1 ст. 14 ПК України відсилає до ЦК України для тлумачення терміну «майно» у значенні, яке надає йому ЦК України. Таким чином, при розгляді судом справи, однією із сторін якої буде орган ДФС, суд застосує системний зв'язок наведених вище норм з відповідними нормами ЦК України, використовує у визначених законом випадках цивільно-правові терміни, поняття, категорії;

3) у податкових правовідносинах можуть мати місце відносини представництва, які врегульовуються цивільним законодавством (ст. 244 – 247 ЦК України).

Проте, ЦК України та ПК України містять положення, які на перший погляд можуть спростувати можливість усього окресленого нами взаємозв'язку та поставити під сумнів висновок, чи може невідповідність правочину актам податкового законодавства, навіть якщо такий правочин суперечить інтересам держави і суспільства, стати причиною його недійсності. Йдеться про ч. 2 ст. 1 ЦК України та ст. 5 ПК України. Так, ч. 2 ст. 1 ЦК України зазначає, що до майнових відносин, заснованих на адміністративному або іншому владному підпорядкуванні однієї сторони другій стороні, а також до податкових, бюджетних відносин цивільне законодавство не застосовується, якщо інше не передбачено законодавством. Таким чином, за загальним правилом, норми цивільного права не застосовуються до податкових відносин. Дане розмежування надзвичайно важливе, оскільки

податкові відносини також тісно пов'язані з майном. Однак не слід забувати й про можливі винятки, коли ті або інші положення цивільного законодавства застосовуються й до податкових відносин [5].

Ст. 5 ПК України, яка називається «Співвідношення податкового законодавства з іншими законодавчими актами» встановлює, що поняття, правила та положення, установлені цим Кодексом та законами з питань митної справи, застосовуються виключно для регулювання відносин, передбачених ст. 1 цього Кодексу. Йдеться про відносини, що виникають у сфері справляння податків і зборів, зокрема, щодо: визначення вичерпного переліку податків та зборів, що справляються в Україні; порядок їх адміністрування; визначення платників податків та зборів, їх прав та обов'язків; встановлення компетенції контролюючих органів, повноваження та обов'язки їх посадових осіб під час здійснення податкового контролю; відповідальність за порушення податкового законодавства (п. 1.1. ст. 1 ПК України).

А п. 5.1. ст. 5 ПК України встановлює межу впливу норм податкового законодавства та співвідношення їх із нормами законодавчих актів, які не відносяться до складу податкового законодавства України згідно із ст. 3 цього Кодексу.

Аналіз наведених положень ЦК України (ч. 2 ст. 1) та ПК України (ст. 5) дозволяє стверджувати, що йдеться не про суперечність правових положень різних галузей, а про їх взаємодію та доповнення одне одним. Наприклад, укладений договір свідомо спрямований сторонами на уникнення (зменшення) оподаткування. Суд доводить, що має місце мета та умисел, спрямовані всупереч інтересам держави та суспільства. Логічно, що потрібна відповідна реакція компетентних органів держави. Проте, податкове законодавство не містить механізму, здатного запобігти негативним для держави наслідкам цього правочину, а також здійснити належний виховний вплив на цих та інших учасників цивільного обігу. Проте, таким механізмом володіє цивільне право. Йдеться про визнання правочину недійсним. А після набрання законної сили рішенням суду про це виникають правові наслідки, які передбачені як цивільним, так і податковим правом, які будуть розкриті у подальшому. Це і є відображенням єдності та узгодженості законодавства. Як показано, воно стосується і невідповідності правочинів актам податкового законодавства.

Література:

1. Гончарук О. В. Дихотомія права: право публічне та право приватне : автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.01. К., 2006. 20 с.
2. Гражданское право. Том 1. Учебник / Под ред. А. П. Сергеева, Ю. К. Толстого. М.: ООО «ТК Велби», 2002. 632 с.
3. Пришва Н. Ю. Податкове право : навч. посіб. К. : Юрінком Інтер, 2010. 368 с.

4. Науково-практичний коментар до Податкового кодексу України: в 3 т. / кол. авторів [заг. редакція М. Я Азарова]. Т.1 К. : Міністерство фінансів України, Національний університет ДПС України, 2010. 2389 с.
5. Податкове право України: Кредитно-модульний курс: Навч. посібник [для студ.вищ. навч. закл.] / [Я. К. Воронова, М. П. Кучерявенко, Н. Ю. Пришва та ін.]; за ред. Л. К. Воронової, М. П. Кучерявенко. К.: Правова єдність, 2009. 485 с.
6. Герасименко С. А. Защита прав налогоплательщиков в арбитражном суде. *Практикум акционирования*.1994. Вып. 5.
7. Налоговое право России / Отв. ред. Ю.А. Крохина. М.: НОРМА, 2003. 720 с.



Бочарова Наталія Василівна,

*професор кафедри права, політології та міжнародних відносин
університету імені Альфреда Нобеля, доктор юридичних наук*

КОНСТИТУЦІЙНІ ОСНОВИ ОБМЕЖЕНЬ І ВИНЯТКІВ В СФЕРІ ПРАВА ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ

Наукові дослідження стосовно впливу конституційного права на право інтелектуальної власності розпочалися у 90-ті роки 20 ст. паралельно з процесом переходу до інформаційного суспільства і економіки знань, їх кількість зростала з підвищенням ролі і значення інтелектуальної власності в економічному і соціокультурному житті суспільства.

У сучасній юридичній літературі знайшла обґрунтування думка проте, що творча діяльність являє собою «складний комплекс прав, інтересів, суспільних потреб, обов'язків і неминучих обмежень» [1]. Це все прямо пов'язано із конституційною проблемою обмеження прав і свобод людини. Конституційне законодавство переважної кількості країн світу передбачає можливість обмеження прав і свобод людини на законних підставах. Їх критерії визначені у міжнародно-правових документах з прав людини і вперше були сформульовані у ст. 29 *Загальної декларації прав людини*: «При здійсненні своїх прав і свобод кожна людина повинна зазнавати тільки таких обмежень, які встановлені законом виключно з метою забезпечення належного визнання і поваги прав і свобод інших та забезпечення справедливих вимог моралі, громадського порядку і загального добробуту в демократичному суспільстві».

На європейському континенті стандарти обмеження конституційних прав сформульовані у ст. 15-16 *Європейської конвенції про захист прав*

людини і основоположних свобод, а також у низці рішень Європейського суду з прав людини [2].

Конституційні обмеження поширюються на конституційне право на інтелектуальну власність і слугують підґрунтям обмеження прав у авторському і патентному праві. Як зазначає українська дослідниця Н.Сорока, «винятки й обмеження мають вирішальне значення для будь-якої системи охорони авторського права, оскільки вони забезпечують такі загальні конституційні цінності як свобода вираження поглядів та інформації, свобода художньої творчості та наукової діяльності» [3]. Логіка обмеження прав на результати творчої діяльності в контексті гармонізації і узгодження з іншими правами людини показана в низці документів ООН [4]. Наприклад, в Зауваженнях №17 Комітету ООН по економічним, соціальним і культурним правам відмічається, що право авторів на користування захистом моральних і матеріальних інтересів, що виникають у зв'язку з їх науковими, літературними чи художніми працями, не може ізолюватися від інших прав, визнаних у Пакті. Тому держави-учасниці зобов'язані підтримувати належний баланс між своїми зобов'язаннями за пунктом 1 с) статті 15, з одного боку, і з іншими положенням Пакту, з другого, з метою заохочення і захисту всього комплексу прав людини, гарантованих в Пакті [5].

Юридична категорія «зловживання правом» все частіше використовується в сучасному праві інтелектуальної власності. Саме так оцінюють деякі відомі вчені Заходу прагнення патентувати комп'ютерні програми і бази даних, що обмежує їх використання в розробці новітніх технологій [6]. У ряді країн вже існують громадські організації і рухи, які виступають за обмеження прав розробників комп'ютерних програм в інтересах суспільства. Як приклад, можна привести створену у 1985 році програмістом, колишнім співробітником лабораторії штучного інтелекту Массачусетського технологічного інституту Річардом Столлменом організацію Фонд вільного програмного забезпечення. Вона розробляє ліцензії, що створюють альтернативні механізми захисту авторських прав. Найбільш значущим внеском Фонду в ідеологію охорони інтелектуальної власності є принцип, який отримав назву «копілефт». Важливо підкреслити той факт, що свою позицію Столлмен аргументує посиланнями на Конституцію США. «Коли створювалася Конституція Сполучених Штатів, – пише він, – думка про те, що автори мають право на монополію відтворення, пропонувалася – і була відкинута. Замість цього засновники нашої держави взяли іншу концепцію авторських прав – концепцію, в якій перше місце займає суспільство» [7].

Свою специфіку обмеження прав інтелектуальної власності мають в умовах прискореного технологічного розвитку і формуванні економіки знань. Новітні біотехнології та досягнення генної інженерії становлять загрозу фундаментальним правам людини. Вони у певних аспектах суперечать

принципу рівності людських істот, бо допускають расову та еugenічну селекцію людського роду, принижують гідність людини і ведуть до експериментування на людських ембріонах. У багатьох країнах клонування заборонено на юридичному рівні. У Конституції Швейцарії ст. 119, 119-а, 120 присвячені захисту людини від зловживань репродуктивної медициною генної інженерії. З позицій захисту людської гідності, особи і її здоров'я забороняються всі види клонування і втручання в спадковий матеріал людських гамет і ембріонів, нелюдський зародковий і спадковий матеріал не може вводитися в людський зародковий матеріал або синтезуватися з ним, забороняється будь-яка торгівля людськими органами та зародковим матеріалом і похідними з ембріонів. Вельми показова сама назва ст. 120 – «Генна інженерія поза людиною». Цей унікальний приклад конституційного регулювання суто наукових і прикладних медичних проблем з точки зору правозахисної проблематики заслуговує на ретельне вивчення і теоретичне осмислення. Проблема соматичних прав людини (від слова *soma* – тіло) в якості конституційних прав також становить новий інноваційний напрямок у науці конституційного права.

Конституційні проблеми піднімалися у США під час масового протесту громадськості проти клонування людини в період президентства Б. Клінтона. Проти патентування результатів клонування виступили президент Б. Клінтон, Конгрес США і 27 нобелівських лауреатів, які закликали відмовитися від таких розробок. Разом з морально-етичним аргументами використовувалися посилання на XIII поправку до Конституції США, що забороняє рабство. Це стало і офіційною позицією Відомства США по патентам і товарним знакам, яке відмовилося визнати розробку по клонуванню людини об'єктом патентування.

Обмеження і винятки в сфері авторського права є об'єктом регулювання за допомогою міжнародних договорів. Наприклад, Бернської конвенції про охорону літературних і художніх творів, Угоди ТРІПС, Інтернет Договорів ВОІВ, Директиви 2001/29/ЕС «Про гармонізацію деяких аспектів авторського права і суміжних прав в інформаційному суспільстві». Ці договори гармонізують виключні права, які повинні бути передбачені національними законами про авторське право. Національні конституції визначають умови і характер дії міжнародних угод, їх співвідношення з національним законодавством.

Майнові авторські права обмежуються законодавством про авторське право у часі, територіально, а також в окремих випадках – в інтересах суспільства. Законодавством встановлюється термін чинності майнових авторських прав на твір, які виникають з моменту його створення і діють протягом певного часу після смерті автора. Мета цього положення законодавства – дати змогу спадкоємцям отримувати економічну вигоду після

смерті автора, а в подальшому – відкрити широкий доступ суспільства до культурного надбання. Деякі конституції містять прямі вказівки на ці обставини. Наприклад, у ст. 52 Конституції Домініканської Республіки пишеться про визнання права на інтелектуальну власність «за часом, в порядку та в рамках обмежень, встановлених в законах». У ст. 61 Конституції Колумбії йдеться про захист інтелектуальної власності «на певний час і через встановлені законом формальності». Знаменита клаузула інтелектуальної власності Конституції США теж обмежує права авторів певним часом.

Обмеження і винятки в сфері авторського права мають пряме відношення до ряду важливих соціальних аспектів, зокрема таких прав людини, як свобода слова, право на освіту, рівність доступу до інформації (наприклад, для людей зі слабким зором). Деякі експерти розглядають обмеження і виключення в сфері авторського права як «права користувача», тобто те, що представляє собою противагу власникам авторських прав [8]. У авторському законодавстві Австралії і США, наприклад, розширені обмеження прав авторів творів, що використовуються в навчальних цілях, зокрема в дистанційній цифровій освіті. Такі обмеження сприяють реалізації конституційних прав людини на доступ до інформації.

Особливістю авторського права є відсутність механізмів захисту проти порушення норм суспільної моралі або гуманізму. Порушення моральних принципів і протиріччя гуманності не перешкоджає виникненню авторських прав на твір. Таким чином можлива деформація суспільної свідомості, дегуманізація людських стосунків, оскільки твори мистецтва і літератури мають великий емоційний вплив на світосприйняття і поведінку людей. За таких умов обмеженнями спотворення гуманістичних засад суспільства виступають конституційні норми щодо обмежень прав людини (обмеження, необхідні для захисту конституційного ладу, суспільної моралі, інтересів інших осіб, безпеки держави). Їх вплив був би більш ефективним через пряме відображення в текстах галузевих законів у сфері авторського права і суміжних прав. Вважаємо, що це стало б важливим кроком конституціоналізації авторського права. Законодавство у сфері інтелектуальної власності має бути зорієнтовано на забезпечення свободи творчості творців інтелектуальних продуктів, але одночасно враховувати інтереси власників майнових прав на об'єкти інтелектуальної власності. При цьому можливі розумні обмеження прав творців і правовласників в інтересах суспільства (строки правової охорони, відкриті і примусові ліцензії, тощо). Такі обмеження мають спиратися на конституційні положення щодо обмеження прав і свобод людини і враховувати підходи міжнародного права.

Література:

1. Кудрявцев В.Н. Свобода научного творчества. *Государство и право*. 2005. № 5. С. 27.
2. Назаров В.В. Вплив рішень Європейського суду з прав людини на вдосконалення стандартів обмеження конституційних прав людини. *Європейські перспективи*. № 1. 2011. С. 81-86
3. Сорока Н. Вільне тимчасове відтворення: європейський досвід. URL: <http://aphd.ua/publication-561/>
4. Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Introduction, The purpose of general comments, U.N. Doc. E/1989/22, annex III at 87 (1989), reprinted in Compilation of General Comments and General Recommendations Adopted by Human Rights Treaty Bodies, U.N. Doc. HRI\GEN\1\Rev.6 at 8 (2003).
5. Замечание общего порядка 17, Право каждого на пользование защитой моральных и материальных интересов, возникающих в связи с научными, литературными или художественными трудами, автором которых он является (статья 15 (1) с) Пакта), тридцать пятая сессия, E/C.12/GC/17, 12 января 2006 г. URL: <http://hrlibrary.umn.edu/russian/gencomm/Rescgencom17.html>
6. Столлман Р. М. Говорите, «интеллектуальная собственность»? Соблазнительный мираж. URL: <http://linuxrsp.ru/artic/not-ipr.html>
7. Столлмен Р. Пересмотр системы авторских прав: общество должно преобладать. *Oregon Law Review*. Spring 1996 (переклад статті по версії 03.03.2000). URL: <http://www.gnu.org/philosophy/reevaluating-copyright.ru.html>
8. Гибо Л. Характер и объем ограничений и исключения из авторского права и смежных прав в свете общих задач передачи знаний: перспективы их адаптации к цифровой среде/ Д-р Люси Гибо под руководством профессора Бернта Гугенгольца. URL: <http://www.unesco.ru/rus/pages/Admin21062004114249.php>





Бригінець Олександр Олексійович,

*професор кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права
Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова,
доктор юридичних наук, доцент*

ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ФІНАНСУВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Останні роки досить швидко змінюються вимоги до апарату влади та вимоги суспільства до себе. Поступово наше громадянське суспільство стає більш зрілим, активним і відповідальним. Однією з головних тенденцій сучасного світу є ускладнення суспільства, коли досліджуються і виражаються потреби різних професійних і соціальних груп. Актуальним є розширення повноважень місцевого самоврядування на всіх рівнях [1]. Наприклад, варто законодавчо закріпити право розробляти і вносити для затвердження технічні регламенти та національні стандарти у відповідних галузях і видах діяльності.

Місцеве самоврядування являється своєрідною школою взаємодіальності членів громади. Воно формує ключові компетенції політика-початківця: здатність домовлятися з різними соціальними та професійними групами, зрозуміло доносити свої ідеї до людей, захищати права та інтереси своїх виборців. Це досить позитивний досвід роботи, і політики-початківці та державні адміністратори повинні отримувати його саме у системі місцевого самоврядування.

Але у нашій державі існує значна проблема із фінансуванням органів місцевого самоврядування, які повинні стати фінансово спроможними і автономними та мати достатні джерела для виконання своїх повноважень, для вирішення повсякденних проблем членів громади. Треба подолати залежність від фінансування з центру, що пригнічує самостійність та відповідальність, породжує утриманство, а по суті – позбавляє сенсу саме існування місцевого рівня влади [2]. Вкрай неефективною є існування значної бюрократичної урегульованості та вертикальний характер системи міжбюджетних взаємовідносин, що обмежує децентралізацію бюджетної системи і послаблює вітчизняну бюджетну безпеку. Відповідно до норм чинного Бюджетного кодексу держави рух бюджетних трансфертів здійснюється тільки між бюджетами вищого і нижчого рівнів, які безпосередньо пов'язані адміністративною підпорядкованістю. Для порівняння, у ФРН існує розвинена система горизонтальних міжбюджетних взаємовідносин, тобто між бюджетами одного рівня, що на практиці являє собою взаємодопомогу регіонів та населених пунктів.

Існують непоодинокі випадки перекладання дефіциту на місцеві бюджети. У першу чергу це стосується підвищення рівня заробітної плати працівникам бюджетної сфери, значна частина яких фінансується з місцевих бюджетів. Але додаткові дохідні джерела коштів у даних бюджетах у повній мірі не створюються [3]. Вищезгадане призводить до бюджетної розбалансованості на місцевому рівні та насичення бюджетної системи трансфертами.

Досить складною і у питаннях інвестицій є взаємодія органів загальнодержавної влади з органами місцевого самоврядування. З одного боку, практично будь-які законодавчі зусилля керівництва держави з формування сприятливого інвестиційного клімату можуть бути заблоковані неефективністю роботи органів місцевої влади. З іншого – робота на місцевому рівні зі створення сприятливих умов для залучення іноземних інвестицій часто може компенсувати окремі недоліки загальнодержавного регулювання.

Незважаючи ні на що, для державної організації, що діє від імені центральної чи місцевої влади, на першому місці стоїть виконання загальногосподарських завдань для розвитку (або підтримання належного функціонування) окремого регіону чи держави в цілому. Водночас основними завданнями діяльності приватних корпорацій будуть отримання стабільного прибутку, збільшення обсягу продажу, зміцнення ринкових позицій, усунення конкурентів.

Зазвичай інвестори бажають працювати у стабільних ринках та за чітко обумовленими правилами, знана частина яких закріплюється у міжнародному та загальнодержавному праві та характеризується певним рівнем стабільності за змістом та у часі. У переважній більшості вищезгадані правила забезпечують як органи державного регулювання, так і органи регулювання, що створюються самими учасниками інвестиційного ринку.

Вважаємо, що для забезпечення відповідних процесів варто передати на місцевий рівень практично всі податки від малого бізнесу. Звичайно, при цьому необхідно буде збалансувати повноваження. Якщо в органів місцевого самоврядування з'явиться більше ресурсів, то і обсяг їх зобов'язань перед громадянами буде збільшений [4]. Особливо необхідним є посилення економічної самостійності великих і середніх міст. Саме у них в основному зосереджений економічний потенціал держави і найбільш активні громадяни. Міста виступають джерелами економічного зростання і громадянських ініціатив. Передаючи їм більшість повноважень та фінансові ресурси, необхідно подбати, щоб це не обернулося беззахисністю громади міст перед місцевою владою.

Література:

1. Про утворення та ліквідацію районів: Постанова Верховної Ради України від 17.07.2020 № 807-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-IX#Text>.

2. Про реорганізацію та утворення районних державних адміністрацій: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2020 р. № 1635-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-reorganizaciyu-ta-utvorennnya-rajonnih-derzhavnih-administracij-1635-161220>.
3. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки: Постанова Кабінету Міністрів України; Стратегія від 05.08.2020 № 695. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text>.
4. Бригінець О.О. Правове регулювання фінансової безпеки України: монографія. Ірпінь: Університет ДФС України, 2016. 362 с.



Буханевич Олександр Миколайович,

керівник служби віце-прем'єр-міністра

*з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України,
професор кафедри конституційного, адміністративного та фінансового
права Хмельницького університету управління та права
імені Леоніда Юзькова,*

доктор юридичних наук, професор,

член-кореспондент НАПрНУ, заслужений юрист України

Івановська Алла Миколаївна,

*професор кафедри конституційного, адміністративного та фінансового
права Хмельницького університету управління та права
імені Леоніда Юзькова, кандидат юридичних наук, доцент*

ДО ПИТАННЯ ПРО ПОДОЛАННЯ ПРОГАЛИН ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ, ЯКІ ВИНИКАЮТЬ ВНАСЛІДОК ВИЗНАННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ НЕКОНСТИТУЦІЙНИМИ

Визнаючи нормативно-правові акти неконституційними повністю або частково, органи конституційного контролю тим самим створюють прогалини у правовому регулюванні суспільних відносин, оскільки в результаті конституційного нормоконтролю положення, визнані неконституційними, вилучаються із правової системи держави, що, безумовно, завдає істотної шкоди відповідним відносинам.

Органи конституційного контролю в окремих країнах наділяються повноваженнями щодо вирішення питання про неконституційність внаслідок прогалини в законодавстві. Наприклад, відповідно до статті 283 Конституції Португалії Конституційний Суд за запитом Президента, Охоронця справедливості або, в разі порушення прав автономних областей, голів обласних законодавчих асамблей оцінює і перевіряє невиконання Конституції через

відсутність законодавчих заходів, необхідних для забезпечення дієвості конституційних норм. Коли Конституційний Суд встановлює факт неконституційності внаслідок прогалини в законодавстві, він повідомляє про це компетентний законодавчий орган. Така форма конституційного контролю істотно стимулює державні органи до якнайшвидшого заповнення прогалин у законодавстві [4].

Аналіз законодавчого регулювання та практики діяльності органів конституційного контролю дозволив науковцям виділити такі засоби для уникнення прогалин, які можуть виникнути в результаті конституційного нормоконтролю:

- відтермінування офіційного опублікування рішення (Білорусія, Литва, Польща);
- встановлення рішенням пізнішої дати набрання ним законної сили (Вірменія, Естонія, Туреччина, Чеська Республіка);
- констатація органом конституційного контролю того, що оспорюваний правовий акт тимчасово відповідає конституції, і вказівка на те, що цей акт суперечитиме конституції, якщо не буде змінений до визначеного терміну (Латвія, Словенія, Хорватія, Угорщина);
- визнання правового акта таким, що суперечить конституції внаслідок законодавчого упущення, без виключення його з правової системи або оголошення акта недійсним (ця техніка застосовується, зокрема конституційними судами Естонії, Іспанії, Німеччини, Хорватії);
- поновлення раніше чинного правового регулювання (Австрія, Болгарія, Латвія, Литва, Німеччина) тощо [1, с. 208-218; 2, с. 76].

Для органів конституційного контролю провідних зарубіжних країн поширеною є практика поновлення раніше чинного правового регулювання. Тобто якщо зміни до закону визнаються неконституційними, то повинна застосовуватися попередня його редакція, яка, звісно, відповідає конституції. Юридична техніка відновлення попереднього правового регулювання застосовується конституційними судами в таких країнах, як Австрія, Болгарія, Латвія, Литва, Німеччина, Португалія та інших [2, с. 77]. Так, п. 6 ст. 139 Конституції Австрійської Республіки визначає, що у разі, коли рішенням Конституційного Суду закон скасовується як неконституційний, то з дня набрання чинності цим рішенням, якщо в ньому не встановлено іншого, знову набувають чинності законодавчі положення, які були змінені законом, визнаним Конституційним Судом неконституційним [3].

Україні також притаманна практика поновлення раніше чинного правового регулювання. В якості прикладу можна навести рішення Конституційного Суду України від 7 липня 2009 р. № 17-рп/2009 [7], у результаті прийняття якого положення Закону «Про Конституційний Суд України» відновили свою чинність в попередній редакції, та Рішення у

справі за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-IV (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України) від 30.09.2010 р. [8]. Це Рішення викликало широку дискусію у наукових колах, особливо у зв'язку з тим, що в Конституції і законодавстві за Конституційним Судом прямо не закріплено повноваження здійснювати наступний конституційний контроль змін до Конституції. В п. 6 мотивувальної частини цього Рішення зазначено, що «визнання неконституційним Закону № 2222 у зв'язку з порушенням процедури його розгляду та ухвалення означає відновлення дії попередньої редакції норм Конституції України, які були змінені, доповнені та виключені Законом № 2222.

На думку С. Л. Вдовіченка, така правова позиція Конституційного Суду України узгоджується з практикою європейських органів конституційного контролю, відповідає принципу верховенства права та сприяє утвердженню України як правової держави, а тому повинна і надалі застосовуватися ним в окремих випадках. При цьому, на думку вченого, необхідно звернути увагу на наявність деяких підстав (критеріїв), які Суд повинен враховувати в разі належно вмотивованого поновлення дії попередньої редакції нормативно-правового акта чи окремих його положень. По-перше, нормативно-правовий акт (його положення) у редакції перед внесенням до нього змін не визнавався таким, що не відповідає Конституції України. По-друге, суспільні відносини, які потребують правового регулювання, є значущими (наприклад, стосуються прав і свобод людини і громадянина, конституційного ладу, забезпечення функціонування державної влади). По-третє, якщо в такий спосіб буде передбачено можливі негативні наслідки, пов'язані з прогалиною у правовому регулюванні, що може виникнути внаслідок прийнятого Конституційним Судом України рішення [2, с. 80].

Однак ми не можемо погодитись з такою позицією. Використання Конституційним Судом України поновлення раніше чинного правового регулювання, як і будь-якого іншого з вищезазначених правових механізмів уникнення прогалин в законодавстві, які використовуються у практиці зарубіжних країн обмежується положенням частини другої статті 152 Конституції України [5] та стаття 91 Закону України «Про Конституційний Суд України» [6], відповідно до яких закони, інші акти або їх окремі положення, що визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України рішення про їх неконституційність, якщо інше не встановлено самим рішенням, але не раніше дня його ухвалення.

Тут потрібно згадати Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень

Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 16 вересня 2020 року № 11-р/2020 [9], в якому зазначалось, що положення Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14 жовтня 2014 року № 1698-VII зі змінами, визнані неконституційними, втрачають чинність через три місяці з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення. Тобто тут мова йде про відтермінування дії рішення Конституційного Суду України, з тим, щоб можна було привести законодавство у відповідність до Конституції.

Також потрібно згадати сумнозвісне рішення Конституційного Суду України справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про запобігання корупції», Кримінального кодексу України від 27 жовтня 2020 року №13-р/2020 [10], яким Конституційний Суд фактично скасував більшу частину антикорупційної реформи.

Венеціанська комісія справедливо зазначає, що в такому випадку Конституційний Суд України не скористався можливістю, передбаченою статтею 91 Закону «Про Конституційний Суд України», яка дозволяє встановити в рішенні строки його виконання законодавчим органом. У попередніх рішеннях, які стосувалися статусу НАБУ, Конституційний Суд України дав законодавчому органу час – хоч і дуже короткий – для вирішення виявлених ним проблем. Незрозуміло, чому в рішенні №13-р/2020 Конституційний Суд не вчинив так само. Дійсно, у законодавстві не передбачено загального обов'язку Конституційного Суду України відкладати набрання чинності його рішенням, щоб дати законодавчому органу час на заповнення прогалини, створеної визнанням недійсною законодавчої норми. За певних обставин, негайне набрання чинності рішенням Конституційного Суду є не тільки можливим, а навіть бажаним. Однак, відстрочення неконституційності може розглядатися як гарна практика в ситуаціях, коли належне функціонування державних інститутів або правових механізмів, в іншому сумісних з Конституцією, може опинитись під загрозою через втрату чинності певними ізольованими положеннями закону. У Висновку по Тунісу, Венеціанська комісія рекомендувала, щоб «Суд мав можливість відкласти набрання чинності його висновків щодо неконституційності, щоб уникнути юридичної прогалини після скасування закону або положень в рамках закону». У Висновку по Люксембургу, Венеціанська комісія зауважила, що можливість відстрочки набрання чинності рішенням суду є «бажаною, а не такою важливою». Хоча певні ізольовані законодавчі положення можуть бути легко «стерті» з правового порядку, рішення №13-р/2020 є набагато складнішим: воно вимагає перегляду всього механізму фінансової звітності суддів. Тому законодавчому органу слід було дати достатньо часу для перегляду системи та розробки нових правових рішень [11].

Виходячи з викладеного, вважаємо за доцільне з метою зменшення шкоди, яка завдається правовому регулюванню суспільних відносин внаслідок правових прогалин, що виникають у результаті прийняття рішень про неконституційність правових актів, надати Конституційному Суду України право встановлювати у своєму рішенні терміни, протягом яких орган, чий правовий акт був визнаний неконституційним, повинен усунути таку правову прогалину.

Література:

1. Бирмонтене Т., Ярашюнас Є., Спруогис Є. Генеральный доклад XIV Конгресса Конференции европейских конституционных судов (Вильнюс, 3 – 6 июня 2008 года). *Конституционное правосудие. Вестник Конференции органов конституционного контроля стран молодой демократии*. 2008. Вып. 2 (40). 3 (41). С. 208-218.
2. Вдовіченко С. Відновлення дії попередньої редакції нормативно-правового акта внаслідок визнання Конституційним Судом України внесених до нього змін неконституційними. *Вісник Конституційного Суду України*. 2011. № 2. С. 73-81.
3. Консолідований федеральний закон : Повне законодавче положення Федерального конституційного закону Австрії, версія від 20 липня 2020 року. *Федеральна система правової інформації (RIS)*. URL : <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000138>
4. Конституція Португальської Республіки від 2 квітня 1976 року. *Офіційний сайт Конституційного Суду Португальської Республіки*. URL : <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/crp.html>
5. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР (редакція від 1.01.2020 р.). *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
6. Про Конституційний Суд України : Закон України від 13 липня 2017 року № 2136-VIII (редакція від 20.03.2020 р.). Верховна Рада України. Законодавство України. URL : zakon.rada.gov.ua/go/2136-19.
7. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо повноважень Конституційного Суду України, особливостей провадження у справах за конституційними зверненнями та недопущення зловживань правом на конституційне подання», частин першої, другої статті 6, частин третьої, четвертої статті 44, пункту 3 частини першої, частини другої статті 45, частини другої статті 71, частини третьої статті 73 Закону України «Про Конституційний Суд України», частини шостої статті 52 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» (справа про

конституційно встановлену процедуру набрання чинності законом) від 7 липня 2009 р. № 17-рп/2009. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v017p710-09#Text>

8. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-IV (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України) від 30 вересня 2010 року 20-рп/2010. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v020p710-10#Text>
9. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 16 липня 2020 року № 11-рп/2020. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v011p710-20#Text>
10. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про запобігання корупції», Кримінального кодексу України від 27 жовтня 2020 року №13-п/2020. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v013p710-20#Text>
11. Терміновий спільний висновок Венеціанської комісії та Генерального директорату з прав людини та верховенства права (DGI) Ради Європи щодо законодавчої ситуації навколо антикорупційних механізмів щодо Рішення №13-Р/2020 Конституційного Суду України / Страсбург, 9 грудня 2020. Висновок № 1012/2020. URL : https://unba.org.ua/assets/uploads/bddc77fbf7f084488dd_file.pdf



Вальчук Анатолій Миколайович,

доцент кафедри правових та інформаційних технологій

Хмельницького інституту соціальних технологій

Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна»,

кандидат філософських наук, доцент

ПУБЛІЧНА ВЛАДА ЯК МЕХАНІЗМ РЕАЛІЗАЦІЇ ЗАСАДНИЧИХ ПРАВ ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ

Людський соціум надзвичайно складне утворення живих організмів на нашій планеті. Особливо яскраво це видно на прикладі тих країн, які перебувають в стані перманентних змін через різні чинники зовнішнього та

внутрішнього впливу. Україна довгий час існує саме в такому стані. Сучасне українське суспільство перебуває на етапі складних структурних та функціональних змін. Основним завданням в даний період має бути збереження та розвиток соціальних основ життя людей. Для реалізації цих завдань держава розробляє комплекс програмових засад та фіксує їх в спеціальних правових документах, зокрема в Конституції. Сутність цього процесу полягає в наявності соціальних можливостей реалізації цілого комплексу необхідних дій щодо індивідуального виживання. Але, окрім задоволення базових біологічних потреб людини, важливим є і реалізація соціальних потреб, що формують нас особистостями та членами людської спільноти планети.

Варто відмітити поліформатність поняття «публічна влада». Але тут ключовими є два моменти. По-перше публічна влада це вплив державних структур на взаємозалежний соціум з метою реалізації певних програм управління через механізм делегування повноважень від народу. Тут публічна влада близька до поняття державної влади в сфері регулювання суспільного життя країни чи її складових елементів. Тут головним завданням виступає контроль публічної влади за соціальними процесами і реалізація політико-правового впливу на населення держави. Для виконання цього завдання в державі є владні структурні інститути та інституції. Ця сторона публічної влади виступає як контролююча для забезпечення порядку функціонування конкретного соціуму.

З другої сторони публічна влада це специфічний функціональний комплекс щодо суспільної стабільності та стабільного поступу країни. В цьому полягає соціально-гуманітарна місія публічної влади. Для забезпечення суспільного порядку та мирного, неконфліктного життя людей існує спеціальний механізм реалізації базових прав людини в країні. Прикладом такого механізму публічної влади може бути Конституція, в якій концентровано висвітлено суспільний договір між громадянами та обраною ними владою. Для реалізації цієї функції в державі має бути розроблена програма по забезпеченню засадничих прав та базових потреб людини. В цьому досить важливим є вплив громадян на формування публічної влади в країні. Мають бути розроблені та гарантовані від будь яких загроз стабільні механізми громадянського впливу і контролю за реалізацією публічної влади на рівні кожного громадянина. Такі механізми мають бути загальнодоступними і прозорими для всіх. Якщо публічна влада в своїй основі є відкритою і зрозумілою, то вона може виступати критерієм розвитку та демократичності країни.

Однією з основ публічної влади є політико-правовий комплекс для реалізації базових потреб та матеріального забезпечення населення з врахуванням потенційних загроз як індивідуального рівня (хвороба, старіння, нещасні випадки, смерть годувальника), так і соціального (безробіття, економічні

кризи, політичні переслідування, ущемлення соціальних свобод та ряд інших). До програм по її функціонуванню відносяться освітня (можливість та доступність до середньої і вищої освіти), медична (ефективність охорони здоров'я), житлова (забезпеченість та доступність для населення, можливість пільгового кредитування) та ряд інших, що розробляються публічною владою в державі.

У висновку слід констатувати, що публічна влада має бути доступною, зрозумілою та відкритою для всього суспільства. Вона є показником прогресу та демократичності суспільства. Аналіз публічної влади дозволить зрозуміти рівень гуманітарного розвитку суспільства.



Васильєв Станіслав Валерійович,

*старший науковий співробітник Науково-дослідного інституту правового
забезпечення інноваційного розвитку
Національної академії правових наук України,
кандидат юридичних наук, доцент*

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ІННОВАЦІЙНОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ ЗІ СТВОРЕННЯ НОВИХ ЛІКАРСЬКИХ ЗАСОБІВ

Забезпечення охорони здоров'я населення країни є однією з основних функцій соціальної держави. Саме тому інноваційна діяльність зі створення нових лікарських засобів має ключове значення для виконання функцій держави у галузі управління охороною здоров'я. Державне управління у сфері інноваційної діяльності зі створення нових лікарських засобів повинно мати належну нормативно-правову основу, що й обумовлює актуальність обраної теми дослідження.

Згідно із абз. 2 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про інноваційну діяльність» інноваційна діяльність – це діяльність, що спрямована на використання і комерціалізацію результатів наукових досліджень та розробок і зумовлює випуск на ринок нових конкурентоздатних товарів і послуг [1]. Відповідно до абз. 1 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про лікарські засоби» лікарський засіб – це будь-яка речовина або комбінація речовин, що має властивості та призначена для лікування або профілактики захворювань у людей, чи будь-яка речовина або комбінація речовин, яка може бути призначена для запобігання вагітності, відновлення, корекції чи зміни фізіологічних функцій у людини шляхом здійснення фармакологічної, імунологічної або метаболічної дії або для встановлення медичного діагнозу [2]. Отже, інноваційна діяльність зі

створення нових лікарських засобів – це проведення наукових досліджень для створення нових речовин, призначених для лікування захворювань у людей, та випуск на ринок нових лікарських засобів.

