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

УДК 351
П 68

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 читацький 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 проєктами 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.

Конституційний Суд України
001 -4/1 -16/469 від 22.02.2021

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 напрямами 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 нарешті 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 упровадження 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 задекларованe 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 єдино 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-spokoyno-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 отстранить «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 установленого 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. Яковлєв, 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 правореалізаційної 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 справедливість 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. Яковлєв 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, реалізовуючи 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. Розвитокконституційно-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 і 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. - 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 «центральний 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, лісогосподарського 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 напрямами, однак їх повноваження у сфері використання та охорони земемль 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 Мірошниченка*. 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) ДЕМОКРАТІІ 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 місцеве 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 юридичного 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 економічній, 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 централізований 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», якій 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 встановляється 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 «Місцеве 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'єктний 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. No280/97-ВР. ВерховнаРадаУкраїни.ЗаконодавствоУкраїни.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 наявність 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-омбудсмана 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-омбудсмана 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-омбудсмана є основною метою цієї Ініціативи. Установа бізнес-омбудсмана має бути незалежною, працювати ефективно, керуватися у своїй роботі глибоким розумінням комерційних, громадських, та регуляторних проблем в Україні».

Ідея запровадження інституту бізнес-омбудсмана не є новацією вітчизняного конституційного правопорядку. Ще в кінці XX 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-омбудсмана 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 омбудсмана, 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 омбудсмана 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 омбудсмана – 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 торгівельною палатою в Україні, Європейською Бізнес Асоціацією, Федерацією роботодавців України, Торгово-промисловою палатою України, Українським союзом промисловців і підприємців, зазначалося, що установа бізнес-омбудсмана 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 до 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 омбудсмана 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-омбудсмана», 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-омбудсмана, 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 законопроєкті є низка новел, які, на думку суб'єкта законодавчої ініціативи, дозволять врегулювати відповідні суспільні відносини та сформувати законодавчу модель інституту бізнес-омбудсмана. Зокрема, визначаються правові засади створення та організації діяльності

Установи бізнес-омбудсмана, напрями її діяльності, а також принципи її 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 законопроєкті 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 законопроєкту, вважаємо за доцільне визначати у проєкті 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

Грузии. 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-омбудсмана» 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. Проєкт 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 імпічменту. У даному випадку, законодавець вперше на рівні окремого закону визначає, що усунення Президента України з поста в порядку імпічменту 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 неминуче призводять 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 детальніше 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 законопроєкт «Про порядок усунення з поста Президента України в порядку імпічменту», який так і не було розглянуто Верховною Радою України. У січні 2001 р. народними депутатами Г. Буйком та П. Кузнєцовим було внесено на розгляд парламенту законопроект «Про порядок усунення з поста Президента України (імпічмент)». Пізніше було підготовлено ще два законопроєкти: «Про порядок усунення з поста Президента України (імпічмент)» (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 імпічменту» (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 імпічмент 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 імпічменту були запропоновані народним депутатом України В. І. Коновалюком у проєкті Закону про внесення змін до Закону України «Про Конституційний Суд України» (щодо спрощеної процедури імпічменту Президента України) № 3691 від 2 лютого 2009 р. [6], але його також було відхилено.

Комплексне врегулювання процедури імпічменту було також ініційовано народним депутатом А. П. Яценюком, який вніс свого часу законопроєкт «Про порядок імпічменту Президента України» № 9066 від 23 серпня 2011 р. [7], в якому визначалися правові та організаційні засади усунення Президента України з поста в порядку імпічменту. Необхідність прийняття цього проєкту Закону обумовлена потребою усунення прогалин та недоліків, які унеможливлюють практичну реалізацію положень Конституції України щодо усунення Президента України з поста в порядку імпічменту. Проте даний законопроєкт 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 законопроєкт «Про порядок імпічменту Президента України» № 2220 [8], який визначав правові та організаційні засади усунення Президента України з поста в порядку імпічменту. 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 імпічмент Президента України» № 4171 [9], який теж було відхилено. 28 листопада 2014 р. схожий за змістом проєкт Закону України «Про порядок імпічменту Президента України» № 1097 [10] було ініційовано народними депутатами А. А. Кожем'якіним та Ю. В. Тимошенко.

Щодо цих трьох законопроєктів 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 проєкт 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 законопроєкту, 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 законопроєктів, предметом яких були відносини щодо імпічменту Президента України, втім особливою оригінальністю вони не відрізнялися. На прикладі наведених законопроєктів 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 поста в 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 I). 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 унеможливлює 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 противному 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: Ваіте, 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. Старилов 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. Проєкт Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Конституційний Суд України» (щодо спрощеної процедури імпічменту Президента України)» №3691 від 02.02.2009 р. *Сайт Верховної Ради України*. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=34307
7. Проєкт 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. Проєкт 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. Проєкт 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. Проєкт 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. Проєкт 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 створенні 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 незворотньо 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 по 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 одноголосно 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» (Проєкт 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 Українм» [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 стати відомо 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. Черняхович 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 «procuro» - 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 додержанням 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 наснаги 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. Соболєв, 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, КІБЕРБЕЗПЕКА: 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.: УкрДГРІ, 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 сталі 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.Ґай) 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 своєрідної 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 втручанню 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 втручанню, 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 діяльності. 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 сьогоднішньому 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 запитами.

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. Ученик / 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. Кучеря венко, 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 про те, 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 євгенічну 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 медицини і 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 новій 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 авторськму 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/ Admin2 1062004114249.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 взаємовідповідальності 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 блоковані 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-utvorennya-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 ПРАВОВГО 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-р/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/bddc77fbf7f0844888dd_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 держави 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-вр.
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-вр.
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-п.

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.

Васильєва 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: (a) 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 … ; (b) 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: (a) запис або його частина підпадає під одне із винятків, передбачених розділами цього Закону; або (b) 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, c. A-1. *Justice Laws Website. Goverment of Canada*. URL: https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/A-1/page-1.html.
3. Privacy Act (R.S.C., 1985, c. P-21). *Justice Laws Website. Goverment 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. Goverment 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 механізму, 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 формулюють 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 підприємство «Дія» (зареєстровано 09.12.2019), яке покликане в перспективі перетворитися на одну з головних IT- компаній України, а одним з напрямів діяльності має стати надання електронний послуг (адміністративних та публічних) [3]. Використання системно-комплексного підходу дозволило розглянути сукупний потенціал, як наявність 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 проектів 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. Козьміних 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., Галімук 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 статиці, 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 ототожненні 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. Копєйчикова. *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 врегульовував 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 окремий 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»; прозроблювалися 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 устрій 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 оспорювання 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 підлягати 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 слідчим 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, розвиткові 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, делегованність, 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 громадити 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 матеріальну-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'янко, Ю.А. Дмітрієв, В.Б. Ісраєлян, 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 ґрунтовного 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 містися 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 Закон 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, посадовихосіб 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
Наіональної 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, затвердженому 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 організацію 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 пропонованих 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 пробації, 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 пробації 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. Пробація в зарубжних 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 пробації 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 пробації; створення реабілітаційних центрів для засуджених і т.п.

Процес упровадження пробації 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 пробації в Україні, зокрема: Проекту Євросоюзу PRAVO, Проекту NORLAU (Норвегія), Проекту MATRA (Нідерланди), Проекту Ради Європи «Подальша підтримка пенітенціарної реформи в Україні», Проекту EDGE (Канада), USAID та UNODC, наша країна перебуває на шляху до побудови власної досконалої моделі служби пробації як основного кроку назустріч світовим стандартам дотримання прав людини.

Щодо проблемних питань функціонування пробації 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 пробації 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, уявлення 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, обовязковість 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. Головко 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 фінансуванням 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 проектів 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 багатопрофільної 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 відносилося 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, ендоскопії 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 України" від 10 вересня 1991 року № 1540а-XII та "Про інвестиційну діяльність" від 18 вересня 1991 року № 1560-XII.

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 проектів 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 напрямах 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 залучення 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 функціонуванні 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?%20nreg=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.

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 політичній 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 прийняті 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), ґміна (gmina). Законодавче впровадження місцевого самоврядування відбувалося поетапно: від нижчого до вищого рівнів (на основі принципів повсюдності місцевого самоврядування та субсидіарності) [3, с. 47-51].

Місцеве 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 що 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.naiau.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.

Глущенко 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., якій 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 інститути 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 потряпляє розпорядження Кабінета 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. *Місцеве 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. Місцеве 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 перевірками. 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 економічної та фінансової 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 перевірками, 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. Латковський П. П. Правове регулювання бюджетного контролю в Україні: дис. канд. юр. наук : 12.00.07 / Латковський 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 оминути 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 самоврядування[1] 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 Закону[2] 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 уважає, 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 уважає 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 ҐМІНИ: 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 здеградованих територій, здійснений у комплексний спосіб шляхом інтегрованих і територіально-сконцентрованих заходів щодо локальної спільноти, простору й економіки, що проводиться зацікавленими сторонами ревіталізації на основі ґмінної програми. Законом установлено, що ревіталізація є добровільним власним повноваженням ґміни, на її рівні розробляється та ухвалюється програма ревіталізації ґміни (далі – Програма).

Процес розроблення Програми стартує з прийняття радою ґміни (за власною ініціативою або на прохання очільника ґміни) ухвали про розпочинання її підготовки. Закон передбачає, що цей етап виконується після прийняття ухвали про визначення за участю зацікавлених сторін здеградованої території та зони ревіталізації. При цьому територія ґміни, 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 здеградована 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 здеградовану територію, беручи до уваги встановлене законодавче обмеження (не перевищує 20% площі ґміни та на ній проживає не більше 30% населення ґміни).

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 здеградованість території, а також локального потенціалу для майбутнього розвитку; вона повинна слугувати правильному формуванню інших елементів програми;

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

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 здіагностованих проблем;

4) *цілі ревіталізації і їм 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 випливає 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 ґміни*, 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; ґміна 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 ґміни 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 ґміни є документом стратегічного характеру, на основі якої планується і реалізовується процес відновлення здеградованої 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 ґміни, 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.

Грицаєнко 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 трирівнева 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 статути 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 статути (законодавчі акти парламенту), так і «делеговане законодавство» (уряду, міністерств, королеви), «старі статути» 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.

Статути 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 законодавство, 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 статути як міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Як і в багатьох унітарних і федеративних державах, змішаним комплексним характером відзначаються статути територіальних громад в Україні, статути 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, статути 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 розуміює 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 відносин 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 установлення упорядкування, удосконалення загальних правил і норм поведінки, що запобігають негативним явищам в освітянському 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. З*бірник 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. Шеломенцеа, 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 напрямами 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 ДССЗЗІ (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 ДССЗЗІ 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. Діордіца 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 XX 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 посвідчували «договори про відчуження будинків на умовах довічного утримання – на суму не більше однієї тисячі карбованців».

Однак законодавцем, у главі 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 «огульно» 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
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 рівні 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 вивчені 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: держаний 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 контрою 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 перевірками 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 контрою;
- 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 контрою 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 контрою. 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 ввійшов 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 неврегульовані 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 обґрунтовані 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 законопроєкт «Про внесення змін до деяких законів України щодо розвитку інституту старост» [6] (далі – Законопроєкт). Проаналізувавши цей законопроєкт, 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 уважаємо пропозицією, що може мати негативні наслідки, таку: пп. 6 п.5 статті 541 Законопроєкту «6) бере участь у підготовці пропозицій до проекту місцевого бюджету в частині фінансування програм….», хоча в діючому ЗУ вказано, що «6) староста бере участь у підготовці проекту 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 проекту 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_krokiv.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-вр/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 України 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 IX [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 законопроєкт «Про внесення змін до деяких законів України щодо розвитку інституту старост» [6] (далі – Законопроєкт). Розглянемо ж новації цього законопроєкту 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 Законопроєкті 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 всі 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 54^1, 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 (Коломийчиська 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 Законопроєктом, 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 Законопроєкту). 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 Законопроєкту, 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: проєкт 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 унеможливлює 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 ґендерних 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 ґендерної 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 ґендерного 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 ґендерної 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 ґендерного регулювання в таких традиційно «маскулінних» (переважно чоловічих) сферах, як правоохоронна

та військова. Наприклад, у Збройних Силах і Міністерстві внутрішніх справ розроблюються та імплементуються програми ґендерного регулювання. Зокрема, вивчення шляхів реалізації ґендерної 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 ґендерної 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 ґендерна 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 ґендерної 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 ґендерної 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. P. 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 на відповідність 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 кого-, чого-небудь, зацікавлення кимось, чимось; вага, значення; те, що найбільше цікавить кого-небудь, що становить зміст чиїхось думок і турбот; прагнення, потреби; те, що йде на користь кому-, чому-небудь, відповідає чиїмсь 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 випливає 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 статі 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 спосіб 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'ясовувати, 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 відносини 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(I)/2020 у справі за конституційною скаргою Плескача 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. Правове 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 проектів, 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 кількість 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» закріплений у Положенні щодо конкурсного відбору проектів для державного стимулювання створення і використання винаходів (корисних моделей) та промислових зразків, затвердженому Наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 12.12.2018 року № 1879. Відповідно до цього нормативно-правового акту стартап визначений як проект, 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 ототожнює термін стартап з новоствореним підприємством.

Так, у Порядку надання фінансової державної підтримки суб'єктам малого та середнього підприємництва, затвердженому 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, IT сферу, промислові технології, виробництво та обладнання, «зелені технології», харчування; фінанси та фінансову освіту, електронну комерцію, споживчі мобільні та веб-додатки, консалтингові компанії, біо-, нано- 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 колегії 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 недосяжною. Крім того, слід врахувати, що такі заходи є апріорі 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/konstytuciynyy-sud-ukrayiny-vydav-zabezpechuvalnyy-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-р/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 визначалась через наявність таких головних складових: геополітичне становище, чисельність населення, природні ресурси, індустріальний 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 напряму 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 Стартегії – 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.

Напрямками 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-derzhspeczvyazku-vregulyuyut-mehanizm-zberigannya-derzhavnih-danih

Захарчин Наталія Геннадіївна,
доцентка кафедри історії України, економічної теорії та права Національного лісотехнічного університету України, кандидатка історичних наук

ОСНОВНІ ЕТАПИ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ПОЛЬЩІ У XX СТОЛІТТІ

Державна політика у сфері місцевого самоврядування в Україні базується на концепції реформування та процесах децентралізації. У липні 2020 року Верховною Радою України було прийнято Постанову № 3650 «Про утворення та ліквідацію районів», згідно якої було зменшено загальну кількість районів. Замість ліквідованих 490 було створено 136 нових районів. У 2021 році плануються чергові зміни, зокрема, конституційні, які стосуються децентралізаційних процесів [1].

У цьому контексті важливим є досвід, який українська держава може почерпнути у найближчих сусідів, зокрема Республіки Польщі. Як відзначають Прокопенко Л. та Шумляєва І. – реформування системи територіальної організації влади в Польщі наприкінці XX століття було здійснено у два етапи. На першому, у 1991 р. – реформ зазнав базовий рівень місцевого самоврядування – гміни. На другому етапі, у 1999 р. – реформи стосувались інших щаблів місцевого самоврядування [2]. Зазначимо, що передумови та основи реформування було закладено раніше – зміни в устрої місцевого самоврядування в Польщі відбувались протягом усього XX століття та пов'язувались із історичними та політичними трансформаціями.

Із проголошенням незалежності у 1918 р. розпочався перший етап реформування місцевого самоврядування, що надалі ліг в основу усього комплексу змін у цій сфері у XX столітті. Першим основоположним нормативно-законодавчим документом, який визначив місце місцевого самоврядування в устрої міжвоєнної Польщі була Конституція Другої Речі Посполитої від 17 березня 1921 р. В Статті 3 Конституції вказувалося, що державний устрій Речі Посполитої ґрунтується на засадах широкого самоврядування, відповідно, представницькі органи самоврядування мають право ухвалювати рішення у сфері управління, культури та господарства. У 1933 р. було прийнято Закон «Про часткову зміну устрою територіального самоврядування» який уніфікував систему місцевого самоврядування на території усієї Речі Посполитої. Квітнева Конституція 1935 р. здійснила, за визначенням науковців, «одержавлення самоврядування», коли система самоврядування стало складовою частиною державної адміністрації [3, с. 37].

Надалі, після Другої світової війни, до 1956 р. здійснювались адміністративні зміни в галузі самоврядування та адміністративного поділу за радянським зразком [4, s. 188]. І якщо у 1944 р. Польський Комітет Національного визволення відновлює довоєнну систему самоврядування, то вже у 1950 р. Законом від 20 березня «Про місцеві органи єдиної державної влади» запроваджується функціональна та структурна монолітність у функціонуванні місцевих органів самоврядування [4, s.188]. Зокрема, створювались народні ради, які мали виконувати і загальнодержавні функції. Слід зазначити, що, фактично, попередньо функціонуюча система місцевого самоврядування була ліквідована. У 1954 році ліквідовано гміни, функції яких мали виконувати громади [4, s. 188].

У 70-х рр. розпочались наступні зміни у територіально-адміністративному устрої Польщі, що стосувались місцевого самоврядування. Замість громад повертались гміни, як одиниці самоврядування – на місці 4313 громад було створено 2365 гміни. З 1975 р. в Польщі став функціонувати двоступеневий адміністративний поділ на гміни та воєводства, кількість яких була також збільшена з 17 до 49.

У 1983 р. Закон «Про систему народних рад та територіального самоврядування» визнав народні ради як територіальний орган державної влади та місцевого самоврядування, підтверджуючи двоступеневий територіальний поділ. Окрім того, в Законі давалось визначення основним поняттям, які стосувались адміністративно-територіального поділу Польщі – гмінам, містам, районам (dzielnica) та воєводствам [4, s. 189].

Політичні та історичні події, які відбулись в Польщі після 1989 р. кардинально вплинули на реформи сфери місцевого самоврядування. Глобальним посилом до реформи місцевого самоврядування за зразком західноєвропейського законодавчого поля став Закон 8 березня 1990 р. «Про гмінне самоврядування». Було ліквідовано народні ради, замість яких впроваджено гмінне самоврядування з незалежним бюджетом, правосуб'єктністю, комунальною власністю та чітко розмежованими компетенція ми [4, s. 190]. Проведення у травні 1990 р. перших у післявоєнній Польщі демократичних виборів до гмінних рад закріпило включення органів місцевого самоврядування до системи місцевого управління [2, с. 4].

Таким чином, реформування системи місцевого самоврядування Польщі в кінці XX ст. мало свої передумови. Основними етапами, які заклали ґрунт у процеси змін, слід вважати самоврядні реформи міжвоєнної Польщі, післявоєнний період пов’язаний з уніфікацією (ліквідацією) самоврядування до радянської системи, та «косметичні» зміни 70-х – 80-х рр., що передували системними змінам в Польській державі.

Література:

1. Децентралізація дає можливості. URL: https://decentralization.gov.ua/about
2. Прокопенко Л. Л., Шумляєва І. Д. Реформування територіальної організації влади в Польщі: досвід для України. URL: http://www.dbuapa.dp.ua/zbirnik/2012-02(8)/12pllpdu.pdf
3. Кондратюк, С. В. (2009). Правовий статус органів місцевого самоврядування за Конституцією Польщі 1935 року. URL: https://crimpro.nethouse.ru/static/doc/0000/0000/0148/148875.idoehypbyy.pdf#page=31
4. Suchodolski, B. (2013). Zarys historii administracji samorządowej w Polsce. URL: https://repozytorium.uph.edu.pl/handle/11331/364

Зибіна Анастасія Сергіївна,

студентка 3 курсу юридичного факультету
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

Косяченко Ксенія Едуардівна,

доцент кафедри цивільно-правових дисциплін
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ,
кандидат юридичних наук

РОЛЬ УЧАСТІ ГРОМАДСЬКОСТІ У ЗДІЙСНЕННІ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

Сучасне суспільство орієнтоване на трансформацію взаємодії між суспільством і державою, що забезпечується створенням нових форм впливу людей на державні процеси, а отже, їх участю у соціальному та політичному житті суспільства.

Участь громадськості надає особливого динамізму постмодерному суспільству. Ця динаміка зумовлена новими, раціональними формами діяльності громадян, їх соціально-культурною та політичною зрілістю, активною позицією лідерів громадської думки, нерівністю соціальної та регіональної динаміки, диференціацією політичного спектру, суспільним життям, лише стимулює активну діяльність стан громадян.

У юридичних колах увага завжди була приділена функціонуванню влади та її впливу на людей. Це пов’язано з важливістю питання, оскільки налагодження громадського зворотного зв’язку, громадського діалогу, партнерських відносин між урядовими органами та інститутами громадянського суспільства, підвищення ефективності механізму залучення громадськості у розробку та реалізацію державної політики є справою надзвичайно важливою від якого будуть залежати всі подальші кроки влади. [1].

Участь громадськості у здійсненні публічної влади є первинним правовим питанням, яке стосується не окремої сфери суспільних відносин, а практично всієї політичної системи і є визначальним чинником державотворення і правотворення.

Питання участі народу у здійсненні публічної влади завжди цікавило наукове товариство, про що свідчить низка наукових праць. Це, зокрема, праці С. Бостана, М. Козюбра, П. Рабіновича, Ю., Ю. Барабаша, І. Жаровської, В. Ковальчука, В. Скрипнюка, М. Никифорака, Б. Стецюка, І. Дахова, А. Грабильнікова, О. Чуба, В. Кравчука, Н. Оніщенка, О. Скакун, Ю. Фігель, І. Личенко, О. Остапенка [2, с. 5].

Вивчення участі громадськості у здійсненні публічної влади апріорі неможливе без аналізу суміжних правових явищ, таких як громадянське суспільство, концепція його взаємозв'язку з державою, правова природа влади та місце людини у владних відносинах , правова та політична культура членів.

Участь громадськості функціонує як соціальний інститут, має свою внутрішню форму взаємозв'язку, тому використання структурного методу дозволяє вивчати взаємодію кожної форми залежно від ступеня активності державної влади, в якій вона застосовується, групувати форми участі, характерні для первинних органів, які є корисними на етапі прийняття владних рішень, та тих, які виконують функції контролю.

Влада є невід’ємною частиною кожного суспільства та необхідною умовою її існування. Однак громадська влада вимагає особливої уваги, оскільки саме вона пов’язана з розвитком громадянського суспільства і є невід’ємною частиною кожної демократичної держави.

Публічна влада регулює державні справи, відносини між людьми, які проживають на певній території, тобто вона має територіальну спрямованість. Зазначимо, що владні відносини об’єктивно є невід’ємною частиною суспільного життя. Це своєрідна плата за життя в суспільстві, бо неможливо жити в суспільстві і звільнитися від його правил. Іншими словами, людська цивілізація неможлива без відносин влади. Жодне суспільство не може нормально існувати, якщо кожен має можливість вільно створювати свавілля. Політична влада полягає у зіткненні різних бажань влади як балансу, балансу політичних сил.

У широкому трактуванні участь громадськості у здійсненні публічної влади забезпечує демократію держави. Важливість ролі цієї установи відображається у багатьох факторах. Ми вважаємо необхідним зосередитись на основних аспектах визначення важливості ролі інституту участі громадян у політичній владі в демократичній державі.

По-перше, участь громадськості сприяє ефективному вираженню верховенства права у державній та юридичній практиці, оскільки впроваджує людські цінності в систему регулювання, реалізує права та свободи громадян

відповідно до міжнародних стандартів. Демократія передбачає, що люди є єдиним джерелом влади. Громада формує уряд і тому має право контролювати його діяльність на всіх етапах [3, с. 67-69].

По-друге, інститут участі громадськості у державній владі сприяє повному впровадженню демократичних стандартів державності, що оновлюється в контексті змін у сучасному українському суспільстві. Українська держава повинна реформувати правову систему та модель державності. Це пов'язано не лише з євроінтеграційним напрямком України, але і з основою існування держави в цілому і територіально недоторканною.

Державна влада передбачає вирішення проблем державного життя, однак цього недостатньо, оскільки неможливо розвивати державність і правову систему без належних основ у формі громадянського суспільства.

По-третє, інститут участі громадськості в органах державної влади допомагає налагодити комунікацію між державою та громадськістю, громадський діалог, партнерство між органами державної влади та інститутами громадянського суспільства та сприяє підвищенню ефективності механізму залучення громадськості до розробки та реалізації державної політики.

Участь громадян у публічній владі є реальним способом відкритої державної влади, побудови демократичної та правової держави. Закріплення законодавством цього права у формі прямої та непрямої участі створює перспективи для розвитку держави, поваги до державної влади та розвитку інститутів громадянського суспільства.

Участь громадян у здійсненні публічної влади, таким чином, забезпечує їх контрольну функцію над державною владою, що відображається у таких позитивних аспектах:

1) обізнаність громадськості про діяльність органи державної влади та широкий доступ до корпоративного управління;

2) громадськість отримує можливість допомагати владі та місцевим органам влади в управлінні їх діяльністю відповідно до потреби суспільства;

3) вдосконалення функціонування державних органів відповідно до вимог громадськості;

4) координація співпраці між владою та громадянами;

5) можливість своєчасного усунення недоліків зв'язку з громадськістю;

6) підвищення рівня поваги до влади [4].

Отже, ми можемо зробити висновок, що ступінь демократичної трансформації безпосередньо залежить від ступеня залученості громадян до реальних процесів прийняття державних та юридичних рішень.

Роль інституту участі громадськості у здійсненні публічної влади в демократичній державі визначається наступним чином: 1) сприяє ефективному впровадженню верховенства права в державно-правовій практиці, реалізує права і свободи громадян відповідно до міжнародних стандартів;

2) сприяє впровадженню демократичних стандартів державності; 3) сприяє налагодженню комунікації між державою та громадськістю, громадському діалогу, партнерству між органами державної влади та інститутами громадянського суспільства за умови, що ці органи є рівноправним партнером установ; 4) забезпечує прозорість та відкритість органів державної влади; 5) забезпечує демократичну легітимність органів державної влади; 6) діє як важливий засіб досягнення ефективності державних рішень; 7) є методом демократичного контролю публічної влади.

Література:

1. Кохан А. І. Державна комунікативна політика – механізм ефективної діяльності інституту публічної влади в Україні. URL: http://www.academy.gov.ua/ej/ej13/txts/zmist.htm. Дата звернення (24.02.2021).
2. Зарічний О. А. Участь громадськості у здійсненні публічної влади: теоретико-правове дослідження. Львів. 2017. 229 с.
3. Алексеев В. М. Структури публічного управління в Україні: громадівські ради. Чернівці : Технодрук. 2014. 76 с.
4. Буханевич А. І. Забезпечення принципів відкритості та прозорості при налагодженні діалогу між владою та громадськістю. Державне управління: удосконалення та розвиток: електронне фахове видання. 2010. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/index.php?operation=1&iid=133 Дата звернення (24.02.2021).

Івановська Єлизавета Дмитрівна,

студентка 1курсу юридичного факультету Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова

ВПЛИВ УКРАЇНО-ТУРЕЦЬКИХ ВІДНОСИН 16-18 СТОЛІТТЯ НА ФОРМУВАННЯ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВНОСТІ

Питання формування української державності на сьогодні досить актуальне. Адже з моменту зародження української держави та до моменту здобуття нею незалежності українці пройшли довгий та тернистий шлях у формуванні своєї соборності. Однак можна стверджувати, що зв’язки з іншими державами відіграли важливу роль у розвитку української державності, крім того, не можна не відзначити, що в усі роки українські гетьмани старанно намагалися домогтися кращих умов для свого народу, саме відносини з іншими державами ставали підтримкою у конфліктних ситуаціях з Річчю Посполитою та Московським царством.

Таким чином, можна провести паралель між 16-18 століттям та сучасністю та переконатися, що взаємовигідні відносини з іншими державами, як тоді, так і зараз просто необхідні, адже лише з наявністю союзників Україна може розвивати свою державність в умовах постійної боротьби за незалежність.

Важко стверджувати щодо позитивного впливу україно-турецьких відносин на становлення української державності. Адже, з одного боку, вважається, що відносини між Україною та Османською імперією за доби Козаччини та Гетьманщини були досить ворожими, саме через агресивну політику османів, козаки ставали захисниками християнського світу і з часом навіть почали вважати це своїм завданням, а ще пізніше традицією. І саме ця традиція поклала початок політичної ідеї протистояння туркам. Проте поруч з цією концепцію у 1648 році взяла початок нова, а саме та, яка стала базою для утворення нової політичної лінії, основою якої було укладення союзу з Туреччиною. Цей союз був необхідний у зв'язку з постійною боротьбою проти Речі Посполитої. Саме тому, навіть незважаючи на певні конфлікти інтересів, українські гетьмани неодноразово зверталися до османів та пропонували співпрацю. Наприклад, Богдан Хмельницький хотів залучити турецького султана до війни проти Корони Польської, але султан тоді воював із Венецією за острів Крит. І ця війна закінчилася у 1669-му році.

Крім того, Богдан Хмельницький відправляв послів до турецького султана Ібрагіма і уклав з ним три угоди: у 1651-му, в 1653-му і в 1655 роках. А також мали місце торгові угоди між османами та Військом Запорізьким. Тобто, можна казати про досить активну співпрацю двох держав, незважаючи на певні нюанси.

Варто зазначити, що важливим показником впевненості українців у допомозі турків було те, що коли Річ Посполита та Московське царство у 1667 році уклало Андрусівський договір, розділяючи українські землі на дві сфери впливу по Дніпру, Петро Дорошенко відправив посла до турецького султана. Крім того, у той самий час, Іван Брюховецький теж відправив посла до султана, для домовленості про кращі умови для Війська Запорозького. Таким чином, У 1669 році були підписані Корсунські статті між правобережним гетьманом Дорошенком та Османською імперією, за якими:

– Турецький султан обіцяв допомогти Дорошенку відвоювати в Речі Посполитої Галичину, Київщину, Волинь і розпочати війну з Московською державою за Лівобережну Україну

– Гетьман і старшина зобов'язувалися брати участь у війнах на боці Османської імперії, виставляючи козацьке військо

– Укази султана з питань, які стосуються Гетьманщини, мали видаватися турецькою та українською мовами

– Татарське військо, яке прибувало в Україну для допомоги гетьману, переходило в його підпорядкування і не мало права брати ясир

– Турецький султан у майбутньому визнавав за Гетьманщиною всі українські землі від Перемишля і Самбора на заході до Севська і Путивля на сході

– Титул гетьмана залишався довічно і спадково за родом Дорошенка

– Київський митрополит підпорядковувався константино-польському патріарху

– Українське населення звільнялося від сплати податків і данини на користь турецького султана

– На українських землях туркам і татарам заборонялося споруджувати мечеті

– Кримських хан і турецький султан зобов'язувалися не укладати без згоди гетьмана договорів з Річчю Посполитою і Московською державою.

Тож можна сказати про те, що Туреччина встановлювалася протектором України. І саме це викликало осуд в суспільства. Адже вороги Дорошенка почали розпускати плітки, що він продав Україну в турецьке ярмо.

Проте варто також згадати про Бучацький мирний договір укладений між Туреччиною та Річчю Посполитою у 1672-му році, саме він звів україно-турецьку співпрацю нанівець. Згідно з цією угодою поляки та турки розділяли сферу впливу на Правобережжі: до Туреччини відходило Подільське воєводство, Кам'янець Подільський, Брацлавщина та Південна Київщина. А за поляками залишалися Північна Київщина, Галичина та Волинь. На захопленому Поділлі було утворено Подільський еялет. Як очільник еялету призначався паша. Першим був Халіль Кюстенділі – паша. Саме він наказав провести перепис нерухомості – дефтяр.

Для керування новою провінцією було утворено 4 санджаки з центрами у Кам'янці, Барі, Язлівці, Меджибіжі.

– Кам'янецький санджак був поділений на 8 нахій з центрами в Кам'янці, Хропотовій, Сатанові, Скалі, Китайгороді, Кривче, Жвані та

Могилеві.

– Меджибізький санджак утворений у 1678 році. Він був поділений на 4 нахії з центрами у Меджибіжі, Плоскирові, Чорному Острові і Константинові.

– Барський санджак був поділений на 4 нахії з центрами у Барі, Деражні, Зінькові і Попівцях.

– Язловецький санджак був поділений на 3 нахії з центрами в Язлівці, Чорткові і Касперівцях.

Для зміцнення свого становища в еялеті султан наказав перемістити туди мусульманські родини, яким передавалося майно християнських міщан та шляхти, що втекла з міста. Усе християнське населення було оголошено підданцями - реайя.

У подальшому планувалося відновити населення на Поділлі завдяки залучення нових мусульманських родин. За переписами податкового населення у 1673 та 1681 роках було визначено 7803 осіби. Виходячи з цього

можна визначити, що загальна чисельність населення еялету за часу османів становила близько 38 тисяч осіб. Прибуток еялету дорівнювався 4 млн акче, тобто 17 тисяч золотих флоринів.

Кам'янець-Подільський розглядався як одна з найважливіших фортець імперії поряд з Багдадом, Будою, Белградом та Кандією, знаходилася залога з 6 тисяч яничарів. Більше того, увесь час османським військам вдавалося контролювати еялет, і лише за результатами Карловицького конгресу у 1699 році Османська імперія повернула Поділля та Кам'янець до складу Речі Посполитої.

Однак, незважаючи на вищезазначене, Пилип Орлик здійснив ще одну спробу порозумітися з туками. І уклав з ними дві угоди, а саме тому, що в 1710 році Османська імперія оголосила війну Московському царству і після перемоги турки підписали Прутський договір на вигідних для них умовах. Але варто сказати, що Орлик не дочекався бажаного, адже в остаточному варіанті договору було прописано лише те, що московські та польські війська повинні покинути територію Правобережжя, та й це не було виконано.

Отже, з усього сказаного вище можна зробити висновок, що стосунки між турками та українцями мали далеко не дружній характер, а більш схожий на спільні інтереси і об'єднання заради їх досягнення, адже, щойно з'являлася можливість розширити сфери впливу та території, турки одразу надавали перевагу тій державі, яка була корисніша для досягнення мети. Саме такі ситуації негативним чином впливали на позиції України на міжнародній арені в період 16-18 століття, що не сприяло розвитку української державності.

Ivashchuk Tetiana,

student of the Faculty of Law, University of State Fiscal Service of Ukraine

Guzhva Ganna,

senior Lecturer at the Department of Modern European Languages, University of State Fiscal Service of Ukraine

INNOVATIONS OF LEGASLATION IN THE FIELD OF PUBLIC ADMINISTRATION IN UKRAINE

None of the States can achieve significant success without good governance. The internal and external activities of the State are interrelated. There can be no welfare in a country's public sector if its citizens remain unheard and unprotected. Ukraine considers it to be its task to introduce a legal model of policy and to become a leading country with a strong economy, financial system and civil

society (as a result – the demand for goods of domestic producers, international trade agreements, formation of transcorporations, social protection, significant intellectual capital), but there are problems of implementation. As with most of the problems, these are not inadequate legal frameworks or seemingly unprofitable partnerships at the international level. The problem is the lack of qualified managers to control.

The weakening of the management of public processes, the poor quality of management services, the inefficient use of taxpayers' funds and the low level of public confidence in the public authorities are all factors which determine the need to improve the system of public administration in Ukraine in general and public administration in particular [4, p.80].

Administrative reform began in 2010. The central executive bodies were reorganized, a Concept for a new movement was created, and a special legal framework for public administration entities was formed. But now it is clear that the administrative reform in 2010 is just a mechanical reduction of government agencies and officials who make decisions, but does not change the quality of their work. At the same time, the real administrative reform must change the quality and philosophy of power, and, of course, give it a new mission. The most important thing that the administrative reform should provide for is the fight against corruption in public authorities and the provision of services to citizens that the state is obliged to provide in medicine, education, the permit system, and job creation [6, p.656].

Since 2014 key events have taken place that dramatically affected the public administration in Ukraine, i.e.: the elections of a new president instead of the one who fled, the snap parliamentary elections, establishing new civil and military administrations, launching approximately 60 reforms aiming to give the nation a modern shape corresponding to world-wide trends. Special importance must be granted to the public administration reform because it plays a crucial role in securing the nation's success in global competition [1, p.83].

Law on Voluntary Unification of Territorial Communities gave the opportunity to start forming a capable basic level of local self-government. Thus, the united communities acquired communally owned almost 1.5 million hectares of agricultural land outside settlements. An effective mechanism for solving common problems (recycling, development of common infrastructure) was also created. Package of laws on expanding the powers of local self-government bodies and optimizing the provision of administrative services. This made it possible to delegate to local governments of the appropriate level the authority to provide basic administrative services: registration of residence, issuance of passport documents, state registration of legal entities and individuals, entrepreneurs, associations of citizens, registration of acts of civil status, rights, land issues, and so on [1, p.101].

As a result, the work of management institutions was optimized, which led to the provision of quality administrative services, and citizens' associations received

the right to own initiatives, experience of self-government. Thanks to government support, more than 10,000 projects were implemented in regions and communities in 2015-2020 [2, p.145].

Based on the achievements of legal science, analysis of current administrative legislation of Ukraine and the practice of its application, we can conclude that the basic principles are formed in the plane of relations between society and the executive branch. They are a direct means of implementing the general principles and more fully reveal the nature of the formation and functioning of administrative law of Ukraine, emphasize its place and role in the legal system.

Scientists distinguish the following principles of modern administrative law: service of public administration to society and man; limited interference of public administration in the civil and personal life of man; the full rights and freedoms of citizens in the administrative and legal sphere; the binding nature of the public administration by law and the control of their court; principles of publicity, responsibility, independence of public administration [5, p. 576].

Ukraine needs to upgrade its public administration system to European standards. Several pillars could be distinguished that create a basis for successful public administration (PA) reform:

– decentralization and optimization of administrative-territorial composition;
– training of civil servants and raising the quality of civil service;
– fighting corruption;
– reaching higher transparency [3, p.488].

The world is changing. Information technology is becoming increasingly important. Moving in the direction of e-government, Ukraine should also introduce BIM technology, blockchain (based on global trends). This optimizes the work of many public spheres, many services will be provided by professionals online without wasting time. Everything will be transparent and digitized.

Prerequisite for the implementation of BIM-technology for example are also available questions: automated exchange of information in an open form, in accordance with accepted international national standards; ensuring the implementation of the curriculum for the training and preparation of specialists for the training and practical use of BIM-technologies in the development, construction, production, use and logistics, USA international experience; compatibility of all state organizations and associations, business partners, including the media, including Internet resources for information, information, software and insignificant (on this basis) financial services [3, p.491].

Judicial mediation has also become the innovation of the legislation, in which cases are decided by an independent party mediator. The spread of mediation procedures indicates a change in nature and role management in the functioning of social systems. The phenomenon of mediation is organic built into the management model of "good governance" in line with the broad dissemination of

non-governmental organizations and its features such as: consensus orientation, efficiency and effectiveness [7, p. 34].

The introduction of the institution of mediation will relieve the courts of cases that are possible to resolve the dispute by the parties, will save not only them but also budget funds, which are now spent on ensuring the activities of the courts, will improve the relationship between public administration and the private sector, will promote legal education and increase the legal culture of the population, and, in ultimately, will create a basis for stabilizing the rule of law Ukrainian society.

Consequently, innovations of legislation play an important role in the field of public administration in Ukraine. Territorial reforms, BIM technologies, blockchain technologies, and civil service reforms can be considered a success for the public sector. This makes information more accessible to all, a quality platform for employee interaction, and improves service delivery to citizens. However, there are many mechanical reforms that block the implementation of European standards. Leading European companies are actively implementing innovations. The quality of their goods and services is improving, consumers remain satisfied.

Developing the transformation of public institutions to innovation is not only important for improving the quality of life of citizens and increasing productivity, but it is in this way that we can restore confidence in government. The most effective entry point to the development of innovative public administration is perhaps the city level. It is the city that has the highest potential for civil mobilization. People understand what works in the city and what doesn't, and most importantly, they have a vision of how they want to see their city in general terms. Of course, while having disagreements on the details. But no one will ever say that he wants to live in a gas-polluted city with kilometer-long traffic jams, a high level of criminality and an undeveloped social infrastructure.

But in order to unleash this potential of civilian expertise, it is necessary to create an environment, and here the rule of four Cs can work - Connect, Communicate, Collaborate, Create. If we want to use the truly most effective innovative potential of citizens, businesses, experts, then we need a tool that will allow us to provide this data in the most accessible form. One of these tools is the city dashboard. So it is necessary to build a platform for social interaction. It must be an online dashboard of the city's main indicators that reflects the situation with health, education, ecology, safety, and urban transport. The structure of this panel is often developed by the municipality and differs from city to city. Its main task is epistemological knowledge of the city, which allows us to search and compare some parameters, such as the spatial correlation of air pollution and the number of emergency calls for allergic reactions, or the correlation between the spread of street lighting and violent crime. Visualizing this data allows citizens, even those without data processing skills, to build their theories, share them and test them.

It is in this environment of an array of information, civic participation, generation and exchange of ideas that innovations are born that are so necessary today for every city and every state. Innovation does not happen at the direction of senior management, it is only the result of a well-formed environment.

References:

1. Khadzhyradieva S. Public Administration in Ukraine: Adjusting to European Standards. NISPAcee Journal of Public Administration and Policy. 2020. №13. P. 81–108.
2. Kupets O. Skills for a Modern Ukraine. O. Kyiv. Directions in development - Human Development. 2017. 178 p.
3. Onyshchuk S., Onyshchuk I., Siryk Z. Practice of Administrative and Territorial reform in the EU and Ukraine: regulatory and management. Journal Impact Factor. 2020. P. 487 – 499.
4. Raczyńska M. Process management in public administration. Acta Universitatis Nicolai Copernici Zarządzanie. – 2010. №4. P. 79–92.
5. Reznik O., V. Riadinska. Regulatory and Organizational Aspects: Administrative-Territorial Reform in Ukraine. International Journal of Management. 2020. №11. P. 576– 584.
6. Smallbone D., Welter F., Voytovich F., Egorov I. Government and entrepreneurship in transition economies: the case of small firms in business services in Ukraine. The Service Industries Journal. 2019. №30. P. 655–670.
7. Stokoe E. Overcoming Barriers to Mediation in Intake Calls to Services: Research-Based Strategies for Mediators. Negotiation Journal. 2013. №3. 43 p.