Державне управління інноваційною діяльністю зі створення нових лікарських засобів повинно передбачати правове регулювання такої діяльності у законодавчих і підзаконних актах, створення наукових установ, які б здійснювали дослідження зі створення нових лікарських засобів, та їх фінансування. Відповідно до п. 5 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні» впровадження нових технологій для фармацевтики є одним зі стратегічних пріоритетних напрямів інноваційної діяльності на 2011–2021 роки [3]. Згідно із п. 5 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки» одним із пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки на період до 2020 року є нові технології профілактики та лікування найпоширеніших захворювань [4]. Привертає увагу, що у даному Законі України не визначені пріоритетні напрями розвитку науки і техніки на період після 2020 року.

Перелік пріоритетних тематичних напрямів наукових досліджень і науково-технічних розробок на період до 2020 року затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 7 вересня 2011 р. № 942. У даному Переліку визначено напрям досліджень «Нові технології профілактики та лікування найпоширеніших захворювань». Також закріплені окремі тематичні напрями наукових досліджень: молекулярні біотехнології створення нових організмів та продуктів для фармацевтичної промисловості, конструювання та технології створення нових лікарських засобів та інші [5]. Водночас, строк дії даної постанови вже закінчився. Продовження подальших наукових досліджень у сфері створення нових лікарських засобів потребує правового закріплення тематичних напрямів наукових досліджень на період після 2020 року.

Державна цільова науково-технічна програма розроблення новітніх технологій створення вітчизняних лікарських засобів для забезпечення охорони здоров'я людини на 2011–2015 роки була затверджена постановою КМ України від 22 червня 2011 року № 725. Дана Програма передбачала створення дослідних зразків лікарських засобів, розроблення сучасних діагностичних та лікарських препаратів, підготовку технологічної документації [6]. Разом із тим, строк здійснення наукових досліджень за даною цільовою програмою вже давно закінчився.

Згідно із постановою Кабінету Міністрів України від 12 серпня 2020 року № 713 затверджено Перелік наукових установ, які входять до складу Академії медичних наук України. Серед таких установ названо Інститут фармакології та токсикології НАМН України, який здійснює наукові дослідження зі створення лікарських засобів [7].

Таким чином, для належного адміністративно-правового регулювання державного управління інноваційною діяльністю зі створення нових лікарських засобів необхідно внести наступні зміни до законодавчих та підзаконних актів України:

1. Визначити у Законах України «Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні» та «Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки» один з пріоритетних напрямів інноваційної діяльності – створення нових лікарських засобів на період до 2025 або 2030 року.

2. Прийняти постанову Кабінету Міністрів України про визначення пріоритетних тематичних напрямів наукових досліджень на період до 2025 або 2030 року. Серед тематичних напрямів наукових досліджень необхідно передбачити фундаментальні дослідження та експериментальні розробки нових лікарських засобів.

3. Затвердити постановою Кабінету Міністрів України Державну цільову програму розробки інноваційних лікарських засобів на період до 2025 або 2030 року.

Література:

1. Про інноваційну діяльність : Закон України від 04.07.2002 р. № 40-IV. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/40-15-vp>.
2. Про лікарські засоби : Закон України від 04/04/1996 р. № 123/96-ВР. *Верховна рада України. Законодавство України*. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/123/96-vp>.
3. Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні : Закон України від 08.09.2011 р. № 3715-VI. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3715-17>.
4. Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки : Закон України від 11.07.2001 р. № 2623-III. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2623-14>.
5. Про затвердження переліку пріоритетних тематичних напрямів наукових досліджень і науково-технічних розробок на період до 2020 року : постанова Кабінету Міністрів України від 07.09.2011 р. № 942. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/942-2011>.
6. Про затвердження Державної цільової науково-технічної програми розроблення новітніх технологій створення вітчизняних лікарських засобів для забезпечення охорони здоров'я людини на 2011-2015 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 22.06.2011 р. № 725. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/725-2011-p>.

7. Про затвердження переліку наукових установ, які входять до складу Національної академії медичних наук України : постанова Кабінету Міністрів України від 12 серпня 2020 року № 713. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/713-2020-п>.



Васильсва Валерія Павлівна,

*аспірантка кафедри адміністративного та інформаційного права
Навчально-наукового інституту права, психології та інноваційної освіти
Національного університету «Львівська політехніка»*

ДО ПИТАННЯ ІНФОРМАЦІЙНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОФІЛАКТИКИ КОРУПЦІЙНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ ПРАВООХОРОННИМИ ОРГАНАМИ КАНАДИ

У сучасному правовому полі окремої уваги заслуговують законодавчі акти Канади, що є підґрунтям для інформаційно-правового забезпечення профілактики корупційних правопорушень правоохоронними органами Канади.

На федеральному рівні основоположним є Закон Канади «Про доступ до інформації» (*Access to Information Act (ATIA)*), який набрав чинності в 1983 році. Закон визнає право канадців отримувати інформацію у державних установах. Саме цим Законом встановлено процедури щодо подальшої обробки запиту на інформацію, включаючи терміни для відповіді та перерахування умов, за яких установи виправдано можуть отримувати інформацію. Законом також перебачено наявність Уповноваженого з питань інформації для розслідування скарг на недотримання його вимог. Водночас Уповноважений з питань інформації забезпечує легкодоступний спосіб правового захисту

у випадках неправомірного управління. Багато в чому практика Канади перевершує відповідну практику застосування Закону США про свободу інформації (*Freedom of Information Act (FOIA)*) [1, с. 117]. Метою Закону Канади «Про доступ до інформації» (враховуючи редакцію 1985 р. із подальшими змінами та доповненнями) є підвищення підзвітності та прозорості федеральних установ, з метою сприяння відкритому та демократичному суспільству, та забезпечення публічних дебатів щодо поведінки цих установ. Для сприяння вказаної мети цим Законом передбачено: (а) частина 1 поширює чинне законодавство Канади на забезпечення права доступу до інформації в документах, що знаходяться під контролем урядової установи, відповідно до принципів, згідно з якими державна інформація повинна бути доступною для громадськості ... ; (б) частина 2 встановлює вимоги до попереднього

опублікування інформації. Варто зазначити, що цей Закон також призначений доповнювати, а не замінювати наявні процедури доступу до державної інформації і не призначений якимось чином обмежувати доступ до типу державної інформації, яка зазвичай доступна для громадськості [2].

Закон Канади «Про конфіденційність» (*Privacy Act*) (1983 р., враховуючи редакцію 1985 р. із подальшими змінами та доповненнями) сприяє розширенню чинного законодавства Канади, захищає конфіденційність приватних осіб та надає людям право доступу до особистої інформації про себе. Метою цього Закону є розширення чинних законів Канади, які захищають конфіденційність приватних осіб щодо особистої інформації про них, що зберігається урядовою установою, та які забезпечують особам право доступу до цієї інформації. У цьому Законі також визначено, що особиста інформація означає інформацію про особу, яка може ідентифікуватися, яка записана у будь-якій формі, включаючи, не обмежуючи загальність вищевикладеного [3]. Статтею 53 Закону Канади «Про конфіденційність» передбачено призначення Уповноваженого з питань конфіденційності, який обіймає посаду за умови належної поведінки протягом семи років, проте може бути відсторонений від посади губернатором у Раді в будь-який час за поданням Сенату та Палати громад. Уповноважений з питань конфіденційності після закінчення першого або будь-якого наступного терміну повноважень може бути перепризначений на наступний термін, що не перевищує семи років. У разі відсутності або непрацездатності Уповноваженого з питань конфіденційності або якщо ця посада є вакантною, губернатор Ради може призначити будь-яку кваліфіковану особу, яка буде тимчасово обіймати цю посаду на термін, що не перевищує шести місяців [3].

Закон Канади «Про захист персональної інформації та електронних документів» (*Personal Information Protection and Electronic Documents Act*) (2000 р.) спрямований на підтримку та сприяння електронній комерції шляхом захисту персональної інформації, яка збирається, використовується або розголошується за певних обставин, передбачаючи використання електронних засобів для передачі або запису інформації чи транзакцій та внесення змін до Закону Канади про докази, Закону про статутні документи та Закону про перегляд статуту [4]. Значний інтерес викликає те, що персональна інформація не може бути використана без згоди фізичної особи та всупереч меті, для якої вона збиралась. У деяких випадках персональна інформація може бути розкрита, наприклад, за рішенням суду, для члена парламенту, який допомагає цій особі, з метою передачі в архів або збирання статистичних даних. Як зауважують В. І. Теремецький, Д. В. Цвірюк, одразу привертає увагу те, що персональні дані – це інформація, яка записана у будь-якій формі. На їх думку, таке положення законодавства є прогресивним та універсальним, оскільки на сучасному етапі розвитку суспільства, окрім первинних

документів та реєстрів персональних даних, активно запроваджуються так звані «біометричні документи», які також дозволяють ідентифікувати особу [5, с. 77]. Варто зазначити, що Законом Канади «Про захист персональної інформації та електронних документів» також передбачено наявність Уповноваженого з питань конфіденційності, призначеного відповідно до ст. 53 Закону «Про конфіденційність» [4].

Водночас в Канаді на рівні провінцій і територій діє їх власне законодавство, яке також має важливе значення для інформаційно-правового забезпечення профілактики корупційних правопорушень правоохоронними органами Канади. До прикладу, в Онтаріо діє Закон «Про свободу інформації та захист конфіденційності» (*Municipal Freedom of Information and Protection of Privacy Act*) (1990 р.), відповідно до якого особиста інформація не включає інформацію про особу, яка померла більше тридцяти років. Щодо інформації про ділову особу, то така персональна інформація не включає ім'я, найменування, контактну інформацію або позначення особи, яка ідентифікує особу в бізнесі, професійні чи офіційні якості. Крім того, кожна особа має право доступу до запису або до частини запису, що перебуває під вартою або під контролем установи, якщо: (а) запис або його частина підпадає під одне із винятків, передбачених розділами цього Закону; або (б) керівник вважає, що запит про доступ є недостовірним. Якщо установа отримує запит на доступ до запису, що містить інформацію, яка підпадає під одне із винятків, передбачених розділами 6–15, а керівник установи не вважає, що запит є недостовірним, керівник повинен розкривати стільки записів, скільки може бути обґрунтовано відкрито без розголошення інформації, яка підпадає під один із винятків [6].

Підсумовуючи, зазначимо, що інформаційне законодавство Канади загалом є доволі прогресивним та сучасним. Водночас зауважимо, що це позитивно впливає на здійснення профілактики корупційних правопорушень правоохоронними органами Канади як на федеральному рівні, так і на рівні провінцій та територій цієї країни.

Література:

1. Alasdair R. Two Challenges in Administration of the Access to Information Act. Vol. 2: *The public service and transparency*. P. 115–162. URL: https://www.humanrightsinitiative.org/programs/ai/rti/international/laws_papers/canada/al_roberts_submission_to_gomery.pdf.
2. Access to Information Act R.S.C., 1985, с. A-1. *Justice Laws Website. Government of Canada*. URL: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/A-1/page-1.html>.
3. Privacy Act (R.S.C., 1985, с. P-21). *Justice Laws Website. Government of Canada*. URL: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/P-21/>.

4. Personal Information Protection and Electronic Documents Act (S.C. 2000, c. 5). *Justice Laws Website. Government of Canada*. URL: <https://laws-lois.justice.gc.ca/ENG/ACTS/P-8.6/index.html>.
5. Теремецький В. І., Цвірюк Д. В. Застосування зарубіжного досвіду правового захисту персональних даних в Україні. *Часопис Академії адвокатури України*. 2014. № 2 (23), т. 7. С. 73–82.
6. Municipal Freedom of Information and Protection of Privacy Act, R. S. O. 1990, c. M. 56. *Government of Ontario. Ontario.ca is the official website of the Ontario Government*. URL: <https://www.ontario.ca/laws/statute/90m56>.



Васьківська Катерина Володимирівна,

*професор кафедри публічного адміністрування та управління бізнесом
Львівського національного університету імені Івана Франка,
доктор економічних наук, професор*

Вовк Вікторія Вікторівна,

*студентка 3 курсу факультету управління фінансами та бізнесу
Львівського національного університету імені Івана Франка*

ОСНОВНІ НАПРЯМИ ДЕРЖАВНОЇ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

В сучасному світі інформація є одним з основних елементів розвитку суспільства та держави. При чому, прискорення процесу інформатизації спричинило труднощі в суспільних відносинах, а також спричинило виникнення нових напрямків діяльності української влади в даному напрямку. Органи державної влади проводять цілеспрямовану політику з метою подолання наявних проблем в суспільстві та формування ефективної механізми, який сприяв би досягненню необхідних цілей розвитку в нових інформаційних умовах. Основним та найбільш актуальним завданням є впорядкування та узгодження діяльності усіх суб'єктів інформаційного процесу, що зумовлює формування низки інституцій, які формують та реалізують державну інформаційну політику в Україні.

Під державною інформаційною політикою України розуміється комплекс головних напрямів та методів діяльності держави щодо отримання, використання, розповсюдження та зберігання інформаційних ресурсів. Інформаційна політика розробляється та реалізується органами державної влади загальної та спеціальної компетенції згідно з ст 6 Закону України «Про інформацію».

Державна інформаційна політика забезпечує права громадян на пошук, одержання, передачу та використання інформації, що зафіксовано в Загальній

декларації прав людини та в Конституції України. Дана політика також є важливим елементом як зовнішньої, так і внутрішньої політики держави та включає в себе всі сфери суспільної діяльності суб'єктів господарювання.

До суб'єктів інформаційних взаємовідносин в Україні належать: громадяни, юридичні особи, країни, особи без громадянства, міжнародні організації. А суб'єктами зі сторони держави є: Президент України, Кабінет Міністрів, Верховна Рада України, Державний комітет телебачення та радіомовлення України, Національна рада з питань телебачення та радіомовлення [1].

Об'єктами інформаційних взаємовідносин є: задокументована чи публічно висловлена інформація про певні події в політиці, культурі, економіці, сфері охорони здоров'я, соціальній, екологічній та інших сферах.

Також слід виділити основні напрямки та методи реалізації державної інформаційної політики в Україні. До них належать: забезпечення загальнодоступної для громадян інформації; формування національних систем та мереж інформації; удосконалення фінансових, організаційних та технічних інструментів діяльності; модернізація правового та наукового забезпечення; створення умов для ефективного використання інформації; забезпечення безперервного оновлення та поповнення інформаційних ресурсів, з подальшим їх використанням; формування ефективного механізму охорони інформації; сприяння міжнародному співробітництву в сфері інформації та забезпечення інформаційного суверенітету України.

З метою удосконалення державної інформаційної політики в Україні Указом Президента від 28 квітня 2014 року «Про заходи щодо вдосконалення формування та реалізації державної політики у сфері інформаційної безпеки України» увести в дію рішення Ради національної безпеки і оборони України від 28 квітня 2014 року «Про заходи щодо вдосконалення формування та реалізації державної політики у сфері інформаційної безпеки України» [2].

Формування державної інформаційної політики є дуже складним та відповідальним процесом, який має на меті виявити пріоритетні напрями діяльності держави у даній галузі, охарактеризувати план завдань країни щодо інформаційної галузі, в тому числі, уможливити якісне та своєчасне виконання поставлених цілей найраціональнішим та найефективнішим методом.

До органів, яким надаються права щодо формування державної інформаційної політики в Україні належать: Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів, Міністерство інформаційної політики, Міністерство цифрової трансформації та інші міністерства, залежно від специфіки галузі. Одночасно, реалізація даної політики завдяки використанню ресурсів покладена на органи державної влади та інститути громадянського суспільства для досягнення поставлених перед них завдань.

До органів, діяльність яких спрямована на ефективну реалізацію інформаційної політики, належать: Рада національної безпеки та оборони, Комітет

цифрової трансформації, Національний банк України, СБУ, прокуратура, Державний комітет телебачення та радіомовлення, Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації та інші. Даний перелік не можна назвати завершеним, адже ще досі в країні відбуваються трансформаційні зміни, що пов'язані з виникненням нових інституцій.

Також варто загадати про Міністерство цифрової трансформації, як створено лише в 2019 році, але, при цьому, він є важливим органом створення та реалізації інформаційної політики в Україні та досі перебуває на етапі становлення. Дане Міністерство ініціювало формування Державного підприємства «Дія» (zareestrovano 09.12.2019), яке покликане в перспективі перетворитися на одну з головних IT-компаній України, а одним з напрямів діяльності має стати надання електронних послуг (адміністративних та публічних) [3]. Використання системно-комплексного підходу дозволило розглянути сукупний потенціал, як наявності можливостей та здібностей, що допомогло серед структурних компонентів виділити інформаційний та стратегію розвитку [4].

Отже, можна зробити висновок, що інформаційна сфера в Україні є однією з найперспективніших і найменш усталених в українській політиці. В майбутньому вона зазнаватиме ще низки змін та реформ. Такої інформаційна політика відіграє важливу роль на сучасному етапі розвитку вітчизняної політичної та суспільної сфер, даючи їх значний поштовх для подальшого удосконалення. Безумовно, дана політика потребує ще безліч заходів щодо її модернізації, які покликані унормувати наявну систему взаємовідносин між владою та населенням та наблизити її до європейського законодавства.

Література:

1. Учасники проєктів Вікімедіа. Державна інформаційна політика України. Вікіпедія. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/Державна_інформаційна_політика_України
2. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 28 квітня 2014 року "Про заходи щодо вдосконалення формування та реалізації державної політики у сфері інформаційної безпеки України" : Указ Президента України № 449/2014. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/449/2014#Text>.
3. Козьмич А.В. Інституційні засади державної інформаційної політики в Україні. *Молодий вчений*. 2020. С. 18—22. URL: <http://molodyvcheny.in.ua/files/conf/other/44feb2020/51.pdf>.
4. Васьківська К.В., Лозінська Л. Д., Галімуков Ю. О. Економічний потенціал підприємства в умовах змін: суть та характерні особливості. *Ефективна економіка*. 2020. № 5. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=7858>(дата звернення: 05.07.2020).



Вельбой Лілія Віталіївна,

студентка 1 курсу юридичного факультету

Хмельницького університету управління і права імені Леоніда Юзькова

ПОНЯТТЯ ТА ОСНОВНІ ОЗНАКИ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВИ

Питання про визначення поняття механізму держави, його сутності, структури, принципів формування й функціонування дотепер є проблемним, представляючи певну складність. Це можна пояснити не тільки наявністю суб'єктивного фактору, що полягає в неоднаковому сприйнятті різними суб'єктами державності, але й з огляду на об'єктивний характер багатоаспектності, багатогранності самого інституту держави й державно-правових явищ у різні історичні епохи [3, с. 189].

Поняття «механізм держави» почали застосовувати у вітчизняній теорії та практиці у 2030-х рр. XX ст., після висунення гасла про механізм диктатури пролетаріату, який складався з комуністичної партії та недержавних організацій, за допомогою яких партія реалізовувала власний політичний курс. У другій половині 50х рр. XX ст. були переглянуті догмати радянської ідеології, і таке розуміння механізму держави замінила концепція політичної організації чи політичної системи суспільства. Наприклад, П. М. Рабінович вважає, що механізм держави – це система всіх державних організацій, які виконують її завдання і реалізують її функції. Серед таких організацій він виділяє державні підприємства, державні установи (заклади), державні органи (органи держави) [2, с.150-155].

Так, зокрема, О. В. Зайчук та Н. М. Оніщенко стверджують, що механізм держави – це система нормативно визначених, взаємодіючих органів та організацій держави, створених для реалізації її завдань і функцій, наділених спеціальними повноваженнями у відповідній сфері діяльності [4, с. 150-161].

Досліджуючи співвідношення функцій державного апарату та механізму державної влади, вітчизняний учений В. А. Шатіло говорить, що механізм держави – це сукупність різноманітних державних структур, що забезпечують економічні, соціальні, політичні та правоохоронні функції, а державний апарат – це конституційно передбачена система державно-владних структур, наділених визначеними повноваженнями представницького, управлінського та судового характеру. Зокрема, К. Г. Волинка стверджує, що механізм держави є постійно функціонуючим її вираженням. Між функціями держави та її механізмом існує прямий зв'язок. Оскільки механізм створюється для виконання функцій держави, саме їм у цьому зв'язку надається вирішальна роль. Будова механізму держави залежить від того, які функції бере на себе держава [5, с. 46-51].

Також існує підхід, згідно з яким розрізняють поняття «механізм держави» та «механізм функціонування держави». Використовуючи термін «механізм держави», розуміють структуру (елементи) держави у статичній, як такі. Загальним у цих поглядах є те, що наводиться різниця між державним механізмом і апаратом, причому перший з'являється як ширше за обсягом поняття. Також серед вчених побутує думка, що змістовно неповним і логічно незавершеним буде розгляд структури механізму держави без такої його необхідної ланки, як збройні сили [1, с. 10-12].

У демократичній, правовій державі, на відміну від тоталітарної й авторитарної, їх роль у державному механізмі повинна підпорядковуватися загальній тенденції з охорони й захисту особи, реалізації її прав і свобод, забезпеченню її безпеки. У даних умовах ці структури не є якими-небудь основними, базовими, що визначало б необхідність особливого виділення їх у визначенні й структурі державного механізму сучасної України [2, с. 150-155].

Говорячи про функціонування держави, про взаємозв'язок, взаємодію державних органів, застосовують категорію «механізм функціонування держави». В такому контексті зміст поняття «механізм функціонування держави» збігається із сутнісним змістом попереднього підходу до розуміння категорії «механізм держави» як системи засобів державного впливу на суспільні процеси (державних органів; публічних служб і корпорацій; процедури прийняття державних рішень; ресурсного забезпечення) [3, с. 187-197].

До механізму функціонування держави відносять все те, що пов'язане з внутрішньо державним управлінням та самоуправлінням. Першочергове значення у механізмі функціонування держави надається праву. За такого підходу до механізму держави більш повно відображаються державні явища та важелі стійкого функціонування держави, але на думку більшості українських вчених, поняття «механізм держави» охоплює винятково систему державних організацій. Останні, залежно від свого основного призначення, поділяють на:

- державний апарат, що є системою державних органів (законодавчі, виконавчі, судові, контрольно-наглядові), які наділені державно-владними повноваженнями для реалізації завдань і функцій держави;
- державні підприємства та установи, які під керівництвом державних органів практично здійснюють завдання і функції держави у сфері економіки (виробничу, науково-дослідну, торговельну та іншу господарську діяльність) – підприємства – або діяльність, пов'язану зі створенням нематеріальних цінностей у соціальній та духовній сферах, – установи [2, с. 150-155].

Механізм держави – цілісна ієрархічна система державних органів, що здійснюють державну владу, а також установ, підприємств, за допомогою яких виконуються завдання і функції держави [5, с. 46-51].

Структурна і функціональна розмаїтість державного механізму дозволяє виділити його найбільш загальні й істотні ознаки, характерні для переважної більшості держав минулого і сучасності (Рис.1) [2, с.150-155].

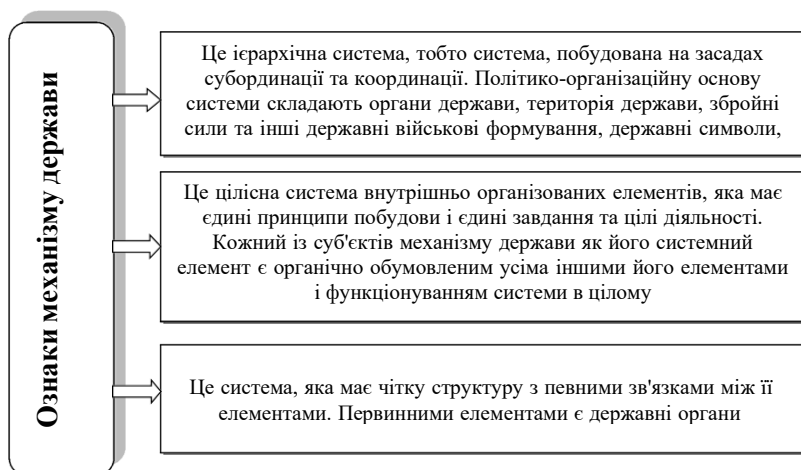


Рис.1. Ознаки механізму держави

Таке розуміння механізму держави взагалі та, зокрема, української держави на сучасному етапі державотворення не викликає заперечень, бо, як зазначалося вище, механізму держави притаманні цілісна єдність, внутрішня узгодженість структурних елементів, що надають йому необхідної чіткості і єдності побудови, організованості і стану впорядкованості, які є іманентними будь-якій раціонально побудованій системі, а саме – соціальній [2, с. 150-155].

Погляд на механізм держави з точки зору теорії державно-правової організації соціальних систем дозволяє висвітлити структурні елементи – елементний склад механізму держави, їх взаємообумовленість та взаємодію діяльності, підпорядкованість, в основі якої лежить субординація, горизонтальні зв'язки – координацію діяльності і закономірності розвитку системи в цілому та її структурних елементів. Найбільш загальні характерні ознаки державного механізму (апарату) виражаються в наступному (Рис. 2) [2, с.150-155].

Сфера владних повноважень державних органів обмежується правом, яке максимально забезпечує гармонійні справедливі відносини між державою і особистістю.

Отже, у сучасній теорії держави і права склалося декілька базових теоретико-методологічних підходів до визначення змісту поняття «механізм держави». Головна відмінність між ними полягає у способі тлумачення структурних елементів цього механізму. Найбільш «вузьке» доктринальне

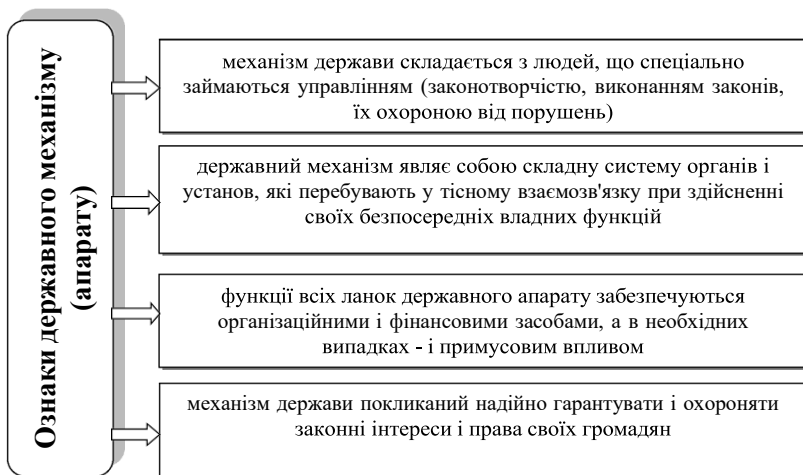


Рис. 2. Характерні ознаки державного механізму

тлумачення змісту поняття механізму держави ґрунтується на його ототоженні з апаратом держави, що, фактично, робить єдиним елементом механізму держави органи державної влади. На противагу цьому, протягом останніх десятиліть поступово виникла інша методологія аналізу механізму держави, яка передбачає різні міри «розширення» його змісту. На сьогоднішній день вона поступово набуває домінуючого характеру.

Література:

1. Дудченко О. С. Теоретична визначеність і змістовне наповнення поняття «механізм держави». *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2016. Випуск 1. Том 1. С. 10-12.
2. Кельман М. С. Загальна теорія держави і права : підручник. Київ : «Кондор», 2016. 716 с.
3. Кривицький Ю. В. Проблеми правової реформи в науковій спадщині академіка В. В. Копейчикова. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2017. № 1 (102). С. 187-197.
4. Олейников С. М. Функції держави і правові форми її діяльності. URL: http://dspace.nulau.edu.ua/bitstream/123456789/2017/1/Oleynikov_150.pdf (дата звернення 20.02.2021).
5. Пильгун Н. В., Бурбеза В. В. Поняття «механізм держави» в сучасній юридичній думці. *Юридичний вісник*. 2017. 2 (43). С. 46-51.





Віткова Валентина Сергіївна,

*доцент кафедри конституційного права
Національного університету «Одеська юридична академія»,
кандидат юридичних наук*

ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ» БУТИ ЧИ НЕ БУТИ?

Питання адміністративно-територіального устрою завжди були, є і будуть залишатися одними із найбільш основоположних для будь-якої держави світу, і Україна, звичайно, не є виключенням. Вже багато років науковці і практики наголошують на необхідності прийняття окремого закону, що врегулював би питання адміністративно-територіально устрою у нашій державі, а також на необхідності сучасного апгрейду усіх інших нормативно-правових актів у цій галузі.

Суспільна система, створена за територіальною ознакою, відрізняється високим ступенем стабільності, перш за все, економічної. Кожний окремих елемент такої системи не є відділеним від інших, проте має досить високий ступінь самодостатності, завдяки чому досягається певна самостійність у вирішенні нагальних питань місцевого значення. Відсутність чітко визначеного і деталізованого законодавства із питань адміністративно-територіального устрою є одним із факторів дестабілізації, що гальмує розвиток усіх сфер суспільного життя: політичної, економічної, соціальної і, навіть, культурної.

Вочевидь, складність питання полягає не тільки у просторовому розмежуванні території держави, а й у побудові таких адміністративно-територіальних одиниць, що були б здатні до самоорганізації, ефективного вирішення питань місцевого значення та взаємодії із іншими адміністративно-територіальними одиницями у межах держави - цього вимагають, не в останню чергу, геополітичні трансформації та глобалізаційні тенденції, що відбуваються в усьому світі. Природньо, що для досягнення мети побудови успішної і процвітаючої держави Україна не може і не повинна залишатися осторонь цих процесів.

Крім того, законодавче унормування питань адміністративно-територіального поділу дасть поштовх для оновлення та вдосконалення багатьох інших законів. Зокрема, чинитиме значний вплив на прийняття щорічного закону про державний бюджет на наступний рік, на організацію і проведення всіх видів виборів; впливатиме на організацію військово-адміністративного поділу території та ін.

Слід відзначити, що робота з вирішення питання законодавчого унормування адміністративно-територіального устрою ведеться на протязі

багатьох років і за численними напрямками. Так, в різні роки були створені та з різною ефективністю функціонували Державна комісія з питань адміністративної реформи, Комісія з питань адміністративно-територіального устрою, Міжвідомча рада з підготовки проекту Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій» та ін. Розроблювалися та затверджувалися низка допоміжних документів, покликаних полегшити та вивести на новий, більш високий рівень процедуру розроблення та прийняття закону. До прикладу, ДП «Науково-дослідний центр енергетичного, ядерного та природоресурсного права Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України» була розроблена науково-дослідна робота «Аналітичні дослідження з питань правового забезпечення розв'язання актуальних проблем адміністративно-територіального устрою України»; розроблювалися та в різному ступені використовувалися різноманітні методичні рекомендації, які стосувалися зазначеної проблематики.

Як результат тривалої та кропіткої роботи реєструвалися численні проекти законів про організацію засад адміністративно-територіального устрою, які з тих чи інших причин так і не були прийняті. Найбільш обговорюваними законопроектами в останні роки були:

2018-й рік. Проект ЗУ 1 від 22.02.2018 № 805 - відкликано, Головним науково-експертним управлінням надано більше 20 обґрунтованих зауважень до тексту.; у експертизі Департаменту з питань демократичного врядування (Рада Європи) також було окремо наголошено на надмірній загальності та декларативності окремих частин закону та їх обмежених правових наслідках, та було нагально рекомендовано спростити та скоротити положення законопроекту.

2019-й рік. Проект ЗУ від 29.08.2019 № 1187, який вже через 5 днів було відкликано.

2020-й рік. Проект ЗУ від 21.01.2020 № 2804 – відкликано внаслідок невідповідності концепції побудови і регулювання питань адміністративно-територіального устрою чинним конституційним нормам та відсутність відповідного фінансово-економічного обґрунтування.

Незважаючи на те, що інтернет-мережа повниться законопроектами з питань адміністративно-територіального поділу, відповідного закону так і не було прийнято. Не применшуючи складність вироблення цілісної концепції адміністративно-територіального поділу для державного будівництва, слід зазначити, що за стільки років можливо було б врахувати всі зауваження, що висувалися до попередніх законопроектів (оскільки частина з них повторює або схожа за змістом із попередніми недоліками), а також, враховуючи євроінтеграційний вектор розвитку нашої держави, взяти до уваги та впровадити європейську практику та стандарти формування адміністративно-територіальних одиниць.

28 січня 2021 року до Верховної Ради України було подано новий законопроект «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою України» (№ 4664). Суб'єктом права законодавчої ініціативи виступив Кабінет Міністрів України. Попри вже зрозумілі недоліки, новий документ містить визначення понять «адміністративно-територіального устрою України», «адміністративно-територіальна одиниця», «населений пункт» та ін. В проекті закріплюються засади побудови адміністративно-територіального устрою; основні положення щодо порядку утворення та ліквідації адміністративно-територіальних одиниць, зміни їх меж та назви. Цікавим та з практичного погляду корисним видається регламентація Державного реєстру адміністративно-територіальних одиниць та територій територіальних громад України (наразі діє реєстр адміністративно-територіального устрою) [1].

Слід зазначити, що прийняття закону, якого вже давно потребує усе українське суспільство матиме позитивне значення для розвитку регіонів; спростяться вирішення важливих питань адміністративно-територіального устрою, до прикладу, зміна меж населеного пункту та його віднесення до певної категорії; в умовах децентралізації - до підвищення та зміцнення спроможності як окремо взятої територіальної громади, так і об'єднаних територіальних громад та ін.

Література:

1. Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою України: проект Закону України від 28.01.2021 № 4664. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70936 (дата звернення: 07.02.2021)



Владовська Катерина Петрівна,

старший викладач кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова

РОЗУМНИЙ СТРОК РОЗГЛЯДУ СПРАВИ – ОДИН ІЗ ПРОЦЕСУАЛЬНИХ ЕЛЕМЕНТІВ ПРАВА НА СПРАВЕДЛИВИЙ СУДОВИЙ РОЗГЛЯД

Будь-яка особа має право на розгляд своєї справи в суді упродовж розумного строку. Саме таке правило зафіксоване у п. 1 ст. 6 Конвенції. Така вимога зумовлена тим, що будь-який правовий спір для його сторін супроводжується невизначеністю. Практичні проблеми, які можуть виникати у

зв'язку із порушенням зазначеної гарантії можуть бути різноманітними у різних видах судочинства. Так, у разі порушення, невизнання чи оспорування цивільного права особа, поки триває спір, не може належним чином реалізувати своє право. Ще більш невизначеним є становище особи, проти якої висунуто кримінальне обвинувачення особливо, у разі застосування до неї запобіжних заходів (наприклад, домашній арешт чи взяття під варту). Правова невизначеність усувається ухваленням остаточного рішення у справі та його виконанням.

ЄСПЛ для з'ясування того чи було в конкретній справі порушено принцип розумності строків виділяє два моменти: 1) момент, з якого починається відрахування спливу строків розгляду справи; 2) момент закінчення спливу строків розгляду справи. Зауважимо, що ці моменти відрізняються у справах, що стосуються цивільних прав та обов'язків та у справах, де висувається кримінальне обвинувачення.

Перебіг строку у першій категорії справ відраховується з моменту відкриття провадження у справі, а в окремих випадках – і з моменту виникнення права на подання позову до суду. У практиці ЄСПЛ існували випадки, коли початковий момент відрахування строків пов'язували із значно раннім періодом, а саме зі зверненням до органів виконавчої влади. У рішенні по справі «Шутен і Мельдрум проти Нідерландів» зазначалося, що розумний строк може починати обчислюватися раніше, ніж з моменту звернення до суду із позовною заявою. У разі, якщо національним законодавством передбачається певна адміністративна процедура, що передує судовому розгляду, то розумні строки починають спливати з моменту звернення із заявою до такого адміністративного органу [1].

Початок перебігу строку у справах про кримінальне обвинувачення визнається моментом пред'явлення обвинувачення. Поняття «пред'явлення кримінального обвинувачення» в контексті ст. 6 Конвенції суттєво відрізняється від того, що міститься в національному законодавстві. Відрахунок, як правило, починається з першого дня арешту, з дня коли особі повідомили про те, що вона підлягає кримінальному переслідуванню або з дня, коли розпочалося попереднє слідство по справі, в якій вона обвинувачується у вчиненні злочину. Іншими словами, поняття «висунення обвинувачення» означає офіційне повідомлення компетентних органів державної влади про те, що конкретна особа могла вчинити злочин.

Іншим важливим моментом є час, коли обчислення спливу розумних строків закінчується. З цього приводу думки вчених розділилися: одні вважають, що такий момент можна починати відраховувати від дати ухвалення остаточного рішення по справі, інші – з моменту повного виконання судового рішення. На нашу думку, більш обґрунтованою буде позиція Т. А. Цувіної, яка відзначає, що у разі коли рішення підлягає виконанню, то розумний строк

судового розгляду має закінчуватися не набуттям ним статусу остаточного, а його повним виконанням [4, с. 102]. Така позиція є більш правильною, оскільки мета розгляду будь-якої справи – це задоволення певної потреби чи інтересу. Для цього необхідно прийняття судом рішення, яке набуде законної сили та буде виконане, інакше за інших умов не буде досягнута мета здійснення правосуддя і значення всього судового процесу зведеться нанівець.

У справах про кримінальне обвинувачення перебіг строку розгляду справи закінчується ухваленням остаточного рішення у справі. При чому у строк обов'язково включається період оскарження судового рішення (апеляційна, касаційна інстанція).

Слід відзначити, що практикою ЄСПЛ не вироблені конкретні строки, дотримання яких сприятиме уникненню порушень розглядуваного принципу. Ці строки є досить різноманітними. Найкоротший строк, за який було встановлено порушення становив 2 роки та 4 місяці у двох інстанціях у справі щодо позову про компенсацію, який подав ВІЛ-інфікований заявник, а найдовший період, за який не було встановлено порушення – 8 років у двох інстанціях.

Проаналізувавши судову практику, можна прийти до висновку, що не зважаючи на те, що Конвенцією не визначені конкретні строки, перевищення яких не призведе до порушення розглядуваної засади судочинства. Судова практика розробила певні орієнтовні рекомендації, відповідно до яких розгляд справи в одній інстанції не повинен перевищувати трьох років, у двох інстанціях – 5 років, а в трьох – 6 років (п. 29-41 у рішенні по справі «Гінчо проти Португалії») [2].

Також судовою практикою розроблені критерії, якими необхідно керуватися для того, щоб встановити чи порушено принцип розумності строків в конкретній справі. До таких критеріїв відносять наступні: 1) складність справи (як фактичної, так і правової сторони); 2) поведінка і сприяння заявника та відповідних органів державної влади; 3) важливість предмету розгляду для заявника. При цьому, суд вказує, що довга тривалість розгляду справи може бути визнана розумною, якщо сама справа є складною як з фактичного, так і з правового кутів зору. Так, у справі «Рінгайсен проти Австрії», яка тривала 5 років і 2 місяці, ЄСПЛ визнав, що розумний строк не був перевищений, оскільки справа стосувалася пов'язаних справ про шахрайство і фіктивне банкрутство, а також вона була ускладнена кількома відводами суддів та переданням судових проваджень у різні інстанції, а значить вирішити її у коротші строки було неможливо [3].

Серед найбільш типової діяльності заявників, яка в подальшому призводила до порушення розумності строків виокремлюють наступну: 1) відсутність оперативної діяльності з боку сторін; 2) неодноразові зміни представника; 3) запити або акти бездіяльності, що впливають на хід

проваджень; 4) провадження були помилково направлені до суду, у якого немає відповідної юрисдикції тощо.

З боку органів державної влади виділяють вчинки, що призводять до порушення розумності строків: 1) неодноразове повернення справи слід- чим для проведення нового розслідування; 2) невдалі неодноразові спроби викликати одного і того самого свідка в суд; 3) спір про підсудність за участі сторони обвинувачення та суду першої інстанції; 4) часті зміни складу суду першої інстанції; 5) затримка в надсиланні справи з першої інстанції до апеляційного суду тощо.

Окремі категорії спорів в силу особливої правової природи підлягають розгляду у найкоротші строки. До них, зокрема, відносять наступні: 1) спори, що стосуються соціального статусу чи дієздатності; 2) справи щодо опікунства над дитиною; 3) спори щодо працевлаштування, незважаючи на особливості предмету спору (питання відсторонення заявника, його переведення, поновлення на роботі тощо); 4) у разі коли заявник є хворим на невиліковне захворювання чи має невелику тривалість життя.

На сьогоднішній день проблема дотримання розумності строків при здійсненні правосуддя набуває особливої важливості для України, оскільки досить значна частка рішень ЄСПЛ стосується саме нашої держави (Дульський проти України, Світлана Науменко проти України, Агрокомплекс проти України, Кравець проти України тощо). Тому нагальним питанням є розроблення заходів, що будуть спрямовані на подолання цієї проблеми. На нашу думку, необхідно посилити відповідальність як учасників спору за затягування провадження, так і суду чи інших органів державної влади, які внаслідок свого втручання перешкоджають належному здійсненню правосуддя. Також доречним було б для деяких категорій справ установити альтернативні процедури вирішення спорів.

Література:

1. Рішення у справі Шутен і Мельдрум проти Нідерландів URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57907> (дата звернення: 01.02.2021).
2. Рішення у справі Гінчо проти Португалії URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57497> (дата звернення: 01.02.2021).
3. Рішення у справі Рінгайсен проти Австрії URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57565> (дата звернення: 01.02.2021).
4. Цувіна, Т. А. Особливості обчислення розумного строку судового розгляду цивільних справ у контексті практики Європейського суду з прав людини. *Проблеми законності : зб. наук. пр. / М-во освіти і науки України, Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків : Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого, 2015. Вип. 130. С. 95-104.*



Вовк Вікторія Миколаївна,

*професор кафедри теорії та історії держави і права
Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова,
доктор юридичних наук, професор*

Олійник Уляна Миколаївна,

*доцент кафедри теорії та історії держави і права
Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова,
кандидат юридичних наук*

ПОНЯТТЯ ТА СУТНІСТЬ МУНІЦИПАЛЬНОЇ НОРМОТВОРЧОСТІ

Нормотворчість у сфері місцевого самоврядування (як і інші види нормотворчості) – це спеціальний вид діяльності, пов'язаний з формуванням норм права шляхом видання нормативно-правових актів, що мають загальнообов'язкове значення. Можливість видання таких актів органами місцевого самоврядування закріплена ст.144 Конституції України та в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року [1], зі змісту якого випливає, що місцеві ради, їх виконавчі комітети в межах своїх повноважень приймають нормативно-правові акти у формі рішень, сільські, селищні, міські голови в межах своїх повноважень видають розпорядження.

Разом з тим, на питання нормотворчості у сфері місцевого самоврядування слід подивитись під іншим кутом. Необхідно розмежовувати поняття «нормотворчість місцевого самоврядування» та «нормотворчість органів (посадових осіб) місцевого самоврядування», оскільки вони відображають форму реалізації компетенції різних суб'єктів. Кожному суб'єкту місцевого самоврядування притаманна правова форма вираження владних повноважень. Нормотворчість місцевого самоврядування – це загальна форма прояву управлінської діяльності всіх суб'єктів місцевого самоврядування і, в першу чергу, йдеться про територіальну громаду як первинного суб'єкта місцевого самоврядування, а нормотворчість органів (посадових осіб) місцевого самоврядування є лише частиною (видом) нормотворчості місцевого самоврядування. Отже, зазначені поняття співвідносяться як ціле та частина. Також доречно вживати таку термінологію як безпосередня нормотворчість місцевого самоврядування, що здійснюються територіальною громадою, та похідна, що здійснюються органами і посадовими особами місцевого самоврядування.

Цілі муніципальної нормотворчості можна поділити на конкретну й абстрактні. Конкретна мета – це мета, для досягнення якої точно відомі засоби, шляхи, етапи і способи її реалізації, а абстрактна мета – це мета, яка уявляється в цілому. Обидва види цілей муніципальної нормотворчості

тісно пов'язані між собою: досягнення конкретної мети є певною сходинкою до досягнення абстрактної мети. Конкретною метою муніципальної нормоворчості є встановлення правових норм. Інші прояви муніципальної нормотворчості (зміна або скасування правових норм) мають підлегле, допоміжне значення для створення розгорнутої, чітко вираженої і внутрішньо погодженої системи правових норм, що містяться в нормативно-правових актах місцевого самоврядування [2, с. 33].

Для визначення ефективності муніципальної нормотворчості констатації досягнення конкретної мети – створення правових норм – явно недостатньо, необхідне досягнення абстрактних цілей (проміжної і кінцевої).

Проміжна абстрактна мета муніципальної нормотворчості обумовлена загальним призначенням правових норм – врегулювання певних суспільних відносин. Кінцева мета муніципальної нормотворчості обумовлена призначенням самого місцевого самоврядування в сучасному суспільстві – вирішення питань місцевого значення. Створення в демократичній державі ефективної системи місцевого самоврядування пов'язане із завданням децентралізації управління, передачі на місця питань, які там можуть вирішуватися найбільш успішно. Разом із тим, місцеве самоврядування сприяє забезпеченню свободи особи, її самовираженню, розвитку в громадянах самостійності [2, с. 35].

Принципи муніципальної нормотворчості можна поділити на загальні і спеціальні. Загальні принципи муніципальної нормотворчості є екстраполяцією загальних принципів правотворчості. До них належать: верховенство права, демократизм, гуманізм, законність. Спеціальні принципи муніципальної нормотворчості визначають суть цієї діяльності, її властивості. До них належать: принцип субсидіарності; принцип об'єднання місцевих і державних інтересів; принцип повноти правотворчих повноважень з питань місцевого значення. Окрему групу спеціальних принципів муніципальної нормотворчості складають процедурно-процесуальні принципи [3, с. 159].

Найважливішим концептуальним значенням серед спеціальних принципів муніципальної правотворчості має принцип субсидіарності. Суть цього принципу полягає в тому, що муніципальна нормотворчість не підмінює нормотворчу діяльність органів держави, а доповнює її [3, с. 160]. З'ясування суті цього принципу дозволяє зрозуміти такі властивості муніципальної нормотворчості як підзаконність, делегованість, санкціонованість.

Варто також торкнутись ще одного питання. В наукових колах все більшого поширення набуває думка, що стосовно комплексу правовідносин, пов'язаних з підготовкою і прийняттям нормативно-правових актів місцевого самоврядування слід використовувати більш конкретне поняття – “муніципальна нормотворчість” [4, с. 70]. Це поняття чітко віддзеркалює характеристики муніципальних правотворчих правовідносин, що полягають

у формуванні відповідно до волевиявлення територіальної громади владних імперативів, їх закріплення в актах прямої правотворчості або в нормативно-правових актах органів місцевого самоврядування, матеріально-технічних діях юридично визначеного кола суб'єктів права.

З іншого боку, ряд провідних українських вчених висловлює справедливі застереження з приводу того, що вітчизняна юридична наука насичена поняттями, які не входять до понятійного апарату законодавства України про місцеве самоврядування і які не є властивими вітчизняній правовій традиції [5, с.92]. До таких вони відносять і поняття «муніципальне право».

Інші відстоюють діаметральну протилежну точку зору і обґрунтовують існування окремої галузі – «муніципального права» [6, 29]. Вважаємо, що широке використання в юридичній науці понять, похідних від поняття «муніципалітет», пояснюється тим, що суспільствознавчі науки, традиційно «розмовляють» на латинізованій та давньогрецькій мовах. В науковій літературі доволі широкого поширення набув термін «муніципальний». Виходячи з цього, поняття «муніципальна нормотворчість» може використовуватись з метою уникнення громіздких термінологічних конструкцій на зразок – нормотворчість органів та посадових осіб місцевого самоврядування».

Муніципальні нормотворчі правовідносини відрізняються від інших правовідносин за призначенням, змістом, характером. Вони виникають з приводу спеціальних об'єктів і здійснюються певним колом суб'єктів.

Об'єктом муніципальних нормотворчих правовідносин є повноваження щодо підготовки і прийняття нормативно-правових актів місцевого самоврядування.

Суб'єктами муніципальних нормотворчих правовідносин, як вже зазначалось, виступають територіальні громади та уся сукупність органів та посадових осіб, що складають систему місцевого самоврядування: обласні районні, міські, сільські, селищні ради, ради об'єднаних територіальних громад, міські, сільські, селищні голови, старости, голови об'єднаних територіальних громад, виконавчі органи міських, сільських, селищних рад, органи самоорганізації населення з питань делегованих повноважень.

Зміст муніципальних нормотворчих правовідносин визначається їхньою цільовою функцією і полягає у наданні права чи покладанні обов'язку здійснити ту чи іншу матеріально-технічну дію, спрямовану на створення нормативно-правового акта, за допомогою якого встановлюються, змінюються чи скасовуються правові норми [2, с. 24].

Муніципальна нормотворчість є правовою діяльністю. Як правова діяльність, вона спрямована на досягнення юридично значимих цілей, підкоряється певним принципам, характеризується як загальними для даного виду правової діяльності, так і особливими, властивими тільки йому, юридичними ознаками, вимагає ретельної правової регламентації.

За допомогою муніципальної нормотворчості одержує вираження воля суб'єкта місцевого самоврядування – територіальної громади. Муніципальна нормотворчість здійснюється територіальною громадою безпосередньо чи через органи місцевого самоврядування. Предметом правового регулювання нормативно-правових актів, які створюються в рамках муніципальної правотворчості, є переважно питання, віднесені до предмета відання місцевого самоврядування – тобто питання місцевого значення.

Муніципальна нормотворчість здійснюється в правовому просторі, «окресленому» законодавством України. Муніципальні правотворчі правовідносини підпадають під дію норм конституційного права. Особливості розглянутих відносин обумовлюють певну специфіку правових норм, які їх регулюють, останні вимагають спеціального аналізу з метою виявлення властивих їм ознак.

Поняття «муніципальна нормотворчість» є самостійним, поряд із законотворчістю і підзаконною нормотворчістю органів державної влади, видом нормотворчості. Разом з тим, будь-яка нормотворча діяльність буде мати реальний зміст лише в тому разі, якщо реалізація відповідних актів буде ефективною.

Література:

1. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. *ВВРУ*. 1997. № 24. Ст. 170.
2. Петришина М. О. Нормотворча діяльність в органах місцевого самоврядування в Україні: монографія. Нац. ун-т "Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого". Х.: Право. 2011. 231 с.
3. Шаган В. О. Принципи нормотворчості органів місцевого самоврядування. *Вісник Національного університету "Львівська політехніка". Юридичні науки*. 2014. № 801. С. 159-163.
4. Шугрина Е. С. Муниципальное право : учебник для студентов высших учебных заведений 3-е изд., дополн. и перераб. М.: Норма, 2010. 528 с.
5. Чернецька О. В. Конституційні основи правотворчої компетенції представницьких органів місцевого самоврядування. *Часопис Київського університету права*. 2013. № 1. С. 92-96.
6. Богачова О.В. Удосконалення законодавства – основна мета законодавчого процесу. *Юридична Україна*. 2006. № 5. С. 10-15.





Войтенко Надія Юріївна,

*аспірант кафедри конституційного права та прав людини
Національної академії внутрішніх справ*

МОВНИЙ ЦЕНЗ В ПРОЦЕСІ РЕАЛІЗАЦІЇ ВИБОРЧОГО ПРАВА НА МІСЦЕВИХ ВИБОРАХ

Постановка проблеми. Однією з цілей української держави, проголошуючи свою незалежність стала побудова демократичного політичного режиму. Головною ознакою будь-якої демократичної держави, є реалізація виборчих прав громадян. Основним принципом виборів в Україні, яка задекларувала себе, як демократична, постає принцип загального виборчого права, який закріплений в Основному законі держави.

В свою чергу, звертаючись до виборчої практики за роки незалежності України, ми спостерігаємо застосування виборчих цензів до виборчих прав громадян, що в свою чергу звужують принцип загального виборчого права, або навпаки встановлюються вибірково, щодо пасивного виборчого права. Насамперед це стосується вибірково-встановленого мовного цензу до суб'єктів пасивного виборчого права на місцевих виборах відносно до інших видів виборів в Україні.

Отже дослідження чинного законодавства, щодо встановлення мовного цензу до суб'єктів виборчих прав є актуальним, що в подальшому дасть змогу уникнути в виборчій практиці вибірково-встановленого мовного цензу.

Аналіз останніх публікацій за проблематикою. В загальному аспекті, вагомим внеском у дослідження виборчих цензів зробили такі науковці, як: А.С. Автономов, Т.В. Герасименко, С.М. Дерев'янка, Ю.А. Дмитрієв, В.Б. Ізраєлян, В.Г. Ігнатов, Б.О. Кістяківський, С.А. Кісліцин, Л.А. Шалланд, В.М. Шаповал.

Разом із тим вищезазначені питання, з урахуванням актуальності проблематики, потребують концептуального та ґрунтового наукового дослідження, задля вдосконалення чинного законодавства України в контексті мовного цензу на місцевих виборах.

Формулювання цілей (мети) статті. Аналіз нормативно-правової регламентації мовного цензу, щодо пасивного виборчого права на місцевих виборах з урахуванням порівняльного аналізу з іншими суб'єктами виборчого права, обмеженими мовним цензом.

Виклад основного матеріалу дослідження. Відповідно до ст. 10 Конституції України, державною мовою в Україні є українська мова. Державною мовою в Україні є українська мова. Держава забезпечує всебічний розвиток і функціонування української мови в усіх сферах суспільного

життя на всій території України. В Україні гарантується вільний розвиток, використання і захист інших мов національних меншин України. Держава сприяє вивченню мов міжнародного спілкування. [1]

Ст. 70 Основного закону закріплює загальне виборче право, яким наділяються громадяни України, які на день виборів досягли вісімнадцятирічного віку, і є дієздатними. Тобто, відповідно до конституційно-правової норми, яка міститься в ст. 70 Конституції України, правоздатність громадян в реалізації активного виборчого права є універсальною, і має однаковий обсяг. Будь-які обмеження, які звужують зміст активного виборчого права не допускаються, окрім зазначених в вичерпному переліку (ценз громадянства, віковий ценз та ценз дієздатності. Всі інші обмеження, щодо активного виборчого права, прямо заборонені конституційно-правовими нормами, а саме: будь-які привілеї або обмеження за ознаками статті, кольору шкіри, політичних або релігійних переконань, майнового стану, мовною ознакою.

Отже, виборча дієздатність суб'єктів активного виборчого права відповідає демократичним принципам виборчого права, а також міжнародним виборчим стандартам.

Дещо інша ситуація, з встановленими обмеженнями, щодо пасивного виборчого права, а саме встановлення мовного цензу, щодо суб'єктів пасивного виборчого права.

Положення ст. 103 Конституції України, встановлює окрім прямого, рівного, загального виборчого права, вичерпний перелік обмежень, щодо кандидата на пост Президента України, таких як: віковий ценз, ценз дієздатності, ценз осілості, а також мовний ценз. Установчу конституційно-правову норму, щодо цензів, які встановлюються до кандидатів на пост Президента України закріплює також ст. 75 Виборчого кодексу України.

Натомість, ст. 4 Закону України «Про місцеві вибори» [2] закріплює рівне виборче право, і одночасно забороняє будь-які привілеї чи обмеження для суб'єктів пасивного виборчого права, серед інших, за мовними ознаками. На противагу, ст. 3 Закону України «Про місцеве самоврядування» [3] містить тільки норму, що закріплює загальне виборче право, яке охоплює, як активне так і пасивне виборче право на місцевих виборах, і містить норму-заборону, щодо обмеження виборчого права за мовною ознакою. Розділ 6 Конституції України «Місцеве самоврядування», також не містить конституційної норми, яка б носила установчий характер, щодо володіння державною мовою суб'єктом пасивного виборчого права на місцевих виборах. Спостерігається також відсутність конституційно-правової норми в виборчому законодавстві, щодо встановлення мовного цензу до суб'єктів пасивного виборчого права на виборах до Верховної Ради України.

Таким чином, ані Конституція України, ані Виборчий кодекс України, окрім Президентських виборів не закріплює мовного цензу, щодо пасивного

виборчого права. Тобто, законодавець, не закріплюючи мовного цензу, щодо суб'єктів пасивного виборчого права на місцевих виборах, не вбачає великої потреби в високому, або ж хоча б в достатньому рівні знань української мови, як державної кандидатом на місцевих виборах.

Однак, положення Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» в ст. 9, закріплює перелік суб'єктів пасивного виборчого права на яких законодавець покладає обов'язок володіти державною мовою та застосовувати її під час виконання покладених на них службових обов'язків. Серед інших, Закон відносить: депутатів Верховної Ради АРК, депутатів місцевих рад, посадових осіб органів місцевого самоврядування та осіб, які претендують на обрання чи призначення на посади. [4]

Виходячи з аналізу вищезазначеного виборчого законодавства, залишається не зовсім зрозумілим, коли суб'єкти пасивного виборчого права місцевих виборів, зобов'язані мати хоча б достатній рівень володіння державною мовою. З одного боку виборче законодавство та Основний Закон держави не передбачає установчої норми, яка б закріплювала мовний ценз, щодо кандидатів, які претендують на зайняття посад в органах місцевого самоврядування, з іншого боку Закон України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» встановлює обов'язкову вимогу до депутатів місцевих рад, посадових осіб органів місцевого самоврядування та осіб, які претендують на обрання до органів місцевого самоврядування, яка полягає в володінні державною мовою та вимагає її застосування під час виконання своїх службових обов'язків.

Окрім цього Закон України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» в ст.ст. 10, 11 чітко встановлює вимоги та рівні володіння державною мовою суб'єктами, які зазначені в положеннях згаданого Закону.

Наприклад, законодавець, в ст. 10 Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної», передбачає, що засвідченням рівня володіння державною мовою особами, передбаченими цим Законом, може бути документ про повну загальну середню освіту, за умови, що такий документ підтверджує вивчення української мови, як навчального предмета, або ж державним сертифікатом про рівень володіння державною мовою, що видається Національною комісією зі стандартів державної мови відповідно до зазначеного закону. Пункт 4 ст. 10 Закону встановлює вимогу подання документу про рівень володіння державною мовою особою пасивного виборчого права до призначення на посади, які передбачені тільки частиною першою ст. 9 Закону, що не передбачає такого обов'язку, щодо суб'єктів пасивного виборчого права місцевих виборів. Окрім цього Виборчий Кодекс в своїх положеннях взагалі не передбачає такого документу, як обов'язкового для реалізації пасивного виборчого права на будь-яких виборах в Україні.

Отже, досліджуючи виборче законодавство України, щодо встановлення мовного цензу до кандидатів на посади в органи місцевого самоврядування, можемо зробити висновок, що законодавець не вбачає потреби в досконалому або високому рівні знанні державної мови суб'єктами пасивного виборчого права на місцевих виборах, але натомість встановлює обов'язок вже діючих депутатів сільський, селищний, міський голів, посадових осіб органів місцевого самоврядування а також депутатів Верховної Ради України вільно і на високому рівні володіти українською мовою, для подальшої можливості виконувати свої обов'язки.

Література:

1. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 54к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30.
2. Про місцеві вибори: Закон України від 14.07.2015 р. № 595-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 37-38. Ст. 366
3. Про місцеве самоврядування: Закон України від 21.05.1997 р. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97>
4. Про забезпечення функціонування української мови як державної: Закон України від 25.04.2019 р. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2704-19#Text>



Гаврік Роман Олександрович,

*доцент кафедри адміністративної діяльності
Національної академії Державної прикордонної служби України імені
Богдана Хмельницького, кандидат юридичних наук, доцент*

ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ УЧАСТІ СЛУЖБОВИХ ОСІБ ДЕРЖАВНОЇ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ ПІД ЧАС ЗДІЙСНЕННЯ ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВІ ЩОДО НЕЗАКОННОГО ПЕРЕТИНУ ДЕРЖАВНОГО КОРДОНУ

Правові основи участі службових осіб Державної прикордонної служби України у першій стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення, в тому числі щодо незаконного перетину державного кордону України визначені цілим комплексом нормативно-правових документів.

Передусім, відповідно до ст. 19 Закону України «Про Державну прикордонну службу України» та Положення про Адміністрацію Державної прикордонної служби України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 16 жовтня 2014 року № 533, Положення про орган

охорони державного кордону України, затвердженого наказом Міністерства внутрішніх справ України від 30 листопада 2018 року № 971 на Державну прикордонну службу України та її підрозділи покладено завдання організації запобігання кримінальним та адміністративним правопорушенням, протидію яким законодавством віднесено до компетенції Державної прикордонної служби України, їх виявлення та припинення, здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення згідно із законами України [2; 3; 5].

Основним підрозділом Державної прикордонної служби України, призначеним для провадження у справі про незаконне перетинання державного кордону України є відділ прикордонної служби Державної прикордонної служби України, передусім відділення або група інспекторів прикордонної служби та відділення або група дільничних інспекторів прикордонної служби. Начальник відділу прикордонної служби організовує заходи щодо забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, в тому числі і щодо незаконного перетинання державного кордону України, а також розглядає справи про адміністративні правопорушення, розгляд яких віднесено до компетенції Державної прикордонної служби України, накладає стягнення на осіб, які їх вчинили або передає справи про адміністративні правопорушення на розгляд інших уповноважених органів виконавчої влади або суду [4].

У разі виявлення осіб, в діях яких містяться ознаки адміністративних правопорушень, протидію яким законодавством України віднесено до компетенції Державної прикордонної служби України, прикордонний наряд діє в порядку, визначеному Інструкцією з оформлення посадовими особами Державної прикордонної служби України матеріалів справ про адміністративні правопорушення, затвердженою наказом Міністерства внутрішніх справ України від 18 вересня 2013 року № 898. Остання передбачає, що складати протоколи про адміністративні правопорушення та протоколи про адміністративні затримання за вчинення адміністративних правопорушень, в тому числі за вчинення незаконного перетинання державного кордону мають право: військовослужбовці та працівники Державної прикордонної служби України під час безпосереднього виконання ними визначених законодавством України завдань, в тому числі ті, які залучаються та беруть безпосередню участь у здійсненні заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях. Оформлення матеріалів справи про адміністративне правопорушення здійснюється із дотриманням вимог наказу Міністерства внутрішніх справ України від 18 вересня 2013 року № 898 та КУпАП [1].

З іншого боку, у разі виявлення в діях особи, що намагалася перетнути державний кордон складу не правопорушення, передбаченого ст. 204-1

КУпАП, а злочину, що передбачений ст. 332-2 КК України, службові особи органів та підрозділів Державної прикордонної служби України керуються вимогами Порядку дій уповноважених службових осіб органів Державної прикордонної служби України під час затримання осіб, підозрюваних у вчиненні злочину, без ухвали слідчого судді або суду, що затверджена наказом Міністерства внутрішніх справ України від 10 травня 2018 року № 386, яка передбачає можливість затримання особи, яку застали під час вчинення злочину або замаху на його вчинення; безпосередньо після вчинення злочину очевидець, або сукупність очевидних ознак на тілі, одязі чи місці події вказують на те, що саме ця особа щойно вчинила злочин, про що протягом години складається протокол, інформується відповідний підрозділ досудового розслідування з урахуванням підслідності [6]. З іншого боку, Положення про службу прикордонних нарядів, здійснюючи відсилання до іншого нормативно-правового акту при затриманні особи, підозрюваної у вчиненні злочину, посилається на нечинний нині документ – Інструкцію про порядок дій посадових осіб органів (підрозділів) охорони державного кордону під час затримання осіб, підозрюваних у вчиненні злочину, без ухвали слідчого судді або суду та порядок подальшої взаємодії органів (підрозділів) охорони державного кордону з органами досудового розслідування, затверджену наказом Адміністрації Державної прикордонної служби України від 14 листопада 2012 року № 931, у зв'язку із чим, доцільно внести зміни до Інструкції про службу прикордонних нарядів Державної прикордонної служби України. Аналогічний недолік існує і щодо порядку дій прикордонного наряду у разі виявлення ознак порушення митних правил або майна, яке не має власника або власник якого невідомий – здійснюється посилання на наказ Міністерства внутрішніх справ України та Міністерства доходів і зборів України від 03 жовтня 2013 року № 947/525, а не на наказ Міністерства внутрішніх справ України та Міністерства фінансів України від 18 жовтня 2018 року № 849/828, у зв'язку із чим, пропонуємо внести відповідні зміни до Інструкції про службу прикордонних нарядів Державної прикордонної служби України.

Література:

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року. *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.
2. Про Державну прикордонну службу України: закон України від 3 квітня 2003 року. *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/661-15>.
3. Про затвердження Положення про Адміністрацію Державної прикордонної служби України: постанова Кабінету Міністрів України від 16 жовтня

2014 року № 533. *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/533-2014-п>.

4. Про затвердження Положення про відділ прикордонної служби Державної прикордонної служби України: наказ Міністерства внутрішніх справ України від 15 квітня 2016 року № 311. *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z01719-16>.
5. Про затвердження Положення про орган охорони державного кордону Державної прикордонної служби України: наказ Міністерства внутрішніх справ України від 30 листопада 2018 року № 971. *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1468-18>.
6. Про затвердження Порядку дій уповноважених службових осіб органів Державної прикордонної служби України під час затримання осіб, підозрюваних у вчиненні злочину, без ухвали слідчого судді або суду від 10 травня 2018 року № 386. *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0384-18>.



Галус Олена Олександрівна,

*доцент кафедри конституційного, адміністративного
та фінансового права*

*Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова,
кандидат юридичних наук, доцент*

ДО ПИТАННЯ ПРО ДОЦІЛЬНІСТЬ ЗАПРОВАДЖЕННЯ ІНСТИТУТУ ДОСТРОКОВОГО ПРИПИНЕННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ ТА ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ ЗА РІШЕННЯМ ВСЕУКРАЇНСЬКОГО РЕФЕРЕНДУМУ

Конституція України у статті 5 закріплює такі види публічної (політичної) влади, як безпосереднє народовладдя, державну та муніципальну владу. Спираючись на конституційне положення про визнання народу єдиним джерелом влади, можна стверджувати, що влада народу є первинною по відношенню до державної та муніципальної влади, а державна і муніципальна влада відповідно є похідною або вторинною. Пріоритетне місце при цьому належить саме безпосередньому народовладдю. Принцип пріоритетності безпосереднього народовладдя означає пріоритет безпосередньої демократії в стосунку до представницької з огляду на її походження, зміст, юридичну силу актів та інші обставини. Однак визнання пріоритетності безпосереднього народовладдя не применшує ролі представницьких органів державної влади та місцевого самоврядування.

Форми безпосереднє народовладдя, державна і муніципальна влада доповнюють одне одного, взаємодіють. Так, по-перше, одним із способів формування органів державної влади та органів місцевого самоврядування є загальні і прямі вибори. Інші органи державної влади, так звані органи вторинного представництва, формуються уже самими представницькими органами публічної влади. Однак, незалежно від порядку формування, органи державної влади повинні виражати волю Українського народу, а органи місцевого самоврядування – волю територіальної громади.

По-друге, за допомогою форм безпосереднього народовладдя забезпечується функціонування державної і муніципальної влади взагалі.

По-третє, безпосереднє народовладдя в його конкретних формах становить організаційну основу системи постійного зв'язку між органами державної влади та народом, органами місцевого самоврядування та територіальною громадою, що забезпечує гласність у діяльності цих органів, контроль населення за їх роботою, та відповідальність органів і посадових осіб перед Українським народом, територіальною громадою.

Безпосереднє народовладдя, державна та муніципальна влада взаємопов'язані між собою, при відсутності хоча б одного з даних видів публічної влади інші не зможуть ефективно функціонувати.

Тому не можемо погодитися з деякими авторами, які стверджують про недоцільність проведення певних форм безпосереднього народовладдя, пропонують звузити цей перелік, наголошують на тому, що громадяни не в змозі безпосередньо приймати рішення. Так, Конституція України 1996 року повною мірою визнала безпосереднє народовладдя, закріпила його основні форми. Це вважається значним кроком у демократизації нашої держави. І тому спроби применшити роль безпосереднього народовладдя знову повертають нас на ту ступінь розвитку держави, коли влада народу була декларативною, коли народ був не суб'єктом влади, а лише її об'єктом.

Нерозвиненість політичної організації і відсутність будь-якої відповідальності партій, кандидатів перед виборцями призвели не до формування механізму народовладдя, який випливає із ст. 5 Конституції України, а до утворення органів державної влади, які не несуть відповідальності перед виборцями, не відображають в законодавстві, яке ними приймається, в повній мірі владу народу.

З огляду на це на конституційному рівні потрібно передбачити підставу дострокового припинення повноважень Верховної Ради України, Президента України за рішенням всеукраїнського референдуму, доповнивши статтю 90 Конституції України частиною 5 такого змісту: «Повноваження Верховної Ради України достроково припиняються за рішенням всеукраїнського референдуму», а частину 2 статті 108 пунктом 5 такого змісту: «за рішенням всеукраїнського референдуму» [1, с. 184]. Народ, надаючи владу на виборах,

логічно повинен мати можливість дострокового припиняти повноваження обраних представників. Державна та муніципальна влада не будуть легітимними, якщо не здійснюється і не гарантується безпосереднє народовладдя в повному обсязі.

У зв'язку з цим може виникнути питання, що народний розпуск порушить усталену на сьогодні систему стримувань і балансів між гілками влади. З метою недопущення таких порушень, на нашу думку, питання про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України повинне ініціюватися громадянами України та проголошуватися Президентом за народною ініціативою. Щодо дострокового припинення повноважень Президента, то таке питання повинно ініціюватися також громадянами України і проголошувати всеукраїнський референдум повинен Голова Верховної Ради України.

На сьогодні в Україні це питання є дуже актуальним, і зважаючи на те, що відбуваються дуже важливі державотворчі процеси, запроваджується нові форми безпосереднього народовладдя, вважаємо що питання про внесення пропонування змін до Конституції України повинно стати предметом обговорення в наукових колах та серед громадськості.

Література:

1. Галус Олена Олександрівна. *Форми безпосереднього народовладдя в Україні: дис. канд. юрид. наук: 12.00.02, Нац. акад. наук України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. К., 2012. 210 с.*



Гамбург Інна Аркадіївна,

*доцент кафедри цивільного, адміністративного та фінансового права
Класичного приватного університету, м. Запоріжжя,
кандидат юридичних наук, доцент*

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ТА ПРАВОЗАСТОСОВЧІ АСПЕКТИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ПРОБАЦІЇ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Обраний Україною курс до інтеграції в європейський простір потребує від держави та суспільства вироблення нових підходів до вирішення багатьох проблем, до яких відноситься й запровадження служби пробації. Проблема створення національної моделі пробації в Україні залишається однією з найбільш актуальних та проблемних тем сучасної правової науки. Відсутність в Україні нормального функціонування цього інституту, без якого неможливо уявити будь-яку сучасну національну систему кримінальної юстиції,

не може не викликати уваги науковців та практиків. На сьогодні пробація є невід’ємним елементом системи кримінальної юстиції багатьох країн і результатом демократичного розвитку суспільства, який доведений майже двохсотрічною історією розвитку пробації. Фахівці відзначають, що одним із шляхів сприяння процесу гуманізації Державної кримінально-виконавчої служби України є впровадження елементів пробації, подальше вдосконалення діяльності установ виконання покарань шляхом створення умов для виправлення та ресоціалізації засуджених, здобуття ними освіти та набуття професії, їх соціальної адаптації в суспільстві [1].

Наша держава, взявши курс на проведення реформи у правоохоронній сфері, робить все можливе для покращення діяльності системи виконання покарань. Одним із таких заходів є прийняття Закону України «Про пробацію» від 05.02.2015 р. [2], який закладає основи та нові підходи стосовно значної категорії засуджених.

Питання створення служби пробації в Україні – це не лише питання створення відповідної організаційної структури із певним переліком функцій. Це – питання докорінного переосмислення сутності кримінально-виконавчої діяльності та соціальної роботи зі злочинцями, глибокого аналізу цілей покарання в умовах глобалізованого суспільства тощо. З урахуванням світового досвіду та національної специфіки у Законі України «Про пробацію» це поняття розглядається у наступному значенні: «пробація – система наглядових та соціально-виховних заходів, що застосовуються за рішенням суду та відповідно до закону до засуджених, виконання певних видів кримінальних покарань, не пов’язаних з позбавленням волі, та забезпечення суду інформацією, що характеризує обвинуваченого». Виходячи з визначення, метою пробації є забезпечення безпеки суспільства шляхом виправлення засуджених, запобігання вчиненню ними повторних кримінальних правопорушень та забезпечення суду інформацією, що характеризує обвинувачених, з метою прийняття судом рішення про міру їхньої відповідальності.

Роль пробації у механізмі роботи з правопорушниками визначається тим, що це значна перспектива «виправити» правопорушників без ув’язнення, тобто «для правопорушника – це можливість змінитись без перебування у місцях позбавлення волі (ізоляції від суспільства), підтримка на шляху до змін; збереження сімейних стосунків та зв’язків у громаді; збереження роботи та житла; позитивний соціальний ефект: особа не втрачає соціальні зв’язки та шанс створити сім’ю; для суспільства – убезпечення громади від вчинення повторних злочинів; справедливе здійснення правосуддя: баланс між карою за вчинене правопорушення, відшкодуванням завданої шкоди та інтересами членів суспільства; для держави в цілому – зниження злочинності; зниження кількості ув’язнених осіб; позитивний економічний ефект: утримання правопорушника у місцях позбавлення волі набагато дорожче для

держави, ніж перебування на пробачії, а також залишаючись у суспільстві, особа не втрачає роботу та сплачує внески у держбюджет; дотримання міжнародних стандартів» [3].

Проаналізувавши досвід зарубіжних країн можна зробити висновок, що залежно від національних особливостей служби пробачії виконують функції: щодо надання інформації і рекомендацій суду та іншим зацікавленим відомствам з метою сприяння в ухваленні обґрунтованого і справедливого рішення; надання допомоги і підтримки засудженим, які відбувають покарання у виді позбавлення волі, в підготовці до звільнення і соціальної адаптації; контролю і наданню допомоги достроково звільненим; проведення заходів у рамках відновного правосуддя; надання допомоги потерпілим від злочинів; забезпечення виконання альтернативних видів покарання. Пробачія в зарубіжних країн характеризується застосуванням широкої системи наглядових та соціально-виховних заходів, які можуть включати: обов'язкові бесіди, безпосереднє спілкування; візити; контакт з соціальними службами; зв'язок з соціальною мережею/сім'єю; контакт з поліцією, в'язницею; корекційні бесіди; лікування; мотиваційне інтерв'ювання; поведінкові тренінги тощо. З метою скорочення рецидивної злочинності, забезпечення безпеки суспільства та справедливого здійснення правосуддя в Україні доцільно використовувати позитивний досвід здійснення пробачії у зарубіжних країнах, наприклад, створення системи послуг щодо реабілітації правопорушників на принципах конкуренції; впровадження електронного моніторингу; широке залучення органів місцевого самоврядування, органів самоорганізації населення, громадських об'єднань, благодійних фондів, релігійних організацій тощо до співробітництва з органами пробачії; створення реабілітаційних центрів для засуджених і т.п.