Ігнатенко Олександр Семенович,

професор кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом Національної академії державного управління при Президентові України, доктор технічних наук, професор

Борщ Григорій Андрійович,

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

Ігнатенко Дмитро Олександрович,

доцент кафедри транспортного права і логістики Національного транспортного університету, кандидат технічних наук, доцент

ЗДІЙСНЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ У СФЕРІ МУНІЦИПАЛЬНИХ ПОСЛУГ: АСПЕКТИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Відомо, що однією з ознак держави є наявність населення, що певним чином організоване та самоорганізоване за допомогою публічних правил поведінки, які формуються та реалізуються органами публічної влади. Тобто, функціонування органів публічної влади характеризується можливістю їх впливу на суспільні відносини між людьми з приводу організації їхньої сумісної діяльності на основі спільного інтересу. Означені вихідні положення в повній мірі відносяться і до сфери споживання.

Місцевому розвитку цієї сфери притаманні суттєві особливості, які стосуються здійснення принципу субсидіарності, згід з яким місцеві органи публічної влади мають характеризуватись здатністю за допомогою авторитету, заохочення, примусу впливати на розвиток сфери муніципальних послуг через реалізацію форм, методів, засобів й важелів державного регулювання [2, с. 217].

Останнім часом сфера послуг перетворилася на потужний сектор муніципальної економіки. Саме вона складається з тих галузей і видів економічної діяльності, які забезпечують перехід економіки міст до постіндустріального та інформаційного типу.

Без втручання держави ринок муніципальних послуг і в подальшому буде концентруватися на послугах розподільного характеру (транспортні, торговельні), які в значній мірі мають місце в містах Україна. Слід зазначити, що торговельні послуги виснажують муніципальну економіку, штучно підвищуючи валову додану вартість в кінцевій продукції за рахунок збільшення кількості посередницьких ланок між надавачем і споживачем.

Аналіз свідчить, враховуючи особливу природу послуг, державне регулювання розвитку сфери послуг має подвійне спрямування: сприяти

підвищенню конкурентоспроможності та прибутковості сервісних підприємств та забезпечувати доступність послуг для споживання.

Про актуальність проблеми свідчить той факт, що на сьогодні в економіці розвинених країн частка послуг у ВВП перевищує 70% і має тенденцію до подальшого збільшення. Тобто, сфера послуг є одним з найбільш швидкозростаючих і найбільших ринків, основним фактором успіху в якому є злагоджена і ефективна робота підприємств, спрямована на стимулювання та подальше опанування попиту споживачів [1, с. 67]. При цьому, державне регулювання сфери послуг охоплює такі сторони як: формування ринкового середовища; вплив на економічні цикли; розв'язання кризових ситуацій; підтримка малозабезпечених та соціально незахищених верств населення щодо отримання послуг.

Сутність державного регулювання сфери муніципальних послуг в значній мірі визначається цілями, що стоять перед місцевими органами публічної влади, а також засобами та інструментами, якими вони володіють для проведення активної політики.

Конкретні напрями, форми й масштаби державного регулювання сфери послуг органами публічної влади визначаються характером і гостротою економічних і соціальних проблем в тому чи іншому місті в той чи інший період. Найбільш розвинений механізм державного регулювання склався в низці країн Західної Європи (Франція, Німеччина, Нідерланди, Скандинавські країни, Австрія, Іспанія), Японії, а також країнах Азії та Латинської Америки, які швидко розвиваються [1, с. 75] .

Форми, методи та засоби державного регулювання сфери послуг менш розвинені в США, Канаді та Австралії, де, на відміну від Європи, не було соціально-економічних потрясінь, наслідків Другої світової війни, виникнення і подальшого розвалу табору соціалізму, і де приватний капітал мав особливо сильні позиції. Проте державне регулювання сфери послуг в цих країнах також відіграє значну роль, особливо в періоди погіршення ринкової кон'юнктури, при високих рівнях безробіття та інфляції.

Об'єктами державного регулювання сфери муніципальних послуг є ситуації та умови соціального життя міста, де виникли або можуть виникнути труднощі, проблеми, які не вирішуються автоматично або можуть вирішуватись у віддаленому майбутньому. Усунення цих проблем є імперативом для нормального функціонування муніципальної економіки і підтримки соціальної стабільності в даний момент. Водночас об'єктом державного регулювання є також соціально значущі види послуг (наприклад, послуги міського пасажирського транспорту, житлово-комунальні послуги з тепло-, водопостачання, водовідведення, користування житлом (квартирна плата) та утримання житла), а метою регуляторної політики є вирішення актуальних проблем, що перешкоджають їх розвитку в частині розширення різновидів та підвищення якості.

Основним підходом для визначення потреб в платних муніципальних послугах населенню є необхідність дотримання комплексності в розвитку споживчого ринку внаслідок взаємозамінності послуг та локальності у їх наданні. Необхідним слід вважати державне регулювання відтворення сфери муніципальних послуг з точки зору забезпечення рівномірності й пропорційності в територіальному розрізі. Відзначимо, що відтворювальний аспект сфери муніципальних послуг полягає в наступному:

– єдності за територією та за часом, чітко вираженою автономністю відтворювального процесу, що охоплює: матеріально-технічну базу сфери послуг; попит; пропозицію; якістю послуг;

– відтворення муніципальних послуг формує рівень задоволення потреб, що впливає на відтворення самої людини за її потребами, тим самим загострює проблему рівнодоступності до отримання послуг громадянами на безоплатній та платній основі;

– формується «сектор зростання» соціально-економічного потенціалу міст і джерело якості життєвого рівня їх жителів.

Аналіз сучасного стану ринку муніципальних послуг в містах Україні дає підстави характеризувати його як такий, що вимагає подальшого розвитку, залучення інвестицій і реструктуризації, структурної диверсифікації, вдосконалення і розширення правового поля [2, с. 226].

Забезпечення відкритості ринку муніципальних послуг для конкуренції з боку іноземних надавачів може мати наслідком в довгостроковій перспективі не лише збільшення їх частки в наданні послуг, а й динамічного зростання і розширення обсягу пропозиції послуг на внутрішньому ринку, їх експорту і підвищення конкурентоспроможності місцевих надавачів послуг. Розвиток ринку послуг може надати додатковий поштовх загальному розвитку економіки міст. Однак це в значній мірі залежить від державної політики в цій сфері, формування відповідної законодавчої бази, а також створення сприятливого інвестиційного режиму.

Проведений аналіз свідчить, що державне регулювання сфери муніципальних послуг має розглядатися з двох сторін: по-перше, як цілеспрямований і усвідомлений вплив органів публічної влади на поточне функціонування і майбутній розвиток ринку послуг; і, по-друге, як комплекс адміністративних, правових, економічних, інформаційних і соціальних заходів, що реалізуються.

Серед основних причин державного втручання в сферу муніципальних послуг можна виділити наступні:

– нерівномірний розвиток ринкових відносин в різних галузях сфери муніципальних послуг;

– тільки державний сектор має можливість регулювати і контролювати надання послуг у таких фундаментальних сферах життя, як житло,

транспорт, житлово-комунальні послуги та ін., що передбачає обов'язковість оплати послуг споживачами згідно з законодавством;

– наявність негативних зовнішніх ефектів у вигляді «провалів» ринку, що призводять до необхідності введення податкових пільг та послаблень з боку держави;

– необхідність державного регулювання природних монополій.

Для підтримки розвитку сфери муніципальних послуг необхідне вирішення комплексу складних завдань за сприяння та підтримки органів публічної влади:

1. Формування сприятливих умов для підприємницької діяльності у сфері муніципальних послуг, створення економічного та правового середовища, яке б забезпечувало стимулювання ділової активності населення (закріплення правових гарантій, що забезпечують свободу, захист і підтримку підприємництва; врахування думки підприємницьких структур при підготовці і прийнятті законодавчих актів і постанов та ін.).

2. Створення реальних можливостей кожного підприємства для початку самостійної підприємницької діяльності в сфері муніципальних послуг, доступу до виробничих, матеріально-технічних і фінансових ресурсів (спрощення порядку реєстрації підприємств сфери послуг; подальший розвиток комерційної системи інформаційного забезпечення підприємницької діяльності).

3. Посилення кадрового забезпечення розвитку діяльності підприємств у сфері муніципальних послуг (формування мережі бізнес шкіл, навчально-ділових центрів на їх базі; створення і організація діяльності інституцій, які опікуються питаннями соціальної адаптації та підготовки кадрів для сфери послуг та ін.).

4. Здійснення заходів у сфері інвестиційної політики місцевими органами публічної влади, спрямованих на підтримку підприємництва в сфері муніципальних послуг (раціональний перерозподіл інвестиційних ресурсів, враховуючи пріоритетність розвитку сфери послуг; відтворення та розвиток різних форм підприємництва та взаємодопомоги).

Таким чином, система державного регулювання сфери послуг органами публічної влади має охоплювати правове, економічне та організаційне забезпечення зовнішнього середовища сервісних підприємств, що сприяє ефективному та сталому розвитку сфери муніципальних послуг. Будучи одним з ключових чинників, що формують ринкове середовище сервісних підприємств, система державного регулювання сфери муніципальних послуг має суттєвий вплив на активізацію процесів соціально-економічного розвитку міст України.

Література:

1. Долгальова О. В. Регулятивна роль держави у сфері малого бізнесу: Моногр. / О. В. Долгальова. Донецьк : ТОВ «РВК» ПРОМО, 2005. 373 с.
2. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. Т. 5 : Територіальне управління / наук.-ред. колегія : О. Ю. Амосов (співголова), О. С. Ігнатенко (співголова) та ін. ; за ред. О. Ю. Амосова, О. С. Ігнатенка, А. О. Кузнецова. Харків: Видво ХарРІ НАДУ Магістр, 2011. 408 с.

Калашлінська Марина Вікторівна,

кандидат політичних наук,
дослідник Програми Kirkland[3]
Університет Марії Кюрі-Склодовської (UMCS)
Місто Люблін, Польща

ВПЛИВ СТАНУ РОЗВИТКУ ПАЛІАТИВНОЇ ДОПОМОГИ НА СИСТЕМУ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ КРАЇНИ

Актуальність та важливість забезпечення ефективного функціонування органів публічної влади будь-якої держави не викликають жодних сумнівів та суперечок. Але сучасність диктує нове наповнення цього поняття та ставить перед державами нові виклики, з якими доводиться рахуватися. Багатовекторність системи органів публічної влади робить її предметом дослідження фахівців з найрізноманітніших сфер – від юристів та політологів до економістів та екологів. Вже абсолютно очевидно, що зміни, які відбуваються в сучасному світі створюють нову систему координат для людства, в межах якої створюються й нові системи організації публічної влади країн. Сьогодні є очевидним, що вплив на цю систему здійснюється комплексний, тож розглядати такі фактори впливу необхідно так само комплексно. Розуміння їх сутності, а також тих завдань та викликів, які постають перед сучасними органами публічної влади і зумовлюють вибір теми розгляду.

Щоб вивчити зв'язок між станом розвитку паліативної допомоги та системою органів публічної влади країни є доцільним окреслити термінологічне значення паліативної допомоги. Якщо ми звернемося до Великого тлумачного словника сучасної української мови [1, с. 878], то з'ясуємо, що «паліатив» – це ліки чи який-небудь інший засіб, що дає тимчасове полегшення хворому, але не виліковує хвороби; малодійовий захід, який лише частково або забезпечує

[3] Дослідження виконано в межах Американсько-Польської Стипендіальної Програми ім. Лєйн Кирклaнда 2020-2021. URL: https://kirkland.edu.pl/o-programie/

тимчасовий вихід із скрутного становища, напівзахід. Таким чином, під паліативною допомогою ми розуміємо діяльність, що пов'язана з полегшенням болю хворого, без усунення причин її виникнення, коли вживаються заходи, які можуть тільки тимчасово полегшити перебіг захворювання пацієнта, та не спрямовані на її виліковування. Ця допомога використовується по відношенню до людей зі смертельними захворюваннями, яким не може допомогти жодне лікування, які відчувають значні страждання та нестерпний біль, які можуть бути полегшені медичними препаратами та методиками.

Таким чином, паліативна допомога - це підхід, який покращує якість життя пацієнтів (дорослих та дітей) та їх сімей, які борються із захворюваннями, що загрожують життю. Це запобігає та полегшує страждання шляхом раннього виявлення, належної оцінки та лікування болю та інших фізичних, психосоціальних та духовних проблем. Паліативна допомога є ключовою частиною інтегрованих, орієнтованих на людину медичних служб на всіх рівнях медичної допомоги: вона спрямована на полегшення страждань, незалежно від того, чи викликані вони раком, важкою недостатністю органів, туберкульозом, стійким до наркотиків, хронічною хворобою на кінцевій стадії, екстремальними пологами , недоношеність або виникли, як природні фізіологічні зміни від старості.

Ефективна паліативна та хоспісна допомога включає піклування про фізичний стан, розумові здібності та психічний стан пацієнта, а також підтримку його сім'ї. Така допомога вимагає комплексного мультидисциплінарного підходу, що включає не лише медичні компоненти (основна частина яких - контроль симптомів пацієнта), але також психологічний, правовий, освітній, культурний, і догляд повинен включати участь родини та громади.

Перш за все, нам слід зрозуміти, якими є основні цілі та завдання паліативної допомоги [2]:

– адекватне полегшення болю та інших хворобливих симптомів;

– психологічна підтримка пацієнта та його родичів;

– вироблення ставлення до смерті як до природного етапу на шляху людини, не намагаючись пришвидшити або відкласти момент смерті;

– задоволення психологічних та духовних потреб пацієнта та його родичів, що забезпечує систему підтримки для якомога більш активного та якісного життя;

– підтримка родичів пацієнта в період хвороби, а також під час трауру;

– вирішення соціальних, правових та етичних проблем, що виникають у зв'язку з важкою хворобою та майбутньою смертю людини.

Позбавлення чоловіка належного знеболюючого лікування - це нелюдське поводження. Відповідно до позиції Європейського суду з прав людини Ради Європи, лікування, яке спричиняє серйозні фізичні та психічні страждання, підпадає під категорію нелюдського поводження, тоді як відсутність

належного знеболюючого лікування, яке необхідно через процес захворювання, порушує людську гідність і може трактуватися як таке, що принижує гідність, поводження у значенні ст. 3 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод 1950 року [3].

Дослідження стану паліативної допомоги в певній країні та її зв'язку з системою органів публічної влади такої держави є перспективною сферою наукових розвідок, що дозволяє поглянути на кожну з цих сфер під новітнім кутом та відкрити взаємозв'язки, що не є очевидними на перший погляд. Все частіше, як в наукових виданнях, так і в засобах масової інформації, лунають думки про тісний взаємозв'язок між ефективною організацією органів публічної влади в країні та системою національної безпеки такої країни. Тож вивчення загроз та викликів для національної безпеки, а також тих факторів, які здатні вплинути на її формування є базовим для формування концепції національної безпеки будь-якої держави. Адже забезпечення базової потреби безпеки, як стану захищеності життєвоважливих інтересів, є головною умовою нормального розвитку суспільного життя та головним завданням органів публічної влади держави, а також тим принципом, на якому повинна ґрунтуватися система організації таких органів. Очевидно, що держава, яка не може втілити та гарантувати цю фундаментальну соціальну цінність, приречена до неминучого занепаду. Звернувшись до ієрархічної системи потреб людини Абрагама Маслоу [4, с. 19], згадаємо, що в основі розробленої ним піраміди потреб людини знаходяться фізіологічні потреби, що є необхідними для виживання (їжа, вода, відпочинок тощо), а наступним рівнем є потреби в безпеці (захист від фізичних та психологічних небезпек з боку навколишнього світу, тому числі, й впевненість у тому, що основні потреби особи будуть задовольнятися в майбутньому). Коли потреби найнижчого рівня задоволені хоча б частково, людина починає рухатися до задоволення потреб інших рівнів ієрархії (соціальні потреби, досягнення та повага, самовираження). Усвідомлення того факту, що впевненість людини у тому, що базові її потреби будуть задовольнятися в майбутньому, створюють необхідне підґрунтя для нормального функціонування суспільства, формує бачення головного завдання існування будь-якої держави в створенні умов для задоволення її громадянами потреб базового рівня існування, як одного з основних факторів національної безпеки такої держави.

При цьому мало, що так гарантує впевненість в задоволені базових потреб людини в майбутньому, як налагоджена система державної допомоги особам, які за певними обставинами не здатні забезпечити їх собі самостійно, йдеться про дітей, осіб з обмеженими можливостями, людей похилого віку та інкурабельних хворих, що потребують паліативної допомоги. Сьогодні нікого не дивує необхідність всебічної медичної допомоги людині при народжені. Але протилежний (та невідворотній бік) життєвого

циклу кожної людини й досі майже повністю залишається поза увагою багатьох держав. При тому, що останні дні та місяці життя величезної кількості осіб супроводжуються важкими стражданнями та нестерпними болями, які неможливо подолати жодними доступними пересічній людині засобами.

Сьогодні, все більше цивілізованих країн приходять до розуміння, що завдання створення системи органів публічної влади кожної держави полягає не тільки військовому, економічному та інших аспектах, а, перш за все у соціальному вимірі, зокрема у вирішення проблем гідного закінчення життя кожної людини. Адже поява в родині невиліковно хворої людини спричиняє критичне зниження якості життя всієї родини, як в економічному, так і в соціальному й психоемоційному відношенні. А в більш глобальному рівні неотримання допомоги від держави в цей найуразливіший період життя, на самому глибинному рівні формує в суспільстві ту саму відсутність впевненості людей у тому, що їх базові потреби будуть задовольнятися в майбутньому, критично знижуючи рівень довіри суспільства до власної держави та тієї системи органів публічної влади, яка в ній існує.

Література:

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. Бусел В. Т. Київ: Ірпінь: Перун, 2005. 1728 с.
2. WHO. Palliative care. URL: https://www.who.int/health-topics/palliative-care (дата звернення 01.02.2021).
3. Baza Internetowy System Aktów Prawnych ISAP. Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. URL: http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19930610284 (дата звернення 01.02.2021).
4. Maslow A. Motywacja i osobowość / A. Maslow. – Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 2018. – 404 с.

Калиновський Богдан Валерійович,

завідувач кафедри конституційного права та прав людини
Національної академії внутрішніх справ, доктор юридичних наук, професор

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ЗА РЕАЛІЗАЦІЄЮ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Важливим питанням удосконалення конституційно-правового статусу місцевого самоврядування в Україні є закріплення основ державного контролю за реалізації завдань і функцій держави на місцевому рівні. Визначення

контрольних повноважень державних органів за діяльністю органів місцевого самоврядування є важливим для характеристики взаємозв'язків між двома складовими місцевої публічної влади – державною та самоврядною.

Україна зафіксувала на рівні Конституції України принцип верховенства права. Так, ст. 8 Основного Закону України прямо визначає: «В Україні визнається і діє принцип верховенства права. Конституція має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй. Норми Конституції України є нормами прямої дії. Звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується» [1]. Крім того, опосередковано принцип верховенства права виявляється в змісті ч. 2 ст. 6: «Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України», а також ч. 2 ст. 19 Конституції України: «Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та в спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [1].

Важливо зазначити, що міжнародні норми щодо адміністративного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування закріплені у ст. 8 Європейської хартії місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року. Зокрема встановлено, що такий контроль: може здійснюватися тільки у формах і випадках, передбачених конституцією або законом; може призначатися тільки для забезпечення дотримання законності й конституційності, включаючи також контроль за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих їм повноважень; має здійснюватися таким чином, щоб ступінь втручання контролюючого органу відповідав значущості інтересів, які це втручання має захистити. Водночас треба зазначити, що Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року [2] не визначає об'єктів, форм і підстав адміністративного контролю, зокрема ст. 20 цього закону містить лише загальні положення стосовно того, що державний контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування може здійснюватися лише на підставі, у межах повноважень та способом, що передбачені Конституцією та законами України, і не повинен призводити до втручання органів державної влади чи їхніх посадових осіб у здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм власних повноважень. Таким чином, обрана Україною модель місцевого самоврядування передбачає закріплення на законодавчому рівні державного контролю за реалізацією їх повноважень. При цьому державний контроль має не допускати випадків втручання органів державної влади чи їх посадових осіб у реалізацію власних повноважень органів місцевого самоврядування.

Згідно зі ст. 110 Бюджетного кодексу України до повноважень Рахункової палати належить функція здійснення контролю за використанням коштів місцевих бюджетів у частині трансфертів, що надаються з державного бюджету. Рахункова палата, згідно зі ст. 16 Закону України «Про Рахункову палату», контролює органи місцевого самоврядування, підприємства у тій частині їх діяльності, яка стосується використання коштів Державного бюджету України. Рахункова палата в процесі здійснення своїх функцій має право звертатись із запитом до органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб з вимогою надавати інформацію, що стосується об'єктів контролю та є необхідною для здійснення перевірки, ревізії та обслідування (ст. 18 Закону України «Про рахункову палату»). Вищезазначене характеризує Рахункову палату як орган, який здійснює контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування.

Разом з тим, політична і економічна ситуація в Україні не гарантують здійснення місцевого самоврядування в інтересах жителів територіальної громади. Ураховуючи це, пропонуємо в законодавчому порядку закріпити можливість органам державного контролю, зокрема, Рахунковій палаті та її територіальним представництвам, здійснювати контроль не тільки за використанням, а й за за надходженням коштів до місцевого бюджету. Для цього ст. 98 Конституції України потрібно доповнити ч. 3, виклавши її у такій редакції: «Рахункова палата може у випадках, передбачених законом, здійснювати контроль від імені Верховної Ради України за надходженням коштів до місцевих бюджетів та їх використанням».

Доцільно вивчити можливість здійснення контролю за реалізацією повноважень органів місцевого самоврядування з боку єдиного законодавчого органу влади. Так, розкриваючи статус Верховної Ради України, слід відмітити, що чіткої норми можливості здійснення контролю за реалізацією повноважень органів місцевого самоврядування у Конституції України немає, однак, у наукових колах спостерігається думка, що парламент України, приймаючи акти про призначення позачергових виборів до місцевої ради, фактично може за ініціативою міського голови певної ради та за наявності відповідного рішення суду припинити повноваження сільської, селищної, міської ради, що на нашу думку є значним важелем впливу та результатом контролю за діяльністю органу місцевого самоврядування.

Слід також згадати і про структурні елементи Верховної Ради України, зокрема її комітети. Так, відповідно до ст. 17 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» останні мають право отримувати від органів місцевого самоврядування інформацію з питань, що належать до предметів їх відання, здійснювати аналіз практики застосування органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами Конституції України та законів України, аналіз відповідності закону прийнятих ними підзаконних

нормативно-правових актів, своєчасності їх прийняття, що також є реалізацією контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. Крім того комітет за наслідками аналізу інформації вносить органам місцевого самоврядування чи їх посадовим особам рекомендації щодо приведення положень місцевих нормативно-правових актів у відповідність із законом.

Також доцільно навести можливості контролю народних депутатів України. Згідно зі ст. 86 Конституції України, народний депутат України має право на сесії Верховної Ради України звернутися із запитом до органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб з питань, пов'язаних з депутатською діяльністю, а також брати участь у розгляді порушених ним питань відповідно до ст. 16 Закону України «Про статус народного депутата України».

Контроль за реалізацією повноважень органами місцевого самоврядування здійснюється Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини, який відповідно до ст. 13 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» здійснює контроль за дотриманням конституційних прав і свобод людини і громадянина та захист прав кожного на території України, при цьому останній має право вимагати від посадових і службових осіб органів місцевого самоврядування сприяння проведенню перевірок діяльності підконтрольних і підпорядкованих їм підприємств, установ, організацій, залучення спеціалістів для участі у проведенні перевірок, експертиз і надання відповідних висновків [3, с. 93-98].

Відповідно до ст. 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» уряд в Україні здійснює контроль за дотриманням чинного законодавства, зокрема органами місцевого самоврядування з питань виконання ними делегованих повноважень органів виконавчої влади. Адже органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади (делегованих повноважень) підконтрольні органам виконавчої влади відповідно до ст. 143 Конституції України. Урядовий контроль означає можливість відповідних державних органів давати вказівки органам місцевого самоврядування щодо реалізації делегованих повноважень, а також оцінювати прийняті органами місцевого самоврядування рішення з точки зору не тільки законності, але й доцільності, що свідчить про наявність у Кабінету Міністрів України контрольних функцій щодо органу місцевого самоврядування.

Міністерство юстиції України, відповідно до п. 83-16 Положення про Міністерство юстиції України, забезпечує проведення спеціальної перевірки відомостей щодо наявності корпоративних прав у осіб, які претендують на зайняття посад, пов’язаних з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування.

Служба безпеки України згідно з ч. 5 ст. 37 Закону України «Про державну таємницю» здійснює контроль за діяльністю органів місцевого

самоврядування щодо стану охорони державної таємниці у представницьких та виконавчих органах місцевого самоврядування.

Як підсумок, слід зауважити, що державний контроль за реалізацією повноважень органами місцевого самоврядування в Україні здійснюється переважно у частині виконання саме делегованих державою повноважень органам місцевого самоврядування. Діюче законодавство України не визначає можливостей обмеження реалізації органами місцевого самоврядування власних повноважень. Закріплена модель розподілу повноважень місцевого самоврядування та контролю за їх реалізацією є прийнятною і відповідає сучасним як міжнародним стандартам, так і практикам провідних зарубіжних країн.

Література:

1. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 54к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30.
2. Закон України «Про місцеве самоврядування». *Верховна Рада України. Законодавство України.* URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97
3. Кащишин М. А. Державний контроль за реалізацією органами місцевого самоврядування повноважень в Україні та зарубіжних країнах. *Форум права: електрон. наук. фахове вид.* 2017. № 4. С. 93–98. URL: http://nbuv.gov.ua/jpdf/FP_index.htm_2017_4_16.pdf

Камардіна Юлія Вікторівна,

доцент кафедри права та публічного адміністрування Маріупольського державного університету, кандидат юридичних наук

ОСНОВНІ ПРОБЛЕМИ ТА НАПРЯМКИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

Розвиток сфери надання послуг в сучасному світі відіграє важливу роль в реалізації положень соціально-економічної політики будь-якої держави. Вимоги якості, ефективності, доступності процесу надання послуг населенню, фізичним особам, фізичним особам-підприємцям і юридичним особам з кожним роком зростають. При цьому діє умова необхідності оптимізації використання ресурсів при наданні послуг, яке викликане кризовими явищами в світовій економіці. В зв’язку з цим перед вченими і практиками ставиться завдання пошуку нових організаційних і технологічних форм і методів надання послуг, що дозволяють вирішити вищезазначені проблеми і при цьому підвищити задоволеність одержувачів послуг.

Завдання підвищення ефективності і якості організації процесу надання адміністративних послуг займає особливе місце, оскільки результат її вирішення є одним з індикаторів, що демонструє турботу держави про своїх громадян. Останнім часом спостерігається зростання показників зручності, доступності, надійності отримання даного виду послуг, що дозволяє говорити про позитивні тенденції. Однак, постійна динаміка внутрішніх і зовнішніх факторів вимагає проводити не просто одномоментне, а постійне вдосконалення механізмів надання адміністративних послуг. При цьому слід використовувати як загальнонаукові принципи і методи, так і враховувати специфіку даного виду послуг.

З розвитком інформаційних технологій, збільшенням документообігу, зростанням кількості адміністративних послуг та ускладненням процесу їх отримання, на початку XXI століття у великих містах України з'явилася необхідність створення багатофункціональних центрів – центр надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП). Багатофункціональні центри функціонують в Україні вже більше 10 років (перший ЦНАП був створений у 2008 році, ще за довго до прийняття Закону України «Про надання адміністративних послуг» 2012 року)[1], виконуючи одну з найважливіших соціальних функцій з організації надання фізичним та юридичним особам адміністративних послуг на принципах «єдиного вікна», «єдиного простору», та «відкритого та прозорого простору, інформованості». Надання послуг в режимі «єдиного вікна» мінімізує кількість операцій із взаємодії одержувачів послуг з органами влади, а також дозволяє заявнику здійснити в період початкового звернення всі необхідні операції з взаємодії з органами влади, що надають послуги. Даний механізм надання адміністративних послуг сприяє формуванню розгалуженої інфраструктурної мережі, що підвищує якість надання послуг та сприяє з'єднанню інтелектуальних і технологічних ресурсів. Кінцевим результатом процесу надання адміністративних послуг за допомогою даної технології є надання послуг в скорочені терміни, економію коштів одержувача і суб'єкта, який надає послуги, за рахунок ефекту масштабу. Тому пріоритетною формою надання адміністративних послуг на сучасному етапі є розвинені мережі ЦНАП, що дозволяють застосовувати досвід і напрацювання перших ЦНАП в створенні нових багатофункціональних центрів в рамках єдиної взаємозалежної системи.

Основне завдання ЦНАП – створення єдиного місця прийому, реєстрації та видачі необхідних документів громадянам і юридичним особам при наданні всіх адміністративних послуг, надання громадянам і юридичним особам можливості отримувати одночасно кілька взаємопов'язаних послуг. Вирішенню основного завдання сприяє синхронізація процесів діяльності ЦНАП як на законодавчому рівні (затвердження єдиних стандартів комфортності, організації взаємодії з заявниками), так і при безпосередньому

виконанні основних функцій (узгодження і скорочення термінів надання адміністративних послуг, обмін даними з інформаційних баз та ін.)

Ефект від створення ЦНАП, як правило, має двосторонній характер:

1) для споживачів адміністративних послуг – підвищення якості надання послуг за рахунок спрощення процедур, забезпечення єдиного стандарту їх надання, скорочення термінів, створення найбільш комфортних умов, ліквідація так званих «посередницьких послуг»;

2) для органів державної влади і органів місцевого самоврядування – підвищення ефективності їх діяльності, оптимізація міжвідомчої і міжрівневої взаємодії, скорочення витрат бюджету на забезпечення стандарту комфортності надання послуг.

Однак, в процесі роботи ЦНАП виявляються різні недоліки, які не можуть бути ліквідовані внаслідок застосування традиційних інструментів поточного управління, а вимагають серйозного наукового обґрунтування. Особливу значущість в підвищенні ефективності функціонування ЦНАП надання адміністративних послуг набувають нові моделі, методи, механізми управління, які обумовлюють розвиток економіки, вивільняють час людей, що підвищують в результаті якість життя населення.

Кількість адміністративних послуг, що надаються ЦНАП постійно збільшується. Надання послуг активно реалізується в сфері оформлення різного роду юридичних формальностей, паспортизації населення, видачі довідок та інших документів.

Суттєве значення має врахування специфіки адміністративно-територіальних одиниць: не може бути універсальних механізмів надання адміністративних послуг (наприклад, ЦНАП в традиційному вигляді не створюються в селах, селищах з низькою чисельністю населення, а працюють лише у вигляді віддалених точок доступу). Тому при створенні і вдосконаленні механізмів надання адміністративних послуг слід враховувати вид територіальної громади, рівень розвитку соціальної інфраструктури, фінансові ресурси як територіальної громади, так і доходи, рівень соціального розшарування населення і т.д. Ефективним засобом вирішення цієї проблеми є фінансове вирівнювання територіальних громад, що має на меті, в тому числі, гарантування належних соціальних умов життєдіяльності населення, забезпеченість основними адміністративними послугами на основі конституційного принципу рівності прав і свобод людини і громадянина незалежно від місця проживання (ч.2 ст.24).

При впровадженні інноваційних засобів, запровадження електронного забезпечення реалізації адміністративних послуг важливо брати до уваги значні відмінності в забезпеченні територіальних громад технічними засобами зв’язку, а також інші істотні відмінності технологічної інфраструктури територіальних громад, рівня інформаційної освіти і грамотності населення

і т.д. Важливою умовою підвищення якості і вдосконалення форм надання адміністративних послуг має стати вивчення, врахування особливостей окремих категорій громадян (включаючи людей похилого віку, малозабезпечених громадян тощо), аналіз каналів інформування населення про види і характер послуг, що надаються ЦНАП на території конкретного територіальної громади, загальних умов і способів їх отримання, місць знаходження багатофункціонального центру надання адміністративних послуг та ін. Це призводить до необхідності розробити методичних рекомендацій з розробки адміністративних регламентів і стандартів адміністративних послуг, що надаються в електронній формі, що дозволить привести регламентацію адміністративних процедур до однакового виду і дозволить чітко формалізувати адміністративні процедури, а й підвищити відповідальність виконавців і забезпечити належний якісний рівень надання електронних адміністративних послуг.

Звісно ж необхідним є виділення ключових елементів механізму надання адміністративних послуг в електронній формі, сукупність яких становить єдину злагоджену систему, з метою їх подальшого аналізу з точки зору правового регулювання.

Удосконалення механізму надання адміністративних послуг в електронній формі вимагає дослідження специфічних питань правового регулювання його ключових елементів:

– забезпечення доступності електронних адміністративних послуг для громадян і організацій;

– регламентація і стандартизація процедур надання адміністративних послуг в електронній формі;

– інфраструктура забезпечує інформаційно-технологічну взаємодію інформаційних систем, що беруть участь в процесі надання адміністративних послуг в електронній формі;

– правове забезпечення використання електронного підпису;

– забезпечення юридичної значимості електронного документообігу;

– забезпечення захисту персональних даних одержувачів адміністративних послуг.

Правове регулювання адміністративних послуг має базуватися на пріоритеті їх кінцевого ефекту для громадян, організацій, суспільства в цілому поряд з процедурами та порядком їх надання.

Поряд з технологічними проблемами в галузі впровадження інформаційних технологій існують і соціальні проблеми, які перешкоджають наданню адміністративних послуг в електронному вигляді. Зокрема низький рівень комп'ютерної культури населення та посадових осіб державних органів влади; консерватизм суспільства; психологічна неготовність суспільства. На доступність послуг серйозний вплив має інформованість населення про

саму можливість отримання послуг через єдиний портал. У зв'язку з цим, в Україні було утворено Єдиний державний портал адміністративних послуг, який був затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 03 січня 2013 р. № 1313 «Порядок ведення Єдиного державного порталу адміністративних послуг» [2].

Аналізуючи поточний стан сфери надання адміністративних послуг в Україні, можна резюмувати, що процес надання більшості державних послуг в електронній формі зупиняється на етапі подачі документів. Найчастіше ЦНАП надають можливість надання документів в електронному вигляді, але одночасно вимагається надання таких документів в паперовому вигляді при відвідуванні ЦНАП в призначений час.

Підвищення ефективності організаційно-правових механізмів надання адміністративних послуг передбачає необхідність активного впровадження інноваційних форм і методів забезпечення доступу до адміністративних послуг, створення правових механізмів виявлення та врахування думок громадян про якість, оперативності надання адміністративних послуг; перспективними напрямками розвитку механізмів надання адміністративних послуг має стати не тільки створення спеціалізованих адміністративних установ, а також вдосконалення правових та організаційних основ діяльності багатофункціональних центрів надання адміністративних послуг.

Література:

1. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI. Дата оновлення: 29.11.2020. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text (дата звернення 09.02.2021).
2. Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного порталу адміністративних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 03.01.2013 № 1313. URL: https://zakon.rada.gov.ua/ laws/show/13-2013-%D0%BF.

Камінська Наталія Василівна,
професор кафедри конституційного права та прав людини Національної академії внутрішніх справ, доктор юридичних наук, професор

Камінська Анастасія Андріївна,
учениця спеціалізованої школи ім. Івана Багряного № 148 м. Києва

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ І ЗАХИСТУ ПРАВА НА ОСВІТУ У ЦИФРОВУ ЕПОХУ XXI СТ.

В умовах розвитку сучасного інформаційного суспільства, яке характеризується активним використанням системи знань, ІТ-технологій та інших ресурсів, як і раніше, питання захисту і реалізації прав людини актуальні. Це стосується різних категорій населення і певних видів прав і свобод людини, які іноді відзначаються декларативним характером або труднощами праворозуміння та реалізації, застарілими нормативно-правовими актами або прогалинами правового регулювання тощо.

Все ж таки, значна кількість міжнародних і національних документів у даній сфері прийнята і діє, проте реалії сьогодення змушують нагадати також про низку серйозних загроз і викликів, перешкод на шляху забезпечення певних прав людини. З-поміж таких слід згадати війни та інші збройні конфлікти, корупцію, булінг (включаючи кібербулінг), інформаційне протиборство, пандемії, фінансово-економічні кризи і т.д.

Наявні також і прогресивні тенденції розвитку прав людини нового покоління, сучасних механізмів їх реалізації, захисту, відновлення. В умовах цифрової глобалізації, діджиталізації давно гарантовані державами і міжнародними організаціями права людини отримали нові можливості і форми здійснення. Наприклад, право на освіту на поч. 21 ст. вийшло за межі навчальних закладів у глобальний цифровий простір. Це стосується і права вільно висловлювати власні погляди, права на свободу думки, совісті та релігії, права на доступ до інформації; права на охорону здоров'я, права на працю, права на свободу асоціацій тощо.

Відходять у минуле застарілі технології, тому погоджуємось, що кризи або пандемії в таких випадках виступають додатковим стимулом для отримання нових знань, форм і методів життєдіяльності. Відносно недавно набули поширення освітні та наукові онлайн-платформи, що дозволяють об'єднати провідні навчальні заклади держави і світу загалом, найбільші бібліотеки й музеї. Великою популярністю і доступністю використання відзначаються онлайн-платформа з цифрової грамотності «Дія. Цифрова освіта» та платформа Prometheus, відкриті освітні ресурси (ВОР) і Масивні відкриті

онлайн-курси (MOOCs). На онлайн-платформах людина будь-якого віку, незалежно від доходів або місця проживання, статі і т.д., може безкоштовно опанувати цифрові навички за новим сучасним форматом – освітні серіали (про штучний інтелект, онлайн-курси («Цифрова грамотність для державних службовців», «Базові цифрові навички», «Цифрові навички для вчителів», Безпека дітей в інтернеті», «Цифрова фінансова грамотність» і т.д.).

До дистанційних форм навчання, синхронного типу онлайн-навчання, змішаної освіти були змушені вдатися всі навчальні установи під час карантину. Зокрема, набули активного поширення додатки й чат-боти, доступні у смартфоні, тому ринок додатків для навчання зріс на 36,3% з 2015 до 2020 р. і далі збільшуватиметься. Крім цього застосовуються VR/AR-формати (передання досвіду й картинки за допомогою віртуальної та доповненої реальності); гейміфікація процесу навчання (запозичений із психології, процес гри, коли підсвідоме бажання пройти умовний рівень гри, заробляючи бали і змагаючись з іншими, розвиває значну мотивацію); мікронавчання (microlearning) – передбачає розбивку складної теми на маленькі частини (прослухати 20-хвилинну лекцію, вивчити 3-5 нових іноземних слова або одну формулу не складно, але дієво, якщо робити це щодня); персоналізація та адаптивне навчання – модель автоматизованого навчання, коли система підлаштовується під здібності, знання й навички кожного учня (підказки, запитання, послідовність завдань і тем. Згадана змішана освіта (blended education) є ефективною, адже поєднуються офлайн і онлайн формат (56% українців віддають перевагу).

Тим самим забезпечується не лише доступність і рівноправність в отриманні знань, а й прозорі рівні умови контролю їх результатів (ЗНО, ЄДКІ за різними спеціальностями). Видається, що певною мірою можна попередити вчинення корупційних діянь у даній сфері.

Загалом усе створює умови для надійних сучасних і безкоштовних, доступних і зручних, прозорих і рівних форм реалізації права на освіту, а також інших, пов’язаних з ними прав і свобод людини. Наприклад, право на освіту таким чином можуть реалізувати і люди з обмеженими можливостями (інваліди), люди з віддалених населених пунктів, які раніше були позбавлені таких можливостей. Водночас віртуальна мобільність і гнучкі неформальні можливості навчання, реалізації права на освіту породжують певні труднощі дисципліни, самомотивації, дотримання програми навантаження і практичних навиків, потребу створення фільтрів і контролю за безпекою, насамперед, дітей в Інтернеті тощо. Тобто, певні загрози зумовлюють додаткові завдання для усіх учасників освітнього процесу. Важливо, щоб в умовах переходу від класичної офлайн-освіти до віртуальної освіти були створені й ефективно діяли інструменти забезпечення їх безпеки, що у свою чергу, підвищить якість освіти, реалізації прав людини у даній галузі, їх захист.

Стосовно останнього, то слід згадати і про можливості електронного врядування, електронного суду, різноманітних форм електронних звернень, включаючи петиції, заяви і т.д.

Аналогічні процеси модернізації реалізації як права на освіту, так і інших прав людини зумовили появу нових професій і напрямів діяльності (інтернет-дизайн, відео контент, проєктний менеджмент, інтернет-торгівля, мотиваційні курси, блогерство тощо). Звісно, це повинно супроводжуватись новелізацією міжнародно-правових актів та актів національного законодавства України, доповненням усталеного існуючого переліку прав і свобод людини і громадянина, удосконаленням механізмів їх здійснення і захисту.

Вважаємо неминучим подальший розвиток цифрових технологій (Інтернету речей, роботизації та кіберсистем, штучного інтелекту, 3D-друку, безпілотних та мобільних, біометричних і квантових технологій, блокчейну), як і цивілізованої «розумної» платформи з автономними речами і природними зв'язками фізичного і цифрового світів, духовними цінностями, поряд з бізнес-процесами у цифровій екосистемі. Навряд чи це було б можливим, якщо б не гарантоване на універсальному і національному рівнях право на освіту, людський інтелект і технологічний прогрес?!

Кампо Володимир Михайлович,

член Асоціації суддів Конституційного Суду України,
кандидат юридичних наук, заслужений юрист України

АКАДЕМІК Л. ЮЗЬКОВ І КОНСТИТУЦІЙНА РЕФОРМА СУДОВОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ 1990-1996 РР.

Вступ. З іменем Леоніда Петровича Юзькова (1938-1995 рр.) – першого Голови Конституційного Суду України (1992-1995 рр.), члена Державної думи України (1992 р.), члена Конституційної комісії Верховної Ради України (1990-1995 рр.), академіка-засновника нині Національної академії правових наук України (1992 -1995 рр.) тощо – пов'язані всі найголовніші державно-правові події 1990-1995 рр. Однією із таких подій була конституційної реформи судової влади, що завершилась створенням сучасної судової системи на основі Конституції України 1996 р.

Сьогодні, тобто через чверть століття достатньо очевидно, що ця реформа мала надзвичайно важливе значення для суспільно-правової трансформації незалежної України. Так само очевидно, що одним з ключових акторів цієї реформи був ніхто інший, як академік Л. Юзьков. Саме він формував ключові

ідеї та проекти цієї реформи, брав активну участь в обговоренні її питань на державному і громадському рівні та писав відповідні наукові матеріали.

У нас, на жаль, ще не прийнято говорити про успіхи людини, яка своїм інтелектом піднялася над іншими. Нам часто нав'язують авторитетів не за результатами їх інтелектуальної діяльності, а за посадами, що далеко не одне й те саме. Ще з радянських часів і до цих пір у громадській думці України панує принцип зрівнялівки й тому – і той, хто нічого суттєвого не зробив для держави, і той, хто віддав їй всю свою енергію - залишаються на рівних. Тому ми не завжди знаємо своїх справжніх героїв епохи становлення судової системи незалежної України, а судимо про них здебільшого за офіційними посадами, хоча не всі їх носії були достойними представниками.

Зовсім інша справа – академік Л. Юзьков, який своєю багаторічною копіткою державотворчою працею перетворював завойовану українським народом незалежність у нові демократичні інститути та механізми, засновані на європейських конституційних цінностях. Це була нелегка робота. Були однодумці, які підтримували академіка Л. Юзькова. Проте у нього також було чимало й противників, заздрісників та навіть ворогів – від колег по науковому цеху і до державних бонз, які в кінці-кінців й довели його дочасно до могили.

1. Відомо, що процес становлення незалежності України розпочався в 1990 р. з прийняттям 16 липня її парламентом Декларації про державний суверенітет, в якій, зокрема передбачалось, що тогочасна Українська РСР забезпечує верховенство Конституції та законів Республіки, розподіл державної влади на законодавчу, виконавчу і судову. Сама Декларація була проголошена основою для нової Конституції, законів і такою, що визначає позиції Республіки при укладанні міжнародних угод.

Декларація про державний суверенітет України фактично дала поштовх першій конституційній реформі судової влади. Для реалізації положень даної Декларації 24 жовтня 1990 р. був прийнятий закон «Про зміни і доповнення Конституції (Основного Закону) Української РСР», а також - інші конституційні закони 1991-1993 рр. Так розпочалась трансформація тоталітарної, радянської судової системи, що базувалась на принципах комуністичного партійного керівництва та підпорядкування судових органів Української РСР центральним органам судової влади СРСР тощо.

Першочерговим завданням конституційної реформи судової влади 1990-1996 рр. було проголошення незалежності судової системи Української РСР від загальносоюзних органів судової влади та скасування принципу комуністичного партійного керівництва. Так розпочався етап будівництва національної судової системи, що триває й донині. На тому етапі були прийняті також важливі законодавчі акти, що наповнили новим змістом радянські судові інститути та визначили їх відносини зі складовими конституційної системи України.

Для формування національної системи судової влади важливе значення мало конституційне закріплення принципу верховенства Конституції та законів України, що означало їх пріоритет над союзною конституцією і законами. Після проголошення Акта незалежності України від 24 серпня 1991р., підтвердженого результатами всеукраїнського референдуму від 1 грудня 1991 р., українська судова система могла застосовувати союзні правові акти лише у випадку наявності прогалин у вітчизняному законодавстві.

За конституційним законом від 24 жовтня 1990 р. систему загальних судів очолив Верховний Суд України; судді діяли на підставі верховенства законів. Судді всіх судів обирались на десять років; вони не могли бути народними депутатами і припиняли членство у політичних партіях. Фактично за цим законом відбулась декомунізація судового корпусу, оскільки за радянських часів всі судді мали бути членами компартії.

Всіма правами суддів при здійсненні правосуддя наділялись також народні засідателі, яких обирали на п'ять років. Недоторканість суддів і народних засідателів, а також інші гарантії їх незалежності встановлювались законами. Судді й народні засідателі підпорядковувались тільки законам, що їх приймав незалежний український парламент. Однак серед парламентаріїв були й недобросовісні народні депутати України, які намагалися (та подекуди й сьогодні намагаються) використовувати своє становище і впливати на суддів. Вирішення господарських справ зазначений закон передавав арбітражним судам на чолі з Вищим арбітражним судом України.

Величезним досягненням першої конституційної реформи судової влади стало закріплення законом від 24 жовтня 1990 р. засад організації та діяльності Конституційного Суду Української РСР. Цей Суд мав обиратися парламентом на десять років з числа спеціалістів у галузі права у складі Голови, заступника Голови і 23 членів. Особи, обрані до Конституційного Суду, при виконанні своїх обов'язків мали бути незалежні та підпорядковуватись тільки Конституції Української РСР. 3 червня 1992 р. парламентом був прийнятий перший закон «Про Конституційний Суд України».

2. Конституційна реформа судової влади 1990-1996 рр. могла отримати додатковий стимул, якби була прийнята нова Конституція України у редакції її офіційних проектів 1992 р. чи 1993 р. Відомо, що 19 червня 1991 р. Верховна Рада Української РСР затвердила Концепцію нової Конституції України, в якій були повторені положення конституційного закону від 24 жовтня 1990 р. про судову владу та значно розширені повноваження і функції Конституційного Суду Республіки.

Однак у питаннях судової влади проект Конституції України від 1 липня 1992 р. пішов далі від Концепції нової Конституції. Так, за цим проектом в Україні мало діяти верховенство права, а не законів, що, як ми знаємо, далеко не одне й те саме. Передбачалось, що до судової системи, крім загальних

судів, мав бути включений й Конституційний Суд України. Згодом це положення було реалізовано у Конституції України 1996 р. Ці та багато інших новел даного проекту породили недовіру і страх перед майбутнім у багатьох ортодоксальних радянських парламентаріїв, які складали більшість. Після всенародного обговорення зазначеного проекту у липні-жовтні 1992 р. він був відправлений парламентом на доопрацювання, а по суті – у небуття.

За згаданим конституційним проектом правом здійснювати правосуддя мали наділятись також мирові судді, але ідея децентралізації судової влади не отримала закріплення в Конституції України 1996 р. Насторожене ставлення до даної ідеї пояснюється тим, що мировим суддям треба було б передати приблизно 50-60% справ загальних судів. Поява мирових суддів у судовій системі суперечила корпоративним інтересам зазначених судів, які традиційно їх захищають і ставлять вище за державні інтереси.

Проект Конституції України 1992 р. передбачав також запровадження інституту конституційної скарги громадян, але останнім довелось його чекати аж до конституційної реформи судової влади 2016 р. Спроба сформувати у 1992 р. орган конституційної юрисдикції також виявилася невдалою: обравши Голову Конституційного Суду України – деміка Л. Юзькова, парламент далі став зволікати з обранням його складу.

3. Наступний етап конституційної реформи судової влади припав на 1994-1996 рр., але в ньому академік Л. Юзьков брав участь скоріш віртуально ніж реально: він помер 2 березня 1995 р. Так, у грудні 1994 р. Леонід Петрович за підтримки народного депутата України С. Головатого провів в Українській правничій фундації круглий стіл на тему про Конституційний договір між Президентом та Верховною Радою України або про малу Конституцію України.

Напрацьований академіком Л. Юзьковим у співавторстві з колегами проект такого договору був переданий на розгляд глави держави та парламенту. 8-го червня 1995 р. сторонами був підписаний Конституційний договір між Президентом України та Верховною Радою України «Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України».

Фактично Конституційний договір 1995 р. діяв один рік і був тимчасовою Конституцією України. Так, у його статті 36 було зазначено, що судову владу в Україні здійснюють виключно суди: Конституційний Суд України, загальні та арбітражні суди.

Слід зазначити, що деякі ідеї академіка Л. Юзькова про конституційну реформу судової влади – закріплені в проекті Конституції України 1992 р. – не знайшли відбиття у Конституційному договорі: про верховенство права тощо. За цим договором Конституційний Суд України мав стати незалежним органом судової влади, однак фактично його формування і діяльність

відкладались до кращих часів. Суд почав працювати тільки після прийняття другого закону «Про Конституційний Суд України» від 16 жовтня 1996 р. Новопризначені судді започаткували традицію пам'яті його першого Голови, яку продовжили інші.

Академік Л. Юзьков не дожив до прийняття Конституційного договору 1995 р., якому віддав останні інтелектуальні сили. Та його ідеї про конституційну реформу судової влади 1990-1996 рр. пережили випробування часом і продовжують жити. Вони знайшли своє втілення також у законах «Про зміни Конституції України (щодо правосуддя)» від 2 лютого 2016 р. та «Про Конституційний Суд України» від 13 липня 2017 р. тощо.

Заключення. Навіть невеликий огляд того, як відбувалася конституційна реформа судової влади 1990-1996 рр. та яка роль у ній академіка Л. Юзькова, переконує у тому, що це був дуже важливий період в історії українського судочинства та його особисто. Звичайно, що існує величезна різниця між цією реформою і, скажімо, модерною конституційною реформою судової влади 2016 р., що врахувала багато нових суспільно-правових запитів і потреб.

Проте життя підказує, що та конституційно-правова основа, яка була закладена в судову систему 25-30 років тому, успішно спрацювала. Хоча судова система поки що не досягла стадії зрілості та європейських стандартів й потребує реформування, насамперед, переучування суддівських кадрів, однак вона стала більш демократичною і прозорою.

Без перебільшення можна стверджувати, що й сьогодні ідеї про конституційну реформу судової влади 1990-1996 рр. та роль академіка Л. Юзькова – в історичному, теоретичному і практичному плані – не втрачають своєї актуальності. Під час цієї реформи він провів величезну роботу, що недостатньо вивчена: брав активну участь у підготовці та редагуванні тексту Декларації про державний суверенітет України 1990 р., проекту закону «Про зміни і доповнення Конституції (Основного Закону) Української РСР» від 24 жовтня 1990 р., Концепції нової Конституції України від 19 червня 1991 р., Акту про незалежність України від 24 серпня 1991 р., першого закону «Про Конституційний Суд України», інших історичних актів та особливо – офіційних проектів Конституції України 1992 р. й 1993 р.

Отже, державотворчий досвід академіка Л. Юзькова – це багате джерело для історичних і теоретичних досліджень, які чекають на своїх авторів.

Відомо, що у житті видатних людей завжди є обставини, які виявляються сильнішими за них. Коли академік Л. Юзьков став Головою Конституційного Суду України у 1992 р., на нього посипались проблеми, яких він не чекав.

Замість підтримки парламенту – задля формування Конституційного Суду України – він піддався тиску з боку певних політичних сил. Від нього вимагали заяву про відставку, бо деякі ключові українські політики хотіли обрати на його місце іншу, більш зручну для них людину.

Однак академік Л. Юзьков не здавався і переміг. Символом цієї перемоги стало присвоєння Хмельницькому університету управління і права його імені. Знов-таки не обійшлось без спроб певних політичних сил перешкодити процесу такого присвоєння. Державницька більшість депутатів Хмельницької обласної ради у 2019 р. все ж підтримали ініціативу громадськості й прийняли історичне рішення про присвоєння імені Л. Юзькова зазначеному університету.

Аналіз конституційної реформи судової влади 1990-1996 рр. вказує на те, що поза увагою дослідників поки що залишаються проблеми судової доктрини, якою традиційно був юридичний позитивізм, тобто формального, відірваного від життя способу вирішення судових справ. Академік Л. Юзьков критично ставився до цієї доктрини; як прихильнику науки управління державною системою йому ближчою була концепція юридичного прагматизму.

Успадкована від радянських часів доктрина юридичного позитивізму сьогодні перетворилась на чи не найбільше гальмо модернізації судової влади і фактично прирекла цю владу на роль консервативної противаги суспільно-політичним реформам в Україні тощо. Якщо у період 1990-1996 рр. доктрину юридичного позитивізму у судах можна було терпіти через фактичну відсутність альтернативи в особі принципу верховенства права, то сьогодні – це вже велике непорозуміння, якщо не злочин.

Доктрина юридичного позитивізму – це авторитарно-тоталітарна доктрина, яку активно використовували нацистська Німеччина та більшовицький СРСР. Нині вона поширена у країнах з авторитарно-тоталітарними режимами – в Росії, інших країнах СНД тощо. Відомо, що українські парламентарії не можуть порозумітися, зокрема, зі своїми російськими колегами, можливо, крім близької до Кремля групи народних депутатів України, бо вони розмовляють різними політичними мовами – одні – мовою близькою до конституційної демократії, другі – схожою на політичний авторитаризм, що переходить у тоталітаризм.

Зате українські судді можуть легко знаходити спільну мову з російськими колегами, так як у них, як не дивно, спільна теорія і методологія роботи – доктрина юридичного позитивізму. Тому не дивно, що в Україні суди, нерідко вдаючись до репресій, особливо на місцях, постійно створюють проблемні ситуації та підривають довіру громадян до себе і державної влади загалом. Такі ситуації особливо виникають тоді, коли немає належної уваги центральних українських ЗМІ.

Європейські судді не застосовують репресії, а відтак у них немає порозуміння з більшістю українських суддів. Адже перші стоять на позиціях верховенства права або що є його синонімом – правової держави, а другі – юридичного позитивізму. Як кажуть в Одесі – це дві великі різниці. Не дивно, що Європейський суд з прав людини постійно бракує рішення українського

Верховного Суду, виявляючи в них часом кричущі невідповідності нормам верховенства права.

Наведене зайвий раз доказує, що застосування українськими судами доктрини юридичного позитивізму може складати загрозу національній правовій безпеці. Яскравим прикладом цьому є несправедливий, складений за формальними ознаками, на думку опозиційних політиків і тисяч учасників мітингу протесту в Києві, звинувачувальний вирок Приморського районного суду м. Одеси від 23 лютого 2021 р. громадському активісту С. Стерненку.

Очевидно, що зазначений суд «підвела» доктрина юридичного позитивізму, яку категорично не можна застосовувати до відносин держави та особи, так як вона ставить інтереси правопорядку вище за права і свободи громадян. Видно, що у силу певних обставин суд все-таки застосував цю доктрину, а тепер треба відновлювати справедливість і права людини, щоб протестний рух на захист С. Стерненка не переріс у щось більш серйозне.

Якщо у жодній європейській країні конституційної демократії доктрина юридичного позитивізму не практикується. Навіть на її батьківщині – в Австрії та Чехії, де наприкінці XIX ст. – на початку XX ст. дане вчення розробляв відомий теоретик права Г. Кельзен. То чому в Україні доктрина юридичного позитивізму так вільно себе почуває, завдаючи щоденно незліченні збитки державі, суспільству і громадянам (автор доктрини, зрозуміло, не має до цього відношення!) та створюючи, зокрема, значні перешкоди при проведенні соціально-економічних реформ – не зрозуміло? Напевно, що причина у байдужості й некритичності до неї політиків та у низькій правовій культурі більшості українських суддів тощо.

Звичайно, що академік Л. Юзьков сподівався на більш швидку трансформацію судової системи України на європейський лад ніж маємо на практиці. Європейські партнери постійно нагадують українцям, що без ефективних судів не буде зарубіжних інвестицій та кредитів тощо. Нині дієва влада готує нову реформу судової влади. Проте чи буде вона продуктивною, якщо її автори не стануть враховувати ідеї та пропозиції академіка Л. Юзькова? Однозначної відповіді немає.

Кампо Сергій Володимирович,
адвокат, партнер АО «Нечаєв і Партнери»,
член Асоціації правників України

КОНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЯ ГОСПОДАРСЬКОГО ПРАВА УКРАЇНИ: ДЕЯКІ ПИТАННЯ ТЕОРІЇ

Процес конституціоналізації даної галузі права фактично розпочався від часу прийняття Господарського кодексу України у 2003 році. Саме тому в кодексі вміщено положення про верховенство права та інші конституційні цінності, принципи і норми [1, 12].

Однак конституціоналізація господарського права в Україні не зводиться до заповнення цього права конституційними положеннями. Тим більше, що законодавець її впроваджує тільки в загальних рисах. До цієї конституціоналізації можуть долучатись й інші правотворчі органи – Президент та уряд України, органи місцевого самоврядування – в межах їх конституційних повноважень.

Більш ефективною є конституціоналізація господарського права з боку Конституційного Суду України (далі – КСУ), який тлумачачи Конституцію України, а також перевіряючи на її відповідність законодавчі акти, наповнює положення цього права певним конституційним змістом [2, 76-88].

Господарські суди, а також Касаційний господарський суд у складі Верховного Суду та й Велика Палата цього Суду – в межах їх конституційних повноважень – також сприяють конституціоналізації господарського права. Однак поки що ця конституціоналізація є незначною, оскільки судді звикли при вирішенні господарських справ «обходитися» без апелювання до Конституції України та її цінностей, принципів і положень.

По суті конституціоналізація господарського права створює передумови для формування Господарської Конституції та конституційного господарського права як науки. Це якісно нові явища та процеси, що можуть з часом стати двигунами нових тенденцій розвитку господарсько-правових відносин в Україні. Подібні ідеї й тенденції поширені і за кордоном, зокрема, там обговорюється ідея Господарської Конституції Європейського Союзу тощо.

Тема Господарської Конституції в Україні розглядається хіба що на рівні гіпотези (може чи не може бути?). Насправді прийшов час для практичної реалізації ідеї такої Конституції. Вважаємо, що Господарську Конституцію слід вибудовувати як інкорпорацію низки актів, що конституціоналізують господарське право. Або як консолідований акт, що включає Конституцію України, акти КСУ, закони, інші підконституційні акти (міжнародні договори, конституційні судові прецеденти, конституційні звичаї тощо) з питань господарського права.

Особливу роль в конституціоналізації господарського права по праву належить КСУ, який щороку розглядає десятки конституційних подань і звернень компетентних суб'єктів відповідних прав, а тепер і конституційних скарг громадян – після конституційної реформи судової влади 2016 року. Однак слід зазначити, що інтенсивність звернень до Суду зацікавлених суб'єктів дещо низька, що обумовлено рядом факторів: а) слабким знанням конституційного судочинства та його потенційних можливостей; б) довготривалістю конституційних судових процесів; в) відсутністю правової впевненості у позитивних результатах розгляду справи через невизначеність його судової практики тощо.

Рішення КСУ є його основним правовим актом. Відповідно до Конституції України рішення Суду є обов'язковими, остаточними і не можуть бути оскаржені. Саме в рішеннях КСУ можна знайти не поодинокі приклади конституціоналізації господарського права [3, 62-75].

Найпоширеними актами КСУ з питань господарського права є його ухвали, тобто процесуальні акти, що приймаються ним на підготовчих стадіях конституційного процесу С. [4, 76-88]. Абсолютна більшість з них стосується відмови суб'єктам, які звернулися до Суду, щодо розгляду їх справ. При тому, що на практиці існує величезна кількість конституційних проблем господарського права, які б варто вирішувати у КСУ.

Проте відсутність кваліфікованих адвокатів та спеціалістів у галузі конституційного і господарського права перешкоджає реалізації потреб цієї практики. Тут потрібна певна просвітницька робота з питань даної галузі права, а в університетах, мабуть, необхідно запроваджувати спецкурс конституційне господарське право.

Між КСУ та наукою господарського права існує величезна прогалина, яку мають заповнити інфраструктурні елементи цієї дисципліни. Зокрема, таким цілям можуть служити центри (лабораторії) досліджень конституційного господарського права при різних наукових установах та структурних підрозділах вищих навчальних закладів. Завданнями цих центрів мали б бути:

– проведення наукових досліджень проблем конституціоналізації господарського права;

– популяризація знань та роз'яснення суб'єктам господарювання їх конституційних прав і законних інтересів з метою підвищення їх активності у процесі правотворення та правозастосування конституційних положень у господарсько-правових відносинах;

– підготовка проекту Господарської Конституції тощо.

Проведений невеликий аналіз теоретичних проблем конституціоналізації господарського права, зокрема, у контексті ролі в ній КСУ, вказує на ряд тенденцій, що мають принципове значення для даної тематики. Напрошується

загальний висновок: процес конституціоналізації в господарському праві має об'єктивний, універсальний характер і навряд чи зможе мати зворотнє значення. Інші висновки наступні:

1) конституціоналізація господарського права проходить на рівні правотворчої діяльності органів державної влади, а також через практику судових та інших правозастовчих органів влади;

2) КСУ займає одну з головних ролей у процесі конституціоналізації господарського права і без нього він практично не можливий;

3) подальша конституціоналізація цієї галузі права залежить від активізації всіх суб'єктів конституційного процесу, зацікавлених в розгляді господарських справ у КСУ;

4) конституціоналізація господарського права передбачає у перспективі формування Господарської Конституції, а також нової навчальної дисципліни – конституційного господарського права.

Уряду необхідно стимулювати творчі колективи, центри конституційних досліджень господарського права тощо, які прискорять розробку та запровадження ідей конституціоналізації цієї галузі права в практику.

Література:

1. Конституційні основи правового забезпечення економіки України (проблеми конституційної економіки): збірник наукових матеріалів «круглого столу» (м. Донецьк, 2 липня 2010 р.) / наук. ред.. В.К. Мамутов; НАН України, Ін-т економіко-правових досліджень. Донецьк-Київ: Юго-Восток, 2011. 121 с.
2. Кампо С. Акти Конституційного Суду України в системі джерел господарського права. *Юридичний журнал.* 2012. № 3. 83 с.
3. Кампо В. М., Гринюк Р. Ф., Устименко В. А. Система джерел права в актах органу конституційної юстиції: проблеми теорії. *Вісник Конституційного Суду України.* 2013. № 2. 107 с.
4. М. Маркуш. Шляхи підвищення ефективності виконання рішень Конституційного Суду України: теоретичні та практичні аспекти. *Вісник Конституційного Суду України.* 2009. №5. 125 с.

Каньовський Роман Анатолійович,

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

МІЖНАРОДНІ ТРЕНДИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОТИДІЇ ШКІДЛИВИМ ВПЛИВАМ В СОЦІАЛЬНИХ МЕРЕЖАХ

В інформаційному середовищі часто виникають згадки про ризики та загрози, які несе використання соціальних мереж.

Діапазон загроз соціальних мереж чималий - від широкого і швидкого розповсюдження терористичної пропаганди до поширення зображень сексуальної експлуатації, жорстокого поводження з дітьми, а також інших питань, таких як дезінформація в Інтернеті, схиляння до самогубства та шкоди, а також знущання та переслідування через Інтернет.

З останніх новин – новина, яка була активно розповсюджена у відомих ЗМІ: «Близько місяця школярка, що вижила, побачила в соціальний мережі ТікТок відеозапис, де на чорному екрані було речення: «Випий 40 таблеток «Нош-пи» та побачиш, що буде». Ось результат - дитина 13 років загинула!» [1].

Доведення дітей до самогубства через соцмережі стає проблемою не лише для України. Нещодавно в Італії після загибелі 10-річної дівчинки, яка брала участь у небезпечному челенджі в соцмережі, взагалі вирішили заблокувати акаунти всіх користувачів, які вказали свій вік молодше 13 років. Дівчинка брала участь в челенджі у TikTok, умовами якого було одягнути на шию ремінь так, щоб не було можливості дихати, та знімати це на телефон. Тепер італійська прокуратура розслідує можливе підбурювання до самогубства [2]. У своїй заяві італійський регулятор зазначив, що, хоча TikTok зобов'язувався заборонити реєстрацію для дітей віком до 13 років, обійти це правило було легко. Як результат, компанія заявила, що TikTok повинен був заблокувати неперевірені облікові записи користувачів, очікуючи подальшої інформації [3].

Безумовно, внутрішні політики основних гравців ринку соціальних медіа забезпечують деякий рівень регулювання генерованого користувачами контенту.

У Facebook його мають блокувати модератори чи спеціальні алгоритми. Проте у працівників, які слідкують за таким контентом, також погіршується психічне здоров'я. Наприклад, Facebook виплатить 52 мільйони доларів компенсації своїм нинішнім і колишнім модераторам контенту, в яких через роботу в соцмережі виникли проблеми зі психічним здоров’ям [4].

Окрім найманих армій модераторів, контент фільтрують також спеціально створені за технологією машинного навчання автоматичні алгоритми.

Проте їх недоліком є великий рівень некоректних спрацьовувань та блокувань контенту, що є цілком законним.

Відомий сервіс TikTok співпрацював із поведінковими психологами та експертами з питань запобігання самогубствам для створення нових ресурсів, які включають дії, засновані на фактичних даних, які користувачі можуть робити для пошукових запитів, пов'язаних із самодопомогою в складних ситуаціях. Ці нові ресурси з'являться, коли користувачі шукатимуть такі терміни, як «самоушкодження» чи «ненависть». Доступ до Національної лінії з питань запобігання самогубствам та Антикризової лінії буде доступний для екстреної допомоги, як і раніше [5].

Однак, закономірно, що внутрішні регулювання медіа-гігантів не забезпечують належного ефекту, оскільки останні перш за все переслідують мету отримання прибутку. Монопольне становище окремих з цих компаній змушує їх хоч якось реагувати лише постфактум, після гучних скандалів, та не завжди ефективно.

Оскільки з часом проблема набуває ваги, і в перспективі може атакувати основи демократії, інституції, інформаційну безпеку широких мас людей, тут видається логічним необхідність запровадження якихось державних регулювань.

Безумовно, регулювання окремих порушень в різних країнах наявні, проте вони зазвичай зводяться до притягнення до відповідальності конкретних порушників шляхом залучення поліції та інших правоохоронних органів. Такий підхід, за умови ефективної роботи поліції, може забезпечити певний рівень правопорядку в мережі. Проте, реагування на вже скоєні порушення – не найефективніший метод в цифрову епоху, значно краще запобігати та попереджати виникнення таких порушень з допомогою прогресивних регулювань та ефективних технічних рішень.

Поки в Україні факти шкоди від соціальних мереж викликають лише імпульсивні хвилі обговорень, деякі іноземні уряди та організації серйозно обговорюють можливості правового регулювання та навіть створення національних регуляторних органів.

Так, у Великобританії планують створити спеціальний регуляторний орган, який матиме повноваження накладати суттєві штрафи проти компаній, які порушують свій обов'язок піклування, та притягати до відповідальності окремих керівників.

Сфера застосування рекомендацій широка. Окрім платформ соціальних медіа, таких як Facebook, та пошукових систем, таких як Google, вони використовують веб-служби обміну повідомленнями та сайти хостингу файлів [6].

Стосовно інших пропозицій для впровадження правового регулювання соціальних мереж створюються так звані Білі листи (White letters),

які для початку нестимуть рекомендаційний характер. Окремі пропозиції включають:

• Урядові повноваження спрямовувати Регулятора з конкретних питань, таких як терористична діяльність або сексуальна експлуатація дітей.

• Щорічні "звіти про прозорість" від компаній у соціальних мережах, що розкривають поширеність шкідливого вмісту на своїх платформах та перелік дій, які вони роблять для боротьби з цим.

• Співпраця з поліцією та іншими правоохоронними органами щодо незаконної шкоди, такої як підбурювання до насильства та продаж незаконної зброї [6].

Вихідна точка законодавців у Великобританії, що наразі проходить стадію активних суспільних обговорень, наступна: юридична відповідальність за порушення законів щодо заборони мови ненависті та підтримки тероризму покладається не лише на користувачів які публікують та діляться образливим вмістом, але також, як наслідок, із «видавцями» цього вмісту, якщо вони не можуть своєчасно видалити його, як це передбачено законом. Така відповідальність повинна бути додатково підкріплена «системою посилення санкцій, що включає значні штрафи для компаній у соціальних мережах, які не можуть видалити незаконний вміст у встановлені терміни» [8].

У 2017 році дослідження «The Children's Society & YoungMinds», після аналізу ефективності вирішення техногігантами самостійно проблем з протидії шкідливим впливам на психіку дітей, дійшли висновку про неефективність таких регулювань.

Було створено ряд рекомендацій, зокрема:

• компанії соціальних мереж повинні більш ефективно контролювати та контролювати доступ, відповідно до віку користувачів;

• необхідність існування загальногалузевих стандартів, що вимагають від компаній реагувати на повідомлення про порушення та вирішувати їх протягом 24 годин;

• повинне бути ефективне навчання модераторів контенту стосовно безпеки дітей та психічного здоров'я;

• компанії повинні використовувати інструменти алгоритмічного моніторингу для кращого виявлення випадків та зразків поведінки, що порушує [7].

Іншими словами, було сформульовано висновок, що рекомендації щодо саморегулювання соціальних мереж не працюють належним чином, а проблема стала більш гострою.

Отже, уряд повинен взяти на себе більш директивну роль у забезпеченні відповідальності за безпеку дітей від компаній соціальних мереж шляхом вимагання, запису та звітності даних про кількість порушень їх «внутрішніх стандартів», що фіксують характер інцидентів, швидкість відповіді або вирішення (наприклад, зниження вмісту, що порушує право, або призупинення

дії облікових записів порушників), введення обов'язкової щорічної звітності про прозорість та створення незалежної арбітражної служби для розгляду скарг користувачів на незадовільні відповіді до інцидентів з боку компаній [8].

Важливим тут є дискурсивний зсув у мові соціального контролю від галузевого саморегулювання та відповідальності користувача до більш активної та потенційно примусової ролі держави щодо змісту та взаємодії, що відбуваються в Інтернеті [8].

У Білій книзі, підготованій британськими парламентарями, йдеться про те, що Великобританія може стати найбезпечнішим місцем у світі для виходу в Інтернет, а також найкращим місцем для початку та розвитку цифрового бізнесу. Це може бути успішною практикою, або ж навпаки, Великобританія може створити Регулятора, який не має можливості запобігти найгіршим зловживанням, але має достатньо сил, щоб відлякати найкращі нововведення [9].

В якості висновку, слід зазначити: безумовно, світові тенденції свідчать про неминучість впровадження державних регулювань діяльності соціальних медіа, які самостійно не справляються з наростаючими викликами. Існує чимало обмежень для впровадження таких заходів на державному рівні: загрози свободі висловлювань в мережі (які взагалі є окремою широкою темою для досліджень), ризики для вільного ринку та впровадження інновацій, ризики переходу користувачів у більш вільні «онлайн оазиси» (на зразок Deep web, до якого поки не може дістатися рука держави).

Однак, вважаємо що все ж поміркована державна політика, з урахуванням найуспішніших іноземних практик, має впроваджуватися у даній сфері, що стане нагальною необхідністю в Україні у найближчі п'ять років. Головне – аби це не перетворилося на зручну кишенькову систему для корегування незручних суспільних настроїв та думок.

Література:

1. Челенджі у ТікТок чи «групи смерті»? Прокурори шукають причини сплеску самогубств серед дітей. *Главком.* 2021. URL: https://glavcom.ua/news/chelendzhi-u-tiktok-chi-grupi-smerti-prokurori-shukayut-prichini-splesku-samogubstv-sered-ditey-737322.html.
2. Підліткові самогубства – три дні поспіль: що це, як зарадити? *Укрінформ*. 2021. URL: https://www.ukrinform.ua/rubric-society/3194193-pidlitkovi-samogubstva-tri-dni-pospil-so-ce-ak-zaraditi.html.
3. Italy tells TikTok to block users after death of young girl. *Reuters.* 2021. URL: https://www.reuters.com/article/us-italy-tiktok-idUSKBN29R2H6.
4. TikTok не встигає видаляти копії відео з суїцидом чоловіка, тож користувачі попереджають одне одного про вміст ролика. *Громадське.* URL: https://hromadske.ua/posts/tiktok-

ne-vstigaye-vidalyati-kopiyi-video-z-suyicidom-cholovika-tozh-koristuvachi-poperedzhayut-odne-odnogo-pro-vmist-rolika.
5. TikTok expands Community Guidelines, rolls out new ‘well-being’ features. *Tech crunch*. URL: https://techcrunch.com/2020/12/15/tiktok-expands-community-guidelines-rolls-out-new-well-being-focused-features/
6. Social media bosses could be liable for harmful content, leaked UK plan reveals. *The Guardian*. URL: https://www.theguardian.com/technology/2019/apr/04/social-media-bosses-could-be-liable-for-harmful-content-leaked-uk-plan-reveals
7. The Children’s Society & YoungMinds (2017). Safety net: Cyberbullying’s impact on young people’s mental health: Inquiry report. London: The Children’s Society.
8. Majid Y. A Failure to Regulate? The Demands and Dilemmas of Tackling Illegal Content and Behaviour on Social Media. Yar Majid. *International Journal of Cybersecurity Intelligence and Cybercrime.* 2018. URL: https://vc.bridgew.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1003&context=ijcic.
9. Online harms white paper: could regulation kill innovation? *The Guardian.* URL: https://www.theguardian.com/technology/2019/apr/04/online-harms-white-paper-regulation-without-killing-innovation

Карпушин Григорій Леонідович,

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

ЗБІР ЗА МІСЦЯ ДЛЯ ПАРКУВАННЯ ТРАНСПОРТНИХ ЗАСОБІВ: ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПІЛЬГОВОГО МЕХАНІЗМУ

Вміле використання сучасного податково-пільгового механізму дозволяє досягнути балансу між публічними та приватними інтересами в сфері оподаткування. Саме завдяки цьому інструментарію досягається компроміс між індивідуальними, груповими, суспільними і державними запитами. Водночас активне застосування податкових пільг є важливим координуючим фактором, що спрямований на усунення перекосів у правовому регулюванні суспільних відносин, на вирівнювання соціально-економічної структури суспільства [1, с.372]. Наведені обставини дозволяють науковцям трактувати пільговий механізм оподаткування як організуючий елемент відносин між державою та платником податку, через який реалізуються встановлені законодавством права на податкові пільги, та котрий є сукупністю принципів, форм і методів застосування і використання податкових пільг [2, с.6].

При цьому базовим елементом пільгового механізму оподаткування цілком справедливо визначається податкова пільга. Аналізована нами злагоджена динамічна система правового впливу на податкові відносини спрямована на досягнення дуалістичного конструктивного результату: з одного боку, позитивного фіскального ефекту на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях; з іншого боку, суспільно-корисного стимулювально-компенсуючого регулятивно-факультативного впливу. У цьому контексті варто згадати позицію Вишемирського М.І., який стверджував, що функціонування механізму пільг дозволяє податкам повноцінно здійснювати регулюючу і стимулюючу функції й тим самим заохочувати платників до суспільно корисної діяльності [3, с.1]. Натомість, за всієї своєї логічності, вона потребує критичної реакції, адже виокремлення поряд із регулюючою функцією стимулюючої функції (або навіть стимулюючої і дестимулюючої функцій місцевих податків і зборів 4, с.7) є доволі сумнівним. На наше переконання вони є органічними складовими регулюючої функції.

Вітчизняний законодавець визначає податкову пільгу як передбачене податковим та митним законодавством звільнення платника податків від обов'язку щодо нарахування та сплати податку та збору, сплата ним податку та збору в меншому розмірі за наявності визначений підстав (п.30.1 ст.30 Податкового кодексу України). До цих підстав віднесені особливості, що характеризують певну групу платників податків, вид їх діяльності, об'єкт оподаткування або характер та суспільне значення здійснюваних ними витрат [5]. Як бачимо, йдеться тільки про матеріальних аспект пільгового механізму в сфері оподаткування. Таким чином законотворець суттєво «збіднює» поняття податкової пільги, звужує його природні кордони, адже поза увагою залишаються процедурні аспекти зазначеного різновиду пільгування (преференції з податкової реєстрації, обліку, звітності тощо). Наведене у повній мірі стосується і правового регулювання місцевих податків і зборів (як в цілому зазначеної підсистеми податкової системи нашої держави, так і окремих податкових платежів, зокрема, збору за місця для паркування транспортних засобів).

Профільна стаття Податкового кодексу України (ст.268[1] ПК України «Збір за місця для паркування транспортних засобів») не містить спеціалізованого пункту, присвяченого пільгуванню. І це не поодинокий подібний випадок в сучасній системі оподаткування України. Скоріше зазначений підхід є правилом, ніж виключенням. Так, законодавча регламентація екологічного податку (розділ VIII ПК України) чи рентної плати (розділ IX ПК України) не містить подібних пунктів. Водночас, реально податково-пільговий механізм (у тому чи іншому аспекті) задіюється при справлянні всіх вітчизняних податкових платежів. Натомість, при формуванні відповідної законодавчої конструкції законотворець може обрати шлях деталізації пільгового механізму як на рівні

пункту (підпункту), так і на вищому рівні – на рівні статей. Зокрема, податок на доходи фізичних осіб включає ст.166 («Податкова знижка»), податок на прибуток підприємств – ст.142 («Звільнення від оподаткування»), податок на додану вартість – ст.195 («Операції, що підлягають оподаткуванню за нульовою ставкою»), ст.196 («Операції, що не є об'єктом оподаткування»), ст.197 (»Операції звільнені від оподаткування»), ст.197 («Податковий кредит»). Таке велике різноманіття використаних варіантів провокує до пропозиції щодо обрання у якості одного з векторів стратегії вдосконалення податкового законодавства нашої держави стандартизацію ПК України у відповідності до засад кодифікаційної техніки.

На цей час пільговий механізм збору за місця для паркування транспортних засобів реалізований через призму: 1) підпункту 268^1.2.1 п.268^1.2 ст.268^1 ПК України – не включає до об'єкту оподаткування площі земельних ділянок, які відведені для безоплатного паркування транспортних засобів, передбачених ст.30 Закону України «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні»; 2) пп.268^1.3.1 п.268^1.3 ст.268^1 – визначає не тільки максимально ставку (0,075 відсотка мінімальної заробітної плати, установленої законом на 1 січня податкового (звітного) року за кожний день провадження діяльності із забезпечення паркування транспортних засобів у гривнях за 1 кв. метр площі земельної ділянки, відведеної для організації та провадження такої діяльності), але й передбачає можливість встановлення зниженої ставки збору. До речі, встановлення граничних ставок є притаманним для податкових платежів «родинних» до збору за місця для паркування транспортних засобів. Так, граничний розмір ставки збору за парковку автотранспорту становив 3 відсотка неоподатковуваного мінімуму доходів громадян в спеціально обладнаних місцях і 1 відсоток – у відведених місцях [6]. Ставки збору за місця для паркування транспортних засобів згідно до першої редакції ПК України встановлювалися за кожний день провадження діяльності із забезпечення паркування транспортних засобів у гривнях за 1 квадратний метр площі земельної ділянки, відведеної для організації та провадження такої діяльності, у розмірі від 0,03 до 0,15 відсотка мінімальної заробітної плати, установленої законом на 1 січня податкового (звітного) року [7]. Саме така схема (встановлення мінімальної та максимальної ставок податкового платежу) на нашу думку є оптимальним варіантом. Вважаємо, що таким чином буде обмежена довільна правотворчість органів місцевого самоврядування.

До особливого аспекту правового регулювання пільгування аналізованого збору належить з'ясування специфіки його характеру. Передусім, слід зауважити, що п.7.2 ст.7 ПК України категорично відносить податкову пільгу до факультативних елементів податку («Під час встановлення податку можуть передбачатися податкові пільги та порядок їх застосування»). У

такому ж руслі розвивається і вітчизняна податково-правова доктрина. Нам найбільше імпонує позиція Криницького І.Є., який пропонує визначати податкову пільгу як універсальний необов'язковий елемент правового механізму податкового платежу [8, с.18–19]. До другого прояву факультативності можна віднести законодавчі приписи якими використання податкової пільги визнається правом платника податків, також до його прав віднесені відмова від її використання та зупинення використання на один або декілька податкових періодів (пп.30.3 і 30.4 ст.30 ПК України). І ще один момент. Слід враховувати й факультативність самого досліджуваного податкового платежу. Адже, місцеві ради обов'язково установлюють тільки такі місцеві податкові платежі як єдиний податок та податок на майно (в частині транспортного податку та плати за землю, крім земельного податку за лісові землі). Збір за місця для паркування транспортних засобів має умовно необов'язковий характер – його встановлення віднесено до повноважень місцевих рад. Таким чином, ми нарахували три прояви факультативності у контексті законодавчої регламентації аналізованого збору, він є мінімум «тричі факультативним».

Вважаємо, що правове регулювання пільгового механізму збору за місця для паркування транспортних засобів не є оптимальним і потребує суттєвого вдосконалення. Зокрема, на наш погляд, доцільно встановити у Податковому кодексі України граничні ставки зазначеного збору (максимальну і мінімальну), а також врахувати при оновленні профільного кодексу екологічну складову цього податкового платежу і встановити звільнення від збору площі земельних ділянок, які відведені для безкоштовного паркування електротранспорту.

Література:

1. Криницький І.Є. Податкові пільги // Велика українська юридична енциклопедія: у 20 т. Т.6: Фінансове право. – Харків: Право, 2020. 616 с.

2. Таращенко В.А. Пільговий механізм оподаткування та його вплив на соціально-економічні процеси. Автореф. дис. … канд. екон. наук: спец. 08.00.08. Київ, 2014. 20 с.

3. Вишемирський М.І. Податкові пільги за податковим законодавством України. Автореф. дис. … канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Ірпінь, 2015. 20 с.

4. Вікторчук М.В. Адміністративно-правове регулювання місцевих податків і зборів в Україні в умовах євроінтеграції. Автореф. дис. … канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Харків, 2016. 18 с.

5. Податковий кодекс України. URL:https://www.zakon.rada.gov.ua/law/show/2755 -17/conv#n965 (дата звернення 25 лютого 2021 р.).

6. Декрет Кабінету Міністрів України «Про місцеві податки і збори». *Відомості Верховної Ради України* (ВВР). 1993. №30. Ст.336.