Процес упровадження пробачії в Україні – це надзвичайно важливий крок у напрямі євроінтеграції та побудови громадянського суспільства, де дотримуються права людини. За допомогою проєктів, які сприяють впровадженню дієвої системи пробачії в Україні, зокрема: Проєкту Євросоюзу PRAVO, Проєкту NORLAU (Норвегія), Проєкту MATRA (Нідерланди), Проєкту Ради Європи «Подальша підтримка пенітенціарної реформи в Україні», Проєкту EDGE (Канада), USAID та UNODC, наша країна перебуває на шляху до побудови власної досконалої моделі служби пробачії як основного кроку назустріч світовим стандартам дотримання прав людини.

Щодо проблемних питань функціонування пробачії на сучасному етапі, насамперед, вкрай важливим є питання пріоритетності: перетворення злочинців на законослухняних громадян або захист суспільства від рецидивної злочинності? Як показує дослідження, у різних країнах протилежне ставлення до цієї проблеми. Шлях вирішення непростий – пошук балансу (наприклад, між розглядом пробачії як виду соціальної роботи зі злочинцями та як виду альтернативного покарання).

Одним із проблемних питань функціонування пробації на сучасному етапі є: у чиєму віданні має перебувати служба виконання альтернативних покарань (Мін'юсту, департаменту виконання покарань, МВС), або вона повинна бути незалежним державним органом? Як було досліджено, це питання розв'язується в кожній країні по-різному з огляду на національні традиції, ув'язнення та економічні можливості. За чинним вітчизняним законодавством, орган пробації безпосередньо підпорядковується Державній установі «Центр пробації». Орган пробації утворюється Мін'юстом України в адміністративно-територіальних одиницях України для забезпечення виконання завдань ДКВС України. Діяльність Центру пробації спрямовується та координується заступником Мін'юсту України відповідно до розподілу обов'язків.

Немає єдності в поглядах науковців та практиків щодо внутрішньої структури служби пробації, переліку завдань, обсягу повноважень тощо. Проте, виходячи з нормативних положень чинного законодавства у сфері пробації, для виконання завдань значно збільшується обсяг повноважень працівників (набуває статус учасника кримінального процесу з відповідними обов'язками й правами; набуває право отримувати безкоштовно від будь-якого органу інформацію, необхідну для виконання завдань пробації; має право відвідувати в будь-якому місці та на будь-якій території осіб, до яких застосовано пробацію, або викликати їх та отримувати від них пояснення тощо), що потребує змін у підходах до кількості та кваліфікації робітників органів пробації, обов'язковість введення посад психолога, педагога та соціального працівника до складу персоналу кожного підрозділу органу пробації.

Саме Європейські правила пробації, які побудовані на досвіді багатьох європейських країн, набутому впродовж двох століть, дозволять створити оптимальну для українського суспільства модель служби пробації. Причому йдеться не про формальне досягнення певних «європейських стандартів», а про реальні форми роботи зі злочинцями, потерпілими та інших учасниками кримінального процесу, апробовані в сусідніх європейських країнах упродовж тривалого часу. Головне у цій діяльності – соціальна орієнтація та зв'язок з реальним захистом прав людини. Тому найбільш перспективним у розвитку пробації в Україні є залучення міжнародних експертів і використання міжнародного досвіду у сфері пробації.

Сьогодні одним з напрямків реформування державного управління системою кримінальної юстиції є створення національної служби пробації за зразками європейських країн та відповідного комплексного правового інституту. Впровадження пробації має враховувати стан економічного, політичного і правового розвитку суспільства даної держави. Пробація може бути застосована тільки до певної категорії осіб, які сприймають це як милосердя і гуманізм суспільства, самі готові до певних випробувань та мають

бажання бути законослухняними. Перехід до широкомасштабної пробації потребує значних матеріальних витрат, досконалого правового забезпечення і адекватного сприйняття цього процесу суспільством.

Прийняття Закону України «Про пробацію» дало позитивні зміни і стало наближенням України до європейських моделей діяльності служби пробації, проте в ньому ж існує чимало невідповідностей і неточностей. Тому обов'язковою умовою ефективної діяльності служби пробації в Україні та досягнення цілей і мети поставлених перед нею є таке: по-перше, унесення змін до чинного Закону та корегування або повна зміна нормативно-правових актів, безпосередньо інструкцій, які регулюють діяльність кримінально-виконавчої інспекції; по-друге, продовження проведення Державної пенітенціарної служби України плідної роботи в галузі діяльності органу пробації щодо покращення всіх практичних аспектів роботи кримінально-виконавчих інспекцій. Найбільш пріоритетним напрямом роботи персоналу службою пробації є проведення соціально-виховної роботи.

Література:

1. Головка Л. Шляхи реформування державної кримінально-виконавчої служби України. URL: https://minjust.gov.ua/m/str_21953
2. Про пробацію: Закон України від 05.02.2015 р. № 168-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 13. Ст. 93.
3. 5 років Закону України «Про пробацію». URL: <https://koropska-gromada.gov.ua/news/1582552155/>



Гамбург Леонід Самойлович,

доцент кафедри соціальної медицини, громадського здоров'я, медичного та фармацевтичного права Запорізького державного медичного університету, кандидат юридичних наук, доцент

ГОСПІТАЛЬНІ ОКРУГИ В ТЕРИТОРІАЛЬНІЙ ОРГАНІЗАЦІЇ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНІ: НОВАЦІЇ ПРАВОВОЇ РЕГЛАМЕНТАЦІЇ

Конституція України закріплює у ст. 49 право кожного на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування, гарантуючи його забезпечення механізмом державного фінансування відповідних соціально-економічних, медико-санітарних і оздоровчо-профілактичних програм. Ефективність такого механізму визначається рівнем і обсягом доступності медичного обслуговування для всіх громадян, що можливе, серед іншого,

за умови просторової досяжності державних і комунальних закладів охорони здоров'я, в яких медична допомога надається безоплатно. Саме тому встановлена конституційна заборона щодо скорочення існуючої мережі цих закладів. Водночас держава сприяє розвиткові лікувальних закладів усіх форм власності.

Регіональна мережа закладів охорони здоров'я усіх форм власності, а також фізичні особи - підприємці, які здійснюють комерційну господарську діяльність у сфері охорони здоров'я, утворює госпітальний округ. Правотворча робота з їх утворення розпочалася у 2012 р., коли започаткування регіональних пілотних проєктів з медичної реформи Верховна Рада супроводила прийняттям Закону України «Про внесення змін до Основ законодавства України про охорону здоров'я щодо удосконалення надання медичної допомоги» від 7 липня 2011 року № 3611-VI. У абз. 13 ст. 3-2 цього Закону було закріплено створення госпітальних округів «з метою забезпечення належної якості та доступності безоплатної вторинної (спеціалізованої) медичної допомоги та ефективного використання ресурсів системи охорони здоров'я в Україні», а визначення Порядку їх створення передавалося до компетенції Кабінету Міністрів України (КМУ) [1]. Наразі діючий Порядок створення госпітальних округів затверджений Постановою КМУ «Деякі питання створення госпітальних округів» від 27 листопада 2019 р. № 1074. Він встановлює, що склад і межі округу повинні бути визначені так, щоб жителі мали доступ до вторинної (спеціалізованої) медичної допомоги. У госпітальному окрузі повинно бути не менше однієї багатoproфільної лікарні. Час доїзду жителів до лікарні не повинен перевищувати годину. В межах кожного округу створюються опорні заклади охорони здоров'я, а КМУ визначив правила управління та функціонування госпітальних округів [2]. Згідно з цими правилами обласні держадміністрації, адміністрації м. Києва та м. Севастополю, Рада міністрів АРК повинні надавати пропозиції щодо визначення опорних лікарень. Перелік опорних лікарень мав затверджувати КМУ за поданням Міністерства охорони здоров'я України (МОЗ).

Нещодавно у постанові «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 27 листопада 2019 р. № 1074» від 19.06.2020 р. № 589 уряд встановив нову процедуру визначення опорних закладів охорони здоров'я. Після отримання пропозицій від департаментів охорони здоров'я в областях, м. Києва, м. Севастополю та Ради міністрів АРК, МОЗ утворює комісію з їх розгляду. До комісії можуть входити представники державних органів, громадськості та міжнародних організацій. МОЗ також розміщує пропозиції на сайті та протягом місяця лікарні та органи місцевого самоврядування можуть подати до МОЗ свої обґрунтовані заперечення. За результатами їх розгляду МОЗ готує та подає КМУ пропозиції щодо переліку опорних лікарень [3]. Для реалізації державної політики з охорони

здоров'я у межах госпітальних округів Рада Міністрів АРК і держадміністрації областей та міст Києва та Севастополя утворюють госпітальні ради, які є консультативно-дорадчими органами в структурі зазначених адміністрацій для визначення проблем, координації дій, розроблення пропозицій та рекомендацій, а також організації надання медичної допомоги. До складу госпітальної ради може входити до 21 особи.

Новий порядок, який зокрема встановлює механізм створення, управління та функціонування госпітальних округів, передбачає, що до складу госпітальної ради входять представники державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, у тому числі обов'язково представники: обласної, Київської чи Севастопольської міської держадміністрації, Ради міністрів Автономної Республіки Крим – не менше трьох осіб; обласної, Київської чи Севастопольської міської ради, Верховної Ради АРК – не менше двох осіб.

Саме цих пунктів не було в попередній версії Порядку.

Змінений порядок визначення опорних закладів. Якщо раніше до повноважень госпітальної ради відносилось обрання опорних закладів, то на сьогодні опорні заклади затверджуються КМУ. Тобто, сьогодні процедура виглядає наступним чином: Госпітальна рада (ГР) – обласні адміністрації – МОЗ – КМУ.

Новий Порядок створення госпітальних округів з опорними закладами охорони здоров'я був установлений у зв'язку з необхідністю розробки планів розвитку госпітальних округів на період від трьох до п'яти років, що віднесено до компетенції Ради міністрів АРК, обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій з урахуванням пропозицій госпітальних рад, з їх затвердженням головою Ради міністрів АРК і головами держадміністрацій за погодженням з МОЗ. Така необхідність виникла внаслідок отримання закладами охорони здоров'я у межах медичної реформи фінансування відповідно до об'єму наданих медичних послуг. За таких умов певні заклади опиняться у профіциті бюджету на відміну від попереднього періоду, а інші – в дефіциті. Запобігти подібній ситуації можливо шляхом формування зазначених планів розвитку мереж надання медичної допомоги в регіонах – територіях госпітальних округів. Ще однією причиною виявилась конкуренція між закладами охорони здоров'я за отримання статусу опорного закладу, оскільки для останнього має закуповуватися дороге медичне обладнання (КТ, ангіографи, ендоскоpii тощо) без урахування вибору закладів пацієнтами та потоків пацієнтів.

План розвитку госпітального округу включає стратегію його розвитку, шляхи виконання завдань, досягнення стратегічних цілей та обов'язково зрозумілих і вимірюваних результатів у вигляді збільшення тривалості життя на рівні регіонів і зменшення рівня смертності, а також інші предметні

положення, що забезпечують злагоджену роботу системи надання медичної допомоги на рівні регіону. Ними є опис маршрутів пацієнтів в межах госпітального округу, оптимальний розподіл функцій щодо надання медичної допомоги між суб'єктами госпітального округу (закладами охорони здоров'я та фізичними особами - підприємцями, які зареєстровані в установленому законом порядку та одержали ліцензію на право провадження господарської діяльності з медичної практики, що забезпечують медичне обслуговування населення на території госпітального округу) та визначення напрямів й обсягу медичної допомоги, що повинна надаватися закладами охорони здоров'я на його території відповідно до маршрутів пацієнтів у процесі отримання послуг вторинної (спеціалізованої), третинної (високоспеціалізованої) та екстреної медичної допомоги на її госпітальному етапі.

Окремим питанням Плану розвитку госпітального округу є плани розвитку опорних закладів охорони здоров'я, що мають бути наведені у розрізі кожного закладу охорони здоров'я у вигляді окремого додатка; заходи щодо створення, припинення, реорганізації чи перепрофілювання комунальних закладів охорони здоров'я та плани розвитку кадрових ресурсів у межах кожного закладу госпітального округу.

Для отримання належної фінансової підтримки госпітальна рада в межах підготовки Плану розвитку госпітального округу оцінює обсяги коштів, які можна спрямувати на фінансування викладених у плані розвитку госпітального округу заходів. Такі кошти надходять з місцевих бюджетів, недержавних інвестицій, спонсорських внесків, благодійних пожертв і благодійних грантів, коштів міжнародної допомоги та інших джерел. За узгодженням із виконавчим органом та бюджетною комісією відповідної місцевої ради ці оцінені джерела залучаються до Плану розвитку госпітального округу.

Реформа децентралізації передбачає перехід повноважень та фінансових ресурсів з місцевого рівня на рівень територіальних громад. Раніше ж заклади охорони здоров'я, які були в управлінні районних рад та районних державних адміністрацій, фінансувалися з районних бюджетів. Тому Міністерство розвитку громад та територій України разом з МОЗ, територіальними громадами, районними радами, обласними адміністраціями, які мають скоординувати цю роботу, працюють над визначенням політики щодо адміністративно-територіального устрою в межах госпітальних округів, які на сьогодні визначені в межах кожної області. Зокрема, вони повинні визначитися, фінансування яких закладів охорони здоров'я перейде з районного рівня на рівень громад, а які управлятимуться в інший спосіб. Заклад охорони здоров'я може бути переданий безпосередньо в громаду і вона сама вирішує це питання, або декілька громад, жителі яких обслуговуються безпосередньо у тому чи іншому закладі, повинні вирішити, в рамках закону «Про співробітництво територіальних громад» [4] чи в іншій формі забезпечуватиметься

функціонування саме цих закладів. Заробітна плата в подібних закладах фінансуватиметься за рахунок укладених з НСЗУ договорів про надання медичних послуг, а завдання місцевого самоврядування полягає в утриманні закладів (оплата комунальних послуг та інші поточні видатки).

Організація надання якісної та доступної медичної допомоги належить до сфери відповідальності держави, саме тому визначення та зміна складу госпітальних рад передана до компетенції вищезгаданих державних адміністрацій і Ради Міністрів АРК.

Таким чином, оновлений Порядок створення госпітальних округів посилює державну відповідальність за розвиток медичних мереж надання послуг в Україні.

Література:

1. Про внесення змін до Основ законодавства України про охорону здоров'я щодо удосконалення надання медичної допомоги: Закон України від 7 липня 2011 року № 3611-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 14. Ст. 86. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/589-2020-%D0%BF#n8>
2. Порядок створення госпітальних округів: затверджений Постановою КМУ «Деякі питання створення госпітальних округів» від 27 листопада 2019 р. № 1074. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1074-2019-%D0%BF#Text>
3. Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 27 листопада 2019 р. № 1074: Постанова Кабінету Міністрів України від 19 червня 2020 р. № 589. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/589-2020-%D0%BF#n8>
4. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17 червня 2014 року № 1508-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 34. Ст. 1167. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text>





Герасименко Олена Вікторівна,

*доцент кафедри публічного адміністрування та управління бізнесом
Львівського національного університету імені Івана Франка,
кандидат економічних наук, доцент*

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ

В Україні створено нормативно-правову базу для здійснення інвестиційної діяльності, яка охоплює понад 360 правових і нормативних документів (законів, постанов, указів, положень, інструкцій).

Першим кроком щодо врегулювання відносин у інвестиційній сфері стало прийняття Верховною Радою України законів України “Про захист іноземних інвестицій на Україні” від 10 вересня 1991 року № 1540а-ХІІ та “Про інвестиційну діяльність” від 18 вересня 1991 року № 1560-ХІІ.

Основне спрямування Закону України “Про інвестиційну діяльність” полягає у забезпеченні рівного захисту прав, інтересів і майна суб’єктів інвестиційної діяльності незалежно від форм власності, а також на ефективне інвестування економіки України, розвитку міжнародного економічного співробітництва та інтеграції [5]. В даному законі йшлося про створення пільгових умов для інвесторів, які працюють у пріоритетних сферах, про державне регулювання інвестиційної діяльності за допомогою податкової, кредитної, амортизаційної, цінової політики, а також державної фінансової підтримки, застосування державного замовлення у сфері капітального будівництва, страховий захист інвестицій.

Законодавством установлені напрями регулювання умов інвестиційної політики, до яких належать:

- система податків із диференціацією суб’єктів та об’єктів оподаткування, податкових ставок і пільг;
- проведення кредитної та амортизаційної політики, у тому числі шляхом прискорення амортизації основних фондів;
- надання фінансової допомоги у вигляді дотацій, субсидій, бюджетних позик на розвиток окремих регіонів, галузей, виробництв;
- державні норми та стандарти;
- антимонопольні заходи;
- роздержавлення і приватизація власності;
- умови користування землею, водою та іншими природними ресурсами;
- політика ціноутворення;
- проведення державної експертизи інвестиційних програм та проєктів будівництва [5].

Як вже зазначалося, в Україні діє низка законодавчих і нормативно-правових актів, які регламентують інвестиційну політику, та на які варто звернути увагу в контексті даного дослідження (табл. 1).

Розглянувши в цілому нормативно-правову базу, яка регламентує інвестиційні процеси, можна стверджувати, що їй не вистачає системності. Основним недоліком, можна вважати відсутність законодавчих актів, які б чітко характеризували роль центральних та місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування у процесі впровадження інвестиційної політики та залучення іноземних інвестицій. Дані повноваження є розмитими та визначаються в різних законодавчих актах, що зменшує ефективність їхнього виконання.

Варто зауважити, що досконала законодавча та нормативно-правова база є важливим елементом інституційної структури функціонування, управління та державного регулювання вітчизняного інвестиційного ринку, відіграє досить важливу роль у подоланні кризових явищ, як у фінансовій, так і виробничій сферах, а також дозволяє забезпечити стабільний і зростаючий розвиток національної економіки в цілому та її окремих галузей, а також пріоритетних і стратегічних виробництв.

Таблиця 1

**Основні законодавчі акти, що регулюють інвестиційну політику
України, та їх характеристика**

Законодавчий акт	Характеристика
Закон України «Про інвестиційну діяльність» від 18 вересня 1991 р. № 1560-XII	Визначає загальні правові, економічні та соціальні умови інвестиційної діяльності на території України. Спрямований на забезпечення рівного захисту прав, інтересів і майна суб'єктів інвестиційної діяльності незалежно від форм власності, а також на ефективне інвестування народного господарства України, розвиток міжнародного економічного співробітництва та інтеграції [5].
Закон України «Про інноваційну діяльність» від 04 липня 2002 року № 40-IV	Визначає правові, економічні та організаційні засади державного регулювання інноваційної діяльності в Україні, встановлює форми стимулювання державою інноваційних процесів і спрямований на підтримку розвитку економіки України інноваційним шляхом. Згідно із цим Законом державну підтримку одержують суб'єкти господарювання всіх форм власності, що реалізують в Україні інноваційні проекти, і підприємства, які мають статус інноваційних [6].
Закон України «Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні» від 16 січня 2003 року № 433-IV	Визначає правові, економічні та організаційні засади формування та реалізації пріоритетних напрямів інноваційної діяльності в Україні. Метою Закону є створення правової бази для концентрації ресурсів держави на провідних напрямках науково-технологічного оновлення виробництва та сфери послуг у країні [8].

Закон України «Про спеціальний режим інвестиційної та інноваційної діяльності технологічних парків» від 16 липня 1999 року № 991-XIV	Визначає правові та економічні засади запровадження та функціонування спеціального режиму інноваційної діяльності технологічних парків [10].
Закон України «Про іноземні інвестиції» від 13 березня 1992 року № 2198-XII	Визначає особливості режиму іноземних інвестицій на території України [7].
Закон України «Про режим іноземного інвестування» від 19 березня 1996 року № 93/96-ВР	Визначає особливості режиму іноземного інвестування на території України, виходячи з цілей, принципів і положень законодавства України [9].
Закон України «Про державну програму заохочення іноземних інвестицій в Україні» від 17 грудня 1993 року № 3744-XII	Встановлює, що відносини, пов'язані із заохоченням іноземних інвестицій в Україні, встановленням основних пріоритетів, іноземного інвестування в економіку України, регулюються доданою до цього Закону Державною програмою заохочення іноземних інвестицій в Україні [2].
Закон України «Про захист іноземних інвестицій» від 10 вересня 1991 року № 1540а-XII	Визначає законні права та інтереси іноземних інвесторів на території України, а також гарантує розподіл і перерозподіл прибутків та визначає сплату податків [4].
Закон України «Про Загальнодержавну комплексну програму розвитку високих наукоємних технологій» від 9 квітня 2004 року № 1676-IV	Загальнодержавна комплексна програма розвитку високих наукоємних технологій спрямована на запровадження моделі сталого економічного зростання вітчизняних підприємств шляхом удосконалення структури їх основного капіталу та інтенсивного інвестування високотехнологічного виробництва [3].
Закон України «Про банки і банківську діяльність» від 7 грудня 2000 року № 2121-III	Визначає структуру банківської системи, економічні, організаційні і правові засади створення, діяльності, реорганізації і ліквідації банків. Метою цього Закону є правове забезпечення стабільного розвитку і діяльності банків в Україні і створення належного конкурентного середовища на фінансовому ринку, забезпечення захисту законних інтересів вкладників і клієнтів банків, створення умов для розвитку економіки України [1].
Закон України «Про фінансовий лізинг» від 16 грудня 1997 року № 723/97- ВР	Визначає поняття лізингу, загальні, правові та економічні засади його здійснення. Лізинг – це підприємницька діяльність, яка спрямована на інвестування власних чи залучених фінансових коштів [11].

Останні, в свою чергу, забезпечують випуск продукції на експорт, та імпортозамінну продукцію і товари, і вона повинна забезпечувати міцний

фундамент ринкової економіки, яка базується на таких принципах: повній рівновазі між пропозицією і попитом на товари й послуги за допомогою цінових механізмів; насиченні ринків товарами високої якості, що задовольняють платоспроможний попит населення; конструктивному функціонуванню валютного, фінансового, інвестиційного ринків та ринків трудових і матеріальних ресурсів тощо.

Література:

1. Про банки та банківську діяльність : Закон України від 7.12.2000 р. № 2121-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 5-6. Ст. 30.
2. Про Державну програму заохочення іноземних інвестицій в Україні : Закон України від 17.12.1994 р. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : www.rada.gov.ua.
3. Про загальнодержавну комплексну програму розвитку високих наукоємних технологій : Закон України № 1676-IV від 9.04.2004 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 23. Ст. 88.
4. Про захист іноземних інвестицій на Україні : Закон України від 10.09.1991 р. № 1540а-XII. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1540%E0->.
5. Про інвестиційну діяльність : Закон України від 18.09.1991 р. № 1560-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 47. Ст. 646. URL : <http://zakon.rada.gov.ua>.
6. Про інноваційну діяльність : Закон України від 04.07.2002 р. № 40-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 36. Ст. 266. URL : <http://zakon.rada.gov.ua>.
7. Про іноземні інвестиції : Закон України ” від 13.03.1992 р. № 2198-XII. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : www.rada.gov.ua.
8. Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні : Закон України від 16.01.2003 № 433-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 13. Ст. 93. URL : <http://zakon.rada.gov.ua>.
9. Про режим іноземного інвестування : Закон України від 19.03.1996 р. № 93/96-ВР. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=93/96-%20%E2%F0&print>.
10. Про спеціальний режим інноваційної діяльності технологічних парків : Закон України від 16.07.1999 р. №991-XIV. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <http://zakon.rada.gov.ua>.
11. Про фінансовий лізинг : Закон України від 16.12.1997 р. № 723/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 16. Ст. 68.





Гергало Світлана Станіславівна,

курсант навчального взводу ПМПФ-17-1

4-го курсу Факультету підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників податкової міліції Університету державної фіскальної служби України

СУЧАСНІ РЕАЛІЇ ТА ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

В сучасному світі розвиток державності аргументує, що до складу цінності конституційного рівня належить саме муніципалізм, тобто система муніципальних ідей та фундаментальних принципів місцевого самоврядування, порядок його організації й функціонування, сукупність інститутів, які забезпечать реалізацію і захист прав і свобод особи на належному рівні, а також ті механізми, що використовуються за для обмеження державної влади.

Місцеве самоврядування як право територіальної громади на яке покладено здійснювати управління своєю територією, закріплене та гарантоване Конституцією та законами країни являється основною ознакою фактичної дійсності демократії в нашій державі. Саме держава визнає та гарантує місцеве самоврядування, та будує громадянське суспільство, демократичну правову державу з верховенством права, пріоритетом прав людини, розподілом влад.

Місцеве самоврядування як право територіальної громади на яке покладено здійснювати управління своєю територією, закріплене та гарантоване Конституцією та законами країни являється основною ознакою фактичної дійсності демократії в нашій державі. Саме держава визнає та гарантує місцеве самоврядування, та будує громадянське суспільство, демократичну правову державу з верховенством права, пріоритетом прав людини, розподілом влад.

В наш час місцеве самоврядування займає особливе місце в механізмі управління суспільством і державою, що виступає специфічною формою публічної влади, яка не є за правовою природою складовою частиною механізму державної влади. Будучи одним із основних інститутів конституційного ладу, місцеве самоврядування має власну систему принципів крізь призму, що повністю розкриває зміст, становище та роль у суспільстві цього важливого соціально-політичного явища в державі. Найважливішим з них є принцип правової, організаційної, матеріальної та фінансової незалежності органів місцевого самоврядування та їх установ. Включення принципів місцевого самоврядування в праві нашої країни є важливим кроком на шляху її перетворення в цивілізовану, демократичну, правову та соціальну державу.

Подальший розвиток місцевого самоврядування в Україні неможливо здійснити без розуміння конституційних засад місцевого самоврядування як принципів права, їх місця у системі і структурі права, бо їх внутрішньо-правова функція, як принципів права, полягає в тому, щоб вносити одноманітність у всю систему юридичних норм і забезпечувати єдність правового регулювання суспільних відносин у сфері місцевого самоврядування, зміцнювати усі компоненти юридичної надбудови.

На думку теоретиків права, до найбільш суттєвих ознак принципів права треба віднести, насамперед, їх регулятивний характер. Загальновідомо, що регулювання суспільних відносин є головною функцією права. Таке регулювання здійснюється за допомогою механізму правового регулювання, під яким розуміють цілісне, результативне упорядкування і організацію суспільних відносин за допомогою системи правових засобів, у відповідності з вимогами соціально-економічного і політичного рівня розвитку суспільства. Не менш важливою ознакою принципів місцевого самоврядування як принципів права є їх об'єктивна обумовленість, тобто їх відповідність характеру суспільних відносин, економічних, політичних, ідеологічних процесів, що відбуваються у суспільстві [1].

На жаль, сьогодні в Україні практично неможливо відродити місцеве самоврядування без реформ, що є необхідною передумовою подолання системної кризи в нашій країні. Незважаючи на заявлені реформи, навіть сьогодні а ні українці, а ні міжнародні експерти не демонструють реальних змін в Україні. Показником є позиція нашої держави в різних міжнародних рейтингах. Місцеве самоврядування не відповідає потребам українського громадянського суспільства, а принципи місцевого самоврядування практично не реалізуються. Ми вважаємо, що для поліпшення процесу місцевого самоврядування необхідно порівняти зарубіжний досвід і перейняти з зарубіжних країн хоч часточку чогось ефективного для нашої держави.

Відповідно до чинної Конституції Франції 1958 р., система місцевого самоврядування в даній країні включає 22 регіони та 5 так званих заморських регіонів, розташованих за межами континентальної Франції, які мають політичний статус подібний до звичайної метрополії. До їх складу входять 96 департаментів та відповідно 5 заморських департаментів. Париж має одночасно статус комуни та департаменту. Нагляд з боку держави (що характерно для континентальної (французької) моделі) здійснюється за рахунок створення посади префекту, який представляє інтереси держави. Особливістю Франції є те, що законодавець, надаючи певну автономію місцевому самоврядуванню при прийнятті рішень, залишає за собою не лише право нагляду за законністю, а й за доцільністю його дій та рішень. Так, у разі, якщо члени місцевої ради внаслідок розбіжності поглядів, інтересів не можуть прийняти рішення з питання, яке потребує негайного вирішення або врегулювання певних суспільних відносин, які входять до компетенції місцевої ради, то така рада може бути розпущена декретом Президента Франції, і будуть проголошені вибори до нової ради. Такий механізм є ефективним з точки зору можливості держави контролювати не лише прийняті радою рішення а й сам процес їх прийняття, підвищувати його рівень. Водночас, такий важіль впливу здатен призвести до негативного ефекту (тиску з боку держави на прийняття рішень з певного кола питань, які знаходяться у компетенції

місцевого самоврядування, і, таким чином, закріпленні інтересів держави, а не територіального колективу) [2, с. 189].

На сучасному етапі свого розвитку місцеве врядування у Польщі має подібні до вітчизняних проблеми. Проте, слід відмітити, що порівняно з Україною, Польща змогла сформувати дієву модель організації місцевого самоврядування в коротші строки. Водночас, маючи досить багато спільних рис, Польща ділить з нами і спільні проблеми, такі як недостатнє фінансове та законодавче забезпечення та ін. Так, наприклад, в обох державах громадянське суспільство поки що перебуває на стадії формування і не здатне адекватно забезпечувати належне функціонування місцевого самоврядування (проблеми безпосередньої участі та контролю за діяльністю відповідних органів). До основних особливостей місцевого самоврядування в Польщі можна віднести те, що 1 січня 1999 р. законодавством було введено триступеневий територіальний поділ: воєводство (*województwo*), повіт (*powiat*), гміна (*gmina*). Законодавче впровадження місцевого самоврядування відбувалося поетапно: від нижчого до вищого рівнів (на основі принципів повсюдності місцевого самоврядування та субсидіарності) [3, с. 47-51].

Місьцеве самоврядування, локалізація та децентралізація зараз є керівними принципами демократичної внутрішньої та зовнішньої політики держави та конституційно-правових норм регулювання зарубіжного розвитку країн. З'являється все більше повідомлень про те, що великий централізм не змінює стан від некомпетентності, а призводить до неспроможності державного апарату та фактичної реставрації конституційних норм.

Різні країни використовують різні системи управління на новому рівні (в межах підрозділів відповідного адміністративного підрозділу) та, за бажанням яких виявляються такі фактори: держаний режим, форми правління, самостійного підходу до розуміння природи та характеру державної влади, розвитку адміністративних територій "природи" та "штучності", національних та історичних особливостей та традицій тощо.

Основою місцевого самоврядування в Україні є територіальна громада. Тож як розвиватиметься територіальна громада, яку роль вона буде відігравати у житті кожного регіону, окремої людини та держави в цілому, наскільки ефективні розрахунки будуть зроблені при створенні «компетентної» інтегрованої територіальної громади, то і від того буде залежати подальший розвиток нашої держави.

Отже, згідно з вищесказаного можна визначити такі на нашу думку ефективні напрямки подальшого розвитку місцевого самоврядування в Україні:

- 1) удосконалити нормативно правові акти, які будуть регулювати питання щодо місцевого самоврядування в нашій державі (зокрема, розмежування повноважень між різними рівнями місцевого самоврядування на

основі принципів повсюдності місцевого самоврядування, субсидіарної, правової, організаційної та фінансової його спроможності);

2) запровадити ефективний механізм втілення в життя конституційно-правових норм, що забезпечить існування дієвого місцевого самоврядування в нашій державі;

3) запровадження повноцінного самоврядування на рівні областей і районів (у тому числі, шляхом створення їх власних виконавчих органів);

4) хотілося б також в деякій мірі провести реформування адміністративно-територіального устрою держави (для покращення рівня громадян держави).

Місцеве самоврядування – є найбільш ефективною формою самоорганізації населення, завдяки якій існує можливість повнішого забезпечення прав і свобод людини та громадянина.

Література:

1. Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні. Національна академія внутрішніх справ. 2019. М. Київ. URL: https://arm.naiu.kiev.ua/books/konst_pu/rozdil/rozdil13.html.
2. Петришин О. О. Правові засади місцевого самоврядування в зарубіжних країнах та Україні: теоретикоправовий та порівняльний аналіз: монографія. НАПрНУ, НДІ держ. буд-ва та місц. самовряд. 2014. С. 189.
3. Петришина М.О., Колодяжний О.О. Зарубіжний досвід реформування місцевого самоврядування: на прикладі Франції та Польщі. *Юридичний вісник: «Молодий вчений»*. № 1 (28). 2016. С. 47-51.





Глушенко Наталія Володимирівна,

*асистент кафедри адміністративного, господарського права та
фінансово-економічної безпеки Навчально-наукового інституту права
Сумського державного університету*

Зінченко Ганна Сергіївна,

*студентка групи Ю-92 Навчально-наукового інституту права
Сумського державного університету*

ДО ПИТАННЯ ЕТАПІВ СТАНОВЛЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Становлення місцевого самоврядування на території України пройшло досить не простий шлях, через історичні особливості розвитку країни, в тому числі, поділу її території між різними державами. У громадянському суспільстві місцеве самоврядування означає право та можливість органів місцевого самоврядування, в межах визначених законодавством, здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, та в інтересах місцевого населення.

Взагалі науковці пропонують декілька ідей щодо етапів становлення місцевого самоврядування. Однією із найпоширеніших і актуальних ідей є думка І. Грицюка, який визначає чотири основних періоди з боку історії:

- перший – зародження, становлення й розвиток вітчизняних форм місцевого самоврядування (в основі яких були рід та суверенна громада), своїми хронологічними рамками сягав часу зародження й утворення держави східнослов'янських племен на українських землях, і тривав до середини XIV століття;

- другий – поєднання місцевих форм самоврядування з елементами західноєвропейської організації самоврядування, від середини XIV ст. і до першої половини XIX ст.;

- третій – русифікацією вітчизняного місцевого самоврядування на території сучасної України;

- четвертий – спроба українізації місцевого самоврядування, початком якого потрібно вважати 20-ті рр. XX ст., який триває і дотепер [1, с. 58-59].

Інший підхід пропонує Н. Мороз, яка виділяє два етапи: перший – 1990-1994 роки, другий – 1995-2000 роки [2, с. 244]. Перший етап характеризується спробами модернізувати радянську систему місцевої влади та ввести інституту представника Президента та місцевих державних адміністрацій, що дозволило центральній владі тиснути на органи місцевого самоврядування. Другий етап передбачає процес становлення правових основ місцевого самоврядування. У цей період було прийнято Конституційний договір про основні

засади організації і функціонування центральної і місцевої влади, який на конституційному рівні врегулював організацію місцевої влади; Конституція України, в якій ст.7 встановлювала, що в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування; та закони «Про місцеве самоврядування», «Про місцеві державні адміністрації», які передбачали існування та де-юре незалежність органів місцевого самоврядування [2, с. 248].

На наш погляд, підхід Н. Мороз є найбільш доречним, але не включає справді важливих подій, наслідками яких і було сформовано сучасне місцеве самоврядування. Якщо говорити про реальне «місцеве самоврядування», то чітко можемо стверджувати, що воно можливе лише в умовах суверенітету держави, що не передбачено підходом І.Грицюка. Тому початком реального відродження місцевого самоврядування в сучасних умовах слід вважати прийняття «Декларації про державний суверенітет України» та відповідно до неї Закон УРСР від 7 грудня 1990 р. «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР і місцеве самоврядування», який вперше проголошував принципи місцевого самоврядування і відмову від принципу «демократичного централізму» у відносинах між радами різних рівнів. Далі 26 березня 1992 р. була прийнята нова редакція зазначеного закону, де визначалися такі поняття як територіальна самоорганізація та регіональне самоврядування, чим було зроблено значний крок щодо відходу від дуалістичної теорії і практики в організації місцевої влади і місцевого самоврядування та передбачив утвердження місцевого і регіонального самоврядування, проголосивши новий дуалізм [3, ст.11]. Пізніше, 3 лютого 1994 року, за Законом України «Про формування місцевих органів влади і самоврядування» органами місцевого самоврядування проголошувались ради всіх рівнів, а голови цих рад, за винятком районних у місті, обирались шляхом прямих виборів безпосередньо населенням і за посадою очолювали виконавчі комітети [4].

Безперечно, другим етап, слід вважати прийняття Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року, після якого було закріплено правові основи місцевого самоврядування: висвітлено загальні принципи діяльності та сама система органів місцевого самоврядування з відповідними посадовими особами.

Третій етап має починатися з указу Президента України, прийнятого 25 листопада 2000 року, «Про День місцевого самоврядування», результатом якого було визначено цей день як свято. Крім цього, в цей етап потрапляє розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 01 квітня 2014 року, яке започаткувало реформування органів місцевого самоврядування на новий лад та вирішення актуальних проблем у процесі реалізації діяльності цих органів. Заключним нині кроком у становленні місцевого самоврядування є прийняття Закону України «Про

добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 року, за яким з'явилося нове поняття як об'єднана територіальна громада, тобто добровільне об'єднання жителів села, селища, міста, що мають єдиний адміністративний центр [5].