7. *Відомості Верховної Ради України* (ВВР). 2011. №13-14, №15-16, №17. Ст.112.

8. Криницький І.Є. Податкова пільга як елемент правового механізму податкового платежу. *Фінансове право*. 2012. №3. С.16 – 19.

Кірін Роман Станіславович,

провідний науковий співробітник Державної установи «Інститут економіко-правових досліджень імені В.К. Мамутова НАН України», доктор юридичних наук, доцент

ПЕРСПЕКТИВИ РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ У ВУГІЛЬНИХ МОНОМІСТАХ НА ПОСТКОНФЛІКТНИХ ТЕРИТОРІЯХ

Для сучасної України характерним є незбалансований розвиток територій. Одночасно зі зростанням урбанізації і розвитком великих міст існують специфічні проблеми малих монофункціональних міст (далі – ММФМ), чия економічна активність пов'язана з єдиним містоутворюючим підприємством. Наразі ця проблема найбільш гостро стоїть для вугільних ММФМ на постконфліктних територіях (далі – ПКТ), що обумовлено наступними основними факторами: 1) органи виконавчої влади(далі – ОВВ) та органи місцевого самоврядування (далі – ОМС) фактично самоусунулися від виконання своїх повноважень, що вкрай негативно позначилося як на безпеці та життєдіяльності населення у цих містах і районах; 2) міста, їх інфраструктура й території зазнали негативного впливу бойових дій; 3) підприємства вугільної галузі, у переважній своїй частині, є збитковими і підлягають консервації, ліквідації чи трансформації.

Відколи розпочалася антитерористична операція (далі – АТО) на сході України (квітень 2014 р.), для позначення цієї території використовувався термін «зона конфлікту», пізніше - «зона АТО». У законодавчому полі термін «територія проведення АТО», запроваджений Законом України «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції» [1], розглядається як територія України, на якій розташовані населені пункти, визначені у затвердженому Кабінетом Міністрів України (далі – КМУ) переліку, де проводилася АТО, розпочата відповідно до Указу Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 13 квітня 2014 року «Про невідкладні заходи щодо подолання терористичної загрози і збереження територіальної цілісності України» від 14 квітня

2014 р. № 405/2014. На виконання абз. 3 п. 5 ст. 11 «Прикінцеві та перехідні положення» зазначеного закону КМУ своїм розпорядженням [2] затвердив перелік населених пунктів, на території яких здійснювалася АТО. Іншим розпорядженням КМУ [3] були затверджені ще два переліки населених пунктів, а саме: а) населені пункти, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження; б) населені пункти, що розташовані на лінії зіткнення.

Отже, наявність в сучасній України територій, що постраждали внаслідок збройного конфлікту, актуалізувало питання регулювання відносин у сфері розвитку територій з особливими умовами. Потреба такої уваги обумовлена, перш за все, необхідністю не допустити перетворення міст ПКТ на зони слабкого економічного розвитку та соціальної нестабільності. При цьому, слід відмітити, що хоча власне поняття «ПКТ» у національному законодавстві не розкривається, його зміст походить як з вищенаведених термінів так і з поняття «район здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях» [4], що, в свою чергу, охоплюється більш широкою категорією, як то – «зона російсько-українського протистояння на Донбасі». Тобто, йдеться про частину території України з особливим правовим режимом, обумовленим проведенням на ній бойових дій. Оскільки останні наразі тривають, то ця територія диференційована на частини: а) непідконтрольну (тимчасово окуповану); б) зіткнення (розмежування, прифронтову); в) підконтрольну (звільнену, деокуповану).

Автори дослідження [5, с.492-493] пропонують розглядати ПКТ (деокуповану територію) в Україні як «частину території, на якій відбувався збройний конфлікт та яка була звільнена. Для такої території характерні дестабілізація економічної ситуації, руйнування виробничої, транспортної, енергетичної, соціальної інфраструктури, житлового фонду, відтік населення, деурбанізація та знелюднення сіл, зниження рівня зайнятості та доходів населення. Для відновлення нормального функціонування ПКТ необхідне застосування спеціальних режимів господарської діяльності. Наразі в Україні це частина території Донецької та Луганської областей, на якій з весни 2014 р. відбувався збройний конфлікт та яка була звільнена влітку 2014 р.».

Тобто, по суті, наведене визначення тісно кореспондує із таким поняттям як «депресивний регіон (депресивне ММФМ)» - територія з високим рівнем концентрації промислово-виробничого потенціалу, сучасний стан якої є проявом кризи економіки і спаду виробництва у галузях та регіонах. І хоча ця дефініція й наведена в Основних напрямах забезпечення комплексного розвитку ММФМ (схвалені постановою КМУ від 17.03.2000 р. № 521, що втратила чинність на підставі постанови КМУ від 18.07.2012 № 750), які зараз не актуальні, проте її зміст, так само як й іншого поняття – «ММФМ -

мале місто, спеціалізацію праці економічно активного населення в якому визначають підприємства здебільшого однієї-двох профілюючих галузей економіки, що формують дохідну частину бюджету міста, забезпечують функціонування соціальної інфраструктури та інших об'єктів життєзабезпечення населення», вбачаються корисними в процесі дослідження стану та напрямів реформування організації влади в таких населених пунктах.

Законом України «Про стимулювання розвитку регіонів» [6] поняття «депресивна територія» визначено як регіон чи його частина (район чи населений пункт), що визнаються депресивними за умов та в порядку, визначених цим законом. В свою чергу, ст. 6 останнього поділяє депресивні території на такі групи: - регіон; - промисловий район; - сільський район; - місто обласного значення. Території надається статус депресивної з метою створення правових, економічних та організаційних засад для вжиття державними органами та ОМС особливих заходів для стимулювання розвитку таких територій.

Територія може бути визнана депресивною в порядку, встановленому ст. 10 цього закону, у разі якщо соціально-економічні показники її розвитку відповідають одночасно всім умовам, визначеним відповідним пунктом ч. 2 цієї статті для такої групи територій. Депресивним може бути визнано, серед іншого, населений пункт, на території якого з 1996 р. ліквідовані вугледобувні та вуглепереробні підприємства, але не були здійснені в повному обсязі заходи щодо вирішення соціально-економічних та екологічних питань, передбачені проектами ліквідації зазначених підприємств.

Процедура ініціювання, підготовки та підписання угоди щодо регіонального розвитку, а також проведення моніторингу її виконання, регламентована порядком, затвердженим КМУ [7]. Угода щодо регіонального розвитку укладається між КМУ та обласною радою відповідно до Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів» та інших актів законодавства з метою: – узгодження діяльності ОВВ та ОМС у сфері державного стимулювання розвитку регіонів; – реалізації міжрегіонального проекту.

В той же час, проведення у Донецькій та Луганській областях АТО засвідчило існування проблем, зумовлених нездійсненням ОМС покладених на них повноважень протягом тривалого часу. Тому, згідно із Законом України «Про військово-цивільні адміністрації» [8], для виконання повноважень місцевих ОВВ, ОМС у випадках, встановлених цим Законом, в районі відсічі збройної агресії Російської Федерації, зокрема в районі проведення АТО можуть утворюватися військово-цивільні адміністрації (далі – ВЦА).

Зокрема ВЦА району, області – це тимчасові державні органи, що здійснюють на відповідній території повноваження районних, обласних рад, державних адміністрацій та інші повноваження, визначені законом [8], до яких, у тому числі, належать: 1) підготовка та затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних

адміністративно-територіальних одиниць, цільових програм з інших питань місцевого самоврядування; 2) забезпечення збалансованого економічного та соціального розвитку відповідної території, ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів тощо. На жаль, раніше передбачені законодавством особливі режими регулювання розвитку цих міст і територій на практиці так і не запрацювали.

Натомість, нова політика регіонального розвитку ґрунтується на врахуванні під час стратегічного та просторового планування ключових викликів, які впливають на людину, інфраструктуру, економіку та навколишнє природне середовище, а також включатиме побудову культури партнерства та співробітництва, орієнтованої на взаємодію громадян та публічних інституцій щодо розвитку [9]. Порівняльна характеристика підходів до формування та реалізації окремих елементів державної регіональної політики в рамках реалізації стратегії регіонального розвитку щодо об'єктів політики свідчить про відхід від надання допомоги слаборозвиненим регіонам через фінансову підтримку та декларування депресивних територій як об'єктів політики, які де-факто не отримували допомоги, до визначення типу територій, що потребують застосування особливих механізмів та інструментів державної підтримки, а також розбудови конкурентоспроможного регіону та функціональної території шляхом залучення усіх суб'єктів розвитку та використання потенціалу ключових активів регіону/території як умови надання фінансової підтримки з державного бюджету.

Література:

1. Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції : Закон України від 2 вересня 2014 р. № 1669-VII. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1669-18#Text (дата звернення 09.02.2021)
2. Про затвердження переліку населених пунктів, на території яких здійснювалася антитерористична операція, та визнання такими, що втратили чинність, деяких розпоряджень Кабінету Міністрів України : розпорядження Кабінету Міністрів України від 2 грудня 2015 р. № 1275 (в редакції розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 січня 2019 р. № 28-р). URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1275-2015-%D1%80#Text (дата звернення 09.02.2021)
3. Про затвердження переліку населених пунктів, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження, та переліку населених пунктів, що розташовані на лінії зіткнення : розпорядження Кабінету Міністрів України від 7 листопада 2014 р. № 1085 (в редакції розпорядження Кабінету Міністрів України від 7 лютого 2018 р. № 79-р). URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1085-2014-%D1%80#Text (дата звернення 09.02.2021)

4. Про внесення змін до Закону України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях» щодо допуску дізнавачів, слідчих та прокурорів до району здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях : Закон України від 3 листопада 2020 р. № 948-IX // Офіційний вісник України від 08.12.2020 — 2020 р., № 96, стор. 8, ст. 3089.
5. Світова гібридна війна: український фронт: монографія / за заг. ред. В.П. Горбуліна. – К.: НІСД, 2017. – 496 с.
6. Про стимулювання розвитку регіонів : Закон України від 8 вересня 2005 р. № 2850-IV. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2850-15#Text (дата звернення 09.02.2021)
7. Про затвердження Порядку підготовки, укладення та виконання угоди щодо регіонального розвитку і відповідної типової угоди : постанова Кабінету Міністрів України від 23 травня 2007 р. № 751 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 13 серпня 2012 р. № 748). URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/751-2007-%D0%BF#Text (дата звернення 09.02.2021)
8. Про військово-цивільні адміністрації : Закон України від 3 лютого 2015 р. № 141-VIII. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19#Text (дата звернення 09.02.2021)
9. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 р. № 695 // Офіційний вісник України від 28.08.2020 — 2020 р., № 67, стор. 315, ст. 2155.

Кльова Валерія Олегівна,
студентка 3 курсу юридичного факультету
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ
Косяченко Ксенія Едуардівна,
доцент кафедри цивільно-правових дисциплін
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ,
кандидат юридичних наук

ПУБЛІЧНА ВЛАДА: СУТНІСТЬ ТА ОДНА З ПРОБЛЕМ ФУНКЦІОНУВАННЯ

Процес розвитку суспільної думки вказує нам на те, що аналіз правової природи влади завжди викликав певний інтерес науковців, які намагались дослідити основні особливості даної категорії та принципи функціонування. Це зрозуміло, адже без аналізу та дослідження певних форм організації влади складно зрозуміти як же функціонує суспільство, розкрити взаємодію між владою та народом.

При аналізі різних підходів до розуміння влади можна помітити, що для всіх них спільним є погляд на владу як спосіб панування однієї сили над іншою (влада природи над людиною, влада людини над природою, влада людини над людиною). Якщо вести мову про владу в суспільстві, то вона є способом підкорення поведінки людини або силам природи, або іншим людям [1, с. 78].

Розгляд даної тематики знайшов своє відображення у наукових працях таких вчених: О. Батанова, М. Байтіна, Ф. Бурлацького, В. Горшеньова, Л. Григорян, А. Дюгі, Л. Каска, А. Кім, А. Крусян, Р. Маскакова, П. Мінакова, В. Сіренка, І. Степанова, М. Теплюка, Р. Усманової, І. Фарбера, В. Халіпова, В. Чиркіна, А. Югова, О. Ющика.

Звісно, цей перелік науковців можна продовжувати безкінечно. Це можна аргументувати тим, що наука не стоїть на місці, кожен день здійснюються дослідження. Крім цього, державна влада також стрімко розвивається, що іноді і призводить до певних прогалин.

Варто відмітити, що єдиного визначення як терміну влади так і публічної влади не існує. На думку О. Ярмиш, публічна влада може здійснюватися двома шляхами – безпосередньо населенням (народом у цілому чи територіальними громадами) або через відповідні інституції, які називаються органами публічної влади. Залежно від форм публічної влади розрізняють органи державної влади і органи місцевого самоврядування [2]. М. Байтін вважає, що «політична, державна влада є різновидом суспільної, публічної влади» [3, с. 134].

В. Погорілко розглядає публічну владу як суспільно-політичну владу, народовладдя. Відповідно можна визначити основні види публічної влади:

1. Влада народу як безпосереднє народовладдя, безпосередня демократія (вибори, референдуми);

2. Державна влада – виконавча, законодавча, судова;

3. Місцеве самоврядування – місцева публічна влада, здійснювана територіальними громадами, представницькими органами місцевого самоврядування [4, с. 553].

Тому, можна сказати, що публічна влада – це вища форма влади та влади народу в цілому.

Отже, щодо виокремлення нагальних проблем, то серйозною проблемою залишається те, що українці, в цілому, все ще досить низько оцінюють ефективність інститутів громадянського суспільства (про, що можна судити за рівнем довіри громадян до них та участю в їх діяльності) та недостатньо уявляють можливості їх реального застосування. На жаль, люди мають слабке уявлення про дії громадських організацій у розвинених демократіях. А цей досвід потрібно поширювати як певну модель. Сахань О. М. зазначає, що одним із способів вирішення цієї прогалини є децентралізація, тобто передача деякої частини повноважень та функцій органам, що не підпорядковані центральній владі, а є обраними. [5, с. 138]

Кузнецов О. притримується думки, що необхідною умовою статичного розвитку суспільства є наявність особистостей, що здатні пропонувати ідеї та вміння їх втілювати у життя.

Очевидно, що функціонування публічної влади в Україні потребує комплексного реформування відповідно до загальноприйнятих європейських демократичних цінностей, принципів, зокрема децентралізації, деконцентрації, дерегулювання і субсидіарності. Принциповою теоретичною передумовою вирішення проблеми організації функціонування публічної влади в Україні буде сприяння розвиткові місцевого самоврядування на основі передання максимально можливого обсягу публічних завдань органам місцевого самоврядування та чіткого функціонального розмежування їх повноважень з повноваженнями виконавчої влади через механізм реалізації інтересів людини [5, с. 139-140].

Підсумовуючи, ми можемо зробити висновок, що єдиного розуміння публічної влади немає. Вона може виступати у таких формах, як державна влада та муніципальна влада. Щодо основних характеристик, то ми з'ясували, що публічна влада вона розвивається та функціонує у межах певних суспільних відносин, є соціальним явищем, і також, є невід'ємним атрибутом суспільства, незважаючи на етапи розвитку.

Також, ми проаналізували, що держава не може в повній мірі здійснювати свої повноважені централізовано, щодо своїх громадян, а це потребує побудови відповідних механізмів на місцевому рівні.

Література:

1. Максакова Р. М. Публічна влада: поняття, ознаки, форми. *Держава та регіони*. Серія: Право. 2015. № 3 (49). С. 78-83.
2. Ярмиш О. Н. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні : підручник, О. Н. Ярмиш, В. О. Серьогін. Харків: Нац. ун-т внутр. Справ. 2002. 672 с.
3. Байтин М. И. Государство и политическая власть. Саратов: Изд-во Сарат. ун-та, 1972. 239 с.
4. Політологічний енциклопедичний словник уклад. В. Л. Горбатенко; ред. Ю. С. Шемшученко та ін. Київ: Генеза. 2004. 735 с.
5. Сахань О. М. Проблеми функціонування публічної влади в Україні. *Публічна влада в Україні та конституційно-правовий механізм її реалізації: матеріали наук.-практ. конф*., Нац. акад. прав. наук України, Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого», НДІ держ. буд-ва та місц. самоврядування. Харків. 2011. С. 136-140.

Когут Іван Анатолійович,

студент 1 курсу магістратури юридичного факультету
Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова

ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО–ПРАВОВОГО СТАТУСУ НАЦІОНАЛЬНОЇ СЛУЖБИ ЗДОРОВ'Я УКРАЇНИ

У зв'язку з останніми різкими змінами в суспільному житті країни, а саме це поширення коронавірусу, особливо актуальними стали питання, що стосуються системи органів охорони здоров'я та реалізують державну політику у цій сфері. Пандемія COVID-19 стала серйозним випробовуванням як для усієї світової спільноти, так і безпосередньо для України. Коронавірусна хвороба здійснила суттєвий вплив на такі важливі сфери життя суспільства, як економіка, соціальна сфера та сфера управління.

Звертаємо увагу на те, що під час поширення коронавірусу питанням, що стосуються медичної системи, почала приділятися значна увага серед науковців. Це виразилося в численних наукових працях, що стосуються актуальних питань організації та здійснення публічної влади, захисту трудових прав медичних працівників, захисту прав пацієнтів. Тому досить актуальними в сучасних умовах є дослідження особливостей адміністративно-правового статусу Національної служби здоров'я України (далі – НСЗУ).

На сьогоднішній день можемо говорити про те, що держава реалізовує численні заходи, що мають на меті зупинити поширення хвороби,

спричиненої коронавірусом. Одним з основних елементів цих заходів повинно бути створення належної нормативно-правової бази, що не буде лише декларувати норми, а дійсно зможе бути дієвим механізмом у протидії поширенню даної хвороби. Окрім цього, обов'язковим видається чітке визначення компетенції та завдань органів, які входять до системи органів охорони здоров'я та є ключовими елементами в запровадженні та реалізації даних заходів.

Основу правового регулювання діяльності НСЗУ становить Положення про Національну службу здоров'я України, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2017 р. № 1101 (далі – Положення) [1] та Закон України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення» від 19.10.2017 р. № 2168-VIII [2], який визначає державні фінансові гарантії надання необхідних медичних послуг та лікарських засобів пацієнтам за рахунок коштів Державного бюджету України за програмою медичних гарантій.

Наприкінці жовтня 2017 року Парламент проголосував за Закон України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення», в якому написано про уповноважений центральний орган виконавчої влади, що має бути сформований для реалізації нової політики. Цим органом і є Національна служба здоров'я України, яка була створена 30 березня 2018 року [3]. Зазначений закон [2] визначив основні функції Уповноваженого органу (тобто НСЗУ).

Починаючи аналіз особливостей адміністративно-правового статусу НСЗУ, необхідно з'ясувати, що він собою являє. Так, НСЗУ є центральним органом виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері державних фінансових гарантій медичного обслуговування населення [4]. Розглянувши дане визначення, можемо побачити, що основна діяльність вказаного центрального органу виконавчої влади пов'язана саме з фінансами, які виділяються з державного бюджету для забезпечення гарантій надання необхідних медичних послуг для населення. Реалізуючи державну політику в сфері державних фінансових гарантій медичного обслуговування населення, НСЗУ використовує такий інструмент, як «програма медичних гарантій», який до цього моменту не був закріплений на законодавчому рівні в Україні та не використовувався. Сутність даної програми полягає у тому, що у ній визначений перелік медичних послуг, які можуть надаватися безкоштовно пацієнту у разі звернення до медичного закладу.

Одним з основних елементів правового статусу державного органу є його завдання. Так, Положенням визначені наступні завдання НСЗУ: 1) реалізація державної політики у сфері державних фінансових гарантій медичного обслуговування; 2) виконання функцій замовника медичних послуг та лікарських засобів; 3) внесення на розгляд Міністра охорони здоров'я пропозицій

щодо забезпечення формування державної політики у сфері державних фінансових гарантій медичного обслуговування населення [1].

Слід зазначити про те, кому саме підпорядкована НСЗУ. У п. 1 Положення зазначено, що діяльність даного центрального органу виконавчої влади спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра охорони здоров'я. Також, зазначаємо, що НСЗУ, здійснюючи свою діяльність на засадах прозорості та відкритості, відповідно до пп. 20 п. 4 Положення публікує щорічний звіт про результати діяльності, який включає результати аналізу та середньостроковий прогноз потреб населення у медичному обслуговуванні та лікарських засобах за програмою медичних гарантій, результати аналізу виконання надавачами медичних послуг договорів про медичне обслуговування населення, аналізу виконання аптечними закладами договорів про реімбурсацію, та оприлюднює інші відомості, що можуть сприяти підвищенню якості медичного обслуговування за програмою медичних гарантій, розпорядником або володільцем яких вона є, з дотриманням вимог законодавства про захист персональних даних та інформації з обмеженим доступом [1].

Досліджуючи функції НСЗУ, що закріплені в Положенні, зважаючи на їх велику кількість, можемо виділити основні з них, а саме: 1) здійснює моніторинг за потребами населення у медичних послугах та лікарських засобах; 2) розробляє проекти програм медичних гарантій; 3) надає консультації щодо підвищення ефективності роботи закладів охорони здоров'я; 4) займається роботою з договорами про медичне обслуговування населення; 5) забезпечує функціонування електронної системи охорони здоров'я (eHealth); 6) здійснює оплату за надані пацієнтам медичні послуги [1]. Ми виділили основні функції НСЗУ, окрім них даний центральний орган виконавчої влади здійснює інші функції, що визначені в чинному законодавстві.

Щодо повноважень НСЗУ, то законодавством регламентовані такі повноваження: залучати для виконання окремих робіт, участі у вивченні окремих питань вчених і фахівців, працівників центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, професійних спілок медичних та фармацевтичних працівників, підприємств, установ та організацій (за погодженням з їх керівниками); одержувати від органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування відповідні статистичні дані, які є необхідними для вирішення питань, що визначені в завданнях; проводити заходи з питань, що відносяться до повноважень НСЗУ; користуватися відповідними інформаційними базами органів державної влади; взаємодіяти з іншими органами, закладами охорони здоров'я, науково-дослідними інститутами для виконання покладених на НСЗУ завдань.

Повноваження НСЗУ здійснює безпосередньо та через утворені територіальні органи. Таким чином, на сьогоднішній день утворено п'ять

міжрегіональних департаментів НСЗУ (Північний, Східний, Південний, Західний та Центральний міжрегіональні департаменти Національної служби здоров'я) [5].

Положенням [1] визначено, що НСЗУ очолює Голова, який призначається та звільняється з посади Кабінетом Міністрів України за пропозицією Комісії з питань вищого корпусу державної служби. Він має заступників, які призначаються за тією самою процедурою, що і Голова, відповідно до законодавства про державну службу.

Аналізуючи останні новини щодо діяльності НСЗУ, слід зазначити, що на Єдиному веб-порталі органів виконавчої влади вказана інформація, що станом на 18 січня 2021 року за лікування госпіталізованих пацієнтів з COVID-19 НСЗУ виплатила 11,4 млрд грн. Тобто майже 45 тисяч грн в середньому на одного пацієнта. Пацієнт із підозрою або підтвердженим COVID-19 може отримати безоплатно за Програмою медичних гарантій у 2021 році: первинну медичну та амбулаторно-поліклінічну допомогу (тестування у сімейного лікаря, консультації щодо лікування легкої форми захворювання на COVID-19, яка лікується в домашніх умовах під наглядом сімейного лікаря); екстрену медичну допомогу у разі критичного стану (коли спостерігаються утруднене дихання, дихальна недостатність, підвищення температури вище 38° С, що погано піддається корекції, раптове погіршення стану); стаціонарну медичну допомогу (в безоплатний пакет послуг лікування пацієнтів із COVID-19 включено: тестування на COVID-19; лабораторне та інструментальне дослідження; медичну допомогу відповідно до галузевих стандартів; кисневу підтримку, інтенсивну терапію за необхідності; медикаментозну терапію та знеболення за потреби тощо) [6].

Таким чином, підсумовуючи аналіз особливостей адміністративно-правового статусу НСЗУ, можемо зробити наступні висновки. НСЗУ є центральним органом виконавчої влади, який оперує коштами державного бюджету через систему медичних гарантій; діяльність НСЗУ координується Кабінетом Міністрів України через Міністра охорони здоров'я; головною функцією даного центрального органу виконавчої влади є стратегічні закупівлі медичних послуг та ліків, укладення контрактів з медичними закладами, контроль за виконанням укладених договорів з надавачами медичних послуг для населення.

Загалом, доцільність створення такого органу, як НСЗУ не викликає сумнівів не тільки з огляду на вказівку на його формування в чинному законодавстві, а й з міркувань ефективного розподілу державних коштів та реалізації відповідних програм медичних гарантій, що знайдуть вираження в отриманні населенням належних, а головне доступних медичних послуг. Програма медичних гарантій загалом сприяє утвердженню таких основоположних принципів, як «гроші йдуть за пацієнтом», «пацієнт понад усе».

Зокрема, якщо говорити про нову систему, де пацієнт сам може обирати свого лікаря, то саме така система суттєво впливає на якість надання медичних послуг, а також сприяє налагодженню «терапевтичної співпраці», що є однією з функцій системи охорони здоров'я.

Література:

1. Про утворення Національної служби здоров'я України : Постанова Кабінету Міністрів України від 27.12.2017 р. № 1101. *Верховна Рада України. Законодавство України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1101-2017-%D0%BF#Text (дата звернення: 30.01.2021).
2. Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення : Закон України від 19.10.2017 р. № 2168-VIII. *Верховна Рада України. Законодавство України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2168-19#Text (дата звернення: 30.01.2021).
3. Звіт Національної служби здоров'я України за 2018 рік. *Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України.* URL: https://nszu.gov.ua/storage/files/zvit-2018.pdf?1611941025
4. Національна служба здоров'я України. *Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України*. URL: https://nszu.gov.ua/ (дата звернення: 28.01.2021).
5. Про погодження утворення міжрегіональних територіальних органів Національної служби здоров'я : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.01.2019 р. № 18-р. *Верховна Рада України. Законодавство України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/18-2019-%D1%80#Text (дата звернення: 30.01.2021).
6. Виплати від Національної служби здоров'я. *Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України.* URL: https://www.kmu.gov.ua/news/viplati-vid-nacionalnoyi-sluzhbi-zdorovya-majzhe-45-tis-grn-u-serednomu-na-odnogo-gospitalizovanogo-paciyenta-z-covid-19 (дата звернення: 31.01.2021).

Когут Ольга Володимирівна,
доцент кафедри права Хмельницького національного університету, кандидат юридичних наук, доцент

ДО ПИТАННЯ ПРО ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА КЕРУВАННЯ ТРАНСПОРТНИМ ЗАСОБОМ У СТАНІ СП'ЯНІННЯ

Україна прагне стати демократичною, правовою державою європейського зразка, що вимагає певних змін правової системи в цілому і, відповідно, адміністративного та кримінального права як її складової. Серед основних сфер реформування адміністративного права особливої уваги заслуговує адміністративно-деліктна сфера, адже її головний законодавчий акт – Кодекс України про адміністративні правопорушення [1] (далі – КУпАП) – було сформовано ще на базі Основ законодавства Союзу РСР і союзних республік про адміністративні правопорушення від 23 жовтня 1980 року. Доцільніше було б вже прийняти новий кодекс, але законодавець поки що йде шляхом «латання» старого КУпАП. Так, лише в 2020 році до КУпАП було внесено зміни та доповнення 26 (!) разів. Метою нашого дослідження є проблемні питання адміністративної відповідальності за керування транспортним засобом у стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції (далі – керування транспортним засобом у стані сп'яніння).

Як свідчить судова статистика, керування транспортним засобом у стані сп'яніння є одним із досить поширених порушень правил дорожнього руху. Так, аналіз зведеного за 2019 рік звіту судів першої інстанції щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення показав, що всього було розглянуто 657 185 справ про адміністративні правопорушення, з них за ст.130 КУпАП – 109 678 справ [2] (що складає майже 17% від всіх розглянутих справ). Враховуючи небезпечність цього правопорушення, законодавець прагне вдосконалити існуючу систему відповідальності. Так, 22 листопада 2018 року було прийнято Закон України № 2617-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення досудового розслідування окремих категорій кримінальних правопорушень» [3] (далі – Закон № 2617-VIII), яким з 1 січня 2020 року мав бути запроваджений інститут кримінальних проступків, і таким кримінальним проступком мало стати, зокрема, і керування транспортними засобами в стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції. Цим законом, дії, які раніше підпадали під ознаки адміністративного правопорушення, були криміналізовані шляхом доповнення Кримінального кодексу України (далі – КК України)

статтею 2861. Правда, 3 грудня 2019 року введення в дію цих змін було відтерміновано до 1 липня 2020 року з причини неготовності законодавчої бази та органів кримінальної юстиції до їх запровадження [4]. Але після 1 липня 2020 року однозначності щодо віднесення керування транспортним засобом у стані алкогольного сп'яніння до кримінального проступку немає. Причина полягає у тому, що 17 червня 2020 року було прийнято Закон України № 720-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв`язку з прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення досудового розслідування окремих категорій кримінальних правопорушень»» [5] (далі – Закон № 720-IX), яким було виключено з Закону № 2617-VIII вищезазначені зміни до КУпАП та КК України (пункт 117 розділу 1).

Логічно виникає питання – за яким кодексом (КУпАП чи КК України) повинні сьогодні відповідати водії транспортних засобів за керування в стані сп'яніння? Судова практика неоднозначна. Так, судді за дії, які підпадають під ознаки ст. 130 КУпАП, вчинені після 3 липня 2020 р., в одних випадках, закривають адміністративне провадження з підстав, передбачених п.1 або п. 6 ст. 247 КУпАП, в інших – притягують осіб до адміністративної відповідальності за ст. 130 КУпАП [6], керуючись нормами Закону № 720-IX. Немає однозначної відповіді і серед науковців та практиків. Така плутанина у законодавстві викликана, на нашу думку, поспішністю у прийнятті законодавчих змін, недотриманням юридико-технічних правил при їх прийнятті, відсутністю окремого закону, який би врегульовував порядок нормотворчої діяльності (хоча відповідні законопроекти існують давно, 20 травня 2011 року один з них було навіть прийнято в першому читанні, а 5 листопада 2020 року на сайті Мінюсту з'явилось повідомлення про проведення електронних консультацій з громадськістю щодо проекту Закону про нормативно-правові акти [7]). А за відсутності єдиного законодавчого порядку розроблення, прийняття та набрання чинності нормативно-правовими актами, висловимо власну думку щодо досліджуваного питання.

Згідно розділу II Закону № 720-IX, він набирає чинності з дня набрання чинності Законом № 2617-VIII. Але опубліковано було Закон № 720-IX лише 3 липня 2020 року, тобто вже після набрання чинності Законом № 2617-VIII. Відповідно до конституційних положень, закон не може набути чинності раніше дня його опублікування. Також зазначимо, що 19 травня 2020 року було прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення процедури внесення змін» [8], яким було доповнено ст. 2 КУпАП та ст.3 КК України відповідними положеннями про те, що зміни до законодавства України про адміністративні правопорушення та про кримінальну відповідальність можуть вноситися виключно законами про внесення змін саме до цих Кодексів. Звернення до офіційного сайту

Верховної Ради України показує, що зміни до цих кодексів не внесено, і статті 130 КУпАП та 2861 КК України викладені в редакції Закону № 2617-VIII.

Тому, на нашу думку, керування транспортними засобами в стані сп'яніння поки що залишається кримінальним проступком. Хоча можуть відбутися і зворотні зміни, адже 13 липня 2020 року Верховна Рада ухвалила у першому читанні законопроект № 2695 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності за окремі правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху» [9]. Запропоновані цим законопроектом зміни стосуються і ст.130 КУпАП, зміст якої пропонують викласти приблизно у тій же редакції, що існувала до 1 липня 2020 року, правда з посиленням адміністративних стягнень.

Підсумовуючи вищевикладене, вважаємо, що необхідно врегулювати описану проблему шляхом внесення змін до відповідних положень КУпАП та КК України, а до законодавчого вирішення цього питання Верховному Суду доцільно узагальнити неоднозначну судову практику та сформулювати правову позицію у питаннях відповідальності за керування у стані сп'яніння. Також доцільним вважаємо і прийняття окремого закону, який би врегулював нормотворчу діяльність та закріпив умови вирішення юридичних колізій, наявних у правовій системі.

Література:

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року. № 8073-X. *Верховна Рада. Законодавство України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text
2. Звіт судів першої інстанції щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення (зведений за 2019 рік). *Судова влада України.* URL: https://court.gov.ua/inshe/sudova_statystyka/rik_2019
3. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення досудового розслідування окремих категорій кримінальних правопорушень: Закон України від 22 листопада 2018 року. *Верховна Рада. Законодавство України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2617-19#Text
4. Про внесення зміни до розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення досудового розслідування окремих категорій кримінальних правопорушень»: Закон України від 3 грудня 2019 року № 321-IX. *Верховна Рада. Законодавство України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/321-20#n2
5. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв`язку з прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення досудового розслідування окремих категорій

кримінальних правопорушень»: Закон України від 17 червня 2020 року № 720-IX. *Верховна Рада. Законодавство України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/720-20#Text
6. Сергій Бережний. Актуальні питання застосування положень статті 130 КУпАП щодо керування транспортними засобами особами, які перебувають у стані сп'яніння. URL: https://court.gov.ua/press/point/1026250/
7. Про нормативно-правові акти: проект закону № 7409 від 1 грудня 2010 року. *Верховна Рада. Законотворчість.* URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=39123
8. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення процедури внесення змін: Закон України від 19 травня 2020. *Верховна Рада. Законодавство України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/619-20#Text
9. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності за окремі правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху: проект закону №2695 від 27 грудня 2019 року. *Верховна Рада. Законотворчість.* URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67814

Кожушко Олена Олегівна,

доцент кафедри правових та інформаційних технологій Хмельницького інституту соціальних технологій Університету «Україна», кандидат юридичних наук

АДМІНІСТРАТИВНА ПРОЦЕДУРА: РОЗВИТОК, СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Поняття адміністративної процедури для вітчизняного законодавства є відносно новим. Аналізуючи адміністративне законодавство України, можна з впевненістю стверджувати, що саме процедурна частина є найменш розвиненою у ньому.

У правовій науці зустрічається використання певного розмаїття визначень «адміністративна процедура» із певним уточненням деяких ознак. Так, наприклад, В. П. Тимощук робить уточнення, що це порядок діяльності уповноважених адміністративних органів, спрямований на прийняття адміністративних актів або укладення адміністративних договорів, А. М. Школик зазначає, що це порядок, закріплений нормами адміністративного права, вчинення дій органами публічної адміністрації.

Узагальнюючи наявні визначення, можна констатувати, що ознаками

адміністративних процедур є: регламентація нормами адміністративного права, публічний (офіційний) характер, індивідуальний характер (спрямована діяльність на вирішення індивідуальних адміністративних справ стосовно фізичних та юридичних осіб) [1, с. 221].

Одне із ключових місць у комплексному розумінні суті адміністративної процедури посідають принципи, за якими вона здійснюється - верховенства права, рівності перед законом, обґрунтованості та визначеності, неупередженості адміністративного органу, а також варто враховувати гуманістичну (особистісну) спрямованість, направленість на забезпечення реалізації та захисту прав і законних інтересів осіб, в тому числі і у відносинах із публічною адміністрацією тощо.

Про необхідність прийняття єдиного нормативно-правового акту, який би детально регламентував процедуру управлінської діяльності державних органів та захисту прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у відносинах із державою говориться вже давно. Робота така велась вже досить тривалий час, і продовжується наразі. Нормотворчій практиці відомий Проект Адміністративно-процедурного кодексу України від 18.07.2008 р., який був відкликаний 11.03.2010 р. На офіційному веб-порталі Верховної Ради України можна зустріти інший Проект Адміністративно-процедурного кодексу України від 03.12.2012 р. Цей проект також був направлений на врегулювання відносин державних органів, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб з фізичними і юридичними особами щодо прийняття адміністративного акта та його виконання. В пояснювальній записці до проекту розробниками зазначено, що в адміністративному законодавстві України саме процедурна частина є найменш розвиненою, тому прийняття Адміністративно-процедурного кодексу України дозволить вперше на законодавчому рівні врегулювати всю сукупність багатоманітних відносин між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування і фізичними та юридичними особами, дозволить зробити діяльність органів влади впорядкованою, а становище приватних осіб – захищеним. Проте 02.12.2012 р. і цей Проект було відкликано. Тобто, очікуваного прийняття єдиного кодифікованого нормативно-правового акту, який би врегулював особливості здійснення адміністративних процедур, не відбулося.

В травні 2020 р. Кабінет Міністрів України схвалив проект Закону України «Про адміністративну процедуру», розроблений Міністерством юстиції. Законопроект має стати рамковим нормативно-правовим актом, що запровадить якісно новий рівень законодавчої регламентації процедур управлінської діяльності державних органів та захисту прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у відносинах із державою.

Проектом Закону запропоновано визначити суб’єктний склад адміністративного провадження, правовий статус адміністративного органу, склад

та правовий статус учасників адміністративного провадження та осіб, які сприяють розгляду адміністративної справи.

Однією з новацій є врегулювання питання реалізації механізму публічного правонаступництва внаслідок припинення первісного адміністративного органу або внаслідок повного чи часткового припинення його адміністративної компетенції.

Крім того, законопроект регламентує порядок подання та реєстрації заяви, форми заяви та вимог до її змісту, обов'язки адміністративного органу, порядок залучення до участі в адміністративному провадженні адресата та заінтересованих осіб тощо. У проекті Закону визначаються питання щодо прийняття рішення у справі, форми адміністративного акта, змісту адміністративного акта, набрання чинності адміністративним актом, порядку доведення до відома адміністративного акта, умови нікчемності адміністративного акта, визначається порядок відкликання або визнання акта недійсним, встановлюється можливість перегляду адміністративного акта за нововиявленими обставинами тощо. В окремий розділ виділено адміністративне оскарження. Суб'єктом розгляду скарги, відповідно до законопроєкту, є адміністративний орган вищого рівня, а також може бути комісія, утворена адміністративним органом для розгляду скарг. Також встановлюються порядок виконання адміністративного акта, порядок обчислення строків в адміністративному провадженні та строки вирішення (перегляду) справи.

Отже, можна зазначити, що цей законопроект – це єдині чіткі та зрозумілі правила дій при прийнятті рішення органу влади про права та обов'язки фізичних та юридичних осіб [2].

Підсумовуючи, слід зазначити, що прийняття єдиного адміністративно-процедурного нормативно-правового акту може стати прогресивним кроком з оновлення адміністративно-процедурного законодавства України, цілеспрямованим на впровадження нової ідеології функціонування органів влади як діяльності щодо забезпечення реалізації прав, свобод та законних інтересів приватних осіб.

Література:

1. Коломоєць Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник Київ : Юрінком Інтер, 2011. 576 с.
2. Мін'юст: Законопроект «Про адміністративну процедуру» врегульовує відносини держави з фізичними та юридичними особами. URL: https://minjust.gov.ua/news/ministry/denis-malyuska-zakonoproekt-pro-administrativnu-protseduru-vregulovue-vidnosini-derjavi-z-fizichnimi-ta-yuridichnimi-osobami (дата звернення 08.02.2021 р.).

Колякіна Віолетта Олександрівна,

студентка 4 курсу
Навчально-наукового інституту права, психології та інноваційної освіти
Національного університету «Львівська політехніка»

БАНКІВСЬКА ТАЄМНИЦЯ ЯК ОСОБЛИВИЙ ВИД ІНФОРМАЦІЇ В ДІЯЛЬНОСТІ ФІНАНСОВОЇ УСТАНОВИ

Банківська діяльність є фундаментальною для держави. У всіх державах банківська система відіграє провідну роль, тому її порівнюють з «кровоносною системою» економіки держави. В умовах сьогодення важко уявити життя без банківських операцій, які нас супроводжують щодня: відкриття рахунків, здійснення переказів коштів, оплата банківською карткою тощо.

Перш за все, розкриємо поняття інформації. Отже, відповідно до вітчизняного чинного законодавства, інформація – це будь-які відомості або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді [1]. Також у законодавстві визначено правомірність одержання, використання, поширення, зберігання та захисту інформації першочерговим принципом інформаційних правовідносин.

Усій без винятку інформації характерні такі властивості: предметна невідчужуваність від її володільця; можливість існування та перетворення на самостійний об’єкт відносин; розповсюдження в необмеженій кількості екземплярів без зміни її змісту, тобто цитування; можливість її поширення лише за допомогою матеріального носія; існування у вигляді документа на паперовому або електронному носієві.

Своєю чергою, банківська таємниця – це інформація щодо діяльності та фінансового стану клієнта, яка стала відомою банку у процесі обслуговування клієнта та взаємовідносин з ним чи третім особам при наданні послуг банк [2]. Відповідно банківською таємницею є відомості про рахунки клієнтів, а також кореспондентські рахунки у Національному Банку України; певні операції, які проводились на користь чи за дорученням клієнта, здійснені ним угоди; фінансово-економічний стан клієнта; система охорони банку і клієнтів; інформація про організаційно-правову структуру юридичної особи, яка є клієнтом банку, її керівників, а також напрями її діяльності; відомості, які стосуються комерційної діяльності клієнтів або комерційної таємниці, будь-якого проекту, винаходів, зразків продукції; інша комерційна інформація; інформація щодо звітності по окремому банку, за винятком тієї, що підлягає опублікуванню; коди, які використовуються банками для захисту інформації; інформація про фізичну особу, яка має намір укласти договір про споживчий кредит, отримана під час оцінки її кредитоспроможності.

А. І. Сирота вважає, що категорія «банківська таємниця» є комплексним правовим явищем, основу якого становлять три елементи: по-перше, це інформація щодо клієнта, яка стала відомою банку у процесі його обслуговування; по-друге, це інформація певного змісту, який визначається законом; по-третє, це один з видів правового режиму інформації з обмеженим доступом [3, с. 13].