Отже, узагальнюючи вище зазначене, можемо сказати, що за роки незалежності України місцеве самоврядування пройшло кілька етапів розвитку та реформування. На нашу думку, має бути 3 етапи становлення місцевого самоврядування: перший – 1990-1994 роки (початок відродження незалежності України), другий – 1995-1999 роки (прийняття Конституції України та нового відповідного закону) та третій – 2000-2015 роки (сучасне реформування стану місцевого самоврядування).

Література:

4. Грицяк І. Зародження, становлення і розвиток місцевого самоврядування в Україні. *Місьцеве самоврядування та регіональний розвиток в Україні*. 2013. № 2. С. 58-64.
5. Мороз Н. Розвиток місцевого самоврядування як інституту громадянського суспільства в Україні (1990 - 2000 роки). *Сіверянський літопис*. 2017. № 1-2. С. 243-249.
6. Руснак Б. Місьцеве самоврядування в Україні: теорія і практика: посібник для депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів. Одеса, 2011. 536 с.
7. Про формування місцевих органів влади і самоврядування: Закон України від 3 лютого 1994 р. Відомості Верховної Ради України. 1994. № 22. ст.144.
8. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лютого 2015 р. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 13. ст.91.





Голоядова Тетяна Олексіївна,

*доцент кафедри адміністративного та фінансового права
Національного університету «Одеська юридична академія»,
кандидат юридичних наук, доцент*

Назарчук Анастасія Валеріївна,

*студентка 2 курсу магістратури
Національного університету «Одеська юридична академія»*

ЗДІЙСНЕННЯ БЮДЖЕТНОГО КОНТРОЛЮ ОРГАНАМИ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Реформування національного законодавства в сфері бюджетного контролю та приведення його у відповідність до стандартів Європейського Союзу призвело до важливих та ґрунтовних змін.

Найбільш актуальні теоретичні та практичні проблеми фінансового контролю та його видів досліджені в працях таких науковців як Є.О. Алісова, Л. К. Воронової, О.П. Гетманець, А. І. Іванського, М.П. Кучерявенка, Т.О. Латковської, П.П. Латковського, О.П. Орлюк, Л.А. Савченко, М.І. Сідора, І.Б. Стефанюка, Н.І. Хімічева, В.Д. Чернадчука та інших.

Чинне законодавство України не надає визначення поняття «бюджетний контроль». У ст. 26 Бюджетного кодексу України використовується термін «контроль за дотриманням бюджетного законодавства» [1].

Бюджетний контроль походить від поняття «контроль», розглядається спеціалістами у сфері права в контексті різних суспільних відносин.

Т. О. Латковська визначає, що контроль – це система перевірки відповідності процесу функціонування об'єкта управління прийнятим управлінським рішенням, встановлення результатів управлінського впливу на керований об'єкт, виявлення відхилень, допущених у ході виконання цих рішень [8, С. 69-70].

Закон України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю» вказує що, орган державного фінансового контролю вживає у встановленому порядку заходів до усунення виявлених під час здійснення державного фінансового контролю порушень законодавства та притягнення до відповідальності винних осіб [6].

Державна податкова служба оприлюднює на офіційному веб-сайті ДПС акти та інші офіційні документи та інформацію з питань, що належать до її компетенції. Верховна Рада України прийняла Закон України "Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2018 році" [4]. Згідно вищевказаного Закону, створюється Єдиний державний реєстр

таких податкових консультацій. Сьогодні використовується запровадження повноцінного електронного кабінету платника податків, який дозволить листування з контролюючим органом в електронному вигляді.

Сьогодні існує недостатня увага контрольним діям, які забезпечують профілактичну функцію контролю. Дублювання у роботі контролюючих органів різних рівнів, надмірне перевантаження деяких об'єктів ревізіями та перевітками. Тому необхідно забезпечити єдине методологічне роз'яснення для дотримання бюджетних норм, які відображають стан фінансової дисципліни. Разом з тим мета органів фінансового контролю націлена на своєчасне попередження незаконного використання саме бюджетних коштів [7].

Наша держава активно впроваджує у діяльність щодо бюджетного контролю керівні принципи INTOSAY з фінансового аудиту. Для забезпечення виконання міжнародних стандартів яскраво впроваджується система оцінювання та ресурсів Ради стандартів міжнародного аудиту та страхування, механізм проведення аудиту виконання, проводиться обмін знаннями з успішного виконання аудиторської функції [3].

Основним досягненням Закону України «Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність» є уніфікація законодавства України у сфері аудиторської діяльності з європейським законодавством, що має підвищити міжнародний авторитет України, сприяти її економічній та фінансовій інтеграції в світову економіку [5]. Серед позитивних нововведень цього Закону варто відмітити впровадження єдиного реєстру суб'єктів аудиторської діяльності. Це значно спростить їм адміністрування своєї діяльності, заощадить час і кошти на виконання вимог різних регулюючих органів.

Бюджетний контроль є дійовим інструментом стимулювання підвищення фінансової відповідальності та продуктивності як окремих працівників, структурних підрозділів, так і підприємства в цілому.

Сьогодні необхідне удосконалення законодавства України у сфері бюджетного контролю, а саме: доцільно шляхом спільного впровадження Міністерства фінансів України, Державною податковою службою та Рахунковою палатою України єдиних стандартів контролю за використанням бюджетних коштів.

Дублювання у роботі контролюючих органів різних рівнів, надмірне перевантаження деяких об'єктів ревізіями та перевітками, тому що існує недостатня увага контрольним діям, які забезпечують профілактичну функцію бюджетного контролю. Впровадження інформаційних технологій з метою підвищення інформаційної взаємодії контрольних органів відповідно до принципів INTOSAY з фінансового аудиту.

Література:

1. Бюджетний кодекс України: закон України від 08.07.2010 № 2456-VI URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text> (дата звернення: 10.01.2021 р.)
2. Податковий кодекс України: закон України від 02.12.2010 № 2755-VI URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2755-17> (дата звернення: 10.01.2021 р.)
3. Лімська декларація керівних принципів контролю: декларація IX Лімського(Перу) Конгресу вищих органів контролю державних фінансів (INTOSAI) від 01.10.1997. URL: <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/140217>
4. Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2018 році: Закон України від 07 грудня 2017 року № 2245-VIII-ВР. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2245> (дата звернення: 10.01.2021 р.)
5. Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність:Закон України від 21.12.2017 р№2258-VII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2258-19> (дата звернення: 10.01.2021 р.)
6. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю: Закон України від 26.01.1993 року № 2939-XII URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-12> (дата звернення: 10.01.2021 р.)
7. Про Державну казначейську службу України: Постанова Кабінету Міністрів України від 15.04.2015 № 215 URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/215-2015>
8. Воронова Л.К.Фінансове право України:підручник : Київ, 2014. 407 с.
9. Латковська Т.А. Бюджетна політика держави як один з основних напрямків економічної політики за господарським законодавством. *Актуальні проблеми держави і права*. 2012. Випуск 65. С.68-70
- 10.Латковский П. П. Правове регулювання бюджетного контролю в Україні: дис. канд. юр. наук : 12.00.07 / Латковский Павло Павлович. Одеса, 2017. 207 с.





Гончарова Крістіна Андріївна,

*аспірант кафедри конституційного права
Національного університету «Одеська юридична академія»*

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВА ФОРМА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ «РАДА – МЕР»

На сучасному етапі державного розвитку в Україні демократизація усіх сфер державного життя охоплює як державне управління, так і місцеве самоврядування, - усі прояви публічної влади. Важливим при їх подальшій демократизації є доктринальне забезпечення цих процесів. Воно здійснюється шляхом розробки різноманітних інститутів, до числа яких належить і інститут організаційно-правової форми місцевого самоврядування. Колись в Україні була лише єдина така форма (якщо не враховувати самоврядування у місті Києві – столиці держави), зараз їх вже кілька. Це потребує як вивчення існуючих, так і ймовірно розробку нових перспективних форм. Це є важливим та актуальним завданням для дослідників.

При дослідженні місцевого самоврядування в Україні неодмінно виникає питання його організаційно-правової форми. В юридичній літературі наявні різні підходи щодо того, що саме розуміти під організаційно-правовою формою. На нашу думку, організаційно-правова форма демонструє, по-перше, перелік органів місцевого самоврядування у конкретній адміністративно-територіальній одиниці, по-друге – взаємодію в межах їхньої системи.

Найчастіше у контексті організаційно-правових форм аналізуються населені пункти – села, селища, міста. А тому важливим науковим завданням є узагальнення наявних досліджень з цього питання та формулювання висновків та пропозицій для подальшого проведення розробок у цьому напрямі.

Так, А.Т Назарко сформулював, що «виходячи із сучасної практики організації місцевого самоврядування в українських містах з районним поділом, відомі три основні моделі управління:

«міська рада - районна рада»,

«міська рада - адміністрація міської ради в районі»,

«рада - державна адміністрація» [1, с. 128].

У дослідженні А.Т Назарка йдеться про «моделі управління», але за сутністю маються на увазі саме організаційно-правові форми. Отже, А. Т Назарко пропонує виявляти три організаційно-правові форми місцевого самоврядування в українських містах з районним поділом.

Аналізуючи його пропозицію слід підкреслити, що:

1) не дуже зрозуміло, чому не згадується така посадова особа місцевого самоврядування, як міський голова (мер);

2) варто уваги те, що майже не згадуються виконавчі органи місцевого самоврядування міського (загальноміського) рівня;

3) в перших двох назвах йдеться про «міську раду», а в останній – про «раду».

Також не можна оминати увагою той факт, що А. Т. Назарко наводить доволі нетрадиційні назви «моделей управління» (*de facto* організаційно-правових форм місцевого самоврядування).

Варто зауважити, що значно більше поширення в українській юридичній літературі знайшла інша пропозиція, яку А.Т. Назарко також застосовує. Розробляючи проблематику міського самоврядування в Україні, він узагальнив: «на жаль, на сучасному етапі неможливо чітко визначити різновид форми місцевого самоврядування¹ в Україні, що пов'язано з тим, що досі не знайдено оптимальної моделі організаційної форми «рада - мер», а також із численними прогалинами у законодавстві та з відсутністю правового регулювання істотних питань, адже після прийняття Закону² всі зміни, що до нього вносилися, стосувалися або компетенції місцевих рад, або повноважень виконавчих органів рад, голови, районних та обласних рад» [1, с. 156-157].

Варто зауважити, що при аналізі міського самоврядування у містах з районним поділом краще було б вести мову так само про організаційні (організаційно-правові) форми. Це сприяло б доктринальній єдності напрацювань цього автора.

Резюмуючи, слід зазначити: А.Т. Назарко вважає, що в Україні на рівні міст діє організаційно-правова форма «рада – мер», з певними особливостями. Є особливості й для міст з районним поділом. Щодо сільських населених пунктів, а також інших (ніж міста) адміністративно-територіальних одиниць автор не формулює висновків про організаційну форму. Це є цілком логічним, – варто ще раз наголосити, що А.Т. Назарко досліджував саме міське самоврядування.

Аналогічної думки щодо організаційної форми міського дотримується Н.В. Мішина. У своїх працях вона згадує їх у контексті порівняльно-правових досліджень місцевого самоврядування (дивись, наприклад, [2; 3]), але інколи аналізує і національний досвід – як у статті на тему «Організаційна форма місцевого самоврядування «рада – голова» в Україні та в США» [4]. Як витікає з наведеної назви статті, Н.В. Мішина вважає коректною не назву «організаційно-правова форма», а назву «організаційна форма».

Досліджуючи конституційно-правовий статус сільського, селищного, міського голови в Україні, В. Д. Шаповал запропонував уважати, що «в Україні сформована модель організації діяльності місцевого голови у форматі «сильний голова – рада», основними ознаками якої є поєднання ним функцій керівника ради, виконкому ради та територіальної громади» [5, с. 3].

¹ *De facto* організаційно-правових форм місцевого самоврядування.

² Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». – К.Г.

Ю.Ю. Бальцій також веде мову про організаційну форму «рада – голова» [6, с. 35]. А також буде доречно зазначити, що в іншій своїй праці Ю.Ю. Бальцій веде мову вже про «моделі управління» та по відношенню до міст з районним поділом виокремлює такі самі моделі, як і А.Т. Назарко (а саме, «міська рада – районна рада», «міська рада – адміністрація міської ради в районі», «рада – державна адміністрація» [7, с. 189-190]).

Резюмуючи, слід зазначити наступне. В Україні триває муніципальна реформа в ході якої переглядається багато положень щодо організації місцевого самоврядування. Як наслідок цього, місцеве самоврядування стає все більш і більш різноманітним, що надає можливість якомога краще задовольнити потреби членів територіальних громад. Наприклад, члени територіальних громад можуть створювати об'єднані територіальні громади, оптимізуючи здійснення місцевого самоврядування, тощо. Так, при визначенні організаційно-правових форм місцевого самоврядування у сільських населених пунктах необхідно врахувати наявність старости у деяких з них. А при визначенні організаційно-правових форм місцевого самоврядування у районах та областях виникає парадоксальна ситуація, коли можна дати вказівку лише на місцеву раду – адже функції виконавчого органу для відповідних місцевих рад відіграють місцеві державні адміністрації.

Література:

1. Назарко А.Т. Міське самоврядування в Україні : дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2015. 224 с.
2. Мішина Н.В. Муніципальне управління у Великому Лондоні. *Наукові праці Одеської національної юридичної академії*. Т.3. Одеса: Юридична література, 2004. С. 237 – 244.
3. Мішина Н.В. Деякі особливості муніципального управління в Лондоні. *Актуальні проблеми держави і права: Зб. наук. праць*. Вип.22. Одеса: Юридична література, 2004. С.229 – 233.
4. Мішина Н.В. Організаційна форма місцевого самоврядування «рада – голова» в Україні та в США. *Юридичний вісник*. 2001. № 1. С. 124 – 127.
5. Шаповал В.Д. Конституційно-правовий статус сільського, селищного, міського голови в Україні: автореф. дис... канд. юрид. наук. К., 2009. 20 с.
6. Бальцій Ю. Ю. Основні моделі побудови системи місцевого самоврядування в містах України. *Юридичний вісник*. 2013. № 4. С. 35-38.
7. Бальцій Ю. Ю. Основні моделі місцевого самоврядування в містах України. *Актуальні проблеми держави і права*. 2011. Вип. 61. С. 187-196.





Горблюк Сергій Анатолійович,

*докторант кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування
та управління містом Національної академії державного управління при
Президентові України, кандидат наук з державного управління*

РОЗРОБЛЕННЯ ПРОГРАМИ РЕВІТАЛІЗАЦІЇ ГМІНИ: ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Понад 1/5 поверхні міст Польщі, на якій проживають 2,4 млн осіб, перебуває у стані деградації [1]. Відтак, однією з головних цілей міської політики є ревіталізація територій, створення передумов і спроможності для їхнього сталого розвитку. Основні засади підготовки, проведення та оцінювання ревіталізації у Польщі визначено законом про ревіталізацію [2], який був ухвалений Сеймом у жовтні 2015 р. у результаті багатолітньої праці в цій сфері. Відповідно до нього ревіталізація – це процес виведення з кризового стану zdegradovanih територій, здійснений у комплексний спосіб шляхом інтегрованих і територіально-сконцентрованих заходів щодо локальної спільноти, простору й економіки, що проводиться зацікавленими сторонами ревіталізації на основі гмінної програми. Законом встановлено, що ревіталізація є добровільним власним повноваженням гміни, на її рівні розробляється та ухвалюється програма ревіталізації гміни (далі – Програма).

Процес розроблення Програми стартує з прийняття радою гміни (за власною ініціативою або на прохання очільника гміни) ухвали про розпочинання її підготовки. Закон передбачає, що цей етап виконується після прийняття ухвали про визначення за участю зацікавлених сторін zdegradovanoї території та зони ревіталізації. При цьому територія гміни, що знаходиться в кризовому стані з приводу концентрації негативних суспільних явищ, зокрема безробіття, бідності, злочинності, низького рівня освіти або соціального капіталу, а також недостатнього рівня участі в публічному та культурному житті, може бути визначена як zdegradovana в разі наявності на ній додатково щонайменше одного з негативних явищ економічного, екологічного, просторово-функціонального чи технічного характеру, які прописані в законі. Натомість, зона ревіталізації є тією територією на якій здійснюватиметься ревіталізація і щодо якої застосовуватимуться інструменти подолання кризових явищ. Зона ревіталізації визначається з урахуванням її важливого значення для місцевого розвитку. Вона може повністю чи частково охоплювати zdegradovanu територію, беручи до уваги встановлене законодавче обмеження (не перевищує 20% площі гміни та на ній проживає не більше 30% населення гміни).

У ст. 15 закону про ревіталізацію [2] закріплено обов'язкові елементи Програми. Втім, у разі потреби вона може бути доповнена й іншими

елементами. Так, до основних структурних елементів Програми належать:

1) *детальна діагностика зони ревіталізації*, зокрема аналіз негативних кризових явищ, що спричинили zdegradovanість території, а також локального потенціалу для майбутнього розвитку; вона повинна слугувати правильному формуванню інших елементів програми;

2) *опис взаємозв'язку програми із стратегічними документами гміни*, передусім, зі стратегією розвитку гміни, студіумом просторового розвитку і стратегією вирішення соціальних проблем (ці документи є обов'язковими для гміни);

3) *опис візії стану території після переведення ревіталізації*, що стане орієнтиром для оцінювання програми по її впровадженню; оскільки ревіталізація має вивести територію з кризи, конкретне бачення повинно стосуватися подолання діагностованих проблем;

4) *ціль ревіталізації і їй відповідні напрями дій*, спрямовані на усунення або обмеження негативних явищ розвитку території; у сукупності вони відображають візію і повинні бути досяжними та вимірними;

5) *опис проєктів ревіталізації*, зокрема передбачені активності соціального, економічного, екологічного, просторово-функціонального або технічного характеру із встановленням часових рамок реалізації і відповідальних виконавців;

6) *механізми інтеграції діяльності та проєктів ревіталізації*, що впливає з усебічного розуміння ревіталізації як процесу, в якому переплітаються різні сфери й інструменти міської політики;

7) *фінансова оцінка програми* із зазначенням коштів з публічних і приватних джерел; з одного боку розробники програми здебільшого прогнозуватимуть приватні інвестиції, з іншого – опиратимуться на публічні кошти, що відображатиме реальність упровадження програми;

8) *опис структури управління програмою*, включаючи витрати на її функціонування і рамковий графік реалізації програми; доцільність створення окремої управлінської структури (наприклад, оператора ревіталізації), передбачивши на неї конкретний бюджет;

9) *система моніторингу та оцінювання програми*, що зумовлює вимогу систематичного моніторингу виконання проєктів програми, регулярного оцінювання її актуальності та ступеня реалізації;

10) *окреслення необхідних змін у нормативно-правових актах гміни*, пов'язаних з програмою (наприклад, з метою поєднання житлової міської політики з програмою, стосовно діяльності комітету з питань ревіталізації);

11) *інформація щодо спеціальної зони ревіталізації* із зазначенням періоду її функціонування; гміна за необхідності може створити таку зону, на якій діятимуть особливі правові норми, що полегшують проведення ревіталізації (заборона видачі рішень про умови будівництва, спрощена процедура

здійснення публічних замовлень, надання дотацій на ремонти нерухомості тощо);

12) визначення способу реалізації програми в сфері просторового планування гміни шляхом змін у дотичних документах (студіум умов та напрямів просторового загосподарювання, місцевий план просторового розвитку);

13) графічний додаток щодо основних напрямів функціонально-просторових змін у зоні ревіталізації, складений із дотримання установлених вимог.

Отже, програма ревіталізації гміни є документом стратегічного характеру, на основі якої планується і реалізовується процес відновлення zdegradovanoї території. Чітке законодавче врегулювання питань, пов'язаних з її розробленням, забезпечує сприятливе середовище для широкого застосування цього інструменту міської політики в Польщі. Вищевикладене сприяє виконанню програмних функцій: діагностичної (визначення соціальних, економічних, просторово-функціональних, екологічних кризових явищ та їхніх причин), концептуальної (формування політики ревіталізації гміни, встановлюючи візію, цілі, напрями діяльності, проєкти), координуючої (узгодження правових, фінансових, інвестиційних та інших інструментів, за допомогою яких досягатимуться цілі ревіталізації).

Література:

1. Uchwała nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.).
2. Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji, Dz.U. z 2015 r., poz. 1777.



Грицасенко Микола Ігорович,

*доцент кафедри підприємництва, торгівлі та біржової діяльності
Таврійського державного агротехнологічного університету
імені Дмитра Моторного, кандидат економічних наук, доцент*

СОЦІАЛЬНИЙ КАПІТАЛ ЯК БАЗОВА УМОВА ВИКОРИСТАННЯ ЛЮДСЬКОГО КАПІТАЛУ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

Реформа адміністративно-територіального устрою, «... яка відбувається в Україні, і яка спрямована на надання територіальним громадам більшої фінансової незалежності, а також на ефективніше використання ресурсів, в тому числі енергетичних» [1, с. 43], вимагає розробки адекватного організаційно-економічного механізму використання відповідного людського капіталу – знань, вмінь, навичок і здібностей людини, головними

властивостями яких є здатність створювати додаткову вартість та примножувати національне багатство.

В залежності від завдань дослідження людський капітал розглядається на нано-, мікро-, мезо-, макро- та мегарівнях. Внаслідок того, що «... територіальна громада – це складна ієрархічна соціально-політико-економічна система, яку слід розглядати як сукупність взаємопов'язаних, взаємодіючих рис спільноти, яка об'єднана за територіальною ознакою та є частиною соціуму, первинним суб'єктом місцевого самоврядування, а також носієм спільних економічних інтересів» [2, с. 117], людський капітал територіальної громади доцільно розглядати як продуктивні характеристики її населення, що використовуються в економічній діяльності.

Поняття людського капіталу нерозривно зв'язано з інтелектуальним капіталом, який об'єднує наукові, професійні та загальні знання населення. Вважаємо, що «можливості для ефективного використання інтелектуального капіталу, а в окремих випадках й компенсації відсутності його складових, надає соціальний капітал» [3, с. 129].

Соціальний капітал пропонуємо визначати як «... сукупність здатних приносити дохід зв'язків та соціально-економічних відносин, які виникають у певній соціальній мережі на основі існуючих норм та довіри» [6, с. 430]. На рис. 1 наведено взаємодію між людським, інтелектуальним та соціальним капіталами.



Рис. 1. Взаємодія між людським (ЛК), інтелектуальним (ІК) та соціальним (СК) капіталами

Джерело: складено автором

Для визначення ролі соціального капіталу в соціально-економічному розвитку території використано метод аналізу ієрархій (рис. 2). За розрахунками найбільший вплив на розвиток території оказують фактори «Охорона здоров'я» (глобальний вектор пріоритетів 0,2619), «Природне середовище, умови життя» (глобальний вектор пріоритетів 0,1655) та «Соціальний капітал» (глобальний вектор пріоритетів 0,1301) [5].

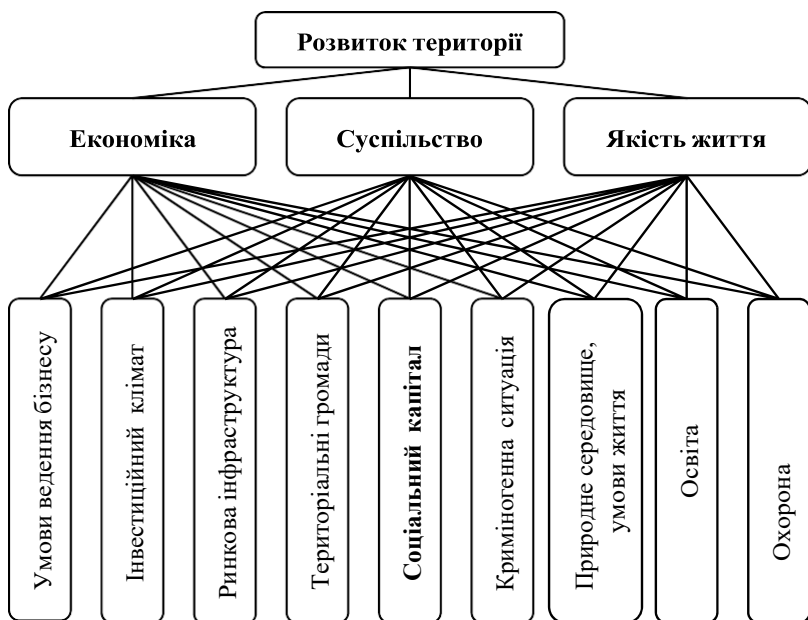


Рис. 2. Ієрархічна тривінева модель факторів розвитку території

Джерело: [5]

В умовах реформи адміністративно-територіального устрою «... набуває актуальності методика оцінювання соціально-економічної ефективності функціонування як окремих територіальних громад, так і ОТГ у контексті реалізації важливих соціально-політичних функцій відповідно до повноважень власних органів місцевого самоврядування» [4, с. 72]. Вважаємо, що залучення населення до відповідної оцінки сприятиме росту довіри, згуртованості в суспільстві, що позитивно позначиться на соціальній структурі громади, накопиченні людського капіталу, ефективному використанні суспільних ресурсів. Перспективами подальших досліджень є розробка механізму розвитку соціального капіталу територіальних громад як драйверів використання людського капіталу.

Література:

1. Грицаєнко М.І. Вплив соціального капіталу громади на «зелене» зростання країни. *Зелена економіка та низьковуглецевий розвиток: міжнародний та національний вимір*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. м. Київ, 4 грудня 2020 р. Київ : Державна екологічна академія післядипломної освіти та управління, 2020. С. 43-46.
2. Грицаєнко М.І. Місце соціального капіталу у формуванні та об'єднанні

- територіальних громад. *Бізнес Інформ*. 2017. №8. С. 116-123.
3. Грицаєнко М.І. Роль ВНЗ у формуванні соціального капіталу регіону. *Економіка та суспільство*. 2017. Вип. 8. С. 129-136.
 4. Грицаєнко М.І. Соціальний капітал територіальних громад та їх об'єднань. *Modern Economics*. 2017. №4. С. 63-74.
 5. Грицаєнко М.І. Соціальний капітал у розвитку територій. *Перспективи розвитку територій: теорія і практика*: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. здобувачів вищої освіти і молодих учених, Харків, 19-20 листопада 2020 р. Харків : ХНУМГ ім. О. М. Бекетова, 2020. С. 127-130.
 6. Hrytsaienko M., Hrytsaienko H., Andrieieva L. and Boltianska L. The Role of Social Capital in Development of Agricultural Entrepreneurship. *Modern Development Paths of Agricultural Production*. 2019. pp. 427-440.



Гусяк Марія Павлівна,

*аспірантка кафедри теорії держави і права
Національної академії внутрішніх справ*

ОСОБЛИВОСТІ СТАТУТНОГО РЕГУЛЮВАННЯ В УНІТАРНИХ ТА ФЕДЕРАТИВНИХ ДЕРЖАВАХ

Еволюційний розвиток правових систем сучасних держав демонструє тенденції їх багатоманітності, врахування національних традицій, правової культури та інших чинників. Безумовно, потребують належного вивчення джерела правового регулювання у різні історичні періоди, у державах з різною формою державного устрою, джерела права у правових системах країн англо-американської, романо-германської та інших правових сімей.

З-поміж значної кількості відомих джерел права, видається, що статuti відзначаються міжгалузевою і багатоаспектною соціально-правовою природою, поширені у галузях публічного і приватного права, у міжнародному праві, національному і наднаціональному праві, в унітарних і федеративних державах тощо. Попри це, дане джерело права не відзначається уніфікованим визначенням, чіткими критеріями до їх типологізації, класифікації, їх сутнісних характеристик.

Тому нами запропоновано у зв'язку з цим поняття статуту у широкому значенні – як специфічне джерело права у різних правових сім'ях і правових системах, правовий акт, що приймається спеціально уповноваженими суб'єктами у встановленому національним законодавством або міжнародним правом порядку, з метою регулювання насамперед внутрішньо-організаційних та

інших відносин підприємств, установ та організацій, територіальних громад, міжнародних організацій та міжнародних судових органів, та має установчий характер.

З появою статутів (хартій) міст пов'язують виникнення попередніх форм сучасного місцевого самоврядування – місцевого (комунального) самоврядування в країнах Європи. Згодом основними видами підзаконних актів були статутні інструменти: статутні правила та розпорядження, церковні інструменти.

Важливо звернути увагу на співвідношення статутного права, звичаєвого права і прецедентного права. Так, в англійському праві під статутним правом розуміється сукупність статутів (законів, інших актів), що прийняті парламентом в установленому порядку, норми яких обов'язкові до виконання (традиційний вузький підхід) або головна частина права, що створюється законодавчими та іншими органами і включає як статuti (законодавчі акти парламенту), так і «делеговане законодавство» (уряду, міністерств, королеви), «старі статuti» та автономне законодавство – акти місцевих органів влади, певних установ та організацій (англіканської церкви, компаній, профспілок та ін.). Прийняття та реалізація статутів в англійському праві базується на принципах парламентського суверенітету, верховенства статутів над іншими законодавчими актами, статут є джерелом, що доповнює та удосконалює систему прецедентного права.

Іншою є соціально-правова природа статутів як джерела італійського права – є нормативно-правовими актами, юридична сила та порядок прийняття яких залежить від території їх поширення (автономія, регіон, провінція, комуна), а сфера їх регулювання включає принципи організації територіального суб'єкта, його законодавчі та адміністративні повноваження, форми взаємодії із державою. Вони виступають інструментами підтвердження автономності (для регіонів зі спеціальним статутом), самостійності по визначеному колу питань (для звичайних регіонів) та регіональної ідентичності.

Статuti як законодавчі джерела права є винятковою особливістю правової системи Італії, яка належить до романо-германської правової сім'ї. Зазначені джерела є правовою основою італійського регіоналізму. Закріплення у статутах законодавчих та адміністративних повноважень, основних організаційних правил, а також принципів взаємодії з місцевими органами влади і державою, є історико-правовою традицією, яка знаходить свій початок у перших статутах вільних міст та розвивається до Статуту Альбертіно – першої Конституції Італії. [1].

Американська правова система заснована на англійській правовій традиції, але все більше тяжіє до континентального права. Поряд з федеральною Конституцією; систематизованим законодавством, переважають федеральні статутні акти над судовими прецедентами; конституційний судовий контроль статутів. Статутне право США, згідно із вузьким підходом, поділяється

на федеральне (Конституція США, акти Конгресу у формі біллів та спільних резолюцій, які набули сили закону) та закони штатів. У широкому розумінні американське статутне право включає: Конституцію США, акти Конгресу, федеральні підзаконні акти, конституції штатів, закони штатів, акти органів виконавчої влади штатів та акти органів місцевого самоврядування.[2].

Виходячи з реалій української правової дійсності, статут може розглядатися у вузькому значенні, а саме як джерело публічного та/або приватного права (у якості закону, підзаконного нормативно-правового акту, нормативно-правового договору тощо). Частиною національного законодавства України є статuti як міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Як і в багатьох унітарних і федеративних державах, змішаним комплексним характером відзначаються статuti територіальних громад в Україні, статuti об'єднань співвласників багатоквартирних будинків.

Досліджуючи специфіку статутів як джерел права в унітарній та федеративній державах, підкреслимо, що різняться розуміння, форма і юридична сила статутів у таких державах, незалежно від типу правової сім'ї. Зокрема, на відміну від статутного (комунального) права Німеччини, яке розгалужене виключно на локальному рівні, статuti є джерелом правової системи Російської Федерації на локальному та регіональному рівнях, нарешті у правовій системі США – це джерело права усіх рівнів.

Отже, перспективними видаються ряд напрямів наукових досліджень у даному контексті, зокрема, уніфікація понятійно-категорійного апарату, що стосуються статутів і статутного права, статутної правотворчості у місцевому самоврядуванні, відхід від позитивістської теорії праворозуміння і пострадянської правосвідомості у дисциплінарних статутах сектору безпеки та оборони України тощо.

Література:

1. Гусяк М.П. Статутне право Італії : історико-правові традиції та сучасний стан. *Філософські та методологічні проблеми права*. 2020. №1. С. 76-86.
2. Гусяк М.П., Камінська Н.В. Статутні джерела у правових системах Великобританії та США *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ ім. Е.О. Дідоренка*. 2020. №2 С. 26-39.
3. Пронюк Н.В. Сучасне міжнародне право. Навч. посібник/ Рекоменд. МОН України. К.: КНТ, 2010. 280 с.
4. Актуальні проблеми теорії держави та права : навч. посіб. У 2-х ч. / С.М. Тимченко, С.К. Бостан та ін. К.: КНТ, 2008. 288 с.





Дзюбенко Олена Леонідівна,

*доцент кафедри цивільного права юридичного факультету
Державного університету інфраструктури і технологій,
кандидат юридичних наук, доцент*

ПОНЯТТЯ ТА ПРИНЦИПИ ДЕРЖАНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РИНКУ ПОСЛУГ ВИЩОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ

Освіта є однією з найважливіших сфер суспільства. Слушною є позиція В. Куценка, який зазначає, що послуга освіти – це товар особливого роду, який має не тільки ціну, що виражає його конкретну корисність для конкретного споживача на ринку, але і загальну корисність у вигляді безпосередньо накопичуваного людською цивілізацією наукового знання [1, с. 29]. Варто акцентувати увагу на тому, що освітні послуги мають відповідати загальним ознакам послуг, до яких, на нашу думку, слід віднести такі: послуга надається в процесі вчинення певних дій або здійснення певної діяльності виконавцем; послуга є нематеріальним благом; послуга безпосередньо пов'язана з особою виконавця послуги; послуга споживається (реалізується) в процесі її надання; результат послуги є немайновим та корисним; послуга задовольняє як особисті потреби замовника, так і потреби суспільства [2]. Разом з тим, необхідно виділити ті ознаки, які притаманні саме послугам освіти та відмежовують їх від інших послуг, які надаються в різних сферах суспільного життя.

Ринок освітніх послуг І.О. Жарська розуміє як матеріальні взаємовідносини учасників навчального процесу [3]. Т. Петрова зазначає, що послуги освіти представляють собою систему знань, умінь і навичок, які використовуються з метою задоволення різноманітних освітніх потреб особистості, суспільства, держави [4, с. 5]. В. Александрова, в свою чергу, акцентує увагу на ознаках освітніх послуг, до яких відносить: нематеріальний характер; невіддільність від суб'єкта надання; активну участь суб'єкта споживання в процесі надання послуги; неоднорідність і мінливість якості; правова регламентованість; підвищена інтелектуальність [5, с. 156].

Вищезазначені підходи науковців щодо розуміння ними освітніх послуг надають можливість виокремити ознаки, притаманні саме досліджуваному поняттю. Так, на нашу думку, *послуги вищої освіти, характеризуються такими ознаками:* є нематеріальним благом, яке споживається (реалізується) в процесі його надання та регламентуються законодавством України; надаються вищими навчальними закладами різних форм власності, які створюються виключно з метою їх надання; активна участь суб'єкта споживання в процесі надання послуги; задовольняє як особисті потреби замовника

(розвиток особистості, набуття відповідних знань, вмінь, навичок з обраної спеціальності), так і всього суспільства, держави.

Досліджуючи послуги вищої освіти, варто зазначити, що остання є об'єктом ринку послуг вищої освіти, оскільки ринок послуг вищої освіти слід розглядати як взаємовідношення учасників навчального процесу. Слушним в даному контексті є твердження І.Ф. Прокопенка про те, що ринок освітніх послуг вищої школи розкриває взаємовідносини сукупності економічних суб'єктів, об'єднаних єдиною метою надання й отримання професійної освіти, спрямованої на реалізацію економічних і соціальних інтересів особистості та суспільства [6, с. 5].

На нашу думку, під ринком послуг вищої освіти в Україні слід розуміти взаємовідносини учасників навчального процесу з приводу надання (отримання) послуг вищої освіти, з метою задоволення економічних та соціальних інтересів учасників навчального процесу, суспільства та держави.

З'ясувавши поняття та ознаки ринку послуг вищої освіти в Україні, актуалізується необхідність дослідження поняття державного регулювання ринку послуг вищої освіти в Україні. При цьому, дослідження вказаного поняття варто розпочати з аналізу державного регулювання, як самостійної категорії.

Варто відзначити, що «регулювання» і «управління» не є синонімами. Так, у під управлінням системою розуміється такий вплив на систему, в результаті якого вона міняє свій стан. Регулювання системи є окремим випадком управління, здійснюється протягом певного часу і за окремими параметрами [7, с. 66]. Г.Г. Война, з думкою якої ми погоджуємось, вказує, що стосовно ринку послуг вищої освіти правильніше говорити саме про регулювання, оскільки вплив на систему ринку освітніх послуг вищої освіти не повинен бути постійним, він повинен здійснюватися тільки в тому випадку, якщо в цьому є необхідність, і бути спрямований лише на окремі параметри системи [8, с. 135].

В науковій літературі відсутній єдиний підхід до розуміння поняття «державне регулювання». Так, під державним регулюванням розуміють здійснення державою комплексних заходів у сфері соціальних, економічних, політичних, духовних та інших суспільних процесів з метою їх упорядкування, встановлення загальних правил і норм суспільної поведінки, а також запобігання негативним явищам у суспільстві [9, с. 61]. Водночас, в Енциклопедії державного управління державне регулювання визначене як сукупність інструментів, за допомогою яких держава встановлює вимоги до підприємств і громадян. Воно включає закони, формальні і неформальні розпорядження і допоміжні правила, що встановлюються державою, а також недержавними організаціями або організаціями саморегулювання, яким держава делегувала регуляторні повноваження [10, с. 153]. У Словнику термінів і понять з державного управління, державне регулювання визначене

як економічний метод державного управління, який є системою типових заходів законодавчого, виконавчого і контрольного характеру, що здійснюється відповідними державними органами та громадськими організаціями з метою стабілізації та пристосування існуючої соціально-економічної системи до постійно змінюваних умов [11, с. 48]. Зазначені визначення дають можливість прийти до висновку, що *державне регулювання – це сукупність заходів, за допомогою яких держава регулює суспільні відносини у різних сферах життєдіяльності суспільства, шляхом встановлення єдиних загальнообов’язкових правил та норм суспільної поведінки.*

Безсумнівно, управління освітою є одним з напрямків діяльності держави. Автори підручника «Реформування освіти в Україні: державно-управлінський аспект» розмежовують поняття «державне управління освітою» та «державне регулювання освіти». Так, під державним управлінням освітою науковці розуміють окрему галузь державного управління, яка справляє планомірний вплив на освітню сферу, що ґрунтується на законах та інших нормативних актах, і спрямована на розвиток цієї цілісної системи [12, с. 9]. Державним регулюванням освіти, водночас, є цілеспрямований вплив на систему освіти, що здійснюється переважно шляхом ухвалення законодавчих актів, норм, шляхом встановлення упорядкування, удосконалення загальних правил і норм поведінки, що запобігають негативним явищам в освітньому середовищі [12, с. 11]. Державне регулювання системи вищої освіти С.В. Григанської, в свою чергу, розуміє як систему економічних, соціальних, правових, політичних та організаційних форм і методів впливу держави на суб’єктів освітніх процесів, яка створює умови для реалізації ними тих цілей і завдань, які одночасно відповідали б як стратегічним інтересам держави, так і безпосереднім інтересам самих цих суб’єктів [13]. Аналізуючи вказані позиції науковців щодо розуміння ними поняття державного регулювання системи вищої освіти, можна прийти до висновку, що вони не є суперечливими, а мають виключно взаємодоповнюючий характер. На підставі проведеного дослідження, можна запропонувати власне авторське визначення поняття «державного регулювання ринку послуг вищої освіти в Україні».

Так, під *державним регулюванням ринку послуг вищої освіти в Україні слід розуміти сукупність заходів (правових, економічних, адміністративних, соціальних), за допомогою яких держава регулює взаємовідносини учасників навчального процесу з приводу надання (отримання) послуг вищої освіти, з метою задоволення економічних, культурних та соціальних інтересів учасників навчального процесу, суспільства та держави.*

Дослідження поняття державного регулювання послуг вищої освіти неможливо уявити без аналізу основоположних ідей, які «пронизують» таке регулювання. Так, як вірно зазначає Х.В. Рибчанська, основними принципами

державного регулювання вищої освіти є: верховенство права; доцільність; забезпечення доступності вищої освіти; відкритість і прозорість; системність; збалансованість (узгодженість); соціальне партнерство; забезпечення єдності стратегічного і поточного державного регулювання та його оперативності; принцип поєднання пріоритетності освіти з досяжністю стратегічних цілей розвитку держави; принцип адаптивності системи освіти до рівнів та особливостей розвитку та підготовки здобувачів освіти; професіоналізм, справедливість, мінімальна достатність та ефективність [14, с.335-336].

Література:

1. Данилишин Б. Ринок освітніх послуг: основні тенденції та шляхи модернізації. *Україна: аспекти праці*. 2005. №8. С. 28–34.
2. Дзюбенко О.Л. Особливості та види договорів про надання послуг. *Митна справа*. 2012. № 6 (84). С. 294-299.
3. Жарська І.О. Сучасний стан і тенденції ринку освітніх послуг в Україні: статистичні оцінки. URL : <http://dspace.oneu.edu.ua/jspui/bitstream/123456789/2404/1B8.pdf>
4. Петрова Т. Ринок освітніх послуг і ринок праці: проблеми взаємозв'язку і взаємодії. *Україна: аспекти праці*. 2006. № 4. С. 3–18.
5. Александров В. Освітня послуга: суть та моделі якості. *Освіта і управління*. 2006. №1 (9). С. 156–164.
6. Прокопенко І.Ф. Розвиток і модернізація ринку послуг вищої освіти в Україні. *Збірник наукових праць Харківського національного педагогічного університету імені Г.С. Сковороди «Економіка»*. 2013. Вип. 13. С.5-14.
7. Вища освіта України – європейський вимір: стан, проблеми, перспективи. *Освіта України (спецвипуск)*. 2008. №21-22 (905). С. 1–23.
8. Война Г.Г. Державне регулювання ринку послуг вищої освіти в Україні : дис. ... канд. наук з держ. управл.: 25.00.02. Київ, 2011. 218 с.
9. Державне управління: Словник-довідник. К. : Вид-во УАДУ, 2002. 228 с.
10. Енциклопедія державного управління : у 8 т. Том 4. К. : НАДУ, 2011.
11. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління. К., 2005. 255 с.
12. Реформування освіти в Україні: державно-управлінський аспект. Київ; Львів: НАДУ, 2012. 456 с
13. Григанська С.В. Державне регулювання системи вищої освіти в Україні : автореф. дис. канд. наук з держ. управл.: 25.00.02 Запоріжжя, 2008. URL: <http://mydisser.com/ua/catalog/view/386/822/17699.html>
14. Рибчанська Х.В. Принципи державного регулювання вищої освіти в Україні. URL: <https://ir.kneu.edu.ua/bitstream/handle/2010/22640/329-337.pdf?sequence=3&isAllowed=y>



Діордіца Ігор Володимирович,

*професор кафедри приватного та публічного права
Київського національного університету технологій та дизайну,
доктор юридичних наук, доцент*

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ ВИМІР ФОРМУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ СИСТЕМИ КІБЕРБЕЗПЕКИ ЯК СКЛАДОВОЇ СИСТЕМИ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

На сьогоднішній день провідні держави світу та суспільство в цілому дедалі більше покладаються і, відповідно, залежать від безперешкодного функціонування п'ятого простору – *кіберпростору*, під яким пропонується розглядати сукупність взаємопов'язаних інформаційних ресурсів, програмного забезпечення, баз та банків даних, що обробляються в комп'ютерних мережах і пов'язаній з ними інфраструктурі, разом з об'єктами, що підпадають під їх контроль та управління. Захист інтересів держав та громадян у кіберпросторі стає життєво важливим завданням, яке перетворює безперешкодне використання ІТ-мереж на питання безпеки й оборони.

Найбільш ефективним шляхом вирішення зазначених питань є побудова моделі національної системи кібербезпеки та розроблення з обов'язковим зазначенням в законодавстві пріоритетних напрямів та відповідальності діяльності як державних, так і недержавних суб'єктів даної системи.

На думку В. П. Шеломенца, як *система кібернетичної безпеки* (система кібербезпеки) розглядається як сукупність спеціальних суб'єктів забезпечення кібернетичної безпеки, засобів та методів, що ними використовуються, а також комплекс відповідних взаємопов'язаних правових, організаційних та технічних заходів, що ними здійснюються [1, с. 300].

Інші автори під терміном *система кібернетичної безпеки* розуміють сукупність узгоджених за завданнями елементів кібернетичної безпеки, які комплектуються та розгортаються за єдиним замислом і планом в кібернетичному просторі для забезпечення кібернетичної безпеки інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних систем [2].

Погоджуюся з тим, що побудова дієвої національної системи кібербезпеки вимагає від державних органів України чіткого визначення державної політики у цій сфері та випереджального реагування на динамічні зміни, що відбуваються у світі у сфері забезпечення кібернетичної безпеки. При цьому вибір конкретних засобів і шляхів забезпечення кібернетичної безпеки України обумовлюється необхідністю своєчасного вжиття заходів, адекватних характеру та масштабам реальних і потенційних кібернетичних загроз життєво важливим інтересам людини і громадянина, суспільства і держави.

Організаційне забезпечення системи кібербезпеки також можна розглядати як цілеспрямовану діяльність суб'єкта забезпечення кібербезпеки, пов'язану зі:

- створенням і впорядкуванням (розвитком) організаційних структур, найбільш доцільних для забезпечення безпеки у кіберпросторі;
- впорядкуванням (налагодженням) процесу управління у сфері забезпечення безпеки у кіберпросторі, забезпеченням найліпших умов для прийняття та реалізації відповідних управлінських рішень.

Організаційне забезпечення системи кібербезпеки характеризується місцем і роллю спеціальних суб'єктів (відповідних державних органів та їх спеціалізованих підрозділів), їх функціями, повноваженнями, а також підставами, умовами і напрямками їх взаємодії при здійсненні заходів із забезпечення безпеки у кіберпросторі.

Серед суб'єктів забезпечення кібернетичної безпеки виділяють загальні та спеціальні.

До загальних суб'єктів забезпечення кібернетичної безпеки відносяться: Президент України; Верховна Рада України; Рада національної безпеки і оборони України; Кабінет Міністрів України; Збройні сили України, інші військові формування, утворені відповідно до закону; Служба безпеки України; Служба зовнішньої розвідки України; Національний банк України; інші міністерства та центральні органи виконавчої влади; місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування; правоохоронні, розвідувальні і контррозвідувальні органи, суб'єкти оперативно-розшукової діяльності; суб'єкти підприємницької діяльності різних форм власності у сфері виробництва інформаційних продуктів та надання інформаційних послуг; підприємства, установи та організації, віднесені до об'єктів критичної інфраструктури.

Спеціальними суб'єктами забезпечення кібернетичної безпеки є державні органи, крім загальних функцій, уповноважені на здійснення боротьби з кіберзлочинністю та кібертероризмом, протидію кібершпигунству, а також на забезпечення кібернетичного захисту об'єктів національної критичної інфраструктури, здійснення кібероборони. До таких суб'єктів відносяться: Національний координаційний центр з кібербезпеки, Міністерство внутрішніх справ України; Служба безпеки України; Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України; Міністерство юстиції України; Генеральна прокуратура України.

Підтримую думку про доцільність виокремлення у системі кібернетичної безпеки України таких основних елементів відповідно до виділених основних видів загроз кібербезпеці: 1) загальнодержавна система протидії кіберзлочинності; 2) загальнодержавна система протидії кібертероризму; 3) загальнодержавна система протидії кібершпигунству; 4) загальнодержавна система протидії інформаційним війнам та новим комплексним видам

загроз, у тому числі гібридним війнам; 5) загальнодержавна система кібернетичного захисту об'єктів національної критичної інфраструктури [3].

При цьому *під загальнодержавною системою* в цілому слід розуміти сукупність спеціальних суб'єктів національної системи кібербезпеки, засобів і методів, що ними використовуються, а також комплекс відповідних взаємопов'язаних інформаційних, кібернетичних, правових, організаційних, технічних та заходів стратегічних комунікацій, що ними здійснюються.

Очевидною є необхідність створення національної системи кібербезпеки як одного з елементів системи забезпечення національної безпеки держави, коли нею займатимуть відповідні підрозділи СБУ, кіберзахистом – підрозділи ДССЗІ (Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації), а боротьбою з кіберзлочинністю – підрозділи кіберполіції. Координацію та ефективну взаємодію буде забезпечувати відповідний підрозділ РНБО України, тобто нагальною є потреба підготовки та ухвала відповідних нормативно-правових актів та внесення змін до наявних.

Нині у ДССЗІ відсутні як повноваження, так і інструментарій та важелі впливу в цій сфері. Водночас доволі позитивним є той факт, що в системі Держспецзв'язку функціонує спеціалізований підрозділ – команда реагування на комп'ютерні інциденти (CERT-UA) [4, с. 128].

Розвиток національної системи кібербезпеки повинен супроводжуватись відповідними корективами у процесі реформування усієї системи національної безпеки.

Національна система кібербезпеки як насамперед система організованої та цілеспрямованої взаємодії суб'єктів кібербезпеки, має об'єднати широкий спектр правоохоронних, розвідувальних та контррозвідувальних органів, центральних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, інших державних органів, що здійснюють регулювання у сфері інформатизації, телекомунікацій та захисту інформації для своєчасного виявлення, попередження та припинення кіберзагроз, усунення передумов до їх настання та мінімізації негативних наслідків від їх реалізації.

Останнім часом проблема забезпечення національної безпеки зміщується убік не стільки декларованої, скільки реально розглядуваної. Передусім, це обумовлено активізацією зовнішніх загроз безпечного розвитку України: посиленням мілітаризації держав у регіоні, наявністю відкритих збройних конфліктів на території України та поряд із її кордонами, використанням положення енергетичної та торговельно-економічної залежності нашої країни, посиленням економічного та інформаційного тиску на неї, веденням гібридної війни тощо.

Національна безпека має забезпечуватися проведенням єдиної узгодженої державної політики у всіх сферах життєдіяльності, системою заходів інформаційного, організаційно-правового, фінансово-економічного,

соціально-політичного характеру, котрі є адекватними загрозам і небезпекам життєво важливим інтересам особи, суспільства і держави. Враховуючи той факт, що система національної безпеки є багатокомпонентною, постає потреба в існуванні спеціальної підсистеми, мета функціонування якої полягала б у забезпеченні функціонування та розвитку цієї системи, тобто у забезпеченні життєздатності її системостворювальних елементів, зокрема національних інтересів людини, суспільства, держави. Такою системою і є система забезпечення національної безпеки, а також національна система кібербезпеки. Ці та інші фактори і підтверджують висновок щодо розгляду національної системи кібербезпеки не лише як підсистеми державної інформаційної політики, а й передусім в якості складового компонента системи забезпечення національної безпеки України.

Література:

1. Шеломенцев В. П. Сутність організаційного забезпечення системи кібернетичної безпеки України та напрями його удосконалення. *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)*. 2012. № 2 (28). С. 299–309.
2. Розширення термінології сучасного кіберпростору / В. В. Куцаєв, Є. О. Живило, С. П. Срібний, Ю. О. Черниш. URL: mino.esrae.ru/pdf/2014/3Sm/1387.doc.
3. Дюрдіца І. Поняття і зміст кіберзагроз на сучасному етапі. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. №4. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2017/4/22.pdf>.
4. Петров В. В. Щодо формування національної системи кібербезпеки України. *Стратегічні пріоритети*. Київ, 2013. № 4 (29). С. 127–130.



Долинська Марія Степанівна,

*завідувач кафедри господарсько-правових дисциплін
Львівського державного університету внутрішніх справ,
доктор юридичних наук, професор*

ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ ПОВНОВАЖЕНЬ ВИКОНАВЧИХ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ РАДЯНСЬКОЇ УКРАЇНИ ТА НЕЗАЛЕЖНОЇ УКРАЇНИ ПО ПОСВІДЧЕННЮ АЛЕАТОРНИХ ДОГОВОРІВ

До середини ХХ століття в радянській Україні мова про нотаріальне посвідчення алеаторних договорів не велася, оскільки такі договори не відповідали ідеї «соціалістичного способу життя».

Лише з 1964 року, у зв'язку з набранням чинності Цивільного кодексу Української РСР від 18 липня 1963 року, у нотаріальний процес було введено новий вид договору «алеаторного» – договір довічного утримання [1].

Зокрема, у статті 425 законодавчого акту було визначено поняття договору довічного утримання, в тому числі сторони та перелік майна, яке може бути предметом такого договору.

Наголошуємо, що договори довічного утримання підлягали обов'язковому нотаріальному посвідченню.

Основним нормативним актом, що регулював нотаріальну діяльність у той час було Положення про державний нотаріат Української РСР, що затверджене постановою Рада Міністрів УРСР у серпні 1964 року [2].

Як зазначалося нами раніше, вищевказане Положення про державний нотаріат Української РСР привели нотаріальне законодавство у відповідність з цивільним законодавством [3, с. 10].

Відповідно до статті 2 Нотаріального положення, до переліку органів, які уповноважені на вчинення нотаріальних дій належать державні нотаріальні контори та виконавчі комітети міських, районних, селищних і сільських рад депутатів трудящих у тих населених пунктах, де немає нотаріальних контор.

Хоча в тексті Положення про державний нотаріат УРСР окремо не виділено договори довічного утримання, але це вбачається зі змісту частини першої пункту а статті 14 вищевказаного Положення, де встановлено перелік нотаріальних дій, які вчиняють виконавчі комітети сільських, селищних, міських та районних рад у населених пунктах, де не було нотаріальних контор.

Таким чином вищевказані договори мали право посвідчувати як державні нотаріуси державних нотаріальних контор, так і відповідні службові особи виконавчих комітетів сільських, селищних, міських та районних рад, де не працювали державні нотаріальні контори.

Безпосереднім актом, який регулював нотаріальний процес щодо вчинення нотаріальних дій у виконавчих комітетах відповідних рад була «Інструкція про порядок вчинення нотаріальних дій виконавчими комітетами міських, районних, селищних і сільських рад депутатів трудящих», затверджена Президією Верховного Суду Української РСР від 12 лютого 1965 року [4].

Варто зауважити, що компетенція виконкомів сільських, селищних, міських та районних рад (де не були розташовані нотаріальні контори) по посвідченню договорів довічного утримання (відповідно до пункту третього вищевказаної Інструкції) була «дещо обмеженою», оскільки їм надавалося право посвідчувати «договори про відчуження будинків на умовах довічного утримання – на суму не більше однієї тисячі карбованців».

Однак законодавцем, у другій Інструкції про порядок вчинення нотаріальних дій виконавчими комітетами міських, районних, селищних і

сільських рад депутатів трудящих, було в окрему під главу виділено норми присвячені посвідченню договорів довічного утримання, яка мала назву «Посвідчення договору про довічне утримання», та складалася з чотирьох статей: 43-46.

З аналізу вищевказаних норм вбачається, що правила щодо посвідчення договорів довічного утримання службовими особами виконавчих комітетів в основному «дублювали» як норми Цивільного кодексу УРСР так і «Інструкції про порядок вчинення нотаріальних дій нотаріальними конторами Української РСР» від 22 січня 1965 року [5].

Прийнятий у грудні 1974 року Закон Української РСР «Про державний нотаріат» [6], став першим нотаріальним законодавчим актом радянської України.

По аналогії до попереднього Положення про державний нотаріат Української РСР, у статті 14 Закону УРСР «Про державний нотаріат», де передбачено компетенцію виконавчих комітетів сільських, селищних, міських рад (де не має державних нотаріальних контор) в окрему групу не було виділено договори довічного утримання, а лише вказано право на посвідчення угод, в тому числі договорів.

Відповідно до вказаного Нотаріального закону, в радянській Україні було прийнято Інструкцію про порядок вчинення нотаріальних дій виконавчими комітетами міських, селищних і сільських рад народних депутатів, яка була затверджена наказом Міністра юстиції УРСР у січні 1976 року [7].

З аналізу норм статті 14 Закону Української РСР «Про державний нотаріат» та вищевказаної Інструкції встановлено, що виконавчі комітети районних рад народних депутатів з 1975 року - не були наділені правом вчинення нотаріальних дій, в тому числі щодо посвідчення договорів довічного утримання.

Досліджуючи Інструкцію про порядок вчинення нотаріальних дій виконавчими комітетами міських, селищних і сільських рад народних депутатів встановлено, що у пункті 29 нормативного акту передбачено перелік угод, які підлягали обов'язковому нотаріальному посвідченню. Так, у частині другій вищевказаного пункту встановлено, що посадові особи виконавчих комітетів вищевказаних рад мали право посвідчувати договори довічного утримання згідно зі статтею 426 ЦК УРСР.

Як позитивний момент зауважуємо, що згідно з пунктом 29 вищевказаної нотаріальної Інструкції посадові особи виконавчих комітетів міських, селищних і сільських рад народних депутатів посвідчували огульно всі договори довічного утримання, не зважаючи на їхню суму, оскільки в нормативному акті не було встановлено обмеження щодо суми такого договору.

При безпосередньому посвідченні договорів довічного утримання посадові особи виконавчих комітетів відповідних рад (сільських, міських та

селищних, де немає державних нотаріальних контор) керувалися під главою «Посвідчення договорів довічного утримання» глави першої розділу другого вищевказаної нотаріальної Інструкції виконавчих комітетів 1976 року та яка складалася з п'яти статей: 62-66.

З аналізу вищевказаних норм щодо посвідчення договорів довічного утримання вбачається, що ці правила щодо «огоульно» повторюють норми пунктів 68-71 розділу третього Інструкції про порядок вчинення нотаріальних дій державними нотаріальними конторами Української РСР, що була затверджена наказом міністра юстиції Української РСР у жовтні 1975 року [8], хоча норми розміщені були дещо в іншому порядку.

На початку незалежності в Україні продовжувало діяти радянське нотаріальне законодавство, тобто посадові особи виконавчими комітетами міських, селищних і сільських рад народних депутатів (де немає державних нотаріальних контор) і надалі посвідчували договори довічного утримання, як різновид алеаторних договорів.

Прийняття у вересні 1993 року Закону України «Про нотаріат», суттєво звузило компетенцію щодо вчинення нотаріальних дій посадовими особами органів місцевого самоврядування, зокрема скасовано право посвідчувати договори, в тому числі договори довічного утримання.

Таким чином, у радянській Україні з 1964 року започатковано не лише законодавче регулювання алеаторних договорів, але й посвідчення договорів довічного утримання посадовими особами органів місцевого самоврядування.

У незалежній Україні посадові особи сільських, селищних та міських рад, у тих населених пунктах, де не було державних нотаріальних контор, посвідчували лише один вид алеаторних договорів – договір довічного утримання, і то тільки до січня 1994 року.

Література:

1. Цивільний кодекс УРСР, від 18 липня 1963 року. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1540-06#Text>
2. Про затвердження Положення про державний нотаріат Української РСР та Переліку документів, на підставі яких вчиняються нотаріальні виконавчі написи на стягнення грошей та майна: Постанова Ради Міністрів УРСР від 20.03.1964 № 941. *ЗП УРСР*. 1964. № 8. Ст. 113.
3. Долинська М. С. Загальна характеристика Положення про державний нотаріат Української РСР 1964 року - як джерела українського нотаріального законодавства. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія юриспруденція. 2014. Вип. 9-2. Том. 1. С. 8-11.
4. Інструкція про порядок вчинення нотаріальних дій виконавчими комітетами міських, районних, селищних і сільських рад депутатів трудящих,

затверджена постановою Президії Верховного Суду Української РСР від 12.02.1965. URL : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MUS16570.html

5. Інструкція про порядок вчинення нотаріальних дій нотаріальними конторами Української РСР, затверджена постановою Президії Верховного Суду Української РСР від 22.01.1965. К.: Друкарня МОГП УРСР, 1965. С. 68. Ст. 113.
6. Про державний нотаріат: Закон Української Радянської Соціалістичної Республіки від 25 грудня 1974 р. № 3377- VIII. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1975. № 1. Ст. 4.
7. Інструкція про порядок вчинення нотаріальних дій виконавчими комітетами міських, селищних і сільських рад народних депутатів», яка була затверджена наказом Міністра юстиції УРСР від 19 січня 1976 року URL: [s/show/v45_5323-75#Text](http://rada.gov.ua/laws/show/v45_5323-75#Text)
8. Про затвердження Інструкції про порядок вчинення нотаріальних дій державними нотаріальними конторами Української РСР: Наказ міністра юстиції Української РСР 31 жовтня 1975 року № 45/5 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v45_5323-75#Text



Дончак Леся Григорівна,

*доцент кафедри економіки, обліку та оподаткування
Вінницького навчально-наукового інституту економіки
Західноукраїнського національного університету,
кандидат економічних наук*

Шкварук Діна Григорівна,

*викладач кафедри фінансів, банківської справи та страхування
Вінницького навчально-наукового інституту економіки
Західноукраїнського національного університету*

СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

Сьогодні враховуючи динамічність розвитку економічних процесів країни фінансова діяльність являється однією з основних координуючих функцій держави, адже саме фінансові аспекти є основою бюджетного регулювання відношення видаткової частини з прибутковою частиною різних рівнів управління. Контроль державних фінансів можна розглядати як основу підтвердження значення і ролі держави у регулюванні економіки і зростанні

добробуту населення. Та, на жаль, враховуючи недостатність належної уваги до забезпечення ефективності державного фінансового контролю, децентралізація публічної влади, виникає потреба в подальшому вивченні даного питання.

Теоретичні та практичні аспекти фінансового контролю досліджували чимало вчених, серед яких О.О. Анісімов, О.Ю. Грачова, І.М. Іванова, Л.А. Савченко, О.П. Пащенко та ін.. Щодо вивчення державного фінансового контролю, то даним питанням займались: В.К. Симоненко, І.Б. Стефанюк, В.В. Бурун та багато інших. Та враховуючи динамічний розвиток інфраструктури, зміни в законодавстві та швидкий рух євроінтеграційних процесів в країні виникає необхідність щоразу більш детально вивчати фінансову сферу та методи ефективного державного фінансового контролю, що є одним із основних елементів забезпечення економічної безпеки країни.

Щодо сутності самого поняття «державний фінансовий контроль», то даний термін є багатозначним. На думку деяких науковців, державний фінансовий контроль – це діяльність, яка здійснюється органами державної влади і місцевого самоврядування по забезпеченню законності, фінансової дисципліни і доцільності при мобілізації, розподілі і використанні грошових коштів і зв'язаних з цим матеріальних цінностей з метою оцінки економічної ефективності діяльності, виявлення і блокування в ній відхилень, що перешкоджають законному і раціональному використанню майна і коштів, задоволенню державних інтересів і потреб та управління економікою [1, с. 43].

Державний фінансовий контроль є однією з найбільш важливих функцій державного управління, яка полягає у сприянні реалізації фінансової політики держави, забезпеченні процесу формування і ефективного використання фінансових ресурсів держави для досягнення поставлених нею цілей у сфері розподільчих відносин [2, с. 85].

Найбільш влучним, на нашу думку, тлумачення сутності державного фінансового контролю є: державний фінансовий контроль – це одна з важливих функцій державного управління, яка полягає у реалізації фінансової політики держави, забезпеченні ефективного використання фінансових ресурсів країни та дотримання вимог чинного законодавства. Також варто розглядати дане поняття з трьох підходів, як систему, інститут та функцію (рис. 1.). Слід зазначити, що найбільшого поширення серед сучасних зарубіжних дослідників набув саме системний підхід, так як завдяки йому можна прослідкувати взаємозалежність усіх складових державно-управлінської діяльності. Однак деякі функціональні зв'язки окремих підсистем залишаються невизначеними.

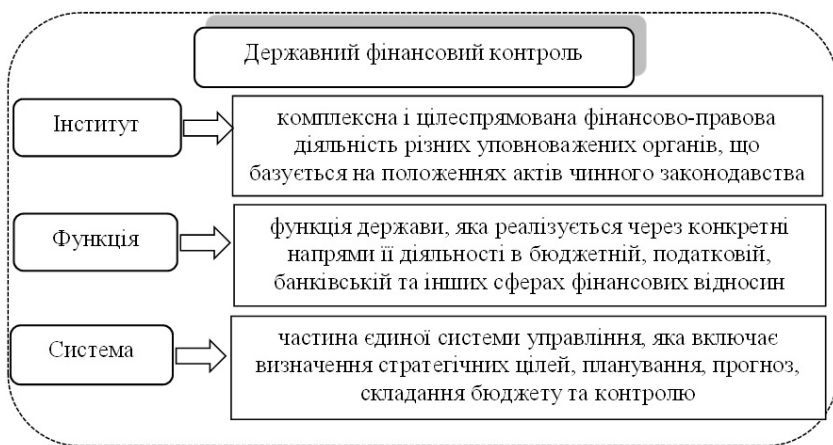


Рис.1 Сутність поняття державний фінансовий контроль

Дані підходи до розуміння сутності державного фінансового контролю дають можливість різнобічно аналізувати значення фінансового контролю в країні та суттєво впливати на ефективність реалізації пропозицій по її удосконаленню.

Ефективність системи державного фінансового контролю в даний час потребує все більшого вивчення, адже впровадження децентралізації влади дало поштовх для появи низки невирішених проблем, які потребують систематичного уточнення, наукового обґрунтування та нормативно-правових документів. До сучасних проблем ефективного здійснення державного фінансового контролю публічними органами влади за умов децентралізації варто віднести:

- надмірне перевантаження перевітками і ревізіями одних об'єктів управління фінансовою діяльністю, і навпаки безконтрольність інших;
- неоднозначність тлумачення термінології, визначень у законодавстві та нормативних актах;
- дублювання контрольних функцій на всіх рівнях управління;
- недостатній рівень розподілу контрольних повноважень між різними контролюючими органами;
- недосконалий інформаційний обмін між різними органами державного фінансового контролю;
- висока підконтрольність органів регіонального рівня виконавчій владі;
- значна відсутність сучасних інформаційних технологій, програмного забезпечення в проведенні заходів фінансового контролю;
- неузгодженість між органами державного фінансового контролю та правоохоронними і судовими органами.

Проаналізувавши всі актуальні проблеми державного фінансового контролю, варто зауважити, що зростання обсягів фінансових порушень та недосконалість органів контролю, в першу чергу, це слабкість теоретико-методологічної та методичної бази в організації контролю. На даний час держава не в змозі впливати на процеси, які відбуваються в економіці та забезпечувати ефективні контрольні дії на найбільш пріоритетних напрямках фінансової діяльності, що в свою чергу призводить до зниження контрольних функцій держави. Поряд з цим також варто зазначити, що від ефективного державного фінансового контролю залежить і добробут населення країни, тому що органи контролю повинні спрямовувати свої функції на виявлення відхилень в управлінні фінансовими ресурсами країни та вжитті необхідних заходів з їх усунення.

Отже, доцільно виділити основні напрямки розвитку та вдосконалення державного фінансового контролю, а саме: надання регіональним органам влади більшої самостійності та чіткого розмежування функцій між її інститутами; враховуючи іноземний досвід, варто чітко розглянути методологію формування, мету та задачі контролю; забезпечити достовірність інформації про державні видатки, ефективність використання бюджетних коштів; здійснити чіткий розподіл контрольних функцій між органами внутрішнього та зовнішнього контролю, що дасть змогу зменшити дублювання контрольних функцій; забезпечити незалежність органів державного фінансового контролю. Також з метою покращення фінансового контролю в країні варто забезпечити цілісність виконавчої влади та компетентних органів здійснення контролю.

Література:

1. *Стефанюк І. Б.* Державний фінансовий контроль: класифікаційні характеристики. Вісник КНТЕУ. 2011. № 4. С. 42-51.
2. *Слободяник Ю. Б.* Державний аудит в Україні: теорія, методологія, організація. Дис. канд.екон.наук: 08.00.09. Одеса: 2014. 589 с.





Дурман Микола Олександрович,

*професор кафедри державного управління і місцевого самоврядування
Херсонського національного технічного університету,
кандидат технічних наук, доцент, заслужений працівник освіти України*

СУПЕРЕЧЛИВІ НОВАЦІЇ АКТУАЛІЗАЦІЇ ІНСТИТУТУ СТАРОСТИ В МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ

Останнім часом переважна більшість сфер суспільного життя в нашій державі піддалися реформуванню. Суттєвого реформування зазнала й система місцевого самоврядування, зокрема основи побудови та діяльності представницького органу місцевого самоврядування – ради.

Рушійною силою реформи органів місцевого самоврядування стала можливість добровільного об'єднання сільських, селищних, міських громад в одну територіальну одиницю з існуванням одного представницького органу місцевого самоврядування на території об'єднаної громади. Основні умови добровільного об'єднання територіальних громад закріплено у статті 4 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [1], що став законодавчою основою для цього процесу.

Поруч із позитивними наслідками створення нових територіальних громад у вигляді підвищення самостійності місцевого самоврядування та збільшення його економічної самостійності [2], постала загроза можливої відсутності в населеному пункті, що увійшов до об'єднаної громади (за винятком її адміністративного центру), суб'єкта, наділеного представницьким мандатом, тобто «прямого представника» владних повноважень та представником інтересів мешканців відповідних населених пунктів.

Вдалим вирішенням цього питання стало запровадження законодавцем у систему місцевого самоврядування інституту старости, що є прогресивним для національного законодавства та сприяє затвердженню принципів справедливості, відкритості та ефективності у місцевому самоврядуванні. У зв'язку з тим, що старостат – це новий інститут у системі вітчизняного місцевого самоврядування, він лише починає аналізуватися з правової та інституційної точок зору. Досліджуються ці аспекти такими науковцями, як М. Воронов [3], Т. Крушельницька [4] та іншими.

Проте є й певні не врегульовані на законодавчому рівні моменти, що ускладнюють діяльність цих посадових осіб. Так, зараз старости призначаються радою громади за поданням голови громади, при цьому врахування думки жителів сіл і селищ у цьому питанні законодавчо не закріплено. Крім того, чинне законодавство не містить норм, які б дозволяли радам новостворених територіальних громад формувати старостинські округи. Це несе

низку негативних моментів, тому законодавці вирішили удосконалити діяльність старост і зробити її більш ефективною.

Однією з особливостей посади старости стало його зобов'язання бути членом виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради за посадою (п. 5 статті 141 Закону країни «Про місцеве самоврядування в Україні» [5] в редакції до 16.07.2020 р.) та включення його до системи місцевого самоврядування.

Оскільки виконавчий комітет разом з виконавчими органами місцевої ради об'єднаної територіальної громади є своєрідним місцевим «урядом» і має забезпечувати ефективне здійснення покладених на нього державою (у відповідності до чинної законодавчо-нормативної бази) самоврядних і делегованих завдань та повноважень, запровадження такої виборної посадової особи, як староста, що обирається безпосередньо жителями села чи селища, входить до складу виконкому за посадою та діє на постійній основі, давало обгрунтовані підстави вважати про посилення місцевого самоврядування.

З метою удосконалення діяльності старости як посадової особи місцевого самоврядування та представника інтересів мешканців відповідного старостинського округу до Верховної Ради України внесено законопроект «Про внесення змін до деяких законів України щодо розвитку інституту старост» [6] (далі – Законопроект). Проаналізувавши цей законопроект, ми визначили такі його суперечливі новації.

Виведення старости із системи місцевого самоврядування – виключення частини першої статті 5, яка, в свій час, була додана Законом України від 05.02.2015 № 157-VIII [1]. На нашу думку, ця зміна може негативно відобразитися на статусі старости та його місці в системі виконавчих органів місцевого самоврядування. Народні депутати України не наводять аргументів щодо цих змін, але мотивують виключення цієї норми розширенням можливості участі старости у діяльності органів місцевого самоврядування, поданих далі.

Також пропонується також вивести старосту із складу виконавчого комітету. Натомість йому надається гарантоване право виступу не тільки на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради та засіданнях її постійних комісій, але й на засіданнях виконавчого комітету, з питань, що стосуються інтересів жителів відповідного старостинського округу. На нашу думку, це суттєво зменшує можливість впливу старости на рішення, що ухвалюються виконавчим комітетом, хоча саме на його засіданнях вирішується більшість питань, що стосуються сфери ЖКГ та благоустрою громади, а саме з цими питаннями мешканці відповідного старостинського округу звертаються до старости.

Ще однією з неоднозначних новацій є пропозиція, щоб староста представляв інтереси не мешканців села чи селища, а мешканців відповідного

старостинського округу, який може бути створений і на декілька сіл чи селищ. На нашу думку, головною проблемою тут є не те, що розширюється територіальний розподіл обов'язків старости, а ймовірність виникнення ситуації, коли інтереси мешканців певних населених пунктів не будуть враховуватися (або будуть мало враховуватися) при створенні старостинських округів або у поточній діяльності старости.

Пропонується доповнити пп. 4 п.5 статті 541 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» таким чином: «За рішенням органу місцевого самоврядування може виконувати окремі завдання адміністратора центру надання адміністративних послуг, у разі утворення такого центру». На нашу думку, це теж понижує статус старости, фактично, до працівника ЦНАП, якому дає вказівки адміністратор (навіть не керівник) цієї установи. Уважаємо, що староста повинен мати певні права та обов'язки державного реєстратора (адміністратора) і виконувати їх в межах свого старостинського округу, наприклад, у режимі віддаленого робочого місця.

Також вважаємо пропозицією, що може мати негативні наслідки, таку: пп. 6 п.5 статті 541 Законопроєкту «6) бере участь у підготовці пропозицій до проєкту місцевого бюджету в частині фінансування програм...», хоча в діючому ЗУ вказано, що «6) староста бере участь у підготовці проєкту місцевого бюджету в частині фінансування програм». Тобто, у запропонованих змінах роль старости зводиться тільки до надання пропозицій, хоча зараз він має право повноцінної участі у підготовці проєкту місцевого бюджету. На нашу думку, це суттєво зменшує можливість старости вирішувати питання свого старостинського округу.

Висновки. Отже, серед положень Законопроєкту «Про внесення змін до деяких законів України щодо розвитку інституту старост», є такі, що, на нашу експертну думку, звужують права старост (наприклад, виведення старост із системи місцевого самоврядування, виключення їх зі складу виконавчого комітету чи позбавлення права брати участь у підготовці проєкту місцевого бюджету).