Щодо розкриття банківської таємниці, то це явище може відбуватись у двох правових формах. По-перше, це адміністративна форма, яка реалізується на вимогу компетентних осіб, які зазначені у законі, самим банком і без попереднього звернення до суду. По-друге, судова форма, яка надається самим банком, але вже на вимогу суду або за його рішенням. Також на вимогу суду банківська таємниця розкривається у двох випадках: 1) суддею одноособово з дотриманням режиму секретності; 2) судом при розгляді справи у господарському, адміністративному, кримінальному та цивільному судочинстві. Це має місце коли суд вирішує питання про забезпечення доказів, витребування доказів. Відповідно судом постановляються процесуальні ухвали для розкриття банківської таємниці.

Водночас виникає проблемне питання щодо територіальної підсудності: чи можуть заяви про розкриття банком інформації, яка містить банківську таємницю, надходити до суду не тільки за місцезнаходженням банку, але і за місцезнаходженням його філії або відділень, які обслуговують юридичну особу, щодо якої вимагається розкриття такої інформації? Судова практика показує, що районні суди розглядають заяви про розкриття банківської таємниці як за місцезнаходженням банку, так і за місцезнаходженням їх філій. Відповідно заяви про розкриття банком інформації, яка містить банківську таємницю, можуть надходити до суду не тільки за місцезнаходженням банку, а й за місцезнаходженням його філій, якщо він обслуговує юридичну чи фізичну особу щодо якої вимагається розкриття такої інформації.

Також право на розкриття інформації, яка містить банківську таємницю мають органи прокуратури України, Служба безпеки України, Державне бюро розслідувань, Національна поліція України, Національне антикорупційне бюро України, Антимонопольний комітет України, однак за умови, що вони надішлють письмову вимогу. Крім них, право на отримання такої інформації мають: центральні органи виконавчої влади, що реалізують державну політику у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів; органи державної виконавчої служби; Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку; Національне агентство з питань запобігання корупції; Національному агентству України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, – у випадках встановлених законом.

Цікавий приклад щодо охорони інформації, яка є банківською таємницею, наводить Д. С. Савченко. Вона зазначає, що у законодавстві Швейцарії максимально жорстка валютна сфера, в результаті чого Швейцарія стала єдиною країною у світі, яка спроможна виявити нелегальні активи і репатріювати їх. Сьогодні про застосування таких методів впливу, як арешт рахунка або інформування правоохоронних органів з ініціативи швейцарських банків, поки що не відомо. Проте банк, який береже свою репутацію, просто припинить співпрацю з ненадійним клієнтом і запропонує йому забрати свої гроші, тоді як банкір, який розкриє відомості про клієнта без його згоди, – потрапить до в'язниці. Швейцарський закон чітко розмежовує поняття «ухилення від сплати податків» (неповідомлення відомостей про доходи або майно у податковій декларації) та «податкове шахрайство» (фальсифікація документів). Отже, швейцарським законодавством регламентовано надійну та єдину в світі найсуворішу систему охорони таємниці банківських вкладів та захисту банківської таємниці. У Сполучених Штатах Америки, навпаки, закон про таємницю вкладів полегшує контролюючим органам доступ до банківської інформації. Так, за цим законом фінансові установи мають право надавати дані на запити правоохоронних та податкових органів, а інформація про транзакції, які здалися спеціалістам банку підозрілими, має передаватися у центральний електронний архів Financial Crimes Enforcement Network, до якого мають доступ ФБР, ЦРУ, Агентство по боротьбі з наркотиками, митне та податкове відомства [4, с. 387].

Узагальнюючи, зазначимо, що банківська таємниця – це відтворена на паперовому або електронному носієві інформація, яка має законодавчо обмежений доступ, зберігає про своїх клієнтів будь-які відомості, отримані фінансовою установою у процесі безпосереднього здійснення нею своєї діяльності, таємницю яких фінансова установа зобов'язана забезпечувати з метою захисту інтересів клієнтів відповідно до чинного законодавства. Водночас видається, що національне законодавство, яким регламентовано норми щодо банківської таємниці в діяльності фінансової установи, сьогодні має вагоме значення для розвитку цього правового інституту.

Література:

1. Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 р. № 2657-XII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12#Text.
2. Про банки і банківську діяльність: Закон України від 07.12.2000 р. № 2121-III. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2121-14#Text.
3. Сирота А. І. Банківська таємниця як правова категорія. *Фінансове право*. 2013. № 1. (23). С. 11–13.
4. Савченко Д. С. Світові тенденції до захисту банківської таємниці в контексті формування інформаційного суспільства. *Молодий вчений.* 2017. Вип. 8 (48). С. 384–389.

Комзюк Володимир Трохимович,

професор кафедри державно-правових дисциплін
Черкаського національного університету імені Богдана Хмельницького,
доктор юридичних наук, доцент

Комзюк Анатолій Володимирович,

студент 3 курсу навчально-наукового інституту економіки і права
Черкаського національного університету імені Богдана Хмельницького

ЩОДО ПІДСТАВ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

Питання підстав адміністративної відповідальності має надзвичайно важливе значення як для теорії адміністративного права, так і для практичної реалізації цього виду юридичної відповідальності як основного охоронного інституту не тільки адміністративного права, а й всієї правової системи України. Дослідженню даної проблематики в тій чи іншій мірі присвятили свої праці багато науковців, зокрема, В.Б Авер'янов, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, В.М. Бевзенко, С.В. Ващенко, В.М. Гаращук, Є.В. Додін, Т.О. Л.І. Калєніченко, Коломоєць, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, О.М. Музичук, В.Я. Настюк, В.Г. Поліщук, Д.В. Приймаченко, В.К. Шкарупа та інші, але питання підстав адміністративної відповідальності залишається актуальним і надалі, оскільки немає єдності думок вчених щодо виду і сутності даних підстав.

Як вказують науковці, з точки зору етимології термін «підстава» означає причину, достатній привід, які виправдовують що-небудь [1, с. 25]. Як зазначає Л. Калєніченко, «в юридичній науковій літературі підстави юридичної відповідальності традиційно визначають як сукупність обставин (умов), за наявності яких юридична відповідальність стає можливою. Саме від чіткості та конкретики визначення підстав юридичної відповідальності на законодавчому рівні певною мірою залежать ефективність і результативність юридичної відповідальності як гарантії реалізації права, забезпечення режиму законності та правопорядку в державі й суспільстві» [2, с. 20]. Отже, поняття підстав адміністративної відповідальності можна визначити як причину, достатній привід для застосування її заходів, сукупність умов, за наявності яких стає можливою адміністративна відповідальність. Щоб визначити підстави адміністративної відповідальності, необхідно проаналізувати праці різних вчених з цього питання і на їх основі вже формувати власну думку. Як було сказано, в юридичній науковій і навчальній загальнотеоретичній літературі немає єдності авторів в поглядах стосовно необхідних підстав юридичної відповідальності. Різноманіття існуючих точок зору можна розділити на вузький та широкий підходи. Обидва ці підходи є близькими за

сутністю та змістом. Прихильники вузького підходу зміст фактичної підстави юридичної відповідальності пов'язують із тріадою її складових (фактичною, юридичною, процесуальною), а прихильники широкого підходу виокремлюють їх нарізно. Як вважає Л. Калєніченко, спираючись на те, що, з одного боку, юридична та процесуальна підстави є складовими фактичної підстави юридичної відповідальності у вузькому підході до їх розуміння, а з іншого – юридична (нормативно-правова, нормативна, правова) і процесуальна підстави є окремими самостійними підставами юридичної відповідальності за широкого підходу, то слід окремо охарактеризувати фактичну, юридичну (нормативно-правову, нормативну, правову) та процесуальну підстави юридичної відповідальності [2, с. 21].

В. Колпаков у підручнику «Адміністративне право України» зазначає, що «реальна юридична відповідальність настає за наявності трьох підстав – нормативної, складовою частиною якої є норма, що закріплює склад; фактичної (правопорушення); процесуальної (правозастосовчий, юрисдикційний акт» [3, с. 292].

На думку інших авторів, «про підстави адміністративної відповідальності прийнято говорити в двох аспектах. По-перше, в загальному нормативному плані, тобто про сукупність правових норм, відповідно до яких вона встановлюється і застосовується… По друге, про фактичні підстави адміністративної відповідальності говорять в кожному конкретному випадку її застосування. Тут підставою, як правило, є вчинення особою особливого виду правопорушення – адміністративного» [1, с. 25].

Автори підручника «Адміністративне право України» за загальною редакцією Т. Коломоєць вказують: «У теорії адміністративного права виділяються такі види підстав адміністративної відповідальності: фактичні (вчинення особою особливого виду правопорушення – адміністративного (тобто наявність ознак такого правопорушення); юридичні (наявність у діях особи юридичного складу правопорушення – суб'єкта, суб'єктивної сторони, об'єкта, об'єктивної сторони); процесуальні (наявність процесуальних норм, які забезпечують притягнення винної особи до адміністративної відповідальності)» [4, с. 181].

Такої ж думки дотримуються і автори підручника «Курс адміністративного права України» за загальною редакцією В. Коваленка, які крім того акцентують, що «можливість притягнення до адміністративної відповідальності виникає за наявності усіх трьох перелічених підстав, якщо хоча б одна з підстав є відсутньою, то притягнути до адміністративної відповідальності суб'єкта, який вчинив протиправне діяння, неможливо» [5, с. 312].

Але найбільш прийнятною і чіткою щодо підстав адміністративної відповідальності, на нашу думку, є позиція авторів навчально-методичного посібника «Митне право України», де вони, розглядаючи підстави

адміністративної відповідальності за порушення митних правил, підкреслюють, що «аналіз ознак адміністративної відповідальності за порушення митних правил дозволяє виділити три підстави, наявність яких може потягти за собою цей вид відповідальності: нормативна підстава, тобто наявність системи норм права, що встановлюють адміністративну відповідальність і регулюють її; фактична підстава, якою є протиправне, винне діяння особи, що порушує правові приписи у сфері митної діяльності, тобто порушення митних правил; процесуальна підстава – правозастосовний акт уповноваженого органу щодо накладення стягнення на конкретну особу за конкретне порушення митних правил. Для настання реальної відповідальності необхідно, щоб в наявності були всі три підстави і саме в такій послідовності» [6, с. 242].

Як бачимо, більшістю науковців виділяється три підстави адміністративної відповідальності – нормативна, фактична і процесуальна, при цьому зміст, сутність кожної з підстав науковцями розкривається не дуже чітко і досконало, тому вважаємо за необхідне надати власне тлумачення кожної з цих підстав. Нормативною підставою (від слова «норма») адміністративної відповідальності є норми адміністративного права (матеріальні і процесуальні), якими визначено і закріплено поняття та склади адміністративних правопорушень, встановлена адміністративна відповідальність за них, визначені система адміністративних стягнень і суб'єкти відповідальності, а також порядок притягнення до відповідальності і органи, уповноважені застосовувати заходи адміністративної відповідальності. Ці норми закріплені в Кодексі України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП), Митному кодексі та інших законах, які визначають склади адміністративних правопорушень і адміністративну відповідальність за них, вони і є нормативною підставою. Фактичною підставою є вчинення адміністративного правопорушення, тобто реального протиправного діяння, що містить склад адміністративного правопорушення. Очевидно, що якщо протиправне діяння не вчинено, то не може бути ніякої відповідальності. Законодавець у статті 9 КУпАП закріплює, що «адміністративним правопорушенням (проступком) визнається протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність» [7]. Нормативного визначення поняття складу адміністративного правопорушення не існує, а в теорії адміністративного права під ним розуміється сукупність встановлених законом об'єктивних і суб'єктивних ознак, за наявності яких відповідне протиправне діяння визначається як адміністративне правопорушення (об'єкт, об'єктивна сторона, суб'єкт і суб'єктивна сторона правопорушення). Процесуальною підставою адміністративної відповідальності є індивідуальний юрисдикційний правозастосовний акт (постанова, рішення) про притягнення особи до

адміністративної відповідальності, винесений уповноваженим органом або посадовою особою щодо конкретної особи у відповідній справі про адміністративне правопорушення. І ми згодні з науковцями, що адміністративна відповідальність може наступати лише за наявності всіх трьох цих підстав.

Таким чином, нами визначені підстави адміністративної відповідальності, розкрита їх сутність і констатовано, що адміністративна відповідальність може наступати лише за наявності всіх трьох підстав – нормативної, фактичної і процесуальної.

Література:

1. Ващенко С.В., Поліщук В.Г. Адміністративна відповідальність: навчальний посібник. Запоріжжя: Юридичний інститут МВС України, 2001. 142 с.
2. Л.І. Калєніченко. Загальнотеоретична характеристика підстав юридичної відповідальності. *Право і безпека*. 2016. № 4 (63). С. 20-24.
3. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник. Київ, 1999.736 с.
4. Адміністративне право України : підручник. Вид. 2, змін. і доп. За заг. ред. Т.О. Коломоєць. Київ, 2012. 528 с.
5. Курс адміністративного права України : підручник. В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух, В. Д. Сущенко та ін. За ред. В. В. Коваленка. Київ, 2012. 808 с.
6. Митне право України: навч. Посібник. За заг. ред. В.В.Ченцова. Київ, 2007. 328 с.
7. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Кодекс від 07.12.1984 р. № 8073-X / *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text (дата звернення – 15.02.2021).

Корнева Тетяна Володимирівна,

доцент кафедри конституційного права та галузевих дисциплін Навчально-наукового інституту права Національного університету водного господарства та природокористування, кандидат юридичних наук

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПРОФІЛАКТИКИ ПОРУШЕНЬ МИТНИХ ПРАВИЛ

Проблема профілактики порушень митних правил не випадково актуалізується в умовах сучасної економічної кризи. Головними завданнями, які найчастіше постають перед митними органами України в процесі розроблення системи попередження загроз митній безпеці, науковці називають

такі: запобігання зростанню обсягів контрафактних товарів; боротьба з контрабандою, митними правопорушеннями, відмиванням доходів, одержаних злочинним шляхом; здійснення контролю за переміщенням валютних та культурних цінностей під час перетину ними митного кордону держави; застосування тарифних та нетарифних заходів; контроль за правильністю визначення бази оподаткування та повнотою сплати митних та інших обов'язкових платежів; взаємодія з іншими правоохоронними та контролюючими органами з метою попередження порушень чинного законодавства, що можуть призвести до значної шкоди національним інтересам; боротьба з корупцією, яка тягне за собою зменшення обсягів тіньового сектору та чорного і сірого імпорту [1].

Інститутом економічних досліджень та політичних консультацій в рамках реалізації проекту Підтримка Громадської Ініціативи «За чесну та прозору митницю» за фінансової підтримки Європейського Союзу, МФ «Відродження» та Atlas Network в 2020 році було проведено дослідження серед 1045 підприємств-учасників зовнішньоекономічної діяльності щодо спрощення процедур торгівлі в Україні: контрабанда та «сірий імпорт», корупція на митниці. Основні результати викладені у короткому звіті.

За оцінками респондентів, в середньому частка «сірого імпорту» на ринку складає 24,2% у 2020 році. Для усунення «сірого імпорту» з ринку опитані найчастіше пропонують спростити та здешевити митні процедури. На другому місці серед запропонованих заходів – створення системи контролю за товарами від імпорту до продажу. Більш, ніж ¾ опитаних підтримують криміналізацію контрабанди товарів комерційного призначення, однак переважно пропонують ввести кримінальну відповідальність без позбавлення волі: цей варіант підтримують удвічі більше респондентів (53,2%), ніж кримінальну відповідальність з позбавленням волі (26,2%). Лише 15% респондентів виступають проти криміналізації контрабанди. Більше половини респондентів вважають за потрібне ввести кримінальну відповідальність за усі товари, ввезені з порушенням митних правил [2].

На нашу думку, саме профілактика митних правопорушень є важливим напрямом протидії економічним злочинам, в тому числі і контрабанді. Комплексне дослідження поняття й особливостей профілактики митних правопорушень у сфері зовнішньоекономічної діяльності держави є важливою передумовою пошуку шляхів удосконалення цілого адміністративно-правового механізму охорони прав і інтересів юридичних та фізичних осіб та розв'язання наявних у митній справі проблем. Профілактичні заходи сприяють не тільки виявленню правопорушень, а і встановленню й усуненню причин, що їм сприяють.

Аналіз законодавчих змін до Митного кодексу України від часу його прийняття свідчить про існування проблем його застосування в митній практиці.

Змінами, внесеними протягом 2013-2020 років сорока шістью законами, було неодноразово «вдосконалено» окремі положення Митного кодексу, через що складно дати однозначну відповідь бізнесу і громадянам на запитання про те, чи відповідає митне законодавство у такій динаміці спрощенню та гуманізації митних процедур. Крім того, чи свідчить плинність внесених змін про підвищення ефективності здійснення митного контролю в Україні та про наближення його до європейських стандартів і міжнародних принципів у сфері зовнішньоекономічної діяльності.

У 2019-2020 роках суди поступово почали відходити від виключно «фіскальної» позиції минулих років і в деяких поширених проблемних питаннях (зокрема щодо визначення митної вартості товарів) стали приймати рішення на користь платника податків, як це і передбачено законами. При розгляді справ судами також почав у повній мірі використовуватись принцип судочинства відповідно до якого тягар доведення правомірності рішення у суді про донарахування митних платежів покладається на митний орган, а не на платника податків. Ці та інші позитивні тенденції відображені в судових рішеннях. Загалом за чотири роки проведення опитування суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, 2020 рік став найуспішнішим для тих, хто скаржився на дії митниці. Оскарження дій митних органів був частково або повністю успішним для майже 88% підприємств, які мали такий досвід. Це найбільша частка за 4 хвилі опитування Інститутом економічних досліджень та політичних консультацій з 2016 року.

Попередження митних правопорушень є одним з головних завдань митних органів та їх посадових осіб, отже вони в своїй профілактичній діяльності повинні спиратися на знання причин та умов, що сприяють вчиненню порушень митних правил, основних тенденцій їх поширення, у повному обсязі здійсню¬вати організацію та проведення спеціальних заходів із запо¬бігання та протидії незаконному переміщенню товарів і тран¬спортних засобів комерційного призначення.

Протягом 1994-2020 років в митних органах України відбувалося застосування новітніх інформаційних технологій, вдосконалення вже існуючих побудованих автоматизованих систем та розвиток власних інформаційних ресурсів. В результаті створено центральну базу даних електронних копій вантажних митних декларацій, автоматизовано процеси контролю доставки вантажів та митного оформлення, тощо. Головною подією 2019 року стало запровадження Особистого кабінету на порталі «Єдине вікно для міжнародної торгівлі». Кабінет став потужним засобом електронного спілкування бізнесу та громадян з митницею. Різного роду довідкова інформація, інтегрований митний тариф, реєстри, подача митних декларацій на автомобілі громадян, кілька видів електронних заяв, одна з перших в світі електронна система верифікації сертифікатів походження товарів. Всеохоплююча

комп'ютеризація митної діяльності під час обробки всього масиву інформації є ключовим елементом попе-редження і виявлення митних правопорушень

Підсумовуючи викладені підходи до висвітлення проблеми профілактики порушень митних правил в Україні, варто наголосити, що автори переважно зосереджують увагу на попереджувальних заходах, що саме повне законодавче забезпечення, прозорість і простота процедур митного оформлення та контролю здатні запобігати порушенням митного законодавства, отож бути одними зі основних способів профілактики відповідних адміністративних проступків. Без чіткого розуміння специфіки та реального стану боротьби з митними правопорушеннями не можна розробити й необхідних засобів і важелів впливу, потрібних для забезпечення ефективного функціонування вітчизняної митниці.

Література:

1. Фень К.С. Ретроспективний огляд поняття «економічна безпека». Молодий вчений. 2016. № 2 (29). С. 98–102. URL: http://molodyvcheny.in.Ua/files/joumaE2016/2/24.pdf.
2. Звіт Інституту економічних досліджень та політичних консультацій. URL: http://tfdialogue.ier.com.ua/wordpress/wp-content/uploads/2020/12/IER_TradeSurvey_2020_Topic4_UKR_final-1.pdf

Корнута Людмила Михайлівна,

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

УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ПРОФЕСІЙНОГО РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ В УМОВАХ РЕАЛІЙ НОВОЇ МОДЕЛІ УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Активний розвиток сфери публічного управління а також постійне оновлення механізму правового регулювання дають постійний стимул для удосконалення системи професійного розвитку державних службовців. Загалом варто зазначити, що удосконалення та розвиток загальнонаціональної державної системи професійного розвитку, що включає підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації державних службовців має здійснюватися на конституційних засадах [1], а також концептуальних положеннях, що встановлюються адміністративною реформою, а також на засадах оновленого законодавства про державну службу [2]. Запровадження

адміністративної реформи, формування на сучасних засадах механізму держави та державного апарату, розвиток державної служби органічно пов'язані з професійною підготовкою кадрів [5].

Загальнодержавна політика, що направлена на підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації державних службовців має свої цілі, зміст та характерні риси єдиної системи, що має на мені постійний розвиток службовців та отримання ними тих новітніх знань, навичок та умінь котрі необхідні для якісного виконання покладених на них повноважень та виконання обов'язків. Окрім того загальнодержавна політика є єдиною системою освітньої діяльності з єдиними вимогами щодо формування змісту навчання, з мережею навчальних закладів, визначених у встановленому порядку, та зі своєю системою управління [3]. У той же час така політика має децентралізований характер та враховує як специфіку роботи органу в якому працюють службовці, територіальне розташування, реформаційні процеси, що відбуваються у сфері управління тощо. Децентралізований характер організації зводиться до того, що основним суб'єктом забезпечення професійного розвитку є безпосередній керівник, такий суб'єкт має забезпечувати, організовувати та контролювати процес профільної підготовки. У той же час, у змішаній формі зацікавленість в удосконаленні професійної компетентності мають як суб'єкт публічної влади, так і сам службовець. Результат також потрібен обом, зокрема, сам державний орган отримує висококваліфікованого працівника, а службовець, власне, нові навички, практики та знання.

Визначаючи основні напрямки та особливості удосконалення системи професійного розвитку державного службовця, вбачається за необхідне звернутися до міжнародної практики, у першу чергу до Європейської. Так, без перебільшення можна стверджувати, що в державах-членах ЄС найбільший вплив на організацію системи професійної підготовки державних службовців справляють завдання, що стоять перед державною службою а також системою, що включає професійний розвиток державних службовців у той чи інший період їх професійної діяльності. Оскільки завдання в сучасних умовах постійних трансформацій змінюються досить часто, то змінюються і системи професійної підготовки державних службовців. Серед найважливіших з них слід назвати: 1) необхідність відповідати сучасним викликам. Глобалізація, економіка знань, намагання утвердитися на світовій арені як світовому лідеру та конкуренція за вплив на різних континентах вимагають від урядів держав-членів та їх державних служб працювати швидко та ефективно, використовувати інноваційні методи та підходи в роботі; 2) намагання сприяти реформам і модернізації держави. Водночас якщо уряди держав-членів є ініціаторами суспільних, державно-управлінських, економічних та інших реформ, то державні служби є їх виконавцями. Державні службовці

мають отримати, відповідно, підтримку і відповідну професійну підготовку, щоб гідно відповідати викликам і виконувати покладені на них завдання; 3) спроби підвищити ефективність і зменшити витрати. Ці завдання стоять на порядку денному державних служб протягом останніх 20-30 років та позначаються на системі підготовки публічних службовців. Так, у Литві певний час у зв'язку із фінансовою кризою тимчасово діяла «каскадна» система підготовки: на курси, семінари запрошували одного представника від організації, який потім повинен був поширити знання серед інших; 4) пошук оптимальних шляхів адаптації до змін. Як старі, так і нові держави-члени відчувають на собі тиск реформ і змін (демократизація, дебюрократизація, децентралізація, новий публічний менеджмент, відповідальний уряд тощо. В умовах сучасних реалій, зокрема економічної, фінансової, демографічної кризи, а також кліматичні зміни, міжнародний тероризм тощо – створюють додаткове навантаження на державних службовців. Щоб допомогти їм легше і швидше адаптуватися до змін, більшість держав-членів вводить до програм навчання курс «управління змінами»; 5) бажання посилити мотивацію державних службовців. Якісне навчання, що сприяє професійному розвитку, є додатковим стимулом, що приваблює людей на державну службу. Крім того, через навчальні програми можна змінювати ставлення державних службовців до виконання своїх обов'язків, розвинути у них ініціативність та інноваційність; 6) необхідність підвищити довіру до владних інституцій. Таке завдання стоїть перед більшістю державних служб доволі тривалий час. Через тренінги, навчальні курси можна навчити державних службовців краще представляти державу у стосунках із громадянами, більш сумлінно відповідати на їхні запити, дотримуватися кодексу належної адміністративної поведінки (етичного кодексу державного службовця); 7) наміри змінити, сформувати нову корпоративну культуру. Сьогодні для багатьох держав-членів ЄС актуальним є завдання сформувати єдиний корпус державної служби із єдиною корпоративною культурою, розвинути у державних службовців відчуття належності до державної служби Франції, Великої Британії, Нідерландів замість ідентифікації себе із окремим міністерством чи відомством [4]. Також важливим є донесення до широкого загалу державних службовців нових, інколи змінених принципів і цінностей державної служби (наприклад: відповідність принципам європейського врядування, служіння, партнерство, лідерство); 8) потреба гідно представляти країну в ЄС, на міжнародній арені. Таке завдання є більш актуальним для нових держав-членів. У дослідженнях останніх років висловлювалося побоювання, що необхідність навчити публічних службовців співпраці з ЄС, особливо взяти на себе обов'язки головування, може витіснити на задній план решту завдань професійної підготовки і підвищення кваліфікації публічних службовців (наприклад, саме так експерти оцінювали ситуацію в Чехії, коли на

період підготовки до головування були згорнуті всі програми професійного навчання, крім тих, що стосувалися підготовки до головування). Визначені елементи та умови підтверджують високий рівень самої службової діяльності та високі вимоги до професійності службовців.

Також варто звернути увагу, що організація системи державної служби за посадовою чи кар'єрною моделлю великою мірою зумовлює форму системи професійної підготовки публічних службовців [6]. Кар'єрна система, що передбачає вступ на державну службу в молодому віці та перебування на ній протягом тривалого часу, приділяє більше уваги професійній підготовці публічних службовців, ніж посадова. Кар'єрна система направлена на паралельний розвиток службовця з проходженням служби. Такий розвиток має бути професійним та на постійній основі. Посадова система ж не передбачає контракту із службовцем на все життя, вони можуть приходити на державну службу для зайняття конкретної посади, а потім іти зі служби. За такої системи на відкриту вакансію відбирається особа із необхідною кваліфікацією та компетенціями. Тому у разі посадової системи організації державної служби можливо менше уваги приділяти професійному навчанню державних службовців, що, однак, при цьому не потрібно приділяти постійну увагу професійному розвитку працівників. Серед інших факторів, що «впливають на характер системи професійної підготовки державних службовців кожної окремої країни, можна назвати позицію від міжнародних організацій, діяльність яких направлена на удосконалення та розвиток публічного управління світового рівня. Зокрема це Європейська Комісія, яка розробляє програми сприяння саме для того, щоб стимулювати держав-членів, окремі професійні або суспільні групи до певних дій (наприклад формування інноваційної культури, навичок міжкультурного спілкування тощо)».

Таким чином, система підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації публічних службовців є складовою системи державної служби, яка, у свою чергу, є складовою системи підвищення рівня професійної компетентності. Відповідно її аналіз, а також визначення напрямів модернізації і реформування не повинні розглядатися окремо від перетворень і реформ у системах державної служби і системі публічного управління. Система професійного навчання публічних службовців постійно перебуває у стані змін, що зумовлено багатьма чинниками. Держави-члени ЄС демонструють значне розмаїття в організації систем підготовки і підвищення кваліфікації публічних службовців, жодна з яких не є досконалою, і, відповідно, будь-коли може вдосконалюватися та змінюватися [2]. У той же час, зважаючи на зазначене, можна стверджувати, що інститут публічної служби в контексті професійного навчання державних службовців в Україні потребує вагомого удосконалення. Професійний розвиток державного службовця – це один із ключових факторів побудови системи адміністративних послуг на

демократичних сервісних засадах, тому від рівня законодавчого закріплення правил її реалізації залежить в цілому якість здійснення державної служби.

Література:

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80 (дата звернення: 20.01.2021 р.)
2. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19 (дата звернення: 20.01.2021 р.)
3. Адміністративно-територіальний устрій країн Європейського Союзу. Організація професійного навчання публічних службовців у країнах Європейського Союзу. Підручник. URL: https://pidru4niki.com/91566/pravo/organizatsiya_profesiynogo_navchannya_publichnih_sluzhbovtsiv_krayinah_yevropeyskogo_soyuzu (дата звернення: 20.01.2021 р.)
4. Бородін Є., Калашник Н. Роль самоосвіти у підвищенні рівня професійного розвитку державних службовців : Європейський досвід. URL: http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2012/2012_02(13)/12beised.pdf (дата звернення: 20.01.2021 р.)
5. Підготовка державних службовців : система професійного навчання. URL: https://ru.osvita.ua/vnz/reports/gov_reg/18354/ (дата звернення: 20.01.2021 р.)
6. Сіліна Ю. Питання підготовки державних службовців в сучасних умовах. URL: http://intkonf.org/silina-yus-pitannya-aktualnosti-pidgotovki-derzhavnih-sluzhbovtsiv-v-suchasnih-umovah/ (дата звернення: 20.01.2021 р.)

Корпан Андріана Валеріївна,

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

Васьківська Катерина Володимирівна,

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

РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Функціонування органів місцевого самоврядування в умовах змін постійно піддається впливу різноманітних факторів, зумовлених зростанням конкуренції на ринку або нестабільністю політичної ситуації в країні. Це може призвести

як до позитивних, так і до негативних змін в управлінні. Забезпечення стабільності та мінімізація впливу різноманітних факторів є необхідною умовою існування кожної одиниці. Саме тому є потреба дослідження факторів, що впливають на управлінський процес, аналізу причин, що спричиняють появу негативних тенденцій та явищ у територіальному розвитку [1].

Завдання реформи: забезпечення доступності та якості публічних послуг; досягнення оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади; визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, здатної забезпечити доступність та якість адміністративних та соціальних послуг, що надаються цими органами; створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування власних (самоврядних) і делегованих повноважень.

Основним завданням для втілення належного місцевого самоврядування є сталий розвиток. Головна загроза йому – слабкі інституції, які проводять програми та заходи через непрозору систему прийняття рішень. Закритий процес прийняття рішень є основою для поганого управління (mismanagement) та корупції. Тому вважається, що в процесі реалізації належного врядування завдяки побудові прозорості, підзвітності та участі всіх зацікавлених сторін у процесі прийняття рішень досягаються істотні вигоди. На цьому шляху темпи розвитку ростуть, та ведуть до активної участі та партнерства з приватним сектором, сектором громадянського суспільства та з громадою. Все це, в свою чергу, веде до сталого розвитку.

Принциповим є запитання: чи здійснює територіальний колектив і його органи окрему, відмінну від державної влади функцію контролю, чи, навпаки, вони вмонтовані в державний механізм і виконують функції органів держави. Саме тут можна виділити:

– концепція вільної громади, в т.ч. «хазяйська». Її прихильники визнають місцеве самоврядування автономною формою публічної влади, джерело якої – природне право територіальної громади. Вона виникає раніше, ніж держава, отже первинна по відношенню до неї, тому місцеве самоврядування повинно гарантуватися державою.

– державницька концепція. Згідно до неї місцеве самоврядування вважається лише однією з форм територіального управління, способом здійснення децентралізації влади на місцевому рівні, джерело якої - державна влада, а останньої - народ.

– концепція муніципального дуалізму. Це спроба поєднати два попередні підходи. Прибічники цієї теорії вважають, що місцеве самоврядування одночасно як представляє інтереси громади, так і виконує певні функції, покладені на нього державою [2].

Із врахуванням відомих проблем місцевого самоврядування України спробуємо сформулювати їх із проекцією на Чернігівську область:

– невідповідність проголошених законодавством України повноважень місцевого самоврядування їхньому реальному обсягу (фактично, шляхом ухвалення нових нормативно-правових актів останніми роками спостерігалося їхнє скорочення; в результаті виконкоми громад, за оцінкою міських голів, перетворювалися на господарські відділи місцевих адміністрацій);

– значно менша стабільність місцевих державних адміністрацій порівняно з органами місцевого самоврядування за умов домінування перших над другими об`єктивно створює підґрунтя для потенційних конфліктів;

– територіальна організація органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій не співпадає з організацією мережі територіальних органів центральних органів виконавчої влади (міжрайонні управління, утворені так, як зручно, переважно, відповідним інституціям).

Вважаємо, серед пріоритетних напрямів щодо розв'язання проблеми доцільно виділити наступні:

– запровадження обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, здатної забезпечити доступність та якість адміністративних та соціальних послуг, що надаються цими органами;

– створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування власних (самоврядних) і делегованих повноважень;

– розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на місцях на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципом субсидіарності;

– розмежування повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади;

– встановлення механізмів державного контролю за законністю рішень органів місцевого самоврядування та якістю надання населенню адміністративних та соціальних послуг;

– максимального залучення населення до прийняття управлінських рішень, сприяння розвитку форм демократії участі на місцях [3].

Отже, реформа місцевого самоврядування в Україні має орієнтуватися на європейські підходи в цілому, враховувати максимально можливо широке коло напрацювань з цього питання міжнародних інституцій та бути сумісними як з європейським правом, так і українськими традиціями місцевого самоврядування.

Література:

1. Лозінська Любов, Васьківська Катерина, Галімук Юлія. Управління економічним потенціалом підприємства сільських територіальних громад в умовах змін. *EVROPSKÝ ČASOPIS EKONOMIKY A MANAGEMENTU*. Volume 6 Issue 4. 2020. P. 89-92. URL: https://mail.google.com/mail/u/0/?tab=rm&ogbl#sent/KtbxLvHPvXDDgXcvjgFpwbjsjQLWzwBLJV?projector=1&messagePartId=0.2
2. Надання пропозицій щодо Проекту "Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні" - Дніпровська міська рада. Дніпровська міська рада. URL: https://dniprorada.gov.ua/uk/page/nadannya-propozicij-schodo-proektu-koncepciya-reformuvannya-miscevogo-samovryaduvannya-ta-teritorialnoi-organizacii-vladi-v-ukraini.
3. Казіміров Д. Щодо реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Чернівецький регіональний центр перепідготовки та підвищення кваліфікації. URL: http://cppk.cv.ua/318.php.

Костецька Тетяна Анатоліївна,

старший науковий співробітник
Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України,
кандидат юридичних наук, доцент

ОКРЕМІ ПРОБЛЕМИ РЕФОРМУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ: ІНФОРМАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ ЧИННИК

Як намічено у стратегічних документах розвитку нашої держави на сучасному етапі, серед результатів впровадження процесів децентралізації та реформи системи державного управління має бути створення ефективної, прозорої, відкритої та гнучкої структури публічної адміністрації із застосуванням новітніх інформаційно-комунікативних технологій (е-урядування), яка здатна виробляти і реалізовувати цілісну державну політику, спрямовану на суспільний сталий розвиток і адекватне реагування на внутрішні та зовнішні виклики.

Нині, в умовах нового (другого) етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади серед головних завдань якого чітке розмежування повноважень та функцій контролю різних рівнів управління, розвиток форм місцевої прямої демократії [1], за обґрунтуванням фахівців, в Україні ще не достатньо динамічно впроваджуються новітні інформаційно-комунікативні технології, не сформована єдина системна

інформаційна стратегія органів державної влади, місцевого самоврядування.

В контексті потреби вироблення принципово нової стратегії входження українського суспільства в трансграничний простір, інтеграції у міжнародні телекомунікаційні мережі, освоєння міжнародних стандартів інформаційного обміну та захисту інформації, а ще складної ситуації, зумовленої збройною та інформаційною агресією з боку сусідньої держави, як ніколи, актуалізується теоретико-прикладна проблема розроблення нової парадигми державної інформаційної політики, її інституційного, правового забезпечення.

Зокрема, як підкреслюється, вирішення існуючих проблем ускладнюються внаслідок правового та інституційного характеру регіональної складової, а також неузгодженості реформ у різних сферах з реформуванням системи місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою держави [2, с.19].

В умовах децентралізації влади в Україні, які тісно взаємопов'язані із потребою здійсненням модернізації системи державного управління на національному, регіональному та місцевому рівнях, . заходи по створенню та підтримці повноцінного життєвого середовища для місцевого населення, наданню високоякісних та доступних публічних послуг, в тому числі інформаційних, задоволенню інтересів в багатьох сферах життєдіяльності на відповідній території – прерогатива місцевих органів публічної влади, посадових осіб місцевого самоврядування.

Не потрібно переконувати, що ефективне, реальне функціонування всієї системи місцевого самоврядування неможливе без забезпечення відкритості, прозорості та доступності місцевих органів публічної влади, посадових осіб, без налагодження дієвих інформаційно-комунікативних взаємозв'язків між цими органами, державними управлінськими органами та місцевими жителями (територіальною громадою), громадськістю.

Накопичений зарубіжний теоретичний та практичний досвід у здійсненні реформи публічного управління, який може стати корисним для нашої держави, і для якої, як наголошують фахівці, децентралізація влади має бути реальною й ефективною свідчить, що відповідні реформування практично неможливо здійснити без використання інформаційно-комунікаційних технологій (надалі – ІКТ), розвиток яких зумовлює суттєві зміни у принципах функціонування суспільних відносин.

Втім, слід також брати до уваги, що запровадження сучасних електронних технологій, які зумовлюють більшу прозорість, відкритість владних структур, дійсно створюють умови для розвитку демократичних процесів в суспільстві, державі, однак не гарантують повністю цього. На заваді можуть стати, зокрема, пасивне нагромадження несистематизованих відомостей, інформаційні послуги громадянам без взаємообміну, обговорення, неврахування громадської думки при прийнятті рішень органами публічної влади тощо.

Окреслена проблематика набуває якісно нового звучання у контексті пошуку дієвих шляхів суттєвих форм та методів, якісних механізмів у вирішенні існуючих завдань, що стоять перед місцевими органами публічної влади в сучасних умовах; прийняття зважених владно-управлінських рішень, впровадження контролю громадянського суспільства з метою підвищення відповідальності цих органів за результати прийнятих рішень тощо.

Втілення накреслених стратегічних. завдань актуалізує, разом з іншим, потребу формулювання науково-обгрунтованих пропозицій щодо їх реалізації, зумовлює комплексний предметний аналіз таких, зокрема, напрямів, як: 1) забезпечення відкритого характеру діяльності органів публічної влади, в тому числі, прозорості та доступності місцевих органів влади, із застосуванням новітніх інформаційно-комунікативних технологій, що потребує якісно нових підходів до розуміння стратегії національної інформаційної політики, впровадження її на місцях, контролю за здійсненням, правових механізмів регулювання відповідних процесів; 2) цілеспрямована модернізація в заданому алгоритмі діяльності як уповноважених центральних органів державної влади, так і представницьких органів місцевого самоврядування – суб'єктів інформаційної політики, суб'єктів владних повноважень; розвиток інформаційних взаємовідносин, покращення взаємообміну між радами, їх виконавчими органами, посадовими особами місцевого самоврядування, державними управлінськими органами та місцевими жителями (територіальною громадою), представниками громадськісті тощо.

Сьогодні на рівні держави поставлене завдання впровадження сучасних цифрових технологій у суспільний розвиток (цифровізацію), внаслідок чого зростає питома відносин, пов'язаних з використанням електронних комунікацій. Ключовим стрижнем відповідних процесів є доцільність створення відкритого інформаційного середовища на муніципальному рівні. Складовою цього явища є законодавчо передбачена відкритість органів місцевого самоврядування, необхідна для досягнення взаємодії між місцевим населенням, територіальною громадою та місцевою владою на принципах довіри, порозуміння і ділового партнерства, як для розвитку інститутів громадянського суспільств, так налагодження якісного реального місцевого самоврядування.

Водночас інформаційна політика на місцях в деяких випадках, якщо і здійснюється, то без чіткого розуміння її суті, стратегії, Потребує підвищення якості, модернізації інформаційно-комунікаційна діяльність місцевих органів влади на основі впровадження інформаційно-комунікаційних технологій, електронних комунікацій тощо.

На місцевому рівні здійснення інформаційної політики забезпечується досить розгалуженим вітчизняним (інформаційним) законодавством, що базується на конституційних положеннях щодо права кожного на інформацію, свободи думки, слова і переконань та інших, на визначених основних

напрямах державної інформаційної політики, принципах інформаційних відносин (відкритість, обов'язок суб'єктів владних повноважень інформувати громадськість та засоби масової інформації про свою діяльність і прийняті рішення та ін.).

Нагадаємо що за Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» (чинна редакція від 30.12.2020 р.) основними принципами місцевого самоврядування є гласність, підзвітність та відповідальність перед територіальними громадами органів місцевого самоврядування та посадових осіб (ст.4 Закона).

Інформаційно-комунікаційну складову містять також встановлене коло повноважень органів місцевого самоврядування: заснування аудіовізуальних (електронних) засобів масової інформації відповідної ради; організація недискримінаційного доступу операторів та провайдерів телекомунікацій, уповноважених ними осіб до інфраструктури об’єктів будівництва, транспорту, енергетики, кабельної каналізації електрозв’язку, будинкової розподільної мережі комунальної власності на договірній основі з підприємствами, на балансі яких перебуває ця інфраструктура; оприлюднення у мережі Інтернет геопросторових даних та метаданих, що створені за рахунок коштів місцевого бюджету, тощо.

Однак, слід сказати і про існуючі загальні недоліки положень вказаного Закона, який на сьогодні з багатьох підстав потребує оновлення, модернізації Мова йде про несистемність, фрагментарність, непослідовність регулювання відповідних інформаційно-комунікаційних відносин, встановлення засад інформаційної діяльності органів, посадових осіб місцевого самоврядування, про що неодноразово наголошували фахівці.