Тому можна запропонувати народним депутатам України більш виважено підійти до цього Законопроєкту та не встановлювати норми, що зменшують права старост як посадових осіб місцевого самоврядування, адже ці норми також зменшують можливості мешканців старостинських округів на реалізацію своїх прав через представницький мандат старости і знижують авторитет та ефективність місцевого самоврядування.

Література:

1. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лютого 2015 року № 157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>

2. Дурман М. О. Стратегія регуляторної політики як один з інструментів реалізації стратегії розвитку адміністративно-територіальної одиниці. Вісник Національного університету цивільного захисту України: зб. наук. пр. Х. Вид-во НУЦЗУ, 2020. Вип. 1 (12). 524 с. (Серія «Державне управління»). С. 414-427. DOI: 10.5281/zenodo.3842067
3. Воронов М. Інститут старости у системі муніципального права України. Вісник Харківського національного університету ім. В. Н. Каразіна. Серія «Право». 2017. №23. С. 50-53. URL: <https://periodicals.karazin.ua/law/article/view/9680>
4. Крушельницька Т. Передумови становлення інституту старости. План дій старости: 8 кроків успішного старту. Дніпропетровський ВПУ «Центр розвитку місцевого самоврядування». Support to the U-LEAD with Europe. 2017. – 81 с. URL: https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2017/06/Plan_diy_starostu_8_kroktiv.pdf
5. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР (у редакції до 16.07.2020 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-vr/ed20200607#Text>
6. Про внесення змін до деяких законів України щодо розвитку інституту старост: проєкт Закону України від 22.12.2020 №4535. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70734



Дурман Олена Леонідівна,

*доцент кафедри державного управління і місцевого самоврядування
Херсонського національного технічного університету,
кандидат наук з державного управління*

ПЕРСПЕКТИВИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВЧО- НОРМАТИВНОЇ БАЗИ ДІЯЛЬНОСТІ СТАРОСТИ ЯК ПОСАДОВОЇ ОСОБИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Станом на початок реформи децентралізації в Україні існувало 11 520 територіальних громад, із них: 458 міських, 783 селищних і 10 279 сільських. На кінець реформи (12 червня 2020 року) відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад» № 562 ІХ [1] Кабінет Міністрів України визначив адміністративні центри й території громад. Усього затверджено 1470 громад, і місцеве самоврядування отримало повсюдність на всій території України.

Створення нових адміністративно-територіальних одиниць зумовлює потребу зміни підходів до формування представницьких інституцій в органах місцевого самоврядування. Відтепер жителі територіальних громад, які об'єдналися, обиратимуть спільний представницький орган (раду), повноваження якого поширюватиметься на всю територію об'єднаних населених пунктів [2] і забезпечуючи повсюдність місцевого самоврядування в Україні.

Для врахування інтересів мешканців населених пунктів та сільських рад, що об'єдналися (проте не є адміністративними центрами громади), законодавцем було запроваджено новий інститут у системі місцевого самоврядування – «староста» та відповідну структурну одиницю територіальної громади – «старостинський округ». Староста, як посадова особа місцевого самоврядування, має мандат на представництво інтересів мешканців відповідних населених пунктів [3].

У редакції статті 141 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [4] передбачалося, що староста є виборною посадовою особою місцевого самоврядування, обирається жителями села, селища (сіл, селищ), розташованого на території відповідного старостинського округу, на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування в порядку, визначеному законом, і здійснює свої повноваження на постійній основі з моменту складення ним присяги відповідно до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» і на строк, що становить п'ять років, крім випадків дострокового припинення його повноважень з підстав і в порядку, визначених цим Законом.

З ухваленням змін до Виборчого кодексу та скасування вже раніше згадуваної статті 141 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (зміни внесені ЗУ від 16.07.2020 № 805-IX [5]), інститут старостинства перестав бути виборним (і це вже приносить негативні наслідки з точки зору представництва думок громади старостинського округу в масштабах всієї територіальної громади).

З метою удосконалення діяльності старости як посадової особи місцевого самоврядування та представника інтересів мешканців відповідного старостинського округу, народними депутатами України до Верховної Ради України внесено законопроект «Про внесення змін до деяких законів України щодо розвитку інституту старост» [6] (далі – Законопроект). Розглянемо ж новації цього законопроекту більш детально та проаналізуємо пропозиції, що містяться у ньому.

У вищезгаданому ЗУ «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [3], стаття 141 до 16.07.2020 р. визначала, що «у селах, селищах, визначених за рішенням місцевої ради об'єднаної територіальної громади, утвореної відповідно до Закону України "Про добровільне об'єднання

територіальних громад", за винятком її адміністративного центру, обирається староста на строк повноважень місцевої ради».

У редакції після 16.07.2020 р. стаття 141 була вилучена, а норма статті 541 визначала, що «староста затверджується сільською, селищною, міською радою на строк її повноважень за пропозицією відповідного сільського, селищного, міського голови». Це, на нашу експертну думку, суттєво зменшувало можливості мешканців старостинського округу обирати свого представника та брати участь у місцевому самоврядуванні. В Законопроекті пропонується внести зміни до статті 541 і викласти її в такій редакції: «Староста затверджується сільською, селищною, міською радою на строк її повноважень за пропозицією відповідного сільського, селищного, міського голови, що вноситься за результатами громадського обговорення (громадських слухань, зборів громадян, інших форм консультацій з громадськістю), проведеного у межах відповідного старостинського округу».

Тобто, голова громади буде зобов'язаний обговорювати з громадою кандидатури на посаду старости, тобто публічні консультації стануть обов'язковими. Таким чином, пропонується зберегти за місцевою радою та головою можливість впливати на затвердження кандидатури старости (внесення головою – затвердження радою), проте поновлює можливість громадськості старостинського округу у визначений спосіб висувати кандидатуру старости. На нашу думку, такі зміни підвищать прозорість та ефективність управління в місцевому самоврядуванні, як на рівні старостинського округу, так і на рівні територіальної громади у цілому.

Пропонується також повернути раніше діючу норму щодо роботи старости у відповідній раді на постійній основі і неможливості суміщати ним свою службову діяльність з іншою роботою, у тому числі на громадських засадах (за винятком викладацької, наукової та творчої у позаробочий час), займатися підприємницькою діяльністю, одержувати від цього прибуток, якщо інше не передбачено законом. На нашу думку, це уточнення більш точно визначає права та обов'язки старости, конкретизує його представницький мандат посадової особи місцевого самоврядування, а також зменшує можливі корупційні діяння.

Дуже цікавою є норма нового п.4 статті 54¹, який визначає, що «Старостинський округ утворюється, як правило, у складі населеного пункту (населених пунктів), на території яких проживає не менше ніж півтори тисячі жителів». Цей критерій щодо кількості населення в старостинському окрузі (1500 осіб) виведено з кількості мешканців у найменших територіальних громадах України (Коломийчеська сільська – 1019, Калмиківська сільська – 1362, Олександрівська сільська – 1368, Чогодарівська сільська – 1423, Мельниківська сільська – 1442, Привільська сільська – 1454, Макіївська сільська – 1511, Литвинецька сільська – 1580) [7].

Проте, можливо, слід було б встановити і верхню межу для кількості населення в старостинському окрузі, щоб не втрачати керованості при значній величині цього показника. Така конкретизація дасть можливість не створювати у громадах дуже великих або дуже дрібних старостинських округів. Хоча, в будь-якому випадку, кількість старостинських округів і населені пункти, що включаються до їх складу, будуть затверджуватися відповідною радою для представництва інтересів жителів такого населеного пункту (населених пунктів) (стаття 1 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні»).

В будь-якому разі, на нашу думку, процес створення старостинських округів та затвердження старост відповідними радами повинен враховувати географічно-територіальні, соціально-економічні, демографічні та інші чинники, включаючи визначення побажань самих мешканців шляхом громадського обговорення. Це покращить взаємовідносини влади та громади, а також підвищить прозорість управлінських процесів на місцевому рівні.

Із позитивних новацій, що пропонуються Законопроектом, також можна відзначити повернення норми про обов'язковість звітування старости раз на рік перед мешканцями свого старостинського округу у порядку та у спосіб, визначений Положенням про старосту (п.6 статті 541 Законопроекту). В діючій на сьогодні редакції староста звітує тільки перед радою щорічно, а також на вимогу не менше третини депутатів - у визначений радою термін.

Також слід відзначити запропоновані зміни в Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад» [5] щодо припинення повноважень осіб, що виконували обов'язки старост, а не були обрані, після перших місцевих виборів 2020 року. Це є позитивним моментом, оскільки у діючому законі мова йде тільки про припинення повноважень старост, які були обрані прямим таємним голосуванням мешканців, хоча в Україні таких було менше половини від загальної кількості старост та осіб, що виконували обов'язки старост. Тобто, для осіб, що виконували обов'язки старост є певна правова колізія щодо припинення виконання цих обов'язків.

Висновки. Отже, проаналізувавши проєкт Закону України від 22.12.2020 №4535 «Про внесення змін до деяких законів України щодо розвитку інституту старост» можна сказати, що більшість його норм носять прогресивний характер або мають на меті більш чітко унормувати положення чинного законодавства. Проте є певні положення, що можуть нести негативні наслідки, тому слід дуже виважено підійти до їх аналізу та внесення у фінальний варіант Законопроекту, що буде винесений на ухвалення Верховною Радою України.

Література:

1. Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад: Закон України від 16.04.2020 № 562 IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/562-20>
2. Децентралізація: офіційний сайт. URL: <https://decentralization.gov.ua>
3. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лютого 2015 року № 157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>
4. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97 ВР (у редакції до 16.07.2020 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр/ed20200607#Text>
5. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення виборчого законодавства: Закон України від 16.07.2020 № 805-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/805-20>
6. Про внесення змін до деяких законів України щодо розвитку інституту старост: проект Закону України від 22.12.2020 №4535. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70734
7. Територіальні громади України. Офіційний сайт децентралізації. URL: https://decentralization.gov.ua/gromada?ack&sort_by_count=



Євпат Христина Василівна,

студентка 3 курсу ННІ права

Національного університету водного господарства та природокористування

Словська Ірина Євгенівна,

професор кафедри конституційного права та галузевих дисциплін

*Національного університету водного господарства та природокористування,
доктор юридичних наук, доцент*

ГЕНДЕРНА РІВНІСТЬ І ГЕНДЕРНІ СТЕРЕОТИПИ

На сьогоднішній день під впливом процесу глобалізації та гуманного ставлення до особи відбуваються значні перетворення та зміна відношення до гендеру. Процес гендерних перетворень є одним із факторів суспільного прогресу та однією із ознак демократичної політики країн світу.

Очевидно, що гендерна рівність в Україні повинна стати нормою життя [1].

В Україні законодавчо визначено, що громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом. Водночас наголошується, що не може бути жодних привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору

шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками.

Конституція України також визначає, що рівність прав жінки й чоловіка забезпечується шляхом надання їм рівних можливостей у громадській, політичній та культурній діяльності, у здобутті освіти, професійній підготовці, у праці й винагороді за неї.

Рівність прав гарантується спеціальними заходами щодо охорони праці і здоров'я, встановленням пенсійних пільг; створенням умов, які дають жінкам можливість поєднувати працю з материнством; правовим захистом, матеріальною і моральною підтримкою материнства й дитинства, включаючи надання оплачуваних відпусток та інших пільг вагітним жінкам і матерям [2, Розділ II].

Зауважимо, що слід розмежовувати рівність прав та рівність можливостей. Рівність прав означає наділення жінок та чоловіків юридично однаковими правами та обов'язками. Рівність можливостей – це фактична можливість користування правами й свободами людини незалежно від статі. Гендерна рівність означає рівність можливостей для доступу жінок і чоловіків через соціально-економічні, етнічні, статеві, фізичні, вікові, національні упередження до програм, ресурсів; у сприянні світогляду людей до недопущення соціальної та гендерної дискримінації у суспільстві. На жаль, на заваді стоять вікові патріархальні гендерні стереотипи про те, що «чоловік – здобувач», а «жінка – берегиня вогнища».

Можна виділити декілька найпоширеніших гендерних стереотипів: стереотипи, що стосуються фізіологічних, психологічних, поведінкових уявлень про жінок і чоловіків (наприклад, жінка не може бути шахтарем); стереотипи, що стосуються сфер діяльності жінок і чоловіків та змісту праці (керівник – чоловік, жінка – бухгалтер); стереотипи, пов'язані із зовнішністю жінок та чоловіків (жінка або розумна, або гарна); стереотипи, які закріплюють сімейні ролі відповідно до статі (чоловік заробляє гроші, жінка – доглядає за дітьми) [3].

Поняття «гендер» в українському суспільстві взагалі викликає або острах, або відразу. Ми багато чули всіляких сексистських висловлювань від нашого політикуму. Чи є це наслідком страху перед невідомим, невіглаством, яке замасковане під традиціоналізм, консервативність тощо? Як саме його можна трактувати з політичної перспективи? Запитання без відповіді.

На сьогодні ми спостерігаємо тиск щодо прогресивної гендерної тематики з двох боків. З одного боку – від ультрапрогресивних груп, які не ставлять абсолютно жодних меж в питаннях самоідентифікації. Проте через таку перспективу постають одразу 56 чи 100 гендерів, що унеможлиблює аналіз положення жінок в суспільстві та пошук ефективних механізмів

досягнення рівності. Такі ідеї дають змогу традиціоналістам стверджувати, що будь-якої дискримінації можна уникнути, якщо є можливість реідентифікації в іншу гендерну площину. Так просто це, на жаль, не працює. З іншого ж боку, іде натиск від відверто консервативних сил, які бояться будь-яких перетворень та перегляду усталених уявлень. Будь-які прогресивні трансформації ставлять під загрозу домінантне положення таких консерваторів та теоретично позбавляють їх додаткових ресурсів. Запланований на 8 березня марш жінок, наприклад, проходитиме паралельно з маршем проти абортів, прогнозований склад та основні меседжі якого навіть не варті додаткових коментарів [4].

Окремі науковці пропонують для покращення ситуації з гендерною рівністю здійснити низку реформ, а саме:

- 1) запровадити посаду радника прем'єр-міністра з питань гендерної рівності;
- 2) створити тимчасові комітети/комісії або робочі групи із гендерних питань при уряді;
- 3) сформувати спеціалізовані відділи, служби з рівних прав і можливостей як структури при окремих міністерствах та міжміністерських органах.

Вважаємо, що чергові організаційні реформування державних інститутів не дадуть очікуваних результатів. Гендерні зміни в Україні потребують оновлення і прагнення змін всього українського суспільства. Перші кроки у цьому напрямку зроблені. Поштохом стали події:

- 1) стрімкий розвиток гендерної демократії в зарубіжних державах, на які Україна прагне рівнятися;
- 2) зміна звичних форм соціального й культурного життя жінок і чоловіків та його правового забезпечення;
- 3) розвиток національної гендерної культури.

Наша держава визнає пріоритет міжнародних норм над нормами національного права, узгоджує державну політику з міжнародними стандартами прав людини й, відповідно, послідовно впроваджує принцип гендерного рівноправ'я в українське суспільство [5, с. 8].

Наступним етапом трансформації поглядів на роль і призначення чоловіків і жінок має стати реальне, а не декларативне виконання Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків», що набув чинності 1 січня 2006 р. [6, ст. 561].

Правовий захист гендерної рівності в Україні забезпечується за допомогою норм різних галузей права – цивільного, кримінального, сімейного, трудового, адміністративного тощо. Утім, майже відсутні випадки судових рішень за порушення рівноправності громадян залежно від їхньої статі.

Окремо зауважимо про проблему гендерного регулювання в таких традиційно «маскулінних» (переважно чоловічих) сферах, як правоохоронна

та військова. Наприклад, у Збройних Силах і Міністерстві внутрішніх справ розроблюються та імплементуються програми гендерного регулювання. Зокрема, вивчення шляхів реалізації гендерної політики в системі Міністерства внутрішніх справ України дає змогу визначити основоположні принципи забезпечення рівності чоловіків і жінок, а саме:

- включення до навчальних програм дисциплін, що викладаються у відомчих вищих навчальних закладах системи МВС України, дисциплін із гендерної проблематики;
- створення робочої групи з впровадження у діяльність органів внутрішніх справ гендерних підходів;
- розроблення та впровадження Програми забезпечення гендерної рівності в органах внутрішніх справ України;
- введення посади Радника з прав людини та гендерних питань [7, с. 187].

Отже, сама держава бере на себе (насамперед на законодавчому рівні) зобов'язання гарантувати умови і сприяння активності для кожної статі, враховуючи реальність ситуації, й забезпечує правове упорядкування соціально-статевих відносин. Проте, гендерна політика не позбавлена проблем, які потребують вирішення. Необхідно виробити нову парадигму державної влади, яка має передбачати оптимальне використання людського ресурсу, а тим більше його жіночої складової та у кінцевому рахунку досягнення гендерної рівності як важливої частини тієї стратегії розвитку, яка покликана дати можливість усім, і чоловікам, і жінкам, підвищити свій життєвий рівень.

Уявляється, що проблема гендерної рівності у сучасному історичному контексті зберігатиметься у найближчій перспективі. Зумовлено це тим, що проблеми гендерної нерівності, а відтак і дискримінації жінок не можуть бути розв'язані лише державними реформами, оскільки система норм, що забороняють будь-яке погіршення прав жінок, навряд чи працюватиме без дієвої системи контролю за виконанням цих норм [8, с. 44-45].

Література:

1. Гендерна рівність в Україні повинна стати нормою життя – народна депутатка. *Український кризовий медіа-центр*. 08.09.2020. URL: <https://uacrisis.org/>
2. Конституція України від 28.06.1996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/>
3. Унгурян І. Чому гендерна рівність важлива у місцевому самоврядуванні. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/11991>
4. Павленко С. Гендерна рівність: чому це звучить як утопія? *Центр перспективних ініціатив та досліджень*. 11.03.2020. URL: <http://cpis.org.ua/>
5. Стан забезпечення гендерної рівності в українському суспільстві. Щорічна державна доповідь. К., 2007. 223 с.
6. Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків: Закон України від 08.09.2005. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/>

7. Ганзицька Т.С. Правоохоронні органи в механізмі забезпечення гендерної рівності в Україні. *Вісник Маріупольського державного університету*. Серія: «Право». 2013. Вип. 5. С. 185–190.
8. Bakumenko O., Kashaba O., Shcherbyna I. Gender equality in Ukraine: analysis of legal acts. *Вісник ХНУ ім. В.Н. Каразіна*. Питання політології. 2019. Вип. 35. Р. 43-55.



Жданкіна Лариса Костянтинівна,

*доцент кафедри права та правоохоронної діяльності
ПрАТ «ВНЗ «Міжрегіональна Академія Управління Персоналом»,
Головний консультант Відділу юридичного супроводження розгляду
конституційних скарг Управління опрацювання конституційних скарг
Правового департаменту Секретаріату Конституційного Суду України,
кандидат юридичних наук*

**ЩОДО РОЗУМІННЯ ТЕРМІНІВ «ОСОБЛИВЕ СУСПІЛЬНЕ
ЗНАЧЕННЯ», «СУСПІЛЬНИЙ ІНТЕРЕС»,
ЯКІ ВИКОРИСТОВУЮТЬСЯ У ЧАСТИНІ ТРЕТІЙ СТАТТІ 63 ТА
ЧАСТИНІ ДРУГІЙ СТАТТІ 77 ЗАКОНУ УКРАЇНИ
«ПРО КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ»**

Стаття 63 Закону України «Про Конституційний Суд України» від 13 липня 2017 року № 2136-VIII (далі – Закон № 2136) регулює питання припинення розгляду звернень до Конституційного Суду України (далі – Суд), зокрема відкликання його за письмовою заявою суб'єкта звернення (частина перша), закриття конституційного провадження (частини друга, четверта, п'ята). Частиною третьою цієї норми передбачено, що «якщо *Сенат чи Велика палата вважає, що порушені у конституційній скарзі питання мають особливе суспільне значення для захисту прав людини, Суд може відмовити у припиненні розгляду такої скарги навіть у разі подання суб'єктом права на конституційну скаргу заяви про її відкликання*»[12].

Стаття 77 Закону № 2136 визначає умови прийнятності конституційної скарги та її винятки, а саме: частина друга встановлює: «*Як виняток, конституційна скарга може бути прийнята поза межами вимог, установлених пунктом 2 частини першої цієї статті, якщо Суд визнає її розгляд необхідним із мотивів суспільного інтересу*».

Наведені формулювання стосуються обставин розгляду конституційної скарги, якою є подане до Суду письмове клопотання щодо перевірки відповідності Конституції України (конституційність) закону України

(його окремих положень), що застосований в остаточному судовому рішенні у справі суб'єкта права на конституційну скаргу (частина перша статті 55 Закону № 2136). Таким чином будемо досліджувати суть зазначених понять з урахуванням того, автор конституційної скарги повинен обґрунтувати, яке з гарантованих Конституцією України прав людини, зазнало порушення внаслідок застосування закону, про неконституційність якого він просить Суд (тобто значення для нього особисто), а також роль піднятого заявником питання для інших суб'єктів та суспільства в цілому (Пункт 6) частини другої статті 55 Закону № 2136).

Для розуміння термінів «особливе суспільне значення», «суспільний інтерес», які використовуються у наведених положеннях, враховується наступне.

Ще у XIX ст. Р. фон Ієринг розпочав дослідження інтересу та з'ясував, що він є тим, що має значення для особи, становить її благополуччя [4]. В Даль тлумачить його як користь, вигоду, прибуток, відсотки, зростання грошей, співучасть у чомусь або комусь, участь, піклування, зацікавленість чи значення, важливість [3]. Інтерес розглядається також як увага до когось, чого-небудь, зацікавлення кимось, чимось; вага, значення; те, що найбільше цікавить когось-небудь, що становить зміст чийхось думок і турбот; прагнення, потреби; те, що йде на користь когось, чому-небудь, відповідає чийсь прагненням, потребам; користь, вигода, прибуток [18]. Однак в рамках даного дослідження є необхідним розуміння інтересу як правової категорії, адже він має первинне значення при визначенні правового статусу учасників правовідносин.

В юриспруденції серед перших визнав інтерес матеріальною підставою права С.Л. Рубінштейн, який сформулював класичне визначення інтересу як «тенденцію чи скерованість особистості, що полягає у направленості чи зосередженості її думок у певному предметі» [16]. Інтерес передбачає існування суспільних відносин між суб'єктами з приводу предмета відповідної потреби [2]. Важливою складовою його змісту є певні необхідні обґрунтовані потреби, спрямовані на забезпечення існування та розвитку індивіда, суспільства, держави [17].

Проте потреба не єдине поняття, з яким науковці пов'язують категорію інтересу. Інший підхід до його тлумачення як правової категорії розглядає інтерес як передумову, мотив, стимул, причину вчинення певних дій учасниками суспільних відносин. Інтерес може бути правильно визначений за умови включення в його зміст дій, які реалізують цей інтерес. Тому прагнення задовольнити будь-яку потребу в суспільстві приймає форму інтересу. З цього боку інтерес розглядається як суспільний продукт, оскільки існує в якості взаємної залежності індивідів, між якими поділено певну діяльність [23].

При цьому необхідно врахувати співвідношення інтересу та права. Право впливає з інтересу, інтерес формує, змінює об'єктивне право, стає причиною виникнення, реалізації, зміни чи припинення відповідного суб'єктивного права. Інтерес може існувати: 1) окремо і повністю проявлятися в праві, що спонукає до закріплення його в конкретних нормах; 2) шляхом відображення через суб'єктивні права; 3) поза правом, або не повністю ним закріплюється, або є зафіксованим у праві, але в недостатньому для суб'єкта обсязі.

У Рішенні Конституційного Суду України від 01 грудня 2004 року № 18-рп/2004 у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення окремих положень частини першої статті 4 Цивільного процесуального кодексу України (далі – ЦПК України) (справа про охоронюваний законом інтерес) зазначається, що «в юридичних актах термін «інтерес», враховуючи його як лексичне, так і загальносоціологічне, психологічне значення, вживається у широкому чи вузькому значенні як самостійний об'єкт правовідносин, реалізація якого задовольняється чи блокується нормативними засобами... Прикладом застосування поняття «інтерес» у широкому сенсі є Конституція України, статті 18, 32, 34, 35, 36, 39, 41, 44, 79, 89, 104, 121, 127, 140 якої наголошують на національних інтересах, інтересах національної безпеки, економічного добробуту, територіальної цілісності, громадського порядку, здоров'я і моральності населення, політичних, економічних, соціальних, культурних інтересах, інтересах суспільства, інтересах усіх співвітчизників, інтересах громадянина, інтересах держави, спільних інтересах територіальних громад сіл, селищ та міст тощо. Вказуючи на наявність таких інтересів, Конституція України підкреслює необхідність їх забезпечення (стаття 18), задоволення (стаття 36) чи захисту (статті 44, 127). Зміст інтересів у широкому розумінні Конституція України не розкриває. Проте у Законі України «Про основи національної безпеки України» від 19 червня 2003 року N 964-IV дається як визначення терміна «національні інтереси» (стаття 1), так і вичерпний перелік їх пріоритетів (стаття 6) (Останнє речення підпункту 3.1., підпункт 3.2. пункту 3 мотивувальної частини) [16].

***Примітка:** Статтею 3 Закону України «Про національну безпеку України» (яка діє наразі замість статті 6 Закону України «Про основи національної безпеки України») передбачено:*

1. Державна політика у сферах національної безпеки і оборони спрямована на захист: людини і громадянина – їхніх життя і гідності, конституційних прав і свобод, безпечних умов життєдіяльності; суспільства – його демократичних цінностей, добробуту та умов для сталого розвитку; держави – її конституційного ладу, суверенітету, територіальної

цілісності та недоторканності; території, навколишнього природного середовища – від надзвичайних ситуацій.

2. Основними принципами, що визначають порядок формування державної політики у сферах національної безпеки і оборони, є:

1) верховенство права, підзвітність, законність, прозорість та дотримання засад демократичного цивільного контролю за функціонуванням сектору безпеки і оборони та застосуванням сили;

2) дотримання норм міжнародного права, участь в інтересах України у міжнародних зусиллях з підтримання миру і безпеки, міждержавних системах та механізмах міжнародної колективної безпеки;

3) розвиток сектору безпеки і оборони як основного інструменту реалізації державної політики у сферах національної безпеки і оборони.

3. Фундаментальними національними інтересами України є:

1) державний суверенітет і територіальна цілісність, демократичний конституційний лад, недопущення втручання у внутрішні справи України;

2) сталий розвиток національної економіки, громадянського суспільства і держави для забезпечення зростання рівня та якості життя населення;

3) інтеграція України в європейський політичний, економічний, безпековий, правовий простір, набуття членства в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору, розвиток рівноправних взаємовигідних відносин з іншими державами.

4. Державна політика у сферах національної безпеки і оборони спрямовується на забезпечення воєнної, зовнішньополітичної, державної, економічної, інформаційної, екологічної безпеки, кібербезпеки України тощо.

5. Загрози національній безпеці України та відповідні пріоритети державної політики у сферах національної безпеки і оборони визначаються у Стратегії національної безпеки України, Стратегії воєнної безпеки України, Стратегії кібербезпеки України, інших документах з питань національної безпеки і оборони, які схвалюються Радою національної безпеки і оборони України і затверджуються указами Президента України.

Визначення «національні інтереси» застосовано таким чином, це - життєво важливі матеріальні, інтелектуальні і духовні цінності Українського народу як носія суверенітету і єдиного джерела влади в Україні, визначальні потреби суспільства і держави, реалізація яких гарантує державний суверенітет України та її прогресивний розвиток (в редакції, що діяла на момент прийняття Рішення Конституційного Суду України). Однак, 21 червня 2018 року прийнято Закон України «Про національну безпеку України» № 2469-VIII, який містить термін «національні інтереси України» такого змісту: «життєво важливі інтереси людини, суспільства і держави, реалізація яких забезпечує державний суверенітет України, її прогресивний демократичний розвиток, а також безпечні умови життєдіяльності і добробут її громадян» (пункт 10 частини першої статті 1) [13].

Отже, за своєю правовою суттю інтерес – це прагнення суб'єкта володіти благами. Він відображає необхідність, бажання, потяг, стремління суб'єкта мати, отримати певні блага, а відтак і значення такого блага для особи. Тому можемо констатувати, що слова «значення» та «інтерес» у словосполученнях «особливе суспільне значення», «суспільний інтерес», які використовуються у частині третій статті 63 та частині другій статті 77 Закону № 2136, мають подібні характеристики та вказують на важливість, вагу, роль, значимість обставин чи подій, які сприятимуть не тільки заявнику конституційної скарги у досягнення бажаних благ, а й іншим членам суспільства, об'єднаних прагненням до певних благ.

Суспільний інтерес не існує автономно. Його поєднання і співставлення з державним, публічним інтересом, інтересом людини є об'єктом дискусії в науці та правозастосовчій практиці.

Так, державні інтереси закріплюються як нормами Конституції України, так і нормами інших правових актів. Інтереси держави відрізняються від інтересів інших учасників суспільних відносин. В основі перших завжди лежить потреба у здійсненні загальнодержавних (політичних, економічних, соціальних та інших) дій, програм, спрямованих на захист суверенітету, територіальної цілісності, державного кордону України, гарантування її державної, економічної, інформаційної, екологічної безпеки, охорону землі як національного багатства, захист прав усіх суб'єктів права власності та господарювання тощо [14]. В цьому аспекті можна стверджувати, що національні та державні інтереси є тотожними поняттями.

Деякі науковці відносять до публічних інтересів передбачені в Конституції України національні інтереси (стаття 18), інтереси національної безпеки (частина друга статті 32, частина третя статті 34, частина перша статті 36, частина друга статті 39), інтереси держави (пункт 2 частина перша статті 121), інтереси територіальної цілісності (частина третя статті 34), спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст (частина четверта

статті 140), інтереси громадського порядку (частина третя статті 34, частина друга статті 35, частина перша статті 36, частина друга статті 39), інтереси економічного добробуту (частина перша статті 36), інтереси моральності населення (частина друга статті 35), інтереси суспільства (частина сьома статті 41, частина четверта статті 89), інтереси всіх співвітчизників (частина третя статті 79, частина третя статті 104) [1].

Проте переважно дослідники елементом публічного інтересу називають «інтереси суспільства» (статті 41 Конституції України) або «суспільний інтерес» (стаття 89 Конституції України [17]).

Суспільний інтерес – гнучке поняття, яке змінюється з часом і залежно від обставин конкретної справи, ситуації, події тощо. Суспільний інтерес можна визначити як те, що дає користь суспільству. При цьому те, що лише цікавить або розважає суспільство, є сенсаційним, не становить суспільний інтерес (наприклад, подробиці особистого життя політика чи іншого публічного діяча, які не стосуються публічних функцій чи публічної ролі особи). Дуже важко ці філософські концепції імплементувати при живому застосуванні права. Однак, можна стверджувати про недопустимість ототожнення поняття «суспільний інтерес» із поняттям «суспільний резонанс». Суд не має цікавити наскільки потужним є висвітлення процесу в засобах масової інформації, натомість суд має з'ясувати, наскільки сильний об'єктивний вплив може мати судовий акт у справі на інтереси суспільства в цілому чи окремої спільноти.

Савенко М. вважає, що «за своєю суттю суспільний інтерес – це інтерес певної сукупності людей, що проживають на певній території, спільнот, об'єднаних родом занять, професією, релігією, національною приналежністю, єдиним правовим статусом, зумовлених потребами існування і розвитку як окремих спільнот, так і всього суспільства та його функціонування. У структурі цих інтересів домінують соціальні інтереси, які <...> охоплюють певну групу інтересів, виокремлених із більш загальної сукупності суспільних інтересів. Отже, їх можна вважати структурними складовими суспільного інтересу». Він пропонує суспільні інтереси розуміти як потребу всього населення, народу, нації, соціальних спільнот у забезпеченні умов життєдіяльності, функціонування і розвитку суспільства, його мирного співіснування, правопорядку та безпеки[17].

Поняття суспільного інтересу частково розкривається в статті 29 Закону України «Про інформацію» 2 жовтня 1992 року № 2657-XII, яка через визначення поняття інформації з обмеженим доступом наводить таке розуміння суспільного інтересу: «Предметом суспільного інтересу вважається інформація, яка свідчить про загрозу державному суверенітету, територіальній цілісності України; забезпечує реалізацію конституційних прав, свобод і обов'язків; свідчить про можливість порушення прав людини, введення

громадськості в оману, шкідливі екологічні та інші негативні наслідки діяльності (бездіяльності) фізичних або юридичних осіб тощо» (частина друга). Йдеться про суспільні інтереси, які можуть вимагати або розкриття інформації, або обмеження доступу до неї. Під час перевірки на суспільний інтерес, по суті, проводиться збалансування (зважування) двох інтересів – інтересу обмеження доступу та інтересу розкриття інформації. При цьому належить встановити, який інтерес переважає, а саме – який інтерес за конкретних обставин розгляду запиту найкраще відповідає суспільним інтересам, який інтерес є пріоритетним.

Важливо, що суспільство складається з окремих груп, кожна з яких має свій (власний) інтерес і такі інтереси різних соціальних груп є рівнозначними, не мають жодної переваги перед аналогічними інтересами іншої групи (спільноти). В той же час існує спільний (загальний) інтерес, який стосується всього суспільства. Він має пріоритет, перевагу, верховенство над інтересами окремих спільнот.

Отже, суспільний інтерес – це інтерес усього суспільства, пов’язаний із забезпеченням його добробуту, стабільності, безпеки та сталого розвитку.

Терміни «особливе суспільне значення» та «суспільний інтерес» не містять чіткого визначення у національному законодавстві, не має чіткого та однозначного уявлення про ці категорії і в юридичній науці. Але можна стверджувати, що дані поняття є оціночними і у кожній конкретній ситуації повинні розглядатися індивідуально.

Європейський суд з прав людини (далі – ЄСПЛ) зазначає, що «46. Завдяки безпосередньому знанню суспільства та його потреб національні органи влади мають у принципі кращі, ніж міжнародний суд, можливості для оцінки того, що відповідає «суспільним інтересам». Отже, створена Конвенцією [5] система захисту покладає саме на національні органи влади обов’язок початкової оцінки як існування проблеми суспільного значення»[19]. Бачимо поєднання категорій «інтерес» та «значення», про що було вказано вище та взято до уваги при проведенні цього дослідження.

Законодавство України закріплює випадки, коли значний суспільний інтерес є вагомим фактором у подоланні касаційних фільтрів. Зокрема це стосується випадків, де незважаючи на обмеження підстав для касаційного оскарження судових рішень у малозначних справах, касаційне провадження може бути відкрите навіть, якщо справа становить «значний суспільний інтерес» (Підпункт в) пункту 2) частини п’ятої статті 328 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України), підпункт в) пункту 2) частини третьої статті 389 Цивільного процесуального кодексу України (далі – ЦПК України), підпункт в) пункту 2) частини третьої статті 387 Господарського процесуального кодексу України (далі – ГПК України). Слід відмітити, що в господарських, цивільних та адміністративних справах, які

визначаються процесуальним законодавством як малозначні (справи незначної складності) та, вочевидь, стосуються прав та інтересів конкретного учасника справи, законодавець акцентував на суттєвому винятку в застосуванні обмежень щодо реалізації права на касаційне оскарження судових рішень. Йдеться про справи, які пропри значимість для конкретного учасника провадження, матимуть вагу для інших осіб, їх об'єднань, колективів, а по суті – для всього суспільства.

Ці справи не завжди є резонансними, публічними, однак підняті у них питання або способи регулювання відносин чи застосування певних положень законодавства впливатимуть на подальший розвиток таких відносин, можуть змінити їх, нівелювати або ж іншим чином акцентувати на важливості та сенсі для осіб широкого загалу. Здійснюючи правосуддя, суд системи судоустрою України у спосіб, визначений законом або договором, захищає права та інтереси фізичних і юридичних осіб, державні та суспільні інтереси (Стаття 5 ГПК України, стаття 5 ЦПК України).

При цьому, надаючи оцінку категорії «значний суспільний інтерес», суди касаційної інстанції на разі виходять із такого.

«Проведення процедури державних закупівель та укладення договору з порушенням законодавства порушує інтереси держави у сфері контролю за ефективним та цільовим використанням бюджетних коштів, а дотримання у цій сфері суспільних відносин законодавства становить суспільний інтерес»[21].

«Справа пов'язана з питанням захисту міжнародною благодійною організацією екологічних прав людини шляхом звернення із вимогою про заборону діяльності дельфінарію і викликає значний суспільний інтерес. <...> справа містить виключну правову проблему, становить значний суспільний інтерес. У справі підлягає вирішенню питання про наявність у МБО» Екологія-Право-Людина» як міжнародної благодійної організації процесуальної правосуб'єктності у сфері захисту довкілля, ця міжнародна організація вперше намагається застосувати положення щодо заборони використання червонокнижних тварин у комерційних цілях»[22].