Загалом чинне законодавство не забезпечує системного комплексного врегулювання інформаційно-комунікаційних відносин в умовах реформування публічної влади і потребує оновлення, інтер грованості до міжнародно-правових стандартів.

Слід констатувати, що численні норми національного законодавства не реалізуються, в тому числі і через відсутність ефективних механізмів їх здійснення, недостатнє впровадження та застосування новітніх інформаційно-комунікативних технологій у діяльності місцевих органів та, як наголошують фахівці, небажання посадових осіб органів влади на місцевому рівні. використовувати сучасний арсенал інформаційного забезпечення серед.

Література:

1. Про затвердження плану заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019–2021 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 січня

2019 р. № 77-р URL: kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-planu-zahodiv-z-realizaciyi-novogo-etapu-reformuvannya-miscevogo-samovryaduvannya-ta-teritorialnoyi-organizaciyi-vladi-v-ukrayini-na-20192021-roki
2. Воротін В. Є. Інституційні зміни та окремі механізми публічного управління та адміністрування на регіональному рівні в Україні. *Законодавчі аспекти модернізації механізмів публічного управління та адміністрування в Україні*. Сер.: Законодавчі аспекти державного управління та місцевого самоврядування. Вип.3. Заг. ред. Копиленка О.Л., Воротіна В.Є. К. Інститут законодавства Верховної Ради України. Вид-во «Людмила». 2019. 237 с.

Косяк Наталія Вікторівна,

аспірант кафедри конституційного права та прав людини
Національної академії внутрішніх справ

ПРИЧИНИ НЕВИКОНАННЯ СУДОВИХ РІШЕНЬ ОРГАНАМИ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Базовою гарантією забезпечення прав людини, в тому числі і права на судовий захист, є неухильне виконання Україною взятих на себе зобов'язань за Європейської конвенції з прав людини (ЄКПЛ) і належне виконання рішень ЄСПЛ. Нажаль сьогодні Україна посідає одне із перших місць як по кількості звернень так і по кількості невиконаних рішень ЄСПЛ. Це свідчить про наявність ряду проблем пов'язаних із виконанням Україною своїх зобов'язань по рішеннями ЄСПЛ, що потребують належного аналізу та вирішення.

Невиконання судових рішень є також однією із основних причин порушень ЄКПЛ з боку України. Адже, системне невиконання рішень ЄСПЛ за минулі десятиріччя обернулось для країни значною соціально-економічною проблемою. Так, згідно з офіційною статистикою Мін'юсту, у 2019 році розмір стягнутої за цей період заборгованості склав лише 20,7 млрд. грн. В той же час, нестягнутою залишилась заборгованість на загальну суму 770 млрд. грн. Загальна сума боргу, невиплаченого за судовими рішеннями складає більше однієї четвертої річного ВВП України. Це також демонструє, що реальний рівень виконання в Україні на сьогоднішній день становить 2,6% [1].

Важливо наголосити, що своїм рішенням ЄСПЛ може зобов'язати державу-відповідача не тільки виплатити установлену ним справедливу сатисфакцію, але й вжити заходи спрямовані на недопущення в подальшому таких порушень прав людини. Залишаючи за державою право вибору заходів, необхідних для виконання рішень ЄСПЛ в свою чергу Рада Європи

залишає за собою право контролю за належним його виконанням. Так, на Комітет Міністрів покладається повноваження щодо здійснення постійного контролю за процесом виконання рішень Європейського суду. Так, у своєму рішенні по справі «Юрій Миколайович Іванов проти України" від 15.10.2009 р. ЄСПЛ наголошує на тому, що більше ніж половина рішень, винесених Судом у справах проти України, стосуються питання тривалого невиконання остаточних судових рішень, відповідальність за які несуть органи влади України [2]. ЄСПЛ відзначив, що рішення на користь заявника не виконувались більше п'яти років. При цьому причинами таких затримок були: а) недостатність бюджетних коштів; б) бездіяльність державних виконавців; в) прогалини в національному законодавстві, через які не існувало можливості виконати рішення суду у випадках недостатності бюджетних коштів. Також ЄСПЛ звернув увагу на те, що саме такі причини є підставами невиконання багатьох аналогічних справ проти України.

У своєму рішенні від 8 червня 2009 року Комітет міністрів Ради Європи акцентує увагу на тому, що виконання рішень ЄСПЛ у 300 справах проти України здебільшого стосуються невиконання або суттєвих затримок у виконанні остаточних судових рішень [3].

Розкриваючи зміст рішень ЄСПЛ та резолюції Комітету Міністрів Ради Європи необхідно відмітити, що за період невиконання відповідного рішення держава не вжила необхідних заходів, які б дали можливість його виконати. В подальшому було розроблено та 05.06.2012 року прийнято Закон України «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень» [4] який встановив гарантії держави щодо виконання судових рішень.

Комплексне вивчення стану виконання судових рішень в Україні дозволяє виокремити низку обставин, що стоять на заваді належному виконанню судових рішень органами державної влади, зокрема і Державною виконавчою службою. Зокрема, до таких чинників можна віднести:

відсутність коштів;

ухвалення незрозумілих судових рішень;

наявність мораторіїв, які перешкоджають примусовому виконанню рішень судів;

відсутність єдиної системи електронної взаємодії між реєстрами судових рішень та автоматизованою системою виконавчих проваджень;

недостатньо захищений статус державного виконавця;

проблеми організації належної діяльності Державної виконавчої служби на місця (порушення термінів проведення опису та арешту майна, своєчасності та повноти вчинення виконавчих дій тощо);

недосконала процедура реалізації майна боржників, яке було арештованого в процесі виконавчого провадження та ін.

Ці та інші причини не виконання або неналежного виконання судових

рішень вказують на необхідність вжиття комплексних заходів як законодавчого так і організаційного характеру. Зокрема, з метою належного виконання судових рішень доречним є забезпечення більшої відкритості процедури виконання судових рішень. Питання забезпечення більшої відкритості публічної реалізації конфіскованого і арештованого державними виконавцями майна також позитивно впливатиме на виконання судових рішень.

Удосконалення потребує також і система примусового виконання судових рішень. Адже непоодинокими є випадки, коли державні виконавці в рамках виконавчого провадження намагаються виконати рішення суду, однак стикаються з обвинуваченнями у свій адрес щодо надмірного тиску на боржника. З цього приводу необхідно погодитись з О. Соломко, який наголошує на тому, що «для виконання рішення суду держава не пускає в дію всі можливості свого апарату примусу та системи санкцій, а намагається створити умови, коли у боржника прокинеться свідомість і в нього з'явиться воля виконати рішення суду» [5].

Щодо питання примусового виконання судових рішень слушною є позиція Л. Швецової, яка під час Третього щорічного форуму «Виконання рішень національних судів в Україні» наголосила, що «потрібно, нарешті, розібратися з державними боргами, скасувати мораторії (запропонувавши дієві механізми погашення боргів), а також сформувати в суспільстві нульову толерантність до тих, хто не виконує судові рішення, незалежно від того, хто є такою особою – неплатник аліментів, посадовець, держава чи бізнес» [6].

З метою вирішення проблем виконання судових рішень доцільно, на наш погляд, доцільно посилити мотивацію до добровільного виконання судових рішень шляхом запровадження певних економічних чинників. Наприклад, збільшення розміру штрафу, або навпаки його зменшення за своєчасне виконання судового рішення.

Підсумовуючи вищевикладене, необхідно вказати на те, що невиконання судових рішень значною мірою обумовлено недостатньою кваліфікацією посадових осіб. Відповідно до чинного законодавства України питання належного виконання судових рішень покладається на досить широке коло суб'єктів (главу держави, парламент, уряд та інші органи виконавчої влади, суддів, державних та приватних виконавців тощо). Особлива відповідальність у цій сфері покладається на суддів, прокурорів, державних та приватних виконавців. Адже саме вони, відповідно до чинного законодавства України, безпосередньо вживають заходи щодо справедливої сатисфакції, відновлення попереднього юридичного статусу. Ефективність їх діяльності залежить від багатьох факторів: наявність необхідних нормативно-правових актів та їх взаємоузгодженість, наявність відповідних коштів на виплати за судовими рішеннями, своєчасність документального оформлення, належна кваліфікація посадових осіб.

Вагомим кроком у напрямі з боку держави стало прийняття Кабінетом Міністрів України розпорядження від 30 вересня 2020 року № 1218-р. яким було схвалено Національну стратегію розв'язання проблеми невиконання рішень судів, боржниками за якими є державний орган або державне підприємство, установа, організація, на період до 2022 року. У даній стратегії визначено не тільки її мету, але й стратегічні напрями Реалізації даної Стратегії. Однак, це тільки перший крок. Для її виконання та кардинального вирішення проблеми необхідні зусилля усіх – держави, її органів та посадових осіб, бізнесу, громадських організацій.

Література:

1. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про виконавче провадження» від 23.06.2020р. № 3726. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/GI02510A.html
2. РішенняЄвропейського суду з прав людини у справі «Юрій МиколайовичІванов проти України»:від 15 січня 2010 р. URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_479/conv
3. Рішення Комітету Міністрів Ради Європи щодо 300 справ, які стосуються невиконання або суттєвих затримок у виконанні органами державної влади або державними підприємствами остаточних судових рішень від 8 червня 2009 р. URL: http://www.minjust.gov.ua/0/38823
4. Про гарантії держави щодо виконання судових рішень: Закон України від 05.06.2012 № 4901-VI. *Відомості Верховної Ради України*.2013. № 17. Ст.158.
5. Соломко О. Невиконання судових рішень: системна проблема для бізнесу. URL: https://thepage.ua/ua/experts/nevikonannya-sudovih-rishen-sistemna-problema-dlya-biznesu
6. Швецова Л. Виступ на третьому щорічному форумі «Виконання рішень національних судів в Україні». URL: https://hcj.gov.ua/news/slid-sformuvaty-nulovu-tolerantnist-do-nevykonannya-sudovyh-rishen-larysa-shvecova

Косяченко Ксенія Едуардівна,

доцент кафедри цивільно-правових дисциплін
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ,
кандидат юридичних наук

ЗАКОННІСТЬ У ПУБЛІЧНІЙ ФІНАНСОВІЙ ДІЯЛЬНОСТІ

У сучасних умовах, пов'язаних із нестабільною фінансовою ситуацією в державі, забезпечення соціально-економічного розвитку держави та збалансування фінансування заходів, які на це спрямовані і потребують ретельного опрацювання.

З огляду на це посилюється роль публічних органів влади - носіїв податкових повноважень, які в відповідають суб'єктами як фінансового права, так і податкових правовідносин та безпосередньо беруть у процесі мобілізації коштів до бюджетів всіх рівнів. А тому, з огляду на це, потребує чіткого визначення та нормативного закріплення з урахуванням реалій сьогодення, а саме їх фінансово-правовий статус органів публічної влади.

Дотримання та зміцнення законності у публічній фінансовій діяльності залежить від рівня фінансової дисципліни в державі та наявності реальних (дійових) механізмів відповідальності суб'єктів такої діяльності у разі вчинення ними фінансових та інших правопорушень. Очевидно, що в цьому процесі не абияке значення має дійовість і реалізація такого загально-правового принципу, як законність.

Принцип законності – це основоположний, центральний принцип діяльності державного апарату [1, с. 12], отже, всіх суб'єктів публічної фінансової діяльності. Вважається, що в основу всієї діяльності з акумулювання, перерозподілу та використання грошових коштів у державі покладено норми права, основою яких є Конституція. Саме норми Конституції, які визначають основні принципи, правила та напрями фінансової діяльності, є основою всього фінансового законодавства [2, с. 95].

Публічна фінансова діяльність першочергово має відповідати загальноправовим принципам, зокрема верховенства права, законності, прозорості, а також галузевим принципам, які відображають специфіку саме фінансових відносин. Найперше варто зупинитись на принципі превалювання публічних інтересів над приватними. Тут концентрується необхідність врахування загальнодержавного та суспільного інтересу у всіх діях держави, які здійснюються у межах публічної фінансової діяльності. Тож, при спрямуванні коштів на фінансування визначених державою сфер (наприклад, видатків на фундаментальні та прикладні дослідження, видатків на забезпечення екологічної безпеки, здійснення соціальних видатків тощо), держава забезпечує

суспільні потреби виходячи із пріоритетності фінансування відповідних програм і заходів.

«Говорячи про законність, йдеться про дотримання правових норм у цілому. Це відрізняє законність від принципів-норм, оскільки вони формально виражені в законодавстві й можуть безпосередньо застосовуватися у вирішенні конкретних справ. При цьому принцип виступає як ідеальна форма законності – дотримуватися норм права повинні всі. Насправді, аж ніяк не всі правові норми і не всіма суб'єктами дотримуються й виконуються, є чимало порушень законності» [3, с. 59].

Тобто будь-яке фінансове правопорушення однозначно пов'язується з порушенням правової норми, отже, автоматично є порушенням принципу законності. Принцип законності виражається у тому, що вся публічна фінансова діяльність регламентується нормами фінансового права, дотримання яких забезпечується у разі необхідності примусовою силою держави.

Щодо дії та реалізації принципу законності у відносинах, пов'язаних із фінансово-контрольною публічною діяльністю, то, як зазначає професор Л. А. Савченко, «фінансовий контроль сприяє дотриманню принципу законності у сфері фінансової діяльності, оскільки, по-перше, для нього самого характерний даний принцип; по-друге, за його допомогою і викриваються різні порушення фінансової дисципліни. Тобто фінансовий контроль є важливим засобом забезпечення законності фінансової діяльності …» [4, с.55].

Отже, у фінансовому праві і фінансовому процесі вся публічна фінансова діяльність має відповідати принципу законності. Законність дій (коли діяльність суб'єктів фінансових правовідносин відповідає принципу законності) не слід плутати із підзаконністю.

Остання, у свою чергу, стосується, наприклад, нормативно-правових актів, положення яких мають відповідати фінансовим законам та/або нормативно-правовим актам органів виконавчої влади вищого рівня. Принцип законності як загально-правовий принцип у фінансовому праві має всеохоплююче застосування, поширюється на всю публічну фінансову діяльність, на дії всіх суб'єктів фінансового права.

Література:

1. Третьяков Ф.Ф. Сущность и принципы социалистической законності. Ленинград. 1971. 39 с.
2. Горбунова О.Н. Финансовое право и финансовый мониторинг в современной. Москва, ООО «Профобразование». 2003. 158 с.
3. Невзоров И. Л. Принцип законности в правоприменительной деятельности: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Харків. 2003. 196 с.
4. Савченко Л.А. Правові проблеми фінансового контролю в Україні: дис. … докт. юрид. наук: 12.00.07. Харків. 2002. 455 с.

Кохан Вероніка Павлівна,

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

ПРАВОВІ АСПЕКТИ ЗБИРАННЯ «ВЕЛИКИХ ДАНИХ»

Незважаючи на велику розповсюдженість технологій із збирання Big Data (з англійської – Великі дані) у цифровому суспільстві України, їх використання досі не отримало визначеності у вітчизняному правовому полі. Брак спеціалізованих законів з цього питання привів до того, що процес збирання Big Data підпадає під дію законодавства про інформацію, зокрема, Законів України «Про інформацію» [1], «Про доступ до публічної інформації» [2], «Про захист персональної інформації» [3]. На відміну від України, у США та Європейському Союзі технології збирання великих даних вже отримали відповідне упорядкування, і навіть склалася достатня судова практика у цій сфері.

Приміром, у 2009 році Facebook подав до суду на Power.com – сайт, який об'єднував різні соціальні мережі в один централізований ресурс, коли останній додав в до свого сервісу. Оскільки Power.com парсив (копіював) контент Facebook, замість того щоб дотримуватися встановлених стандартів гіганта, Facebook подав позов до суду на підставі порушення авторського права. Компанія Facebook звинуватила Power.com в копіюванні веб-сайту Facebook під час процесу вилучення інформації про користувачів. Facebook стверджувала, що цей процес є прямим і опосередкованим порушенням авторського права. Суд ухвалив рішення на користь Facebook, і з цього часу рішення щодо законності парсингу почали прийматися на користь авторів контенту сайтів. Навіть якщо парсер ігнорує контрафактний контент в процесі пошуку загальнодоступної інформації, його дії можуть характеризуватися як порушення авторського права, тому що технічно контрафактний контент все одно «копіюється» [4].

У 2013 Ассошіейтед Прес подала в суд на Meltwater за парсинг статей, частина з яких були захищені авторським правом, за незаконне привласнення новин. Meltwater – компанія-розробник програмного забезпечення, чий продукт Global Media Monitoring використовує парсинг для збору новин. Факти не є об'єктом захисту авторського права, але суд вирішив, що статті та авторський виклад фактів копіювати незаконно [4].

Заслуговує на увагу досвід правового регулювання використання великих даних у Європейському Союзі. З 25 травня 2018 року на території

Європейського Союзу діє Загальний регламент про захист даних [5] (далі – GDPR). На юридичному рівні держави-члени Європейського Союзу зобов'язані гармонізувати своє національне законодавство з регламентом GDPR шляхом прийняття, внесення змін та доповнень до свого національного законодавства.

Незважаючи на те, що великі дані GDPR не винесені у окрему категорію, однак у порівнянні з раніше чинною Директивою про захист даних 1995 року було значно розширено поняття «особисті дані». Відповідно до пункту 1 статті 4 GDPR, особисті дані – це будь-яка інформація, що стосується суб'єкта даних, тобто ідентифікованій або такій, що може бути ідентифікованій фізичній особі. Така інформація включає в себе, серед іншого, ім'я, дані про місцезнаходження, мережевий ідентифікатор або один або більше факторів, специфічних для фізичної, фізіологічної, генетичної, психічної, економічної, культурної чи соціальної ідентичності цієї особи [5]. Визначення широке і дає зрозуміти, що навіть IP-адреси можуть бути особистими даними.

Підхід Європейського Союзу є дуже послідовним: упорядкуванню підлягають як початковий збір даних, так і їх обробка, знеособлення, використання та знищення. GDPR розглядає великі дані як персональні дані в їх широкому розумінні. Це тягне за собою створення пільгового режиму для обробки персоніфікованих даних, посилений захист користувачів, а також застосування величезних штрафів до компаній за зловживання та інші порушення у сфері персональних даних.

У жовтні 2019 року австрійська поштова компанія Österreichische Post AG отримала штраф в розмірі 18 мільйонів євро за створення профілів близько трьох мільйонів чоловік, в яких містилася інформація про їх адреси, особисті уподобання і політичну приналежність. Надалі ці профілі були продані політичним партіям та іншим компаніям. У зазначеному випадку були порушені статті GDPR, пов'язані з отриманням правової основи для обробки даних [6].

У грудні 2019 року німецький федеральний комісар із захисту даних і свободи інформації оштрафував телекомунікаційну компанію 1 & 1 Telecom на 9,5 мільйони євро. Компанія не змогла реалізувати необхідні технічні та організаційні заходи для захисту персональних даних в своїх колл-центрах: було встановлено, що досить просто можна було отримати інформацію про клієнтів, вказавши їх прізвище, ім'я, по батькові та дату народження. За даними федерального комісара із захисту даних і свободи інформації, такого рівня автентифікації було недостатньо для належного захисту клієнтських даних [6].

Більша частина великих даних так чи інакше стосується персональних даних фізичних осіб – користувачів сайтів та конфіденційної інформації юридичних осіб – приватного та публічного бізнесу. Таким чином, найбільшою

проблемою у використанні технологій Big Data є проблема збереження конфіденційних та персональних даних та недопущення їх витоку при збиранні інформації за допомогою технологій Великих даних.

Для вирішення зазначеної проблеми вкрай необхідно розробити національне законодавство у сфері збирання та обробки великих даних. У спеціальному нормативно-правовому акті варто приділити увагу наступним питанням: надати визначення терміну «великі дані», визначити сферу дії великих даних, визначити правовий статус технологій збиранні великих даних – парсингу, веб кроулінгу та веб скрейпінгу, встановити способи захисту користувачів сайтів від незаконного збирання їх персональних даних та інших порушень, визначити способи захисту комерційної таємниці юридичних осіб, встановити покарання за порушення у сфері великих даних.

Література:

1. Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 р. № 2657-XII. *Верховна рада України. Законодавство України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12#Text
2. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 р. № 2939-VI. *Верховна рада України. Законодавство України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text
3. Про захист персональних даних: Закон України від 01.06.2010 р. № 2297-VI. *Верховна рада України. Законодавство України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2297-17#Text
4. Кульгин М. Парсинг сайтов. Россия и мир. Как с точки зрения закона выглядит один из самых полезных инструментов? URL: https://vc.ru/legal/64328-parsing-saytov-rossiya-i-mir-kak-s-tochki-zreniya-zakona-vyglyadit-odin-iz-samyh-poleznyh-instrumentov
5. Общий регламент защиты персональных данных (GDPR) Европейского союза. URL: https://gdpr-text.com/ru/
6. Самые крупные многомиллионные штрафы за нарушение GDPR. URL: http://www.tadviser.ru/a/406949

Кравчук Степан Йосипович,

доцент кафедри права Хмельницького національного університету, кандидат юридичних наук, доцент

ПРОБЛЕМИ РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ

В Україні закладено конституційні засади місцевого самоврядування, ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування, прийнято ряд базових нормативно-правових актів, які створюють правові та фінансові основи діяльності органів місцевого самоврядування [2, с. 108]. Проведені Кабінетом Міністрів України заходи у 2020 році стали ключовими у питанні формування базового рівня місцевого самоврядування: більшість існуючих малочисельних місцевих рад об'єднаються, стануть спроможними перебрати на себе більшість повноважень, належним чином використовувати ресурси і нести відповідальність за свої дії чи бездіяльність перед людьми та державою. Це створить стійке підґрунтя для наступних кроків реформи місцевого самоврядування, а також сприятиме прискоренню реформ у сфері охорони здоровя, освіти, куль тури, соціальних послуг та інших секторах.

Процес реформування органів місцевого досліджували Мороза О., Батанова О., Орзіха М., Видріан І., Баймуратова М., та інші українські вчені. Разом з тим, на кожному етапі реформування виникають нові проблемні аспекти вирішення яких покладається на органи законодавчої та виконавчої влади, але й потребують дослідження науковцями. Тому метою цієї статті є узагальнення таких проблем і визначення шляхів усунення недоліків у системі функціонування об'єднаних територіальних громад.

Проведення структурних реформ дасть змогу досягти стійкого економічного ефекту за умови гармонізації пріоритетів і етапів зазначених реформ із реформою місцевого самоврядування та територіальної організації влади [7, с. 75]. Труднощі, що виникнуть під час перегляду меж адміністративно-територіальних одиниць, що в нпайближіч два-три роки ймовірніше, знайде своє вираження в укрупненні територіальних громад (з метою забезпечення їх фінансової спроможності) [6, с. 284]:

– послаблення державного контролю органів місцевого самоврядування за реалізацією повноважень, які будуть їм передані, що ускладнюється слабкістю інститутів громадянського суспільства

– загострення проблем бюджетної системи в питанні фінансування повноважень органів місцевого самоврядування, загроза його зриву

– зниження якості місцевого управління та легітимності прийнятих рішень, обумовлене низьким рівнем компетентності посадових осіб

місцевого самоврядування та недосконалістю системи добору до депутатських повноважень.

На даний час ефективного та швидкого розв'язання потребують наступні проблеми децентралізації:

– ризик виникнення техногенних катастроф в умовах обмеженості фінансових ресурсів місцевого самоврядування

– складна демографічна ситуація у більшості територіальних громад (старіння населення, знелюднення сільських територій та монофункціональних міст);

– неузгодженість місцевої політики щодо соціально-економічного розвитку з реальними інтересами територіальних громад;

– нерозвиненість форм прямого народовладдя, неспроможність членів громад до солідарних дій, спрямованих на захист своїх прав та інтересів, у співпраці з органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади та досягнення спільних цілей розвитку громади

– зниження рівня професіоналізму посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема внаслідок низької конкурентоспроможності органів місцевого самоврядування на ринку праці, зниження рівня престижності посад, що призводить до низької ефективності управлінських рішень

– корпоратизація органів місцевого самоврядування, закритість і непрозорість їх діяльності, високий рівень корупції, що призводить до зниження ефективності використання ресурсів, погіршення інвестиційної привабливості територій, зростання соціальної напруги

– надмірна централізація повноважень органів виконавчої влади та фінансово- матеріальних ресурсів

– відсторонення місцевого самоврядування від вирішення питань у сфері земельних відносин, посилення соціальної напруги серед сільського населення внаслідок відсутності повсюдності місцевого самоврядування

– зазначені проблеми ускладнюються внаслідок проблем правового та інституційного характеру, а також неузгодженості реформ у різних сферах з реформуванням системи місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою держави.

Під час розгляду кроків реформування місцевого самоврядування необхідно враховувати перелічені ризики та передбачати застосування механізмів послаблення їх негативного впливу [3, с. 132]. Водночас поява тих чи інших складностей стимулюватиме до швидкого реагування влади та пошуку засобів вирішення існуючих проблем. Зокрема, подальша успішна реалізація реформи територіальної організації влади та місцевого самоврядування на засадах децентралізації вимагає продовження роботи щодо удосконалення законодавчо-нормативного забезпечення реформи [5, с. 596]. Зокрема, необхідно:

– відновити роботу над законопроектом щодо внесення змін до Конституції України з питань децентралізації, яким має бути удосконалена конституційна база для функціонування нової системи територіальної організації влади та системи адміністративно-територіального устрою держави;

– прийняти базовий закон «Про засади адміністративно-територіального

Устрою України», схваленого Урядом України в кінці грудня 2020 року, в якому визначити засади державної політики у цій сфері, конструкцію нового адміністративно-територіального устрою, уніфіковані вимоги і критерії до адміністративно-територіальних одиниць усіх рівнів, чіткі процедури утворення і ліквідації адміністративно-територіальних одиниць, порядок встановлення і зміни їх меж тощо;

– прийняти закон «Про місцевий референдум», оскільки з ухваленням Закону України «Про всеукраїнський референдум» у 2012 р. було втрачено правовий механізм проведення місцевого референдуму, що є формою вирішення територіальною громадою питань місцевого значення шляхом прямого волевиявлення;

– внести зміни до закону «Про співробітництво територіальних громад» щодо запровадження процедури приєднання територіальних громад до вже існуючих договорів про співробітництво;

– внести зміни до закону «Про регулювання містобудівної діяльності» щодо внесення до переліку документів з просторового планування на місцевому рівні плану об'єднаної територіальної громади, який включатиме функціональне зонування території, формування інженерно-транспортної інфраструктури, благоустрою території тощо [4, с.21].

Для вирішення проблемних питань та забезпечення успішної реалізації процесу подальшого формування об'єднаних територіальних громад доцільно:

– доопрацювати і внести зміни до перспективних планів формування

територій громад для кожного регіону на основі положень Методики формування спроможних територіальних громад; встановити терміни доопрацьовання перспективних планів та відповідальність обласних державних адміністрацій;

– законодавчо врегулювати питання виконання районними радами визначених законом повноважень в районах, територія яких повністю або частково охоплена створеними об'єднаними територіальними громадами;

– унормувати питання оптимізації структури та чисельності працівників районних державних адміністрацій в районах, територія яких повністю або частково охоплена створеними об'єднаними територіальними громадами;

– опрацювати питання удосконалення механізму державної фінансової підтримки добровільного об'єднання територіальних громад та забезпечення стабільних джерел такої підтримки.

Для посилення експертно-методичної та ресурсної підтримки створення і розвитку об'єднаних територіальних громад необхідно:

– обласним державним адміністраціям активізувати роботу із надання методичної та консультативної допомоги органам місцевого самоврядування з питань добровільного об'єднання територіальних громад, а також органам місцевого самоврядування ОТГ щодо реалізації ними нових повноважень, проведення відповідної інформаційно-роз'яснювальної роботи, у тому числі в місцевих засобах масової інформації;

– налагодити ефективну роботу регіональних Центрів сприяння розвитку місцевого самоврядування в організаційній підтримці процесу добровільного об'єднання територіальних громад та їхнього подальшого розвитку;

– обласним державним адміністраціям забезпечити координацію роботи з надання організаційно-методичної допомоги об'єднаним територіальним громадам в підготовці проектних пропозицій для отримання коштів на реалізацію інфраструктурних проектів за рахунок державних субвенцій;

– надати допомогу об'єднаним територіальним громадам з підготовки стратегічних та програмних документів щодо соціально-економічного розвитку громад, в т.ч. із залученням коштів міжнародної фінансової та технічної допомоги [1].

З метою зміцнення кадрового забезпечення проведення реформи та подальшого функціонування органів місцевого самоврядування необхідно прийняти закон «Про службу в органах місцевого самоврядування» з урахуванням пропозицій Президента України. Закон необхідний для врегулювання правових та організаційних засад служби в органах місцевого самоврядування, правового статусу посадових осіб, умов та порядку реалізації громадянами права на службу в органах місцевого самоврядування.

Отже, результати реформування органів місцевого самоврядування за останні роки дають підстави зробити висновок про те, що об'єднані територіальні громади недостатньо матеріально забезпечені державою, що є слабкою ланкою у їх функціонуванні. Варто додати, що зниження рівня професіоналізму посадових осіб місцевого самоврядування здатне гальмувати їх потенційний розвиток, що створює умови до деградації, а згодом призведе до розпаду об'єднаних громад. Але при цьому нашій країні варто змінюватися, удосконалюватися, звертати увагу на досвід зарубіжних держав і реформувати власну.

Література:

1. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 р. *Відомості Верховної Ради.* 2015. №13. Ст.91.
2. Гнидюк І. В., Гороховська Ю. І. Децентралізація в Україні: сучасний стан

та перспективи розвитку. *Молодий вчений.* № 5(20). 2015. С. 108-111.
3. Дорош У. До визначення поняття децентралізації. *Ефективність державного управління*. 2017. Вип. 3 (52). Ч.1. С. 130-136
4. Куценко Т. Ф., Дударенко Є. Ю. Об'єднані територіальні громади в Україні: короткий аналітичний огляд. *Економіка та держава*. 2017. № 3. С. 19–23.
5. Саєнко П. О. Теоретичні засади формування стратегії розвитку об'єднаної територіальної громади. *Економіка та суспільство: електронне наукове фахове видання* / Мукачівський державний університет. 2016. Вип. 7. С. 594–598.
6. Тарасенко Т. Проблеми децентралізації в реформуванні місцевого самоврядування в Україні. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2014. Вип. 2 (21). С. 277-286.
7. Талавиря М.П., Горай А.О. Розвиток сільських територій в умовах децентралізації. *Економіка АПК*. 2018. № 11. С. 75.

Красій Марія Омелянівна,

доцентка кафедри публічного управління та адміністрування Івано-Франківського національного технічного університету нафти і газу, кандидатка юридичних наук

МІСЦЕВІ ОРГАНІЗАЦІЇ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ ЯК СУБ'ЄКТИ ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ

Вивчення місцевих організацій політичних партій як суб'єктів виборчого процесу обумовлюється кількома наочними обставинами. Минула виборча кампанія чергових місцевих виборів 2020 року відзначилася тією особливістю, що відбувалася за новим Виборчим кодексом України і враховувала нову територіальну основу України. Згідно чинного законодавства, місцеві організацій політичних партій мають право подавати кандидатури до складу відповідної виборчої комісії та висувати кандидатів у депутати місцевих рад, сільських, селищних і міських голів.

Держава гарантує свободу політичної діяльності, не забороненої Конституцією і законами України (ч. 4 ст. 15 Конституції України). Громадяни України мають право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, встановлених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав

і свобод інших людей (ч. 1 ст. 36 Конституції України). Громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування (ч. 1 ст. 38 Конституції України). Конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України (ч. 1 ст. 64 Конституції України) [1].

Обласні, міські, районні організації, первинні осередки політичної партії або інші структурні утворення, передбачені статутом партії, утворюються в порядку, визначеному статутом партії (ст. 10 ЗУ «Про політичні партії в Україні») [2].

Громадяни України, які є виборцями, мають право висування кандидатів на виборах, яке реалізується ними через політичні партії та їхні місцеві організації або шляхом самовисування у порядку, встановленому Виборчим кодексом України (ст. 11 Виборчого кодексу України).

Ч. 1 ст. 203 Виборчого кодексу України визначено, що склад територіальних виборчих комісій формується за поданнями зареєстрованих у встановленому законом порядку місцевих організацій партій.

Право подання кандидатур до складу територіальних виборчих комісій мають:

1) місцева організація партії, про утворення депутатської фракції якої оголошено на першій черговій сесії Верховної Ради України поточного скликання;

2) місцева організація партії, яка уклала угоду про політичну співпрацю на відповідних місцевих виборах з депутатською групою, про утворення якої оголошено на сесії Верховної Ради України не пізніше 1 січня року, в якому відбуваються вибори;

3) зареєстрована в установленому законом порядку у відповідній адміністративно-територіальній одиниці місцева організація партії (ч. 2 ст. 203 Виборчого кодексу України) [3].

Враховуючи зміну адміністративно-територіального устрою України, Міністерство юстиції України у своїх роз'ясненнях стосовно правосуб'єктності місцевих організацій політичних партій висловило позицію, щодо таких випадків:

1) політична партія має одну зареєстровану районну організацію, територія діяльності якої поширюється на частину території району, утвореного згідно з Постановою Верховної Ради України від 17 липня 2020 року № 807-IX [4]. У цьому випадку районна організація уповноважена звернутися до Центральної виборчої комісії (далі – ЦВК) з поданням щодо кандидатур до складу відповідної виборчої комісії та висуванням кандидатів у депутати у відповідній новоутвореній адміністративно-територіальній одиниці;

2) політична партія має кілька зареєстрованих районних організацій, територія діяльності яких поширюється на частину території району, утвореного згідно з Постановою Верховної Ради України від 17 липня 2020 року № 807-IX [4]. Якщо з відповідним поданням до ЦВК звернулася лише одна з таких районних організацій, таке подання слід розглядати як документ уповноваженого суб'єкта та опрацьовувати у встановленому порядку;

3) політична партія має кілька зареєстрованих районних організацій, територія діяльності яких поширюється на частину території району, утвореного згідно з Постановою Верховної Ради України від 17 липня 2020 року № 807-IX [4]. Якщо з відповідними поданнями (пропозиції за якими не є ідентичними) до ЦВК звернулося дві або більше районних організацій, то застосовуючи аналогію норми ч. 4 ст. 203 Виборчого кодексу України, у такому разі слід керуватися відповідним поданням обласної організації.

При цьому Міністерство юстиції України зауважило, що «тотожність назви місцевої організації політичної партії із назвою новоутвореного району (наприклад, якщо у Білоцерківському районі зареєстровано Білоцерківську районну організацію політичної партії) не створює відповідної переваги (пріоритету) у разі звернення такої організації з поданням до ЦВК одночасно з іншою районною організацією, територія діяльності якої поширюється на частину відповідного нового району (наприклад, Таращанською районною організацією політичної партії)» [5].

Із системного аналізу законодавства України, беручи до уваги роз'яснення Міністерства юстиції України від 31 липня 2020 року як уповноваженого органу з питань реєстрації політичних партій, контролю за їх діяльністю, враховуючи принцип незалежності партійної діяльності та необхідності забезпечення реалізації виборчих прав, з метою забезпечення дотримання рівних прав і можливостей щодо участі у виборах під час утворення (формування складу) територіальних виборчих комісій для організації підготовки та проведення місцевих виборів суб'єктом внесення подань щодо кандидатур до складу територіальних виборчих комісій у встановлених Виборчим кодексом України випадках є:

1) міська або районна організація політичної партії, зареєстрована в установленому законом порядку у відповідній територіальній громаді, територія якої затверджена розпорядженнями Кабінету Міністрів України від 12 червня 2020 року № 707 – 730 або відповідному районі, утвореному п. 1 Постанови Верховної Ради України від 17 липня 2020 року № 807-IX [4], після набрання чинності указаними розпорядженнями Уряду та Постановою Верховної Ради України (далі – зареєстрована після змін адміністративно-територіального устрою України) – до складу відповідної міської, районної виборчої комісії (в такому разі відповідна обласна організація цієї партії не є належним суб'єктом внесення кандидатур до складу відповідних територіальних виборчих комісій);

2) обласна організація політичної партії – в разі відсутності у структурі партії відповідної міської, районної організації, зареєстрованих після змін адміністративно-територіального устрою України – до складу відповідної міської, районної виборчої комісії.

3) будь-яка зареєстрована до змін адміністративно-територіального устрою районна, міська (міст обласного значення) організація політичної партії, територія діяльності якої поширюється на частину території новоутвореного району – до складу відповідної районної виборчої комісії. Таке подання не враховується якщо з відповідними поданнями (пропозиції в яких є неідентичними) звернулися дві або більше районних, міських організацій політичної партії або в разі внесення подання від обласної організації цієї партії.

4) міська організація політичної партії, зареєстрована до змін адміністративно-територіального устрою, територія діяльності якої поширюється на частину території міської територіальної громади – до складу відповідної міської виборчої комісії. Таке подання не враховується у разі внесення відповідного подання від обласної організації цієї партії [5].

Місцеві вибори 2020 відзначились своєю особливістю, однією з яких було формування виборчих комісій. Варто відзначити те, що незважаючи на нестабільність законодавства, основну відповідальність за формування складу комісій взяли на себе місцеві організації політичних партій.

Література:

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text
2. Про політичні партії в Україні: Закон України від 5.04.2001 № 2365-III. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2365-14
3. Виборчий кодекс України: Закон України від 10.12.2019 № 396-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#Text
4. Про утворення та ліквідацію районів: Постанова Верховної Ради України від 17 липня 2020 року № 807-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-20#Text
5. Роз'яснення щодо застосування окремих положень Виборчого кодексу України стосовно участі місцевих організацій політичних партій у формуванні виборчих комісій на місцевих виборах 25 жовтня 2020 року: Додаток до постанови Центральної виборчої комісії від 1.08.2020 №156. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0156359-20#Text

Кудрявцева Олена Миколаївна,

доцент кафедри конституційного права
Інституту права Київського національного університету
імені Тараса Шевченка,
кандидат юридичних наук

ДО ПИТАННЯ ДЕЛЕГУВАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ МІСЦЕВИМИ ОРГАНАМИ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

Делегування повноважень (від лат. *delegare* – передати, виділяти) – це передання частини власних повноважень від одного органу публічної влади іншому, з одночасною передачею фінансових та інших ресурсів для виконання таких повноважень та здійсненням контролю за її реалізацією.

Делегування повноважень можливо як на державному, так і на місцевому рівні, хоча в Україні поширеним є лише останній варіант.

У зарубіжних країнах найбільш типовим прикладом делегування повноважень на державному рівні є передача їх від парламенту до уряду. Як правило, конституції зарубіжних країн або закони про парламент містять переліки питань, з яких рішення ухвалюються виключно парламентом. Проте, зважаючи на кризу парламентаризму, компетенція парламентів в реальному житті може бути вужчою – якщо більшість членів парламенту висловлюються «за» делегування уряду права вирішувати деякі питання, закріплені за парламентом. В цьому випадку можна говорити про прийняття *quasi*-законів та делеговану законотворчість. Вперше теоретичну конструкцію вказаного делегування було запропоновано ще в XIX столітті, але поширення це явище набуло після другої світової війни. На сьогодні можливість делегування повноважень уряду передбачена: у Франції – шляхом звернення уряду до парламенту за дозволом видати ордонанс або ж ордонанс видається урядом в тому випадку, якщо фінансовий законопроект (стосовно податків, бюджету) не прийнятий парламентом впродовж 70 днів (стосовно бюджету) та 50 днів (стосовно соціального забезпечення); в Італії парламент може делегувати лише ті повноваження, які входять до його виключної компетенції. . Найбільш часто таке делегування відбувається в країнах з парламентською формою правління (тобто в парламентських монархіях і в парламентських республіках).

Акти, що приймаються при такому делегуванні, часто іменують актами, прийнятими в порядку заміщення парламенту – це акти, які видаються урядом за приписом парламенту. Акти делегованого законодавства слід відрізняти від актів уряду. Акти уряду уряд видає у межах своєї компетенції. Сутність актів делегованого законодавства полягає в тому, що парламент в

демократичній державі – це орган, що включає в себе представників різних політичних сил, і це політичне протиборство не може не відбиватися на змісті законів парламенту. Відповідно, у випадку, якщо парламент шукає компроміс, закон виходить недостатньо «якісним». У цьому відношенні уряд в порівнянні з парламентом – більш компактний, більш професійний орган, зазвичай більш однорідний за партійним складом. Відповідно, в більшості випадків уряд приймає акти більш швидко і професійно. Прикладом актів делегованого законодавства можуть служити декрети-закони уряду Іспанії. Як правило, вони діють протягом півроку, і для подальшого продовження їх дії потрібне відповідне рішення парламенту.

Приклади делегування повноважень в Україні найчастіше демонструють делегування не «по горизонталі» (відбувається між органами державної влади одного рівня), а «по вертикалі» (відбувається між органами державної влади та органами місцевого самоврядування). Відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування 1985 р., «якщо повноваження делегуються органам місцевого самоврядування центральним чи регіональним органом, органи місцевого самоврядування у міру можливості мають право пристосовувати свою діяльність до місцевих умов». С.В.Шевчук зазначає, що делегування повноважень муніципальним органам здійснюється в одному напрямі – від держави – та повинно забезпечуватися певними матеріально-технічними ресурсами і здійснюватися під державним контролем за їх реалізацією, а також що подібне делегування не повинно впливати на природу місцевого самоврядування і що держава не може делегувати ті повноваження, що входять до виняткової компетенції муніципальних органів й закріплені в міжнародних нормативно-правових документах і Конституції України.

Делегування повноважень органів державної влади органам місцевого самоврядування відповідає такому принципу європейського конституціоналізму, як принцип субсидіарності, та сприяє децентралізації публічної влади у державі.

Закон від 21 травня 1997 р. «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає, що делеговані повноваження – це повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад. Отже, виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у містах рад є підконтрольними і підзвітними відповідним радам, а з питань здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади - також підконтрольними відповідним органам виконавчої влади. Органи місцевого самоврядування можуть виступати з ініціативою щодо перевірок, а також організовувати проведення перевірок на підприємствах, в установах

та організаціях, що не перебувають у комунальній власності, з питань здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади.

Таким чином, наразі очікуємо зміни щодо інституту делегування в Україні – важливими будуть внесення змін до Конституції України 1996 року щодо децентралізації публічної влади та відповідні зміни та доповнення Закону від 21 травня 1997 р. «Про місцеве самоврядування в Україні».

Література:

1. *Шевчук С.В.* Делегування державних повноважень : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 1997. 20 с.

Кузнецова Людмила Валеріївна,

доцент кафедри управління у сфері цивільного захисту Черкаського інституту пожежної безпеки імені Героїв Чорнобиля Національного університету цивільного захисту України, кандидат юридичних наук

Маринич Данило Валерійович,

здобувач Київського університету культури

ЩОДО ПИТАННЯ ІНФОРМАЦІЙНО-АНАЛІТИЧНОГО ЗАБЕЗПЕЧНЕННЯ ОРГАНІВ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Наразі інформація є стратегічним національним ресурсом, що має велике значення в системі державного управління. Адже, державні органи повинні постійно збирати різноманітну інформацію про життєдіяльність того чи іншого регіону, з метою оцінки потреб та задоволення інтересів зараз і в майбутньому, та вносити відповідні корективи в програми своєї діяльності. Взагалі збір інформації є складним процесом, який охоплює традиційні та нетрадиційні методи збирання.

За сучасних умов соціально-економічного розвитку держави пошук оптимальних шляхів інформатизації суспільства і, тим, самим входження держави у світовий інформаційний простір першочергового значення набуває питання покращення інформаційно-аналітичного забезпечення органів державної влади.

Не секрет, що будь-яка діяльність залежить від ефективних та правильно прийнятих управлінських рішень. Але ефективність цих рішень, насамперед, залежить від правильного розуміння інформаційних повідомлень та своєчасного виявлення явищ та фактів, які можуть призвести до викривлення інформації. Звідси випливає актуальність інформаційно-аналітичного

забезпечення для підвищення ефективності в усіх ланках процесу управління будь-якої галузі діяльності.

Таким чином, інформаційно-аналітичне забезпечення становить собою процес створення оптимальних умов задля задоволення інформаційних потреб та реалізації посадових обов'язків органів державної влади на основі формування та використання інформаційних ресурсів [2]. Його метою є забезпечення державних органів виконавчої влади умовами для прийняття ефективних державних управлінських рішень.

Складовою інформаційно-аналітичного забезпечення є інформаційна та аналітична робота. Перша являє собою діяльність щодо забезпечення посадових осіб відомостями, які необхідні для вирішення покладених на них професійних обов'язків. Аналітичній роботі притаманних творчий характер, така робота призначена для оцінювання інформації і підготовки прийняття рішень, та є основним змістом повсякденної праці кожного управлінця.

Специфічна риса інформаційно-аналітичного забезпечення органів державної влади полягає в тому, що вона носить практичний характер. А, для проведення інформаційно-аналітичної роботи на практиці існують обмеження часу щодо збору, узагальнення та аналізу інформації, підготовки аналітичного документа [1].

Ефективним та дієвим механізмом за допомогою якого функціонує інформаційно-аналітичне забезпечення є інформаційно-аналітична діяльність. Вона становить особливий напрям інформаційної діяльності, який пов'язаний з виявленням, опрацюванням, збереженням та поширенням інформації переважно у сфері управлінської, політичної та економічної діяльності [3]. В той же час інформаційно-аналітична діяльність вимагає певних здібностей, як то: розуміння мети дослідження, оцінки джерел та інформаційних каналів; уміння працювати з недостовірною інформацією; розуміння необхідності об'єктивного і виваженого дослідження, необхідності уникати емоційності.

Ефективність інформаційно-аналітичної діяльності в першу чергу залежить від глибокого вивчення проблеми, володіння правовим полем; вміння враховувати інтереси всіх зацікавлених сторін; проведення колективної експертизи стосовно отриманої інформації.

Нажаль сучасне інформаційно-аналітичного забезпечення органів влади здійснюється хаотично, хоча вже давно створені спеціальні структурні підрозділі, які забезпечені відповідними кадрами, проте в їх роботі відсутня чітко виважена державна стратегія реагування на отриману інформацію. Тому діяльність більшості суб'єктів інформаційно-аналітичного забезпечення органів державної виконавчої влади спрямована на вирішення лише окремих технічних проблем, тоді як жоден із центральних органів виконавчої влади не виконує функцій щодо підвищення якості існуючих інформаційно-аналітичних систем органів державної виконавчої влади.

Література:

1. Антонова О.В., Дрешпак В.М. Інформаційно-аналітична сфера державно-управлінської діяльності на місцевому рівні: структура та функції. URL: http://academy.gov.ua/ej/ej5/txts/07aovrsf.htm
2. Пугач А.О. Сутність процесу інформаційно-аналітичного забезпечення органів державної виконавчої влади. URL: http://www.dy.nayka. com. ua/?op=1&z=165
3. Степанов В.Ю. Інформаційно-аналітичне забезпечення системи державного управління. URL: http://el-zbirn-du.at.ua/2015_1/14.pdf

Куценко Катерина Дмитрівна,

секретар судового засідання Дзержинського районного суду м. Харкова

РОЛЬ КЕРІВНИКА АПАРАТУ СУДУ В ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ЕФЕКТИВНОГО ВИКОНАННЯ ПРАЦІВНИКАМИ СУДУ ПОСАДОВИХ ОБОВ'ЯЗКІВ

Судова система України – це складний цілісний механізм, основне призначення якого полягає в задоволенні суспільних потреб щодо професійного вирішення правових конфліктів. Саме наявність гнучкої та результативної високоорганізованої системи управління є однією з найважливіших умов стабільного та ефективного функціонування цього злагодженого механізму.

На думку І. В. Міхеєвої, найважливішим фактором, що впливає на ефективність здійснення правосуддя, є оптимальна система адміністративного управління, організаційно-правового та ресурсного забезпечення діяльності судів, ефективне використання кадрових інформаційних, фінансово-господарських та інших ресурсів [1, с. 462].

Загальновідомо, що на сучасному етапі розвитку вітчизняної судової системи суб'єктами здійснення управлінської діяльності виступають спеціально уповноважені особи (службовці апарату суду) та судді, які займають адміністративні посади. Відтак, важлива роль у забезпеченні здійснення та реалізації управління судом покладається на голову суду та керівника апарату, який йому підконтрольний.

Держава, в особі уповноважених органів, наділяє судові органи певними повноваженнями (правами та обов'язками, якими вони можуть та/або повинні користуватися у своїй повсякденній діяльності) для того аби суди виконували свої завдання належним чином та в повному обсязі.

Повноваження керівника апарату суду закріплюються у відповідних нормативно-правових актах і можуть варіюватися залежно від судової ланки (рівня) та юрисдикції судів.

Так, Главою 3 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 р. № 1402-VIII (далі – Закон) визначено регламентацію функціонування апарату суду, служби організаційного забезпечення роботи та охорони суду, а також інші специфічні особливості діяльності апарату суду та його посадових осіб [2]. Зокрема, стаття 155 вказаного Закону передбачає, що здійснення організаційного забезпечення роботи суду покладається на його апарат, який очолює керівник апарату. Водночас, правовий статус працівників апарату суду визначається Законом України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. № 889-VIII з урахуванням особливостей, визначених Законом. Відповідно до статті 6 Закону України «Про державну службу» посади керівників апаратів Конституційного Суду України, Верховного Суду, вищих спеціалізованих судів, керівників апаратів апеляційних та місцевих судів, керівників структурних підрозділів апаратів судів відносяться до категорій посад державної служби [3]. Законодавець під поняттям «державний службовець» пропонує розуміти громадянина України, який займає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті), одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу, а також дотримується принципів державної служби [3]. Принагідно зазначимо, що Законом України «Про державну службу» встановлюються загальні права й обов'язки керівника апарату суду як державного службовця, порядок прийняття на роботу і звільнення державних службовців, особливості проходження державної служби тощо.

Із урахуванням викладеного, доцільно зауважити, що керівник апарату суду у своїй професійній діяльності керується Конституцією України, законами України «Про судоустрій і статус суддів», «Про державну службу», «Про запобігання корупції», Кодексом законів про працю України, іншими кодексами та законами України, постановами Кабінету Міністрів України, іншими нормативно-правовими актами, Положенням про апарат суду (розробляється керівником апарату на підставі Типового положення та затверджується зборами суддів відповідного суду), рішеннями Ради суддів України, рішеннями зборів суддів, а також наказами й розпорядженнями голови суду та керівника апарату [4].

На законодавчому рівні визначено, що працівники апарату суду добираються на вакантні посади за конкурсом, на відміну від керівника апарату, якого, залежно від рівнів та юрисдикції судів, призначає та звільняє з посади уповноважений суб'єкт управління. Так, керівника апарату місцевого суду призначає за погодженням голови відповідного суду на посаду та звільняє з посади начальник відповідного територіального управління Державної судової адміністрації України. Керівників апаратів апеляційного суду, вищого

спеціалізованого суду, Верховного Суду, їх заступників призначає за погодженням голови відповідного суду на посаду та звільняє з посади Голова Державної судової адміністрації України [3].

У межах своїх повноважень керівник апарату суду призначає на посаду і звільняє з посади працівників апарату суду, застосовує до них заохочення та накладає стягнення за порушення дисципліни.

Водночас надання широкого кола повноважень керівнику апарату суду може мати наслідком недотримання принципу єдиноначальності щодо управління державною установою – судом. Згідно із вказаної важливої та фундаментальної засади кожен працівник повинен одержувати вказівки тільки від одного безпосереднього керівника, і тільки перед ним працівник має відповідати та звітуватися про виконання поставлених завдань. Так, апаратом суду здійснюються допоміжні функції із забезпечення реалізації повноважень суду, а єдиним центром управління у цій роботі визначено керівника апарату суду. Разом з тим працівники апарату суду повинні усвідомлювати, що вся їхня робота повинна бути спрямована на досягнення єдиної цілі – здійснення якісного та ефективного правосуддя.

Варто зосередити увагу на недостатності і недосконалості нормативно-правового регулювання статусу керівника апарату суду на рівні спеціального закону. Із цього приводу позитивним є досвід Республіки Польща, в якій на рівні закону детально визначаються вимоги до кандидата на посаду директора суду (посада директора суду в Польщі є аналогом керівника апарату суду в Україні), порядок призначення на посаду, обсяг повноважень та порядку взаємодії з головою відповідного суду [5, с. 12]. Принагідно зауважимо, що родоначальниками запровадження посади керівника апарату суду, становлення його правового статусу та сучасної концепції адміністрування в суді є США та Канада.

Проаналізувавши сучасну систему адміністрування судів у США, можна виокремити такі її основні елементи:

– по-перше, адміністратор суду штату здійснює адміністративну підтримку голови суду і суду загалом в реалізації основного курсу діяльності суду, а також бере участь у здійсненні інших різноманітних адміністративних заходів, використовуючи при цьому людські й матеріально-технічні ресурси відповідного підрозділу (відділу);

– по-друге, адміністратор суду надає основну допомогу голові суду у виконанні ним адміністративних обов’язків [6, с. 34].

Сучасна ж судова адміністрація в Канаді ґрунтується на принципах співпраці та колективної роботи, особливо голови та адміністратора суду, між якими часто складаються партнерські стосунки. При цьому адміністратори судів у Канаді, як правило, мають широку свободу дій, багато рішень ухвалюючи самостійно або після консультацій із головою суду [7,с. 258].

Отже, на сучасному етапі розвитку судової системи України першочерговим завданням щодо забезпечення ефективного виконання працівниками суду посадових обов'язків є встановлення тісної взаємодії та співпраці керівника апарату суду з головою суду. Вбачається, що прояв взаємної поваги й розуміння кожним своєї відповідальності є запорукою успішного функціонування суду.

В юридичній теорії та практиці набувають значного поширення ідеї щодо необхідності віднесення до компетенції керівника апарату суду здійснення формування інституту помічників суддів у судах загальної юрисдикції. Саме так, О.М. Радченко обґрунтовує необхідність нормативно-правового впорядкування інституту помічників суддів як складової судового процесу. Дослідниця пропонує у судах загальної юрисдикції позбавити суддів права особисто добирати собі помічників. Натомість, віднести вирішення вказаного питання до компетенції керівника апарату суду, який повинен здійснювати перевірку відповідності кандидатур на посаду помічника судді згідно з вимогами, передбаченими чинним законодавством, а також забезпечувати належним чином добір претендентів [8, с. 15-16]. Вважаємо, що таке нововведення дасть змогу об'єднати помічників суддів в окремий структурний підрозділ апарату суду. У такому разі суттєво розширяться повноваження керівника апарату суду та значно зросте його роль в організаційному забезпеченні належної роботи суду.

Отже, керівник апарату суду має важливе значення для організації та повсякденного управління професійною діяльністю, а його роль є досить значущою при забезпеченні ефективного виконання працівниками суду посадових обов'язків.

Література:

1. Михеева И. В. Особенности администрирования и управления в российских судах (сравнительно-правовой аспект). *Пробелы в законодательстве и пути их преодоления: сб. науч. статей по итогам междунар. науч.-практ.* конф. 14-15 сентября 2007 г. Нижний Новгород, 2008. С. 426-433.
2. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text (дата звернення 19.01.2021).
3. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text (дата звернення 19.01.2021).
4. Про затвердження Типового положення про апарат суду: ДСА України; Наказ, Положення від 08.02.2019 № 131. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0131750-19#Text (дата звернення 19.01.2021).
5. Назаров І. В. Реалізація судового адміністрування на прикладі Польщі.

Вісник Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. 2014. № 2. С. 9-13.
6. 6. Керівник апарату суду: вступ до професії: посіб. з теми «Управління судом» / кол. авторів: Л. М. Москвич, І. В. Назаров, І. М. Осика, О. В. Сердюк [та ін.]. Київ, 2013. Кн. 1. 142 с.
7. 7. Кібець В. О. Зарубіжний досвід у сфері судового управління. *Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2017. Вип. 4. С. 254-262.
8. 8. Радченко О. М. Помічник судді суду загальної юрисдикції: шляхи удосконалення правового статусу. *Судова система в Україні*. 2014. Вип. № 3 (36). С. 11-16.

Кушнір Ярослав Олександрович,

старший викладач кафедри адміністративної діяльності
Національної академії Державної прикордонної служби України
імені Богдана Хмельницького

ДЕРЖАВНА ПРИКОРДОННА СЛУЖБА УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТ ПРОТИДІЇ АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПОРУШЕННЮ ПОРЯДКУ В'ЇЗДУ НА ТИМЧАСОВО ОКУПОВАНУ ТЕРИТОРІЮ УКРАЇНИ ТА ВИЇЗДУ З НЕЇ

Протидія порушенню порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію (далі по тексту – ТОТ) України та виїзду з неї являє собою якісно новий спектр правозастосовної діяльності уповноважених на те органів та їх посадових осіб. Щодо цього відзначаємо належний рівень юридичної техніки законодавчої розробки, наслідком якого стало чітке виокремлення суб'єктів, що здійснюють протидію порушенню порядку в'їзду на ТОТ України та виїзду з неї.

Під механізмом попередження та протидії адміністративним правопорушенням розуміється сукупність елементів, послідовне та узгоджене здійснення яких мають плановим наслідком зменшення кількості скоєних адміністративних проступків у порівнювані періоди часу та за схожих умов, а також зменшення психологічної настроєності на їх скоєння [1, с. 77]. З огляду на це суб'єктів протидії слід розглядати як невід'ємний елемент зазначеного механізму.

Суб'єктами протидії адміністративним правопорушення є профільні спеціалізовані державні органи, які здійснюють таку протидію у відповідних сферах, закріплюють ці положення своєї функцією, напрямком діяльності, обов'язком, посадові особи яких провадять таку діяльність на професійній основі.

Визначальне місце в протидії адміністративному правопорушенню, передбаченого ст. 204-2 КУпАП «Порушення порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України» займає саме Держприкордонслужба України (далі по тексту – ДПСУ). Так, серед нормативно визначених обов'язків ДПСУ є: «організація 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» (п. 5 ст. 19 Закону України «Про Державну прикордонну службу України) [2]. Гармонійне поєднання національного законодавства вбачається у деталізації окремої частини завдання провадження в справах про адміністративні правопорушення: «…виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративних правопорушень, запобігання правопорушенням, виховання громадян в дусі додержання законів…» (ст. 245 КупАП) [3] із профільними законами суб'єктів, що здійснюють адміністративне провадження. Підвідомчість справ про адміністративні правопорушення, визначена Главою 17 КУпАП, зокрема ст. 222-1 КУпАП відносить до компетенції ДПСУ в тому числі й статтю 204-2 КУпАП [3].

Відкритим залишається питання, яким же чином здійснюється практична протидія досліджуваному адміністративному проступку, враховуючи специфіку його вчинення. На нашу думку, найбільш дієвим інструментарієм протидії адміністративним правопорушенням в арсеналі ДПСУ є комплекс організаційно-практичних заходів (далі по тексту – КОПЗ) «Профілактика». КОПЗ «Профілактика» являє собою строкову посилену оперативно-службову діяльність органів охорони державного кордону, а в необхідних випадках у взаємодії з іншими правоохоронними органами, спрямованими на виявлення причин та умов вчинення адміністративних проступків, а також фізичних осіб підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, які своїми діями чи бездіяльністю сприяють вчиненню правопорушень у прикордонному просторі з метою подання пропозицій щодо їхнього усунення, та вжиття відповідних заходів для такого усунення. Типовими заходами для КОПЗ «Профілактика» є: проведення індивідуальних та колективних бесід з жителями прикордонних контрольованих районів; організація та проведення анонімних анкетувань з метою виявлення фізичних та юридичних осіб, які причетні до протиправної діяльності на державному кордоні; розміщення в громадських місцях інформаційних повідомлень та стендів, на яких роз'яснюються окремі положення прикордонного законодавства, вказуються підстави притягнення та рід юридичної відповідальності, санкції за скоєні проступки; налагодження ефективної взаємодії з органами місцевого самоврядування, територіальними підрозділами інших правоохоронних органів, керівниками підприємств, установ та організацій незалежно від їх форм

власності з метою визначення алгоритму дій на усунення детермінант протиправної діяльності.

Незважаючи на те, що протидію адміністративним правопорушення покладено обов'язком на весь особовий склад ДПСУ, визначальну роль відіграють дільничні інспектори прикордонної служби (далі по тексту – ДІПС). Так, лейтмотивом їхньої оперативно-службової діяльності є робота з місцевим населенням. Її завданням є виявлення, припинення та запобігання умовам, що сприяють вчиненню адміністративних та кримінальних правопорушень, протидію яким віднесено до компетенції ДПСУ, що досягається завдяки формуванню умов для добровільної заінтересованості місцевого населення в участі в охороні державного кордону, проведення правової, патріотичної та виховної роботи, формування у місцевого населення позитивної думки щодо діяльності ДПСУ [4]. Також зазначаємо, що цей напрямок оперативно-службової діяльності для ДІПС не має строкового характеру, а є постійним та систематичним.

Що стосується результатів КОПЗ «Профілактика», то вони містять важливе прикладне значення для подальшого планування оперативно-службової діяльності підрозділів органів охорони державного кордону, оскільки отримані дані становлять собою змістовний базис для наповнення відомчих інформаційно-аналітичних баз даних. Відповідне вивчення бази даних ДПСУ лежить в основі аналізу оцінки ризиків, що дозволяє сформувати подальший практичний інструментарій для виконання завдань, покладених на ДПСУ. Наприклад, підсумки показників протиправної діяльності, отримані в ході КОПЗ «Профілактика» дозволяють визначити найбільш типове адміністративне правопорушення та місце його скоєння, що дозволяє прийняти керівнику підрозділу органу охорони державного кордону відповідне управлінське рішення: посилити охорону саме цієї ділянки державного кордону або, скажімо, щільність її охорони саме в цьому місці, розміщувати систематично такий вид прикордонного наряду як «секрет»; або ж посилити роботу з місцевим населенням на предмет доведення вимог чинного прикордонного законодавства.

Якщо проаналізувати статистичні дані саме крізь призму перетинання лінії ТОТ Луганської та Донецької областей та адміністративної межі ТОТ АР Крим, маємо наступні дані за 2020 рік здійснено в'їзду до ТОТ України – 1,76 млн. осіб: Донбас – 1,470 млн., Крим – 284 тис., виїзд з ТОТ України – 1,75 млн. млн. осіб: Донбас – 1,482 млн., Крим – 282 тис. осіб. Це свідчить про те, що лінії розмежування не стали своєрідним «кордоном» між «чужими» та «своїми», а лише виконують функцію маркеру буферної зони, забезпечуючи постійний рух осіб, транспортних засобів та вантажів, з дотриманням вимог національної безпеки. Тим не менш, статистичні дані вказують, що за 2020 рік прикордонники притягнули до адміністративної

відповідальності за порушення порядку в'їзду/виїзду на/з ТОТ України майже 7000 осіб.

Для аналізу практики притягнення осіб, винних у вчиненні правопорушення, передбаченого ст. 204-2 КУпАП, до адміністративної відповідальності ми вибірково розглянули 100 постанов з Єдиного державного реєстру судових рішень. Характерно, що у більшості випадках можна констатувати невисокий рівень обізнаності громадян щодо порядку в'їзду на ТОТ України та виїзду з неї. Відповідну реакцію вбачаємо у необхідності посилення профілактичної роботи з протидії цього адміністративного проступку відповідними підрозділами органів охорони державного кордону.

Проблематики додає й той факт, що фактично контроль за усією протяжністю лінії розмежування не знаходиться в юрисдикції ДПСУ. Оскільки відповідно до нормативної основи діяльності ДПСУ, до функції органів ДПСУ відноситься «здійснення в установленому порядку прикордонного контролю і пропуску… до тимчасово окупованої території з неї і з неї осіб, транспортних засобів та вантажів, а також виявлення та припинення випадків їх незаконного переміщення» [2]. Тому наведені вище дані стосуються, насамперед, вчинення адміністративного правопорушення у контрольних пунктах в'їзду-виїзду, тоді як найчастіше порушення порядку в'їзду на ТОТ України вчиняється поза такими пунктами.

З огляду на це, на нашу думку, перспективними шляхами підвищення ефективності протидії порушенню порядку в'їзду на ТОТ України та виїзду з неї, яка здійснюється ДПСУ, можна вважати:

– розробку практичних рекомендацій, що дозволять сформувати пам'ятки громадянам України, які можуть бути розміщенні у контрольних пунктах в'їзду/виїзду, в якості інформаційних щитків;

– проведення занять з депутатами органів місцевого самоврядування, керівниками підприємств, установ та організацій, з метою подальшого поширення інформації в їхній округах, місцях роботи;

– схематичне висвітлення положень Порядку в'їзду/виїзду на/з ТОТ України в соціальних інформаційних мережах;

– посилення роботи ДІПС на їхніх ділянках відповідальності при здійсненні інформування місцевого населення;

– налагодження ефективної взаємодії з представниками військових формувань та інших правоохоронних органів на предмет доведення особливостей Порядку в'їзду/виїзду на/з ТОТ України.

Література:

1. Міловідова С.В. Попередження та протидія адміністративним правопорушенням в Україні: дис…. канд. юрид. наук. Київ, 2016. 228 с.
2. Про Державну прикордонну службу України: Закон України від

03.04.2003 р. № 661-IV / *Верховна Рада України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/661-15#Text (дата звернення: 24.02.2020).
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України, Кодекс від 07.12.1984 р. № 8073-X / *Верховна Рада України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text (дата звернення: 24.02.2020).
4. Інструкція з організації діяльності дільничних інспекторів прикордонної служби України: затв. наказом МВС України від 15.05.2018 р. № 396. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0671-18#Text (дата звернення: 24.02.2020).

Литвиненко Ірина Леонідівна,

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

РЕАЛІЗАЦІЯ ПРАВА ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД НА ДОБРОВІЛЬНЕ ОБ'ЄДНАННЯ В КОНТЕКСТІ ЗАТВЕРДЖЕННЯ ПЕРСПЕКТИВНИХ ПЛАНІВ ФОРМУВАННЯ ТЕРИТОРІЙ

Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» №157-VIII від 05.02.2015 р. [1] унормував порядок реалізації права територіальних громад на об'єднання, гарантоване Європейською хартією місцевого самоврядування, Конституцією України та Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Механізм та умови формування спроможних територіальних громад, а також порядок розроблення і схвалення перспективного плану формування територій громад Автономної Республіки Крим, області деталізовані у Методиці формування спроможних територіальних громад (надалі – Методика), що затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 08 квітня 2015 року №214 [2].

Системний аналіз положень Закону України №157-VIII, а також Методики, дає підстави стверджувати, що національне законодавство переслідує мету утворення таких об'єднаних територіальних громад, які здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання публічних послуг членам громади. З цією метою передбачено схвалення перспективного плану формування територій громад Автономної Республіки Крим, області (далі – перспективний план).

Разом з тим, перспективний план формування територій громад не є фактом об`єднання громад. Перспективний план лише засвідчує загальне

бачення та соціально-економічну обґрунтованість ефективного територіального устрою на базовому рівні в межах відповідної області. Завданням перспективного плану формування територій громад у межах відповідної області є визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, здатних забезпечити доступність та належну якість публічних послуг, що надаються такими органами, а також необхідної для цього ресурсної бази.

Умовою внесення певної територіальної громади до перспективного плану формування територій громад відповідної області є утворення об`єднаної територіальної громади, що відповідає критеріям, передбаченим для спроможних територіальних громад. І якщо така громада відповідає критеріям спроможності, не має жодних підстав відмовляти в її утворенні (оскільки це гарантоване право громад на об'єднання) та на включення громади в перспективний план формування територій.

Крім того, пункт 4 Методики передбачає, що Рада міністрів Автономної Республіки Крим, облдержадміністрація розробляє проект перспективного плану та паспорти спроможних територіальних громад з урахуванням утворених відповідно до Закону України «Про добровільне об`єднання територіальних громад» об`єднаних територіальних громад. Тим більше, що процес об'єднання територіальних громад активно тривав протягом 2015-2019 рр., а масове затвердження Кабінетом Міністрів перспективних планів областей фактично припало на 2019-2020 рр.

Пов'язано це, в тому числі, із певними законодавчими змінами. Так, Законом 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» від 05 грудня 2019 року №348-IX [3] частину третю статті 11 Закону України «Про добровільне об`єднання територіальних громад» викладено в такій редакції: «Перспективний план формування територій громад Автономної Республіки Крим, області затверджується Кабінетом Міністрів України за поданням Ради міністрів Автономної Республіки Крим, відповідної обласної державної адміністрації».

Тобто згідно чинних нормативних приписів перспективний план формування територій громад області розробляється відповідною обласною державною адміністрацією та затверджується Кабінетом Міністрів України за поданням такої обласної державної адміністрації.

Водночас, у попередній редакції вказана норма була викладена в наступній редакції: «Перспективний план формування територій громад Автономної Республіки Крим, області схвалюється відповідно Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласною радою за поданням Ради міністрів Автономної Республіки Крим, відповідної обласної державної

адміністрації та затверджується Кабінетом Міністрів України».

Змістовний аналіз наведених вище редакцій однієї і тієї ж норми свідчить про те, що у новій редакції законодавець позбавив обласні ради повноважень схвалювати перспективні плани формування територій громад областей, а також наділив обласні державні адміністрації повноваженнями вносити до Кабінету Міністрів України подання для затвердження перспективних планів формування територій громад областей.

Однак, внесення відповідних подань обласними державними адміністраціями повинно відбуватись з урахуванням положень і Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», і Методики, а також з урахуванням вже утворених об'єднаних територіальних громад, а не визначаючи на власний розсуд зовсім інший формат об`єднання територіальних громад.

Безпідставно стверджувати, що з моменту набрання чинності відповідних змін обласні державні адміністрації набули повноважень на власний розсуд визначати конфігурацію об'єднаних територіальних громад та вносити подання до Кабінету Міністрів України для затвердження перспективного плану формування територій громад. Проект перспективного плану розробляється обласною державною адміністрацією з урахуванням вже утворених відповідно до закону об'єднаних територіальних громад, що узгоджується із принципом добровільності об'єднання територіальних громад, адже в іншому випадку втрачається ідея принципу добровільного об'єднання, що є недопустимим.

В свою чергу, затвердження Кабінетом Міністрів України перспективного плану формування територій громад є завершальним етапом процедури добровільного об'єднання. Адже об'єднана територіальна громада вважається утвореною з дня набрання чинності рішеннями рад, що прийняли рішення про добровільне об'єднання територіальних громад, а не з моменту включення її до перспективного плану.

Тобто, усі об'єднанні територіальні громади, утворенні до затвердження перспективного плану формування територій мають право бути до нього включенні.

Разом з тим, ст. 4 Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» серед умов об'єднання територіальних громад містить пункт 6: «об'єднання територіальних громад здійснюється відповідно до перспективних планів формування територій громад Автономної Республіки Крим, області» (цим пунктом стаття була доповнена згідно з Законом № 348-IX від 05.12.2019 р.) [3]. Отже, якщо постає питання про об'єднання територіальних громад вже після внесення цих законодавчих змін і за умови наявності затвердженого перспективного плану формування територій, тоді таке об'єднання повинно відповідати перспективному плану.

Якщо ж перспективний план відсутній, це жодним чином не може розглядатись як перешкода на шляху гарантованого права громад на об'єднання, а отже територіальні громади можуть об'єднуватись у разі відсутності затвердженого перспективного плану формування територій.

Крім того, приписами Методики передбачено чіткий алгоритм дій, що передують внесенню проекту перспективного плану, зокрема, врахування інтересів територіальних громад. Згідно п. 13 Методики: «з метою врахування інтересів територіальних громад під час розроблення проекту перспективного плану уповноважені Радою міністрів Автономної Республіки Крим, облдержадміністрацією посадові особи проводять консультації з уповноваженими представниками органів місцевого самоврядування та їх асоціацій, а також суб'єктами господарювання та їх громадськими об'єднаннями» [2].

Проведення консультацій з уповноваженими представниками органів місцевого самоврядування та їх асоціацій, а також суб`єктами господарювання та їх громадськими об`єднаннями має на меті врахування інтересів усіх зацікавлених суб`єктів для того, аби були дотримані такі принципи об`єднання територіальних громад, як добровільність, прозорість та відкритість. Не дотримання вимог Методики щодо порядку врахування інтересів територіальних громад на стадії розробки перспективного плану є підставою для визнання такого перспективного плану незаконним.

З іншого боку, дотримання цієї процедури, проведення усіх необхідних консультацій, презюмує, що наміри територіальних громад на стадії розробки проекту перспективного плану були враховані. А отже, об'єднання територіальних громад після затвердження перспективного плану повинно відбуватись у відповідності з цим перспективним планом.

Якщо ж наміри територіальних громад змінились після затвердження перспективного плану, слід вести мову про необхідність ініціювання внесення до нього змін з дотриманням процедури, яка визначена Методикою формування спроможних територіальних громад.

Викладене дає підстави сформулювати таке бачення:

– усі об'єднані територіальні громади, які утворились до затвердження перспективного плану формування відповідних територій, мають право бути включеними до перспективного плану формування цієї території;

– в разі наявності затвердженого перспективного плану формування територій громад Автономної Республіки Крим, області, об'єднання територіальних громад має здійснюється відповідно до цих перспективних планів;

– в разі відсутності затвердженого перспективного плану формування територій громад Автономної Республіки Крим, області, територіальні громади мають право безперешкодно реалізовувати свої право на об'єднання, гарантоване чинним законодавством;

– якщо територіальні громади, які планують об'єднатись після

затвердження перспективного плану формування територій, вважають, що цей план не відповідає їх намірам, слід ініціювати питання про внесення змін до такого перспективного плану, з дотриманням процедури, яка визначена Методикою формування спроможних територіальних громад, а саме: утворення робочої групи з розроблення відповідних змін, проведення консультації тощо.

Література:

1. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 р. (редакція станом на 14.05.2020 р.). *Верховна Рада України. Законодавство України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text
2. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад: Постанова Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 р. №214 зі змінами в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 24.01.2020 р. № 34 *Верховна Рада України. Законодавство України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF#Text
3. Про внесення змін до Закону України «Про добровільне об`єднання територіальних громад: Закон України від 05.12.2019 р. *Верховна Рада України. Законодавство України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/348-20#n2

Ліпинський Владислав Віталійович,

директор ННІ права та міжнародно-правових відносин
Університету митної справи та фінансів,
кандидат юридичних наук, доцент

Сушко Станіслав Валерійович,

слухач 5-го курсу магістратури ННІ права та міжнародно-правових відносин
Університету митної справи та фінансів

ЗАХИСТ ПРАВА ВЛАСНОСТІ В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ КОНВЕНЦІЇ З ПРАВ ЛЮДИНИ

Конвенція з прав людини і основоположних свобод була підписана 04.11.1950 р. та ратифікована Україною17.07.1997 р. [1], та є одним з основних документів Ради Європи.

Від самого початку діяльності Ради Європи принцип поваги прав людини став одним з наріжних каменів цієї організації. Рада Європи забезпечує високі стандарти захисту прав людини в державах-членах насамперед

завдяки дії Конвенції. Вона була підписана 4 листопада 1950 року десятьма європейськими державами в Римі. Ця Хартія прав людини стала фундаментом усього комплексу міжнародно–правового регулювання в галузі прав людини, її законних інтересів та потреб, відправною точкою на шляху цивілізованих європейських держав до втілення в життя загальнолюдських цінностей [2].

Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод сьогодні на повних підставах оцінюється як одне з найбільших досягнень Ради Європи. Вона являє собою фундаментальну основу всього комплексу міжнародно–правового регулювання в галузі прав і свобод людини, її законних інтересів та потреб [2].

Проте, нажаль Конвенція з прав людини і основоположних свобод, нажаль не захищала таку важливу сферу життєдіяльності людини, як право на власність [1]. Це означає, що досить важлива сфера життєдіяльності людини певний час була не захищена на рівні Ради Європи – тобто на міжнародному рівні.

Розуміючи цю та інші проблеми, Конвенція з прав людини і основоположних свобод була доповнена 16 протоколами.

Особливу важливість захисту права власності в концепції прав людини доводить той факт, що захист права власності гарантується ст. 1 протоколу № 1 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [3].

Фактично ця стаття Першого протоколу складається з трьох частин. Ч. 1 ст. 1 Першого протоколу до Конвенції є положення про право мирно володіти своїм майном. Тлумачення цього положення як захисту права власності було здійснено Європейським судом з прав людини у справі Маркс проти Бельгії (Marckx v. Belgium), заява №6833/74 від 13.07.1979 р., в якому суд зазначив: «Визнаючи, що кожен має право мирно володіти своїм майном, ст. 1 у своїй суті забезпечує право власності» [4].

Ч. 2 ст. 1 Першого протоколу до Конвенції є заборона позбавлення власності інакше як у загально суспільних інтересах та на умовах, передбачених законом. В цій частині встановлюються підстави та обмеження можливого позбавлення права власності [4].

Ч. 3 ст. 1 Першого протоколу до Конвенції визнається право держави контролювати здійснення права власності та вводити обмеження щодо такого права відповідно до загально суспільних інтересів та сплати податків або штрафів [4].

ЄСПЛ, розглядаючи справи за заявами про захист права на мирне володіння майном, напрацював низку загальновизнаних стандартів захисту цього права, які зводяться до такого загального равила: вирішуючи питання про те, чи відбувається порушення ст. 1 Першого протоколу, треба визначити [5]:

1) чи є в позивача право власності на майно, що охоплюється змістом ст. 1;

2) чи мало місце втручання в мирне володіння майном та яким є характер такого втручання;

3) чи відбулося позбавлення майна.

Як і поняття «цивільних прав і обов'язків», концепція «майна» в розумінні статті 1 Першого протоколу до Конвенції має автономне значення, тобто не обмежується власністю на матеріальні речі та не залежить від формальної класифікації у національному праві: певні інші права та інтереси, які становлять активи, також можуть вважатися «правом власності», а відтак і «майном». Отже, при з'ясуванні змісту поняття «майно» недостатньо керуватися національним законодавством держав-учасниць Конвенції. Щоб вирішити питання щодо застосування статті 1 Першого протоколу до Конвенції до конкретної справи Суд повинен з'ясувати, чи надають обставини справи в цілому заявнику право на самостійний інтерес, який захищається цією статтею [6].

Аналізуючи практику розгляду Судом справ щодо порушення права володіння майном, ми можемо зробити висновок, що поняття «майно», як і «власність», має досить широке тлумачення й охоплює цілу низку економічних інтересів (активів) – як матеріальних, так і нематеріальних. Розглянемо деякі з них детальніше [6].

У контексті статті 1 Першого протоколу Конвенції Судом розглядалися справи щодо порушення права власності, де об'єктами були [6]:

– усе «власне» майно особи, що може входити до складу спадщини, і яке можна заповісти («Маркс проти Бельгії» (the Marckx case), рішення від 27 квітня 1979 р., п. 64), тобто наявне майно («existing possessions»);

– нерухомість, зокрема, маєтки («Колишній Король Греції та інші проти Греції» (The Former King Of Greece and Others v. Greece), заява № 25701/94, рішення від 23 листопада 2000 р.), земельна ділянка та будинок, будинки («Спорронг і Льоннрот проти Швеції» (Sporrong and Lönnroth v. Sweden), рішення від 23 вересня 1982 р., заяви №№ 7151/75; 7152/75, серія А, № 52) та інша нерухомість;

– прибутки, що випливають з власності, зокрема, орендна плата (рента), передбачена договором, добровільно укладеним відповідно до законодавства («Мелахер та інші проти Австрії» (Mellacher and Others v. Austria), заяви №№ 10522/83; 11011/84; 11070/84, рішення від 19 грудня 1989 р.);

– банківські внески («Гайдук та інші проти України» (Остаточна ухвала щодо прийнятності заяв № 45526/99, поданих Іваном Юрійовичем Гайдуком та іншими проти України від 2 липня 2002 р.);

vчастка у пенсійному фонді («Мюллер проти Австрії», ухвала щодо прийнятності заяви № 6849/72, поданої Christian Muller v. Austria від 16 грудня 1974 р.;

– кошти/присуджені суми, належні до виплати заявникам на підставі

остаточного і обов'язкового до виконання арбітражного рішення («Грецькі нафтопереробні заводи «Стран» та Стратіс Андреадіс проти Греції» (Stran Greek Refineries and Stratis Andreadis v.Greece), заява № 13427/87, рішення від 21 листопада 1994 р.), а також, належні заявникам на підставі судових рішень, які є остаточними та підлягають виконанню («Бурдов проти Росії» (Burdov v. Russia), заява № 59498/00, рішення від 7 травня 2002 р., п.40) та інші.

В цілому-ж, на мою думку, дійсно найбільш цікавими рішеннями стосовно захисту майна є:

• Справа Спорронґ і Льоннрот проти Швеції (Sporrong and Lönnroth v. Sweden), заяви №7151/75, №7152/75, рішення від 23.09.1982 р., рішення від 18.12.1984 р. (справедлива сатисфакція). У цій справі Суд дійшов висновку, що хоча фактичної експропріації не відбулося, та заявники не були позбавлені майна, обмеження накладені на їх майно державою, а саме видані державою дозволи на експропріацію щодо маєтку Спорронґ строком на 23 роки та щодо майна пані Льоннрот строком на 8 років, а також заборони на будівництво строком на 23 та 12 років відповідно, фактично призвели до того, що право заявників на власність виявлялося відкличним і таким, що за певних умов могло бути скасоване.

• У справі Гентрих проти Франції (Hentrich v. France), заява №13616/88, рішення від 22.09.1994 р. встановлено судом що у 1979 р. заявник придбав 6766 кв. метрів землі у Страсбурзі. Продаж було здійснено за умови, що ельзаське товариство SAFER (товариство землеустрою та сільського впорядкування) протягом 2-х місяців з дати продажу не скористається своїм купівельним привілеєм. Суд зазначив про необхідність дотримання пропорційності з огляду на ризик, якого зазнає кожний покупець через можливість здійснення щодо нього права на купівельний привілей. Суд дійшов висновку, що ставши випадковою жертвою здійснення права на купівельний привілей, заявниця «зазнала надмірного особистого обвинувачення», а отже, відбулося порушення «справедливої рівноваги, що має існувати між захистом права власності та загальними інтересами».

• Цікавою є і справа Брумареску до Румунії (Brumărescu v. Romania) рішення 28.10.1999 р. яка дала початок низці рішень, які отримали свою назву за іменем заявника Brumărescu case-law. Всі справи, до яких застосовується прецедент у справі Брумареску, об'єднує позбавлення права власності на нерухоме майно на підставі націоналізації або експропріації. У справі Брумареску проти Румунії заявника було позбавлено права власності на будинок на підставі акту №92/1950 про націоналізацію. Шукаючи захисту свого порушеного права, заявник звернувся до суду, який у 1993 р. визнав націоналізацію за актом №92/1950 помилкою. Суд постановив, що націоналізація була незаконною і примусовою з боку держави, а отже, держава не може посилатися на наявний припис щодо набуття права власності.

• В межах справи Кривенький проти України (Kryvenkyy v. Ukraine), заява №43768/07, рішення Суду від 16.02.2017 р. пан Кривенький звернувся до Європейського суду із заявою про незаконне позбавлення права власності на землю. Суд зазначив, що експропріація майна була здійснена Парламентом в суспільних інтересах та з правомірною метою. Суд зауважив, що необхідною умовою такого позбавлення є дотримання балансу між загальним інтересом та вимогами щодо захисту індивідуальних основоположних прав. Враховуючи зазначене, Суд вказав, що позбавлення майна без компенсації його реальної вартості є порушенням такого балансу та покладає надмірний тягар на заявника (справа Рисовський проти України (Rysovskyy v. Ukraine), заява №29979/04, §71, рішення від 20.10.2011 р.).