«Юридичними фактами, які складають правову підставу знесення самочинного будівництва, є: істотне відхилення від проекту та/або істотне порушення будівельних норм і правил, що суперечить суспільним інтересам або порушує права інших осіб; неможливість проведення перебудови або відмова особи, яка здійснила (здійснює) будівництво, від її проведення. При вирішенні питання про те, чи є відхилення від проекту істотним і таким, що суперечить суспільним інтересам або порушує права інших осіб, необхідно з'ясувати, зокрема, як впливає допущене порушення з урахуванням місцевих правил забудови, громадських і приватних інтересів на планування, забудову, благоустрій вулиці, на зручність утримання суміжних ділянок тощо»[7].

«Суспільний», «публічний» інтерес полягає у відновленні правового порядку в частині визначення меж компетенції органів державної влади та місцевого самоврядування, відновленні становища, яке існувало до порушення права власності на землю та ліси, захист такого права шляхом повернення в державну власність землі та лісів, що незаконно вибули з такої власності (зазначене узгоджується з правовим висновком, викладеним у постанові Верховного Суду України від 16 грудня 2015 року у справі № 6-2510цс15)»[8].

«Правовідносини, пов'язані з вибуттям земель із державної чи комунальної власності, становлять «суспільний», «публічний інтерес»[9].

«Земля, як основне національне багатство, що перебуває під особливою охороною держави, є об'єктом права власності Українського народу, а органи державної влади та органи місцевого самоврядування здійснюють права власника від імені народу, в тому числі й тоді, коли приймають рішення щодо розпорядження землями державної чи комунальної власності, а тому правовідносини, пов'язані з вибуттям земель із державної чи комунальної власності становлять «суспільний», «публічний» інтерес»[10].

Високий ступінь суспільного інтересу можуть мати адміністративні справи, що витікають з діяльності суб'єктів владних повноважень у процесі виконання ними публічно-владних управлінських функцій, які призвели до порушення основних прав, свобод та інтересів людини й громадянина.

Суспільний інтерес може виявлятися також у владно-організаційній ролі держави та органів місцевого самоврядування у процесі реалізації наданих їм чинним законодавством України владних повноважень у відповідних сферах суспільного життя. Саме у відносинах з реалізації владних повноважень держава та органи місцевого самоврядування можуть також виражати суспільний інтерес, задовольняючи певні потреби держави, окремих адміністративно-територіальних одиниць та одночасно всіх громадян.

Суспільний інтерес нерозривно пов'язаний з громадянським суспільством, основним показником дієвості якого є гарантоване ним забезпечення реалізації прав і свобод людини й громадянина, які визнані у світовій спільноті загальнолюдськими цінностями.

Наведене свідчить, що суди системи судоустрою при визначенні суспільних інтересів мають певну свободу розсуду, адже вони завдяки безпосередньому знанню суспільства та його потреб першими виявляють проблеми суспільного значення [11]. Враховується, що розгляд справи незначної складності у разі встановлення значного суспільного інтересу сприятиме подальшому припиненню, запобіганню порушенням і поновленню прав, свобод та інтересів суб'єктів. Крім того, значний суспільний інтерес не є порушенням прав, свобод та інтересів людини й громадянина. При цьому, Верховний Суд, як суд касаційної інстанції, уповноважений з

власної ініціативи розглядати питання про допуск до перегляду судового рішення у справі незначної складності, навіть якщо в касаційній скарзі відсутнє обґрунтування підстав для такого допуску виключно з підстав, зазначених в процесуальних положеннях у частині значного суспільного інтересу. Це дає підстави стверджувати, що *критерієм оцінки суспільного інтересу в національному законодавстві та правозастосовчій практиці є ідентифікація загального соціального блага*.

Оцінюючи обставини та предмет значимості справи для потреб усього суспільства чи його частини, суди забезпечують дотримання системності, повноти, чіткості і несуперечливості конституційного регулювання суспільних відносин та дають змогу упевнитися в належному функціонуванні судової влади, що відповідає суспільним очікуванням щодо незалежного та справедливого суду, а також європейській системі цінностей та стандартів захисту прав людини.

ЄСПЛ у своїй практиці зазначає, що «справедливість системи права, яка регулює право договорів чи майнові права приватних сторін, становить суспільно значуще питання, і тому законодавчі заходи, спрямовані на забезпечення такої справедливості, можуть відповідати «інтересам суспільства», навіть якщо вони передбачають примусове передання права власності на майно від однієї особи до іншої [19].

Співставляючи приватний та суспільний інтерес, ЄСПЛ зауважує, що «позбавлення майна може бути виправданим лише у випадку, якщо буде показаний, *inter alia*, «інтерес суспільства» та «умови, передбачені законом». Більше того, будь-яке втручання у право власності обов'язково повинно відповідати принципу пропорційності. Як неодноразово зазначав Суд, «справедливий баланс» має бути дотриманий між вимогами загального інтересу суспільства та вимогами захисту основних прав людини. Пошук такого справедливого балансу пролягає через всю Конвенцію. Далі Суд зазначає, що необхідний баланс не буде дотриманий, якщо особа, про яку йдеться, несе «індивідуальний і надмірний тягар»<...>. 54. <...> правильне застосування законодавства незаперечно становить «суспільний інтерес» [20].

«Відповідно до статей 52, 54 Закону [№ 2136] суб'єктами права на конституційне подання та конституційне звернення є органи публічної влади та особи, уповноважені на виконання функцій держави, тому тексти названих форм звернень до Конституційного Суду України не тільки мають ознаки публічності, а й становлять значний суспільний інтерес. Отже, тексти конституційних подань та конституційних звернень мають бути апріорі відкритими для суспільства. Згідно з положеннями статей 55, 56 Закону до суб'єктів права на конституційну скаргу належать фізичні особи та юридичні особи приватного права. Конституційна скарга є індивідуальною формою звернення до Конституційного Суду України щодо перевірки на

відповідність Конституції України (конституційність) закону України (його окремих положень). Інформація, яка міститься у конституційній скарзі, відображає питання, думки, ідеї, що мають істотне значення для всього суспільства, оскільки справи, які розглядаються за цією формою звернення до Конституційного Суду України, стосуються тверджень про потенційну неконституційність законів України (їх окремих положень), що є регуляторами найважливіших суспільних відносин у державі (стаття 92 Конституції України), тому текст конституційної скарги, безперечно, становить значний суспільний інтерес» [6].

Конституційний Суд України є органом конституційної юрисдикції, який забезпечує верховенство Конституції України, вирішує питання про відповідність Конституції України законів України та у передбачених Конституцією України випадках інших актів, здійснює офіційне тлумачення Конституції України, а також інші повноваження відповідно до Конституції України (стаття 1 Закону № 2136). Такий самий статус Конституційного Суду України описаний і в Конституції України (частина 1 статті 147).

Забезпечення верховенства Конституції України та верховенства прав є основною метою конституційного контролю. Це й визначає специфіку розуміння термінів «особливе суспільне значення», «суспільний інтерес», які використовуються у частині третій статті 63 та частині другій статті 77 Закону № 2136. Це складне завдання, оскільки передбачає оцінювання вагомості різних обставин, специфіки конкретної ситуації і вирішення конфлікту між двома чи більше інтересами (правами). При цьому, заявник конституційної скарги не має обов'язку доводити наявність особливого суспільного значення чи суспільного інтересу у його справі, натомість Суд повинен це встановити сам, виходячи із фактичних обставин.

Таким чином, можна стверджувати, що судовий захист є основною формою захисту прав, інтересів та свобод фізичних і юридичних осіб, державних та суспільних інтересів. Суспільний інтерес при цьому залежить від конкретної ситуації. Він завжди має ставитися вище за інтерес держави і стосується питань, які становлять основу життєдіяльності суспільства, визначають напрямки його розвитку, головні та визначальні відносини осіб, об'єднаних спільними прагненнями та потребами.

Література:

1. Андрушко І.П. Категорія «публічний інтерес» у конституційному праві: поняття та зміст. *Часопис Київського університету права*. 2011. № 4. С. 137–141.
2. Гетманцев М.О. Інтерес у цивільному процесуальному праві зарубіжних країн. Приватне право і підприємництво. *Збірник наукових праць*. Вип. 17, 2017р. /Редкол.: Крупчан О.Д. (гол. ред.) та ін. – К.: Науково-дослідний

- інститут приватного права і підприємництва імені академіка Ф.Г. Бурчака Національної академії правових наук України, 2017. С. 60–64
3. Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка: в 4т. Москва: ОЛМА Медиа Групп, 2007. Т.2: И-О-М. 672с.
 4. Иеринг Р. Интерес и право. Ярославль, 1880, 268с.
 5. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950р. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text.
 6. Окрема думка судді Конституційного Суду України Литвинова О. М. стосовно Рішення Конституційного Суду України (Перший сенат) від 22 січня 2020 року № 1-р(І)/2020 у справі за конституційною скаргою Плєскача В'ячеслава Юрійовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень другого речення частини четвертої статті 42 Закону України "Про Конституційний Суд України" (абзаци перший, другий пункту 4). URL : <http://www.ccu.gov.ua/dokument/1-ri2020>
 7. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 31 жовтня 2018 року у справі № 725/5630/15-ц. URL : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/77720897>.
 8. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 13 червня 2018 року у справі № 369/1777/13-ц. URL : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/74838895>.
 9. Постанова Верховного Суду від 15 травня 2018 року у справі № 372/2180/15-ц. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/75287005>.
 10. Постанова Верховного Суду від 21 лютого 2018 року у справі № 488/5476/14-ц. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/72459641>.
 11. Постанова Верховного Суду від 12 квітня 2018 року у справі № 369//6772/15-ц. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/73437820>.
 12. Про Конституційний Суд України : Закон України від 13 липня 2017 року № 2136-VIII. Відомості Верховної Ради. – 2017. – № 35. – Ст.376.
 13. Про національну безпеку України : Закон України від 21 червня 2018 № 2469-VIII. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>.
 14. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Вищого арбітражного суду України та Генеральної прокуратури України щодо офіційного тлумачення положень статті 2 Арбітражного процесуального кодексу України (справа про представництво прокуратурою України інтересів держави в арбітражному суді) від 8 квітня 1999 р. № 3-рп/99 (абзац другий пункту третього мотивувальної частини). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-99#Text>.
 15. Рішенні Конституційного Суду України від 01 грудня 2004 року № 18-рп/2004 у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення окремих положень частини

першої статті 4 Цивільного процесуального кодексу України (далі – ЦПК України) (справа про охоронюваний законом інтерес). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v018p710-04#Text>

16. Рубинштейн С.Л. Основы общей психологии. Москва, 1946. 786 с.
17. Савенко М. Співвідношення інтересів держави, суспільства, людини: конституційний аспект. / Права людини і національна безпека: роль органу конституційної юрисдикції: зб. Матеріалів міжнар. Наук.-практ. Конф. (м. Київ, 27 червня 2019 р.) Київ: ВАІТЕ, 2019. 378 с.
18. Словник української мови. URL : <http://sum.in.ua/s/interes>.
19. Справа "Джеймс та інші проти Сполученого Королівства" (Case of James and others v. the United Kingdom) 21 лютого 1986 року URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_180#Text.
20. Справа "Трегубенко проти України" (заява N 61333/00) Страсбург, 2 листопада 2004 року URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_355#Text.
21. Ухвала Великої Палати Верховного Суду від 07 листопада 2019 року у справі № 912/2385/18. URL : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/85647015>.
22. Ухвала Верховного Суду від 02 липня 2018 року у справі № 910/8122/17. URL : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/75099834>.
23. Шайкенов Н.А. Правовое обеспечение интересов личности. Свердловск. изд-во Уральского ун-та, 1990. 200 с.



Завадська Ангеліна Тимурівна,

молодший науковий співробітник

*Науково-дослідного інституту правового забезпечення
інноваційного розвитку НАПрН України*

ЩОДО СУТНОСТІ ТА НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАКРІПЛЕННЯ ТЕРМІНУ «СТАРТАП»

Термін «стартап» є поширеним у засобах масової інформації та сфері маркетингу. Разом з тим, у правовій сфері такий термін тільки починає вживатися. До того ж у національному законодавстві та теоретичних дослідженнях стартап інколи помилково ототожнюють з новоствореним підприємством або малим/середнім підприємством.

Разом з тим, закріплення єдиного розуміння терміну стартапу сприятиме узгодженню змісту нормативно-правових актів з дійсними потребами суспільства та попитом серед споживачів на нову продукцію (послуги). Крім того, чітке розуміння та імплементація міжнародного підходу до сутності

«стартапу» як суб'єкта права, а також уніфікація підходів до стартапів в Україні з практикою ЄС та США сприятиме полегшенню залучення грантової підтримки й інвестиційних коштів на створення та розвиток стартап-компаній в Україні.

У цьому дослідженні буде розкрито сутність та законодавчі підходи до розуміння стартапів та їх ключових специфічних рис, які відрізняють їх від інших суб'єктів підприємницької діяльності та відповідно скеровують застосування нормативно-правових актів у процесі їх створення (заснування) та розвитку.

Один із засновників терміну «стартап», С. Бланк, визначає стартап як нещодавно виниклий та швидкозростаючий бізнес, який прагне вийти на ринок шляхом розробки бізнес-моделі навколо інноваційної ідеї.[1]

Стартапи характеризуються значною ризиковістю проєктів, що знижує відсоток їх «виживаності» на ринку і потребує значного капіталовкладення [2]

Р. Пассаро та інші, аналізуючи підходи до розуміння сутності цього суб'єкта, погоджуються, що стартапи є тимчасовими організаціями, оскільки, використовуючи ринкові можливості, орієнтовані на інновації, вони можуть запропонувати повторювану та масштабовану бізнес-модель і швидко зростати з точки зору продажів, вартості продукції та/або кількості працівників. [3]

Станом на 25 лютого 2021 року термін «стартап» зустрічається у 37 нормативно-правових актах України. Разом з тим, єдності у розумінні ключових ознак стартапів немає.

Так, одне з найбільш відповідних міжнародній практиці визначень терміну «стартап» закріплено у Положенні щодо конкурсного відбору проєктів для державного стимулювання створення і використання винаходів (корисних моделей) та промислових зразків, затверджене Наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 12.12.2018 року № 1879. Відповідно до цього нормативно-правового акту стартап визначений як проєкт, пов'язаний зі створенням та/або використанням винаходів, корисних моделей, промислових зразків, ноу-хау та інших результатів інтелектуальної, творчої діяльності.

Таким чином, можемо бачити, що на відміну від пересічного новоствореного малого та середнього підприємства стартап характеризується науково-технічною (інноваційною) новизною та не має чіткого зв'язку з фактом державної реєстрації суб'єкта підприємницької діяльності.

В той же час у деяких інших нормативно-правових актах можна побачити, що законодавець отожднює термін стартап з новоствореним підприємством.

Так, у Порядку надання фінансової державної підтримки суб'єктам малого та середнього підприємництва, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 24 січня 2020 р. № 28 під новоствореним бізнесом

(стартапом) розуміється господарська діяльність суб'єкта підприємництва, строк реєстрації якого як суб'єкта господарювання не перевищує 12 місяців, а також господарська діяльність суб'єкта підприємництва, строк реєстрації якого як суб'єкта господарювання перевищує 12 місяців у разі, коли факт ведення ним підприємницької діяльності не підтверджується документально.

Стартап та новостворене підприємство ототожнюється також і у Додатковій Угоді № 5 до Угоди про виконання завдання у сфері розвитку між Урядом України та Урядом Сполучених Штатів Америки для сприяння стійкому економічному розвитку на широкій суспільній основі як засобу забезпечення сталої демократії в Україні, укладений 17 вересня 2014 р.

Спроби ототожнення цих двох різних суб'єктів містяться також у низці законопроектів. Так, у проекті Закону про внесення змін до Податкового кодексу України щодо встановлення спеціального податкового режиму (№ 2615) стартап – це новостворений суб'єкт господарювання (юридична особа або фізична особа - підприємець), який ще не визначився з формою оподаткування.

Більш коректне, на наш погляд, визначення стартапів міститься у Державній стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки, затвердженій Постановою Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 р. № 695. Не дивлячись на те, що чіткого визначення стартапу цей акт не містить, можливо виділити загальне розуміння із змісту його норм: стартап-компанія – це суб'єкт малого та середнього підприємництва, який розробляє та впроваджує інновації на початковій стадії свого розвитку.

Таким чином, інноваційність є однією з ключових та обов'язкових ознак стартапу.

Такий підхід чітко простежується у іноземних законодавчих актах, зокрема, Законі Латвії «Про підтримку стартапів» (стартап – компанія капіталу з високим потенціалом зростання, основна діяльність якої пов'язана з виробництвом або розробкою масштабованих моделей бізнесу та інноваційних продуктів). [4]

На рівні ЄС відсутній єдиний акт, що визначав би термін стартап. За ініціативою Європейської комісії здійснюється дослідження діяльності стартапів з метою удосконалення міжнародного та внутрішньодержавного законодавства у цій сфері. Один з результатів цього аналізу – щорічний Європейський моніторинг стартапів. Відповідно останнього видання цього моніторингу наразі термін «стартап» не має загальноприйнятого офіційного визначення, тому дослідники застосували наступні критерії що характеризують суб'єкта як стартап: 1) компанія повинна бути молодшою за десять років; 2) має інноваційний продукт/послугу/бізнес-модель; 3) стартап повинен мати на меті збільшення масштабу (намір збільшити кількість працівників/товарообіг/ринки, на яких він здійснює свою підприємницьку діяльність).[5]

Наступним питанням, що постає, є зміст «інноваційності» у діяльності стартапів.

Закон України «Про інноваційну діяльність» не має чітко закріпленого переліку інноваційних сфер, а під інноваціями розуміє новостворені (застосовані) і (або) вдосконалені конкурентоздатні технології, продукцію або послуги, а також організаційно-технічні рішення виробничого, адміністративного, комерційного або іншого характеру, що істотно поліпшують структуру та якість виробництва і (або) соціальної сфери.

Більш чітке розуміння інноваційних сфер економіки та виробництва міститься у Законі України «Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні», відповідно до якого до стратегічних пріоритетних напрямів інноваційної діяльності на 2011-2021 роки віднесено транспортування енергії, енергоефективність та «зелені технології», високі технології у сфері транспорту, озброєння та військової техніки, авіа та суднобудування, космічну галузь, наноматеріали та нанотехнології, агропромисловість, нові технології у сфері медицини та фармацевтичної галузі, еко-технології, сучасні інформаційні комунікаційні технології та робототехніку.

З метою здійснення порівняння вказаних видів інноваційної діяльності в Україні з розумінням інновацій в ЄС, на підставі вищезгаданого Європейського моніторингу стартапів, можна виділити наступні інноваційні галузі ЄС: послуги у сфері програмного забезпечення, медіа-індустрію, ІТ сферу, промислові технології, виробництво та обладнання, «зелені технології», харчування; фінанси та фінансову освіту, електронну комерцію, споживчі мобільні та веб-додатки, консалтингові компанії, біо-, nano- та медичні технології.

Таким чином, можна зробити висновок, що інноваційні галузі діяльності стартапів, які закріплені в національних нормативно-правових актах України, та сфери діяльності стартапів у ЄС частково збігаються. Разом з тим, якщо в Україні акцент зроблено саме на високотехнологічних винаходах у провідних галузях економіки (наприклад, військова, енергетична, медична, екологічна тощо), то стартапи ЄС більш орієнтовані на надання послуг пересічним споживачам – фізичним особам та на діджиталізацію комунікації між суб'єктами правовідносин.

Важливим є нормативне закріплення в українському законодавстві єдиного терміну «стартап», з урахуванням відповідних підходів ЄС та національної специфіки правового регулювання, а також подальше узгодження з цим терміном всіх інших пов'язаних нормативно-правових актів. Таке реформування сприятиме полегшенню залучення національними стартапами грантів та інвестицій, а також сприятиме розвитку інновацій та економіки України в цілому.

Література:

1. Blank. S. What's A Startup? First Principles. URL: <https://steveblank.com/2010/01/25/whats-a-startup-first-principles/>
2. Guzman. J., Stern. S. Nowcasting and Placecasting Entrepreneurial Quality and Performance. *National Bureau of Economic Research*, 2016. P.63-109.
3. Passaro R., Quinto I., Rippa P., Thomas A. Evolution of Collaborative Networks Supporting Startup Sustainability: Evidences from Digital Firms. *Sustainability*, 2020, 12. DOI:10.3390/su12229437.
4. Jaunuzņēmumu darbības atbalsta likums. URL: <https://likumi.lv/ta/id/287272-jaunuznemumu-darbibas-atbalsta-likums>.
5. European Startup Monitor 2019/2020. European Commission. URL: http://www.europeanstartupmonitor2019.eu/EuropeanStartupMonitor2019_2020_21_02_2020-1.pdf



Запорожець Віталій Іванович,

*завідувач відділу попередньої перевірки конституційних скарг
Секретаріату Конституційного Суду України*

ЗАХОДИ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНОЇ СКАРГИ: АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ТЕОРІЇ ТА ПРАКТИКИ

30 вересня 2016 року набрав чинності Закон України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» [5] і однією з головних його новел стало запровадження в Україні інституту конституційної скарги як додаткового (субсидіарного) національного засобу юридичного захисту порушених прав.

Так, відповідно до статті 1511 Основного Закону України Конституційний Суд України (далі – Конституційний Суд, Суд) вирішує питання про відповідність Конституції України (конституційність) закону України за конституційною скаргою особи, яка вважає, що застосований в остаточному судовому рішенні в її справі закон України суперечить Конституції України. Конституційна скарга може бути подана в разі, якщо всі інші національні засоби юридичного захисту вичерпано [3].

Саме по собі подання конституційної скарги не зумовлює автоматичного зупинення виконання остаточного рішення суду, в якому застосовані оспорювані скаржником положення законодавчого акта України, однак у статті 78 Закону України «Про Конституційний Суд України» [6] (далі – Закон) закріплено таку новелу, як видання забезпечувального наказу, який є свого роду інститутом вжиття заходів забезпечення захисту прав людини.

Відповідно до згаданих приписів Закону при розгляді конституційної скарги Велика палата Конституційного Суду України у виняткових випадках з власної ініціативи може вжити заходів щодо забезпечення конституційної скарги, видавши забезпечувальний наказ, який є виконавчим документом [6].

В Регламенті Конституційного Суду України [7] встановлюються вимоги до забезпечувального наказу, особливості його виконання, контролю за виконанням та відповідного реагування з боку Конституційного Суду України на можливі порушення.

У забезпечувальному наказі зазначається:

- 1) назва і дата видачі забезпечувального наказу;
- 2) найменування органу, який видав забезпечувальний наказ;
- 3) прізвища суддів Конституційного Суду, які брали участь у засіданні;
- 4) прізвище, ім'я, по батькові або повна назва суб'єкта права на конституційну скаргу, місце його проживання (перебування) або місцезнаходження;
- 5) посилання на положення Закону, згідно з якими видано забезпечувальний наказ;
- 6) резолютивна частина, що передбачає забезпечувальні заходи;
- 7) орган, посадова особа, на яких покладено виконання забезпечувального наказу;
- 8) підписи суддів Конституційного Суду, які голосували «за» та «проти» видання забезпечувального наказу.

Забезпечувальний наказ після його підписання невідкладно направляється до органу, посадовій особі, на яких покладено його виконання, та суб'єкту права на конституційну скаргу.

Контроль за виконанням забезпечувального наказу покладається на Секретаріат Суду. Про факт невиконання забезпечувального наказу Секретаріат Суду негайно повідомляє Голову Суду, а у разі його відсутності – заступника Голови Суду або Суддю, який виконує обов'язки Голови Суду, та Суддю-доповідача у справі для винесення питання на обговорення на засіданні Суду та прийняття рішення щодо реагування відповідно до законодавства [7].

Попри те, що за Законом компетенцією вирішувати питання щодо відкриття конституційного провадження у справі за конституційною скаргою наділені колегиї суддів Конституційного Суду України та сенати Конституційного Суду України, розглядати справи по суті – сенати Конституційного Суду України, а в разі відмови сенату Конституційного Суду України в розгляді справи на розсуд Великої палати Конституційного Суду України – Велика палата Конституційного Суду України, законодавець із незрозумілих причин наділив повноваженнями вирішувати питання щодо забезпечення конституційної скарги лише Велику палату Конституційного Суду України [1; с. 11-12].

Підставою для забезпечення конституційної скарги є необхідність запобігти незворотнім наслідкам, що можуть настати у зв'язку з виконанням остаточного судового рішення, а способом такого забезпечення є встановлення тимчасової заборони вчиняти певну дію. Такий забезпечувальний наказ втрачає чинність з дня ухвалення рішення або постановлення ухвали про закриття конституційного провадження у справі [6].

Цілком справедливо критичну оцінку такому законодавчому регулюванню дають Литвинов О. М. та Богуш В. В., які стверджують, що приписи стосовно визначення органу Конституційного Суду України, уповноваженого вживати заходів щодо забезпечення конституційної скарги шляхом встановлення тимчасової заборони вчиняти певну дію, потенційно нівелюватимуть ефективність усього інституту забезпечення конституційної скарги в Україні, оскільки з огляду на обмежену кількість конституційних скарг, які отримає Велика палата Конституційного Суду України для їх розгляду по суті, легітимна мета заходів щодо забезпечення конституційної скарги – необхідність запобігти незворотнім наслідкам, що можуть настати у зв'язку з виконанням остаточного судового рішення, стане недовсяжною. Крім того, слід врахувати, що такі заходи є апіорі терміновими, тому до моменту передачі конституційної скарги на розгляд Великої палати Конституційного Суду України вони можуть втратити свою актуальність [4, с. 40].

Законом прямо не передбачено право заявника звертатися із відповідним клопотанням про забезпечення конституційної скарги, хоча відсутність прямої заборони не позбавляє його можливості у тексті скарги ставити питання про необхідність вжиття забезпечувальних заходів та звертати увагу Конституційного Суду України на ті чи інші обставини, які зумовили подання такого клопотання [1; с. 12].

Звернувшись до правозастосовної практики Конституційного Суду України з цих питань, вимушені констатувати, що лише при розгляді конституційної скарги Дерменжи Андрія Вікторовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин першої, другої статті 23 Закону України «Про іпотеку» від 5 червня 2003 року № 898–IV Велика палата Конституційного Суду України вжила заходів щодо забезпечення конституційної скарги шляхом видання забезпечувального наказу [2].

В тому випадку Конституційний Суд України наголошував, що суб'єкт права на конституційну скаргу звернувся з клопотанням видати забезпечувальний наказ з метою запобігання незворотнім наслідкам, що можуть настати у зв'язку з виконанням остаточного судового рішення у його справі. Автор клопотання стверджував, що у разі виконання остаточного судового рішення, яким звернено стягнення на його квартиру, він та його родина фактично опиняться «на вулиці без житла та без коштів» [2].

За результатами розгляду такого клопотання Конституційний Суд України наказав вжити заходів щодо забезпечення конституційної скарги Дерменжи А. В., а забезпечувальний наказ встановлював заборону здійснювати звернення стягнення на предмет іпотеки-квартиру, що належить Дерменжи А. В. Виконання забезпечувального наказу Конституційним Судом України покладено на Міністерство юстиції України в особі Міністра юстиції України [2].

Варто зауважити, що згаданий забезпечувальний наказ втратив чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України рішення у справі за конституційною скаргою Дерменжи Андрія Вікторовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин першої, другої статті 23 Закону України «Про іпотеку» від 14 липня 2020 року № 8-р/2020. При цьому оспорювані скаржником положення частини першої статті 23 Закону України «Про іпотеку» від 5 червня 2003 року № 898-IV Конституційний Суд України визнав такими, що відповідають Конституції України (є конституційними), та закрив конституційне провадження у справі щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини другої статті 23 Закону України «Про іпотеку» від 5 червня 2003 року № 898-IV на підставі пункту 4 статті 62 Закону - неприйнятність конституційної скарги [8].

Таким чином закріплення в Законі можливості вжиття заходів забезпечення конституційної скарги з перспективою «розширення списку» органів Конституційного Суду України, які уповноважені на здійснення таких дій, дозволяє стверджувати, що захист конституційних прав та свобод особи набуватиме більш реального втілення та сприятиме унеможливленню настання незворотніх наслідків для скаржників [1; с. 12].

Література:

1. Бесчастний В. М., Запорожець В. І. Інститут конституційної скарги в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку. *Правовий часопис Донбасу*. 3 (72). 2020. С. 9–20.
2. Конституційний Суд України видав забезпечувальний наказ. URL: <http://www.ccu.gov.ua/novyna/konstytuciynnyy-sud-ukrayiny-vydav-zabezpechualnyy-nakaz> (25.02.2021).
3. Конституція України від 28 червня 1996 року (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (25.02.2021).
4. Литвинов О. М., Богуш В. В. Інституційний механізм забезпечення конституційної скарги в Україні: концептуальні проблеми. *Проблеми законності* : збірник наукових праць. Харків: Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого. 2018. № 141. С. 34–42.

5. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя): Закон України від 02.06.2016 № 1401-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1401-19#Text> (25.02.2021).
6. Про Конституційний Суд України: Закон України від 13 липня 2017 року № 2136-VIII (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-19#Text> (25.02.2021).
7. Регламент Конституційного Суду України: Постанова Конституційного Суду України від 22 лютого 2018 року № 1-пс/2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0001710-18#Text> (25.02.2021).
8. Рішення Конституційного Суду України від 14 липня 2020 року № 8-п/2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v008p710-20#Text> (25.02.2021).



Захарчин Надія Романівна,

*студентка 2 курсу Інституту прикладного системного аналізу
Національного технічного університету України
«Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»*

ІНФОРМАЦІЙНА БЕЗПЕКА У КОНТЕКСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

В кінці XX – на початку XXI століття сила (вплив) держави визнача- лась через наявність таких головних складових: геополітичне становище, чисельність населення, природні ресурси, індустриальний розвиток держави, військова могутність, воля, організація влади, дипломатія та імідж держави [1, с. 539-541]. Сьогодні, на сучасному етапі розвитку людства, обов'язковим компонентом впливу держави на міжнародній арені слід вважати інформаційну складову, яка напряду пов'язана із питаннями інформаційної безпеки. До цього слід додати поширення коронавірусної хвороби (COVID-19), що також виявило гострі проблеми в інформаційній сфері, а отже, і у сфері інформаційної безпеки.

Інституційний механізм забезпечення інформаційної безпеки здійснюється через діяльність практично усіх гілок влади в Україні. Доктрина інформаційної безпеки України була запропонована до розгляду Радою Національної безпеки і оборони Міністерством інформаційної політики України у грудні 2016 р. У підписаному у лютому 2017 р. Президентом Петром Порошенком документі містились основи національних інтересів України в інформаційній сфері, актуальні загрози національним інтересам та національній безпеці та пріоритети державної політики в інформаційній сфері. Механізмами реалізації Доктрини було окреслено сфери діяльності

усіх органів влади щодо забезпечення національної безпеки в інформаційній сфері [2].

Координацію діяльності органів виконавчої влади щодо забезпечення національної безпеки в інформаційній сфері має здійснювати Рада національної безпеки і оборони України [2]. При Раді функціонує Національний координаційний центр кібербезпеки (НКЦК), метою діяльності якого визначено «залучення технологічного та інженерного потенціалу прямих виробників до співпраці з НКЦК, використання існуючої в Україні інсталяційної бази на об'єктах критичної інфраструктури, поглиблення співпраці із суб'єктами кібербезпеки та приватними компаніями» тощо [3]. Указом Президента України Володимира Зеленського від 28.01.2020 №27 було посилено спроможності НКЦК та змінено формат його діяльності, зокрема, до роботи залучено фахівців з приватного сектору, які спеціалізуються на кіберзахисті [4].

Поряд із інформаційною безпекою держави важливим є організація захисту українського суспільства у кіберпросторі. В Україні наявна Стратегія кібербезпеки, метою якої «є створення умов для безпечного функціонування кіберпростору, його використання в інтересах особи, суспільства і держави» [5]. Адже, як вказано у Стратегії – кіберпростір поступово перетворюється на сферу ведення бойових дій [Там само]. Доказом цього є виявлення наприкінці січні 2021 р. НКЦК фішингової кібератаки щодо початку вакцинації від COVID-19 в Україні. Фейкова веб-сторінка Міністерства охорони здоров'я України на популярній хостинговій платформі розмістила інформацію щодо початку з 25 січня обов'язкової вакцинації від COVID-19 із пропозицією завантажити файл у форматі Word із відповідною інформацією. Документ містив шкідливий код (макрос), який було приховано від користувача для забезпечення віддаленого доступу для управління зараженим комп'ютером. Як зазначається на офіційній сторінці РНБО – «таким чином, атакуючі отримували повний доступ до комп'ютера жертви» [6].

В Стратегії національної безпеки України, затвердженої Указом Президента 14 вересня 2020 року, інформаційній безпеці приділено увагу у межах висвітлення поточних та прогнозованих загроз національній безпеці та національним інтересам України з урахуванням зовнішньополітичних та внутрішніх умов [7]. Зокрема, щодо швидкого зростання інформаційних технологій у всіх сферах суспільного життя та розробки системи озброєнь на основі нових фізичних принципів, із використанням у тому числі інформаційних біотехнологій, а також технологій у сфері штучного інтелекту [Там само]. Стратегією також передбачено (та доручено) створити один з найважливіших документів у сфері захисту інформації, кібербезпеки, інформаційного захисту українського суспільства. Майбутня Стратегія інформаційної безпеки України має стати складовою в системі офіційних

нормативних документів щодо планування у сферах національної безпеки і оборони, які визначатимуть шляхи та інструменти її реалізації [Там само].

До державних інституцій, задіяних у процесі формування й реалізації політики інформаційної безпеки відносимо також Міністерство цифрової трансформації України (Мінцифри). Мінцифри є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України.

Напрямами діяльності Мінцифри у сфері інформаційної безпеки в Україні (відповідно до «Положення про Міністерство цифрової трансформації України») є:

- розробка пропозицій щодо питань захисту персональних даних, охорони інтелектуальної власності;
- участь у формуванні державної політики у сферах криптографічного та технічного захисту інформації, кіберзахисту, захисту державних інформаційних ресурсів та інформації, вимога щодо захисту якої встановлена законом, а також у сферах використання державних інформаційних ресурсів в частині захисту інформації, протидії технічним розвідкам, функціонування, безпеки та розвитку державної системи урядового зв'язку, Національної системи конфіденційного зв'язку;
- участь у розробці та організації виконання державних програм з питань захисту інформації та кіберзахисту [8].

Важливою віхою діяльності Міністерства у напрямку попередження загроз фізичного, кібернетичного, техногенного характеру є врегулювання механізму зберігання державних даних. Державні дані є системною структурою, що включає державні реєстри, бази даних органів влади та їх інформаційно-аналітичні системи, які пов'язані з наданням послуг громадянам.

З ініціативи Мінцифри та Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації у 2021 р. врегульований механізм збереженості та зберігання державних даних. Постановою Кабінету Міністрів України 8 лютого 2021 р. було створено Національний центр резервування державних інформаційних ресурсів. Як зазначив Віце-прем'єр-міністр України – Міністр цифрової трансформації Михайло Федоров: «В умовах гібридної війни вірогідність кіберзагроз та кіберінцидентів є набагато вищою, а тому питання унеможливлення або зменшення подібних ризиків є пріоритетним завданням. Відтак, резервуючи державні дані, ми убезпечимось від втрати цих даних або спроб їх отримати» [9].

Отже, сьогодні, в умовах всезростаючої інформатизації як українського суспільства, так і світового співтовариства, надзвичайно важливою складовою національної безпеки виступає інформаційна безпека. В Україні усі органи публічної влади реалізують Доктрину інформаційної безпеки.

Основними агентами у реалізації інформаційної безпеки української держави виступають Рада Національної безпеки і оборони України та Міністерство цифрової трансформації України.

Література:

1. Політологія. Кн. перша: Політика і суспільство. Кн. друга: Держава і політика. Підручник для вузів. За науковою редакцією Антоніни Колодій. К.: Ельга, Ніка-Центр, 2003. – 664 с.
2. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 грудня 2016 року «Про Доктрину інформаційної безпеки України». Указ Президента України. № 47/2017. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/47/2017#Text>
3. Про Національний координаційний центр кібербезпеки. Указ Президента України. № 242/2016. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/242/2016#Text>
4. Національний координаційний центр кібербезпеки посилює співпрацю із міжнародними виробниками кібер-технологій. *Рада національної оборони і безпеки України*. URL: <https://www.rnbo.gov.ua/ua/Diialnist/4658.html>
5. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 27 січня 2016 року «Про Стратегію кібербезпеки України». Указ Президента України. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/96/2016#Text>
6. НКЦК при РНБО України фіксує активне зростання фішингових атак з використанням теми вакцинації від COVID-19 в Україні. *Рада національної оборони і безпеки України*. URL: <https://www.rnbo.gov.ua/ua/Diialnist/4811.html>
7. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року «Про Стратегію національної безпеки України». Указ Президента України. № 392/2020. *Офіційне Інтернет представництво Президента України*. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/3922020-35037>
8. Положення про Міністерство цифрової трансформації України. № 856. *Урядовий портал*. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pitannya-ministerstva-cifrovoyi-t180919>
9. Мінцифри та Держспецзв'язку врегулюють механізм зберігання державних даних. *Урядовий портал*. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/mincifri-ta-derzhspetsvvyazku-vregulyuyut-mehanizm-zberigannya-derzhavnih-danih>