В цілому, можна дійти висновку, що ЄСПЛ визнав, що: ЄКПЛ гарантує право на мирне володіння майном; у випадку експропріації Держава повинна здійснити компенсацію вартості майна, якого вона позбавляє, а сама експропріація повинна здійснюватися виключно у суспільних інтересах, навіть якщо Держава не вилучає особисто майно, але не протидії цьому; обмеження, встановлені Державою щодо реалізації права власності, можуть бути de facto визнані порушенням ст. 1 Першого протоколу до Конвенції.

Література:

1. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 р. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004/conv#Text.
2. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод та європейський суд з прав людини *Міністерство юстиції.* URL : https://minjust.gov.ua/m/konventsiya-pro-zahist-prav-lyudini-i-osnovopolojnih-svobod-ta-evropeyskiy-sud-z-prav-lyudini.
3. Протокол до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 20.03.1952 р. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_535#Text.
4. Баранов В. ТОП рішень ЄСПЛ щодо захисту нерухомого майна *Юридична газета* URL : https://yur-gazeta.com/publications/practice/neruhomist-ta-budivnictvo/top-rishen-espl-shchodo-zahistu-neruhomogo-mayna.html#:~:text=Право%20на%20захист%20власності%20викладено,право%20мирно%20володіти%20своїм%20майном.
5. Бігняк О.В. Європейський суд з прав людини, як інструмент захисту права власності *Часопис цивілістики,* С. 23-28, URL : http://chascyvil.onua.edu.ua/index.php/chc/article/view/167/55.
6. Концепція «майна» в розумінні статті 1 першого протоколу до європейської конвенції з прав людини та основоположних свобод 25.09.2017 р. *Українське право.* URL : https://ukrainepravo.com/

international_law/european_court_of_human_rights/nsrshchyetshchkya-pamra-v-usitspkrrk-fkhakhkhk-1-tyeuysgs-tuskhsnsots-es-zhvustyemfensl-nsrvyershchk/.

Лозінська Світлана Володимирівна,

доцент кафедри міжнародного та європейського права Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова, кандидат юридичних наук, доцент

ВПЛИВ ХРИСТИЯНСТВА У СІМЕЙНІ ПРАВОВІДНОСИНИ ДАВНЬОРИМСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

Найбільш відчутну зміну у врегулюванні суспільних відносин в античні часи внесло християнство, зароджене та сформоване у Римській імперії. Воно відіграло велику роль у питанні гуманізації стародавнього суспільства, завдяки проголошенню певних цінностей, які є актуальними і в наш час.

У лютому 313 року співправителі Константин і Ліциній (тимчасові союзники і майбутні непримиримі вороги) уклали в Мілані так званий *Медіоланський (Міланський) едикт,* за яким християнство отримало право легального існування у Римській імперії. Едикт зрівняв у правах усі релігії імперії, позбавив традиційне римське язичництво статусу офіційної релігії і християнам та християнським громадам поверталася вся їх власність, втрачена під час гонінь, передбачалася також виплата компенсацій з державної казни у разі неможливості це зробити.

28 лютого 380 року в Солуні останній великий імператор Теодосій (378-395 рр.) видав едикт Cunctos populos, за яким християнство офіційно оголошено державною релігією Римської імперії. Згідно прийнятих канонів нова релігія вчила, що всі люди вільні і рівні за своєю природою, оскільки всі створені Богом, тому на всіх лежить Боже благословення. З самого початку вплив християнства здійснювався на ті міжнародно-правові інституції та норми, що стосувалися дотримання даного слова, засудження агресивних війн, захист цивільного населення під час конфліктів, гуманізація війн тощо.

Проголошені християнством ідеї щодо любові до ближніх та ворогів увійшли в право багаточисельних народів, які були у складі Римської імперії, поступово наповнюючи правові інститути новим змістом. Сімейне право також зазнало християнських новацій.

Центральним повноваженням домовладики у римській сім'ї було право життя та смерті над підвладними (jus vitae ac necis), яке залишається в силі весь класичний період. Тому влада батька pater familias носила абсолютний

та необмежений характер. Недарма в Інституціях Гая зазначено: «Навряд чи є які інші люди, які мали б таку владу над своїми дітьми, що маємо ми, римські громадяни.» (Гай Д. 1.1.55)

Однак варто визнати, що буквальне тлумачення змісту patria potestas буде помилковим, оскільки існували неписані обмеження, суть яких полягала в тому, що батько не може зловживати своєю владою, діяти всупереч добрим звичаям.

В 395 році влада домовладики наказувати підвладних, до яких належали як діти так і дружина, обмежується виховними цілями, а застосування суворих заходів забороняється.

З укріпленням в публічних відносинах держави позицій християнської церкви певної уваги набуває питання щодо долі покинутих дітей. «Вважається як вбивший дитину не лише той, хто її задушив, але й той, хто її викидає, відмовляючи їй в утриманні, або підкидає її в громадські місця для того, щоб вона викликала (у інших) жалість, якої не має сама особа, що підкинула» (Д. 25.3.4.)

В наведеному фрагменті милосердя, як одна з християнських цнот, має проявлятися по відношенню до дітей, які несправедливо страждають. Викидання дітей тут прирівнюється до вбивства, за яке передбачається настання відповідальності батька як за жорстокий, безжалісний вчинок. Залишення дитини в громадському місці безумовно означало для неї швидку смерть від холоду або голоду, хіба-що знайшовся б хтось милосердний і врятував її.

Право життя та смерті по відношенню до дитини дозволяло батькові вбити, викинути, продати або будь-яким іншим способом її знищити. Право страти власних нащадків знайшло своє обмеження у звичаї, згідно якого, вважались осудливими дії, коли батько pater, віддаючи на смерть підвладну особу, не порадився перед тим щодо доцільності такої міри з домашньою радою (consilium domesticum), утвореної з найбільш впливових родичів (agnati).

З впровадженням християнства особливого наголосу набуває питання милосердя та любові до ближнього. Під впливом християнської філософії імператором Костянтином вводиться закон «Про батьківську владу» (De patria potestatae), який впроваджує нові межі батьківської влади.

Не ліквідуючи самого поняття батьківська влада (patria potestas), законодавець її помітно послабив. Метою закону було не лише утримання батьківської влади над підвладним та її констатація, але й регулювання майнових відносин між батьком та його нащадками, а також певне забезпечення долі покинутим дітям. Християнський імператор став на захист досить поширеній на той період тенденції викидання та продажу дітей. Подібні закони вводилися й іншими імператорами, так як зневага дитячого життя

була огидним явищем та суперечила християнській етиці. З іншої сторони потурання цьому явищу принесло більше б зла, ніж добра. Такий дуалізм в цьому питанні призвів до того, що карне право і нехтує і охороняє дітей, щоб схилити людей до милосердних вчинків.

Лук'янова Олена Миколаївна,

доцент кафедри менеджменту і адміністрування
Українського державного університету залізничного транспорту,
кандидат економічних наук, доцент

СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

На сьогодні доведено, що модернізація системи управління в Україні, в тому числі на регіональному рівні, є необхідною умовою стабілізації соціально-економічного становища країни та збереження її суверенітету. Це положення визначає високу актуальність цього питання для наукової галузі державного управління.

Сучасна модель місцевого самоврядування в Україні унеможливлює впровадження багатьох принципів місцевого самоврядування з практики західноєвропейських країн (включаючи, наприклад, субсидіарність; незалежність у місцевому самоврядуванні; свобода ініціативи). Пріоритетом є здійснення адміністративно-територіальної реформи для забезпечення адекватної територіальної бази для організації та функціонування місцевого самоврядування.

Основними принципами територіального устрою України є: єдність і цілісність державної території; поєднання централізації та децентралізації при здійсненні державної влади; баланс та соціально-економічний розвиток регіонів відповідно до їх історичних, економічних, екологічних, географічних та демографічних характеристик, етнічних та культурних традицій, органів державної влади та місцевого самоврядування, крім випадків, передбачених законодавством; доступ до послуг державного управління та органів місцевого самоврядування для населення, яке проживає у відповідних адміністративно-територіальних одиницях [1].

Наукові джерела пояснюють поняття територіальної основи місцевого самоврядування, як сукупність елементів системи адміністративно-територіального устрою держави, в межах якої діє місцеве самоврядування. Сюди також входять правові норми, що встановлюють та регулюють територіальну організацію місцевого самоврядування, зокрема, формування та склад

території, на якій здійснюється самоврядування, межі та статус цих територій, їх створення та зміни. [2; з. 6]

Для задоволення потреб системи місцевого самоврядування на територіальній основі місцевого самоврядування необхідно здійснити адміністративно-територіальну реформу. Основною проблемою визначення поняття, принципів та системи адміністративно-територіального устрою є відсутність належного законодавчого регулювання.

До порядку денного сесії Верховної Ради України в 2014 році було внесено на розгляд Проект Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій», реєстраційний №319. Законопроект був спрямований на вирішення адміністративно-територіальних питань. Розробка цього законопроекту передбачала наступне: упорядкування та організація адміністративно-територіальних одиниць; створення Державного реєстру адміністративно-територіальних одиниць; забезпечення рівних умов для розвитку адміністративно-територіальних одиниць; забезпечення цілісності інтересів територіальних громад району під час виборчого процесу [1].

Відповідно до прийнятого Закону України від 16.04.2020 № 562-IX «Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад», Кабінет Міністрів України визначив адміністративні центри та затвердив 1470 функціональних територіальних об'єднань замість 11 250 територіальних громад.

Новостворені територіальні громади несуть повну відповідальність у всіх сферах життя громади на своїй території. Ефективність завдань, поставлених перед об'єднаними територіальними громадами, є ключовим показником успіху цього об'єднання та реформ загалом [3].

17 липня 2020 року Верховна Рада України прийняла Постанову № 3650 "Про утворення та ліквідацію районів". Згідно з документом, зараз в Україні налічується 136 районів. Старі 490 виборчих округів було скасовано парламентом. Плануючи створення громад, обов'язковим було виявлення потенціалу громади для економічного та соціального розвитку та надання якісних послуг населенню. [4]

Об'єднані громади отримали повноваження та ресурси міст обласного значення, зокрема, вони сплатили 60% податку на доходи фізичних осіб до місцевих бюджетів об'єднаних територіальних громад. Крім того, податкові надходження залишаються в повному обсязі, а саме: єдиний податок, податок на прибуток підприємств і фінансових установ комунальної власності та податок на майно (нерухомість, земля, транспорт).

Крім того, об'єднані територіальні громади мають прямі бюджетні відносини з державним бюджетом (до реформи бюджети обласних та районних бюджетів мали безпосередній зв'язок з бюджетами міст обласного значення), для виконання делегованих державою повноважень їм надаються відповідні

трансферти (дотації, освітня та медична субвенції, субвенція на розвиток інфраструктури громад тощо). Законодавчі зміни також надали право органам місцевого самоврядування затверджувати місцеві бюджети незалежно від дати прийняття закону про Державний бюджет.

Такі вдосконалення дали перші помітні результати. Власні надходження місцевого бюджету зросли на 200 млрд доларів з 2014 по 2019 рік. (68,6 млрд дол. до 267 млрд. дол.) Це реальний вплив на довіру населення до впливу на результати та підзвітність [5].

Окрім збільшення своїх фінансових можливостей, об'єднані територіальні громади мають інші засоби забезпечення економічного розвитку в результаті децентралізації - іноземне кредитування, незалежний відбір установ розвитку місцевого бюджету та власні доходи бюджету. Децентралізовані повноваження в галузі архітектурного та будівельного контролю та вдосконалення містобудівного законодавства дозволяють органам місцевого самоврядування самостійно визначати містобудівну політику.

Для продовження реформи потрібно прийняти багато важливих законів:

– про засади адміністративно-територіального устрою України. У рамках чинної Конституції визначаються принципи, що регулюють адміністративно-територіальний устрій України, види населених пунктів, систему адміністративно-територіальних одиниць, повноваження державних та місцевих органів влади з питань адміністративно-територіального устрою, порядку утворення, ліквідації, встановлення та зміни меж адміністративно-територіальних одиниць та населених пунктів, ведення Державного реєстру адміністративно-територіальних одиниць та населених пунктів України;

– про службу в органах місцевого самоврядування (нова редакція). Забезпечення рівного доступу до послуг в органах місцевого самоврядування, підвищення престижу послуг у місцевому самоврядуванні, мотивація місцевих службовців до розвитку та розвитку громад.

– про державний нагляд за законністю рішень місцевого самоврядування;
– про місцевий референдум;
– місцеве самоврядування, місцеві державні адміністрації тощо.

Як результат, після наступних місцевих виборів, восени 2020 року, повноваження для нових територіально розташованих районів та громад повинні бути перерозподілені на урядовий рівень на допоміжній основі. Громадськість повинна надавати механізми та інструменти для участі у впливі на місцеве самоврядування та процесі прийняття рішень.

Серія реформ, спрямованих на децентралізацію всіх сфер соціально-економічного життя, – це довгоочікувані реформи місцевого самоврядування та самоуправління, спрямованих на підвищення ефективності управління ними та створення багатих територіальних громад.

Література:

1. Проект Закону про засади адміністративно-територіального устрою України від 24.01.2020 р. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67986
2. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації: наук. доп. / [редкол. : Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, В. В. Толкованов та ін.] ; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю. В. Ковбасюка. Київ: НАДУ, 2014. 128 с.
3. Корнєва О.В. Основні проблеми проведення реформи децентралізації в Україні в 2014-2018 роках URL: http://pap.in.ua/3_2018/18.pdf.
4. Постанова Верховної Ради України №807-IX від 17 липня 2020 року "Про утворення та ліквідацію районів» URL :https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-20#Text
5. Реформа децентралізації URL: https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/efektivne-vryaduvannya/reforma-decentralizaciyi
6. Децентралізація дає можливості URL: https://decentralization.gov.ua/about

Лучковська Світлана Ігорівна,

доцент кафедри права Хмельницького національного університету, кандидат юридичних наук, доцент

ОКРЕМІ ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ФІНАНСОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ФІЗИЧНИХ ОСІБ-ПІДПРИЄМЦІВ

В сучасних умовах особливого значення набуває підвищення ролі держави як регулятора фінансових відносин. Українська держава, з одного боку, постала перед викликами продовження впровадження реформи дерегуляції у сфері підприємницької діяльності, а з іншого боку, повинна віднайти шляхи оптимізації можливостей для збільшення бюджетних надходжень.

Водночас потрібно впроваджувати нові, а головне – дієві правові інструменти для детінізації економіки України та боротьби з ухиленням від сплати податків. Так, за розрахунками Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України рівень тіньової економіки у січні-березні 2020 року склав 31% від обсягу офіційного ВВП [1].

Дійсно, сьогодні значна частина економіки знаходиться у «тіні», а фізичних осіб – підприємців, що є платниками єдиного податку, досить часто використовують для проведення через них розрахункових операцій з метою мінімізації податкових виплат. Саме тому одним з механізмів виведення

частини економіки, що знаходиться у «тіні», є впровадження реєстраторів розрахункових операцій для фізичних осіб - підприємців.

Відповідно до ст. 1 Закон України «Про застосування реєстраторів розрахункових операцій у сфері торгівлі, громадського харчування та послуг» реєстратор розрахункових операцій (далі РРО) – це пристрій або програмно-технічний комплекс, в якому реалізовані фіскальні функції і який призначений для реєстрації розрахункових операцій при продажу товарів (наданні послуг) [2]. Законодавець до реєстраторів розрахункових операцій відніс: електронний контрольно-касовий апарат, електронний контрольно-касовий реєстратор, вбудований електронний контрольно-касовий реєстратор, комп'ютерно-касова система, електронний таксометр, автомат з продажу товарів (послуг) тощо. Таким чином, впровадження РРО у розрахунках з фізичними особами - підприємцями має з одного боку визначити рівень їх доходів, а з іншого боку може бути ефективним запобіжним заходом для розповсюдження товарів, що перетнули митний кордон України як контрабанда.

20 вересня 2019 року Верховною Радою України було прийнято Закони України № 128-IX «Про внесення змін до Закону України «Про застосування реєстраторів розрахункових операцій у сфері торгівлі, громадського харчування та послуг» та інших законів України щодо детінізації розрахунків у сфері торгівлі та послуг» [3] та № 129-IX «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо детінізації розрахунків у сфері торгівлі та послуг» [4]. Вказані Закони стосуються вдосконалення правового регулювання реєстраторів розрахункових операцій. Впровадження РРО, на нашу думку, є вірним шляхом з покращення існуючої ситуації з детінізації економіки України, збільшення надходжень у бюджети всіх рівнів за рахунок оптимізації/удосконалення механізмів уточнення доходів суб’єктів господарювання та дієвим інструментом захисту прав споживачів. При цьому механізм впровадження РРО мають передбачати чіткий комплекс заходів, які б, з одного боку, заохочували до застосування РРО самих суб’єктів господарювання, а з іншого боку, мали ефективні контролюючі можливості перевірки їх добросовісності виконання вимог чинного законодавства України. У процесі цього має бути обов’язково враховано, що:

– існуючі заходи з боротьби з пандемією суттєво обмежують фінансові можливості фізичних осіб–підприємців, а тому впровадження РРО має відбуватись за рахунок державних дотацій з повною або частковою компенсацією фінансових втрат суб’єктів господарювання;

– всі операції з реєстрації, проведення та обліку РРО мають бути максимально спрощені, доступні та автоматизовані;

– ефективність впровадження РРО напряму залежить від дієвості непрямих контрольних функцій, що будуть зосереджені в руках громадян України як споживачів товарів та послуг.

– держава має культивувати та підтримувати стимулюючими заходами культуру отримання фіскального чека споживачем від суб'єкта господарювання за отриманні товари та/або надані послуги;

– потрібно зменшувати вплив людського фактору у сфері проведення перевірок контролюючими органами та масово запроваджувати дистанційні та електронні форми податкового контролю.

Література:

1. Тенденції тіньової економіки. Департамент стратегічного планування та макроекономічного прогнозування Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України. *Веб-сайт Мінекономіки*. URL: https://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&id=e384c5a7-6533-4ab6-b56f-50e5243eb15a&tag=TendentsiiTinovoiEkonomiki (дата звернення: 26.02.2021 року).
2. Про застосування реєстраторів розрахункових операцій у сфері торгівлі, громадського харчування та послуг: Закон України від 6 липня 1995 року № 265/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 28. Ст.205.
3. Про внесення змін до Закону України «Про застосування реєстраторів розрахункових операцій у сфері торгівлі, громадського харчування та послуг» та інших законів України щодо детінізації розрахунків у сфері торгівлі та послуг»: Закон України від 20 вересня 2019 року № 128-IX. *Відомості Верховної Ради*. 2019. № 46. Ст.296.
4. Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо детінізації розрахунків у сфері торгівлі і послуг: Закон України від 20 вересня 2019 року № 129-IX. *Відомості Верховної Ради*. 2019. № 46. Ст.297.

Любецька Мар'яна Миколаївна,

директор Хмельницького міського Центру соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді, доцент кафедри маркетингу та менеджменту Хмельницького кооперативного торговельно-економічного інституту, кандидат наук з державного управління

АДМІНІСТРАТИВНЕ ТА НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ НАДАННЯ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ ЗА ПРИНЦИПАМИ СИСТЕМНОСТІ ТА АКТУАЛЬНОСТІ В ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ

З набутям чинності декількох нормативно-правових документів, що внесли зміни у сферу управління та соціального захисту населення перед надавачами соціальних послуг та управлінцями постали нові виклики та

вимоги часу. Відтак 1 січня 2020 року набув чинності новий Закон України «Про соціальні послуги», у якому зазначено, які соціальні послуги будуть надаватися та де окреслено нові виклики, що постають перед територіальними громадами з огляду на потребу забезпечення виконання нового законодавства в умовах децентралізації [1].

Визначено, що новий Закон України «Про соціальні послуги» містить класифікації соціальних послуг за низкою ознак: за їх призначенням; за типами; за місцем надання; за тривалістю; за екстреністю; за добровільністю. При цьому законодавством не встановлено умов отримання кожної із цих послуг. Водночас законодавством передбачено, що міські державні адміністрації, районні, районні у містах і державні адміністрації, виконавчі органи міських рад міст обласного значення, а також виконавчі органи сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад забезпечують надання «базових» соціальних послуг (частина з яких є комплексними й потребують високої кваліфікації від надавачів) [3].

Передбачено нові форми відносин між державним і недержавним сектором у територіальній громаді, покликані формувати ринок соціальних послуг на місцевому рівні. Законом встановлено єдині вимоги до надавачів соціальних послуг усіх форм власності: державних, комунальних і недержавних, передбачено ведення реєстрів надавачів та отримувачів соціальних послуг, створення класифікатора послуг [3].

Виявлено, що центральні органи влади не забезпечили реальних механізмів та організаційних інструментів втілення нової системи соціальних послуг.

А от 12 червня 2020 року розпорядженням Кабінету Міністрів України визначено адміністративні центри та затверджено території територіальних громад Хмельницької області [2].

31 грудня 2020 року останній день надвавалися соціальні послуги районними структурними підрозділами, та їх управлінські та будь-які інші функції ліквідовано. Натомість формуються нові територіальні громади. Тут і постає питання надання якісних соціальних послуг за принципами системності та актуальності.

В законодавстві України закріплено положення про визначення та підтримку державою місцевого самоврядування як права територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення, що створює сприятливі умови для активізації діяльності його органів в усіх сферах, зокрема надання соціальних послуг сім'ям (особам), які перебувають у складних життєвих обставинах.

Аналітико-статистичні данні щодо виявлення кількості сімей (осіб), які перебувають у складних життєвих обставинах та потребують надання соціальних послуг свідчать про важливість та актуальність роботи щодо

державного управління цими процесами, а саме на місцях під час формування кадрової політики, забезпечення та делегування управлінських рішень та інших життєво необхідних функцій задля успішної реалізації державної політики та реалізації стратегії розвитку територіальної громади.

Отже, забезпечення якості та підвищення ефективності надання соціальних послуг вразливим групам населення, через механізми вдосконалення адміністративного та нормативно-правового забезпечення діяльності центрів соціальних служб та інших надавачів послуг визначає необхідність їх першочергового вивчення та розроблення експертних пропозицій щодо шляхів вирішення питання у цій сфері.

Соціальна робота із сім'ями (особами), які перебувають у складних життєвих обставинах, виявлення, надання соціальних послуг здійснюється центрами соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді разом із суб'єктами, що надають соціальні послуги повинна ґрунтуватися на принципах актуальності та системності із забезпеченням нових вимог часу. Насамперед це комплексне вивчення питання нормативно-правового характеру із збереженням в ситемі соціального захисту кваліфікованих спеціалістів та належного рівня фінансування у забезпеченні надання соціальних послуг вразливим категоріям, врахування територіальної відстанні від надавача до отримувача послуг, забезпечення інформування населення, формування соціальної відповідальності та активності громади. Також під час формування територіальної громади слід пам'ятати про систему адміністративно-організаційної діяльності органів місцевого самоврядування та механізми взаємодії суб'єктів соціальної роботи на місцях.

Зазначимо, що повноваження виконавчих органів міських рад міст обласного значення, рад об'єднаних територіальних громад окреслено статтею 25 ЗУ «Про соціальні послуги». До таких повноважень належать: 1) визначення потреб населення адміністративно-територіальної одиниці / територіальної громади у соціальних послугах; 2) інформування населення про перелік соціальних послуг, їх зміст і порядок надання; 3) здійснення заходів для виявлення вразливих груп населення та осіб/сімей, які перебувають у складних життєвих обставинах; 4) забезпечення за результатами оцінювання потреб особи/сім'ї надання базових соціальних послуг особам/сім'ям відповідно до їхніх потреб, вжиття заходів з надання інших соціальних послуг; 5) затвердження, забезпечення фінансування та виконання регіональних програм в частині забезпечення потреб осіб/сімей у соціальних послугах, розроблених за результатами визначення потреб населення адміністративно-територіальної одиниці / територіальної громади у соціальних послугах; 6) забезпечення підвищення професійної компетентності; 7) координація діяльності суб'єктів системи надання соціальних послуг на місцевому рівні; 8) забезпечення взаємодії надавачів соціальних послуг

та органів, установ, закладів, фізичних осіб-підприємців; 9) збір, аналіз та поширення відповідно до законодавства інформації щодо надання соціальних послуг; 10) забезпечення ведення Реєстру надавачів та отримувачів соціальних послуг на місцевому рівні; 11) здійснення моніторингу надання соціальних послуг; 12) здійснення контролю за додержанням вимог цього Закону; 13) забезпечення дотримання прав отримувачів соціальних послуг; 14) призначення керівників утворених ними надавачів соціальних послуг; 15) вирішення інших питань щодо надання соціальних послуг відповідно до закону [3].

Отже, правове регулювання спрямоване на удосконалення управління системою соціальних послуг в умовах децентралізації, забезпечення єдиних підходів в організації системи за принципами системності та актуальності.

Література:

1. Про соціальні послуги: Закон України від 17 січн. 2019 р. № 2671-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2671-19#Text
2. Розпорядження КМУ «Про визначення адміністративних центрів та затвердження територій територіальних громад Хмельницької області» від 12 черв.2020 р. №727-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/727-2020-р#Text
3. Соціальні послуги у територіальних громадах україни: інновації правового регулювання. URL: https://www.socosvita.kiev.ua/sites/default/files/Visnyk_4_2019-65-75.pdf

Лях Юлія Іванівна,

асистент кафедри менеджменту і публічного адміністрування Харківського національного університету міського господарства ім. О. М. Бекетова, доктор філософії

ПРОБЛЕМИ ЩОДО РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

В умовах розвитку демократії в Україні стратегічно важливим є модернізація системи публічної влади, зокрема, реформування організації публічної влади на регіональному рівні, наближення до стандартів європейських країн, які орієнтовані на побудову публічних відносин відповідно вимогам сучасного демократичного суспільства.

Поняття регіону, і цілі його розвитку істотно відрізняються у передмодернізаційний і сучасний періоди розвитку країни. На сучасному етапі проблема

щодо модернізації системи публічної влади в процесі реалізації регіональної політики займає одне з ключових місць, її реалізація повинна відбуватися, насамперед, в контексті сучасних глобалізаційних викликів. Спроби проведення адміністративних реформ в Україні за роки її незалежності поки що мають, скоріше, негативні наслідки, які характеризуються наступним:

– непропорційний розподіл владних повноважень і майнових прав між різними рівнями місцевого самоврядування, що зумовлено надмірною централізацією повноважень та ресурсів з боку виконавчих органів влади ;

– політизація представницьких органів місцевого самоврядування (здебільшого в Україні місцеві ради формуються за принципом партійної незалежності, що призводить до відчуження населення, небажання залучати населення до розробки та прийняття управлінських рішень суспільного значення, непрозорої діяльності);

– низький рівень професійної підготовки державних службовців на місцях і посадових осіб органів місцевого самоврядування, що гальмує можливість належним чином вирішувати проблеми місцевого значення;

– незадовільний рівень впровадження механізмів та європейських практик належного врядування на регіональному та місцевому рівнях призводить до зменшення рівня довіри до органів публічної влади з боку громадськості, відчуження громадськості від прийняття участі в управлінських процесах [1].

За таких обставин, необхідним постає не лише визначення загальних принципів регіональної політики, а й окреслення чіткої структури її формування та реалізації, створення ефективної системи публічної влади на регіональному рівні, що має призвести до розвитку демократичних відносин та покращення добробуту суспільства.

Публічно-управлінська діяльність на регіональному рівні задля своєї ефективності потребує реалізації наступних завдань:

– розробка та прийняття правових норм, які забезпечують регіональний розвиток, зокрема інституційно-правове забезпечення функціонування системи публічного управління на регіональному рівні;

– формування стратегічних пріоритетів розвитку;

– координація державної регіональної політики, що передбачає чіткий розподіл повноважень;

– здійснення регуляторного моніторингу всіх сфер регіонального розвитку;

– контроль за виконанням рішень у системі публічного управління, зокрема, на регіональному рівні;

– урахування змін, що спостерігаються на регіональному рівні в процесі розробки та впровадження державної соціально-економічної політики в цілому [2].

Ефективна організація публічно-управлінської діяльності на регіональному рівні зумовлює надання якісних послуг населенню, довіру громадян до органів публічної влади, надає їм можливість приймати безпосередню участь в управлінських процесах, що впливатиме на інноваційний розвиток як окремих регіонів, так і країни в цілому.

Організаційний аспект публічної влади на регіональному рівні включає в себе правові основи щодо територіальних одиниць та певні форми реалізації діяльності. А синергія методології та організації визначають практичний аспект – цілі, інструменти та стратегію. У світовій практиці застосування інструментів щодо забезпечення публічної влади на регіональному рівні залежить від правових функцій відповідних органів публічної влади, соціально-економічного стану регіонів і проблем, на які вони спрямовані. Здебільшого, в унітарних державах центральний уряд використовує широкий набір інструментів щодо економічної політики, втручаючись в розвиток регіонів. Однак, в останні десятиліття в умовах розвитку демократії та посилення владних повноважень на нижчих рівнях влади в багатьох унітарних державах відбуваються позитивні зміни, зокрема, у сфері фіскальної політики в межах так званого податкового і бюджетного федералізму, коли права на договірних засадах передаються на нижчі рівні влади. Держава, виконуючи свої повноваження і діючи в межах законодавчих норм і приймаючи закони, а також інші нормативні акти, зобов'язана встановлювати ступінь територіальної децентралізації в усіх сферах життєдіяльності суспільства та вводити механізми її реалізації в інтересах цілісності держави та самостійного розвитку регіонів. Держава покликана не лише керувати регіонами, а й здійснювати регулюючий вплив: визначати загальні умови їх самостійної діяльності, узгоджувати пропорції державних та регіональних пріоритетів розвитку територій. Це також зумовлює реформування організації публічної влади на регіональному рівні.

Щодо проблем реформування організації публічної влади на регіональному рівні, то в сучасних умовах державотворення відсутній єдиний орган державної влади, який би комплексно, виключаючи дублювання з боку законодавчих і виконавчих органів влади, вирішував питання модернізації системи публічної влади на регіональному і місцевому рівнях. В умовах сьогодення відповідним консультативно-дорадчим органом є Національна рада реформ, метою діяльності якого є «забезпечення впровадження єдиної, узгодженої державної політики реформ в Україні, налагодження ефективного механізму взаємодії державних органів та інститутів громадянського суспільства в процесі здійснення реформ із залученням до співпраці з цих питань міжнародної спільноти, впровадження системного підходу до стратегічного планування, узгодження позицій та моніторингу реалізації реформ щодо забезпечення сталого розвитку України як передумови зростання

добробуту її населення, досягнення європейських стандартів забезпечення та захисту прав і свобод людини і громадянина» [3]. Цей орган безперечно несе достатньо значиму роль у регіональному розвитку, але не здатний замінити собою урядовий інститут, який координував би діяльність державних органів влади щодо впровадження необхідних реформ та ніс би за це політичну відповідальність [1]. Наразі функції щодо розвитку місцевого самоврядування, вирішення територіальної організації влади і адміністративно-територіального устрою покладені на Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України в межах здійснення регіональної політики [4]. Перед органами виконавчої влади стоїть завдання щодо інтеграції всіх діючих регіональних стратегій і програм розвитку в єдиний взаємопов'язаний і збалансований комплекс, доопрацювавши при необхідності його окремі елементи, перевести в режим практичної реалізації з вибором найбільш ефективних механізмів і способів управління розвитком регіону на підставі досягнення консенсусу в результаті комунікацій з громадськістю. За цих обставин є потреба в реалізації наступних напрямків:

– оптимізація і проєктування регіонального програмно-цільового комплексу «цілі – завдання – заходи – інвестиційні проекти»;

– розробка та формування організаційних і інституційних структур управління розвитком, а також нормативно-правові акти, які регламентують їх діяльність;

– упровадження комплексу інноваційних механізмів управління розвитком;

– упровадження інформаційно-комунікаційних технологій у систему публічного управління з метою визначення направленості щодо регіонального розвитку.

Вирішення проблем щодо реформування організації публічної влади на регіональному рівні в Україні полягає не лише в розробці та реалізації стратегічних і програмних документів розвитку різних регіонів, а й в організації публічно-управлінської діяльності на регіональному рівні, у створенні управлінського механізму, який би надавав можливість у реальній практиці використовувати переваги комунікативних процесів не тільки за формою, а й по суті.

Отже, ефективна організація публічно-управлінської діяльності на регіональному рівні передбачає сукупність певних управлінських дій, процедур, прийомів, які зумовлюють стабільний збалансований соціально-економічний розвиток регіону. Очікується, що формування збалансованої системи управління на регіональному рівні сприятиме нарощуванню позитивних перетворень в економічній, соціальній сферах не лише на регіональному рівні, а й на території всієї країни, завдяки узгодженню взаємодії організаційних методів та інструментів управління [5, с. 256]. В ході організації

публічної влади, реалізації публічного регулювання і підтримки регіонального розвитку необхідно якомога скоріше подолати існуючі недоліки, а саме: відсутність розгорнутих законодавчих процедур щодо прийняття участі громадськості в публічно-управлінській діяльності на регіональному рівні; недосконалість нормативно-методичного апарату оцінки реальних потреб регіонів у державній підтримці; відсутність системи обліку надходжень в регіони всіх видів прямої і непрямої допомоги.

Література:

1. Тютюнник І. Проблеми реформування публічного управління на регіональному рівні в Україні. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2017. Вип. 1. С. 103–109.
2. Войтик О. Особливості державного управління регіональним розвитком: теоретичні. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2017. Вип. 1. С. 21–26.
3. Про Національну раду реформ. – URL : https://www.president.gov.ua/administration/nacionalna-rada-reform
4. Про затвердження Положення про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України: Постанова Кабінету Міністрів України від 30 квітня 2014 р. № 197. – URL : https://www.kmu.gov.ua/npas/247410371
5. Забезпечення регіонального розвитку екологічного суспільства засобом створення системного базису синтезованого капіталу : монографія / Н. Л. Гавкалова, Г. М. Шумська, Т. А. Власенко та ін. ; за заг. ред. докт. екон. наук, професора Гавкалової Н. Л. Х. : ХНЕУ ім. С. Кузнеця, 2015. 304 с.

Магновський Ігор Йосифович,

професор кафедри теорії та філософії права
факультету підготовки фахівців для органів досудового розслідування
Одеського державного університету внутрішніх справ,
доктор юридичних наук, доцент

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНСЬКИХ РЕАЛІЯХ: ПРАВОВИЙ КОНТЕКСТ

Децентралізація публічної влади є одним з основних чинників побудови громадянського суспільства в Україні. Процес децентралізації публічної влади в країні спричинив системні зрушення у всіх сферах державно-владних відносин.

Проблема сучасної влади в державі, як зазначає О.А. Зарічний, полягає у певному дисонансі, який передбачає, з одного боку, декларування певних демократичних цінностей, а з іншого – намагання олігархічно-кланових структур монополізувати владу, створивши певну «ширму» відкритості, прозорості і демократичності влади в очах народу. Тому нинішня проблема полягає у реальному, а не декларованому народовладді та імплементації механізмів демократії в суспільну реальність. Домінантну роль тут відіграє консенсусний механізм взаємодії державної влади й суспільства у вигляді участі громадян у здійсненні публічної влади [1, с. 52].

У свою чергу, Б.В. Калиновський зауважує, що нагальними проблемами функціонування публічної влади в Україні є: істотний дисбаланс у закріпленні компетенції між органами публічної влади; залишення елементів авторитаризму та жорстких ієрархічних зв'язків в організації публічної влади; недостатню публічність; обтяжливий формалізм процедур поряд із недостатністю гарантій дотримання закріпленої правової процедури; корупцію [2, с. 18].

З огляду на постійні заклики й періодичні спроби практично усіх політичних сил терміново і подеколи радикально змінити ті чи інші положення Конституції України, стверджує Ф. В. Веніславський, на сучасному етапі вітчизняного державотворення важливо здійснити неупереджений аналіз процесів та напрямів конституційного реформування в Україні, визначити їх взаємозв'язок із забезпеченням стабільності та незмінності конституційного ладу [3, с. 33–34].

Нині проблема влади як соціального явища, справедливо фіксує І. А. Куян, проблема природи державної і муніципальної влади як політико-правових явищ, їх сутності, іманентних ознак є однією з найскладніших та найбільш дискусійних у теорії й практиці державного будівництва. Незважаючи на велику кількість наукових досліджень цих питань, у теорії немає однозначного розуміння змісту їх характеристик. У сучасній Україні поняття «публічність», «народовладдя» і «громада» часто стають лозунгами, що використовуються різними політичними елітами у власних інтересах. Зважаючи на це, можна вести мову про існування розбіжності між значущістю, широким вжитком зазначених понять та ступенем їх наукового осмислення, що зумовлює потребу в дослідженні даної проблематики [4, с. 52].

Децентралізація є чинником належного, ефективного врядування (good governance), оскільки дозволяє із застосуванням принципу субсидіарності включити в процес публічного управління фахове експертне середовище, представників громадянського суспільства. На це, зокрема, спрямований Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування, який ратифікувала Верховна Рада України [5].

М. О. Пухтинський наголошує, що сучасні, проєвропейські концептуальні, конституційні, політико-правові основи організації публічної влади,

побудованої на засадах децентралізації, мають спиратися на: 1) людиноцентристську філософію організації публічної влади, в якій фактичним володарем є людина, громадянин, громадянське суспільство, народ, а держава, публічна влада та її інститути обслуговують, захищають, представляють їх інтереси; 2) належне місцеве врядування, як комплекс взаємовідносин між органами публічної влади, інститутами громадянського суспільства та людиною, громадянами з пріоритетом їх прав і свобод, задоволення життєвих потреб та інтересів; 3) відповідність принципам Європейської хартії місцевого самоврядування та додаткового протоколу до неї щодо організаційної, адміністративної, правової, фінансової автономії місцевого самоврядування, його повсюдності, субсидіарності щодо надання публічних послуг населенню, а також безпосередньої участі населення в управлінні місцевими справами; 4) конституційну визначеність основних елементів системи територіальної організації публічної влади; 5) комплексне конституційно-правове забезпечення здійснення децентралізації публічної влади, функціонування врядування та самоврядування [6, с. 24].

Відтак Р. М. Мінченко вказує, що розвиток вітчизняної державності відбувається у взаємодії з різними соціальними інститутами та структурами, але в першу чергу з різними особистостями. Ні для кого не є секретом, що така взаємодія набула в сучасних умовах якісно нового змісту. Тому в умовах модернізації вітчизняної державності варто по-новому подивитись на сутність, зміст, принципи та форми такої взаємодії, а також на можливі конфлікти та суперечності, які виникають або можуть виникнути між особистістю та державою, її публічно-владними структурами [7, с. 180].

Таким чином, децентралізація публічної влади є об'єктивною потребою на шляху демократизації суспільних процесів в Україні, що передбачає реформи органів публічної влади, котрі спрямовані, передусім, на досягнення європейських демократичних стандартів. Адже асоціація із Європейським Союзом є стрижневим стимулом для розбудови в Україні сучасної правової держави. Головним кроком для досягнення зазначеної мети в найближчій перспективі є здійснення реальної децентралізації публічної влади, що є однією з ключових передумов успішної європейської інтеграції Української держави.

Як бачимо, доцільність і необхідність даного дослідження викликана сьогоденням та актуалізує дану тематику й потребує відповідних напрацювань як вчених зокрема, так і громадськості загалом.

Література:

1. Зарічний О. А. Участь громадськості у здійсненні публічної влади: теоретико-правове дослідження : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Національний ун-т «Львівська політехніка». Львів, 2017. 229 с.

2. Калиновський Б. В. Місцева публічна влада в україні: поняття та сутність. *Децентралізація публічної влади: національний та зарубіжний досвід* : матеріали всеукраїнської науково-практичної конференції, (м. Одеса, 6 листопада 2020 р.). Національний університет «Одеська юридична академія». Одеса, 2020. С. 15–19.
3. Веніславський Ф. В. Конституційна реформа в контексті забезпечення стабільності конституційного ладу України. *Бюлетень Міністерства юстиції України.* 2010. № 4–5 (102–103). С. 33–41.
4. Куян І. До питання про публічність і суверенність державної влади. *Право України.* 2009. № 11. С. 52–57.
5. Про ратифікацію Додаткового Протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування : Закон України від 02.09.2014 р. № 1664-VII. *Відомості Верховної Ради України.* 2014, № 43. Ст. 2033. URL: (дата звернення: 05.02.2021).
6. Пухтинський М. О. Децентралізація публічної влади в дискурсі трансформації територіального врядування. *Децентралізація публічної влади: національний та зарубіжний досвід* : матеріали всеукраїнської науково-практичної конференції, (м. Одеса, 6 листопада 2020 р.). Національний університет «Одеська юридична академія». Одеса, 2020. С. 22–26.
7. Мінченко Р. М. Еволюція державної влади в сучасній Україні (теоретико-правове дослідження) : дис. … д-ра юрид. наук : 12.00.01 / Інститут зак-ва ВР України. Київ, 2009. 397 с.

Медвідь Федір Михайлович,

професор кафедри теорії держави і права та конституційного права Навчально-наукового інституту права Міжрегіональної академії управління персоналом, доктор наук в галузі політології, кандидат філософських наук, доцент

Твердохліб Анатолій Іванович,

аспірант Міжрегіональної академії управління персоналом, магістр права

Урбанський Максим Вікторович,

здобувач Міжрегіональної академії управління персоналом, магістр права

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ: НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ

Децентралізація виступає як процес перерозподілу або диспергування функцій, повноважень людей або речей від центрального управління, як такий спосіб організації публічної влади в державі, за якого адміністративно – територіальні одиниці або інші територіальні утворення мають право самостійно вирішувати питання місцевого значення і реалізувати власні завдання у межах, встановлених законодавством та під відповідальність уповноважених органів і посадових осіб, а втручання у їх діяльність може відбуватись винятково з метою нагляду за законністю в передбачених законом випадках і відповідних формах [3, с. 13; 4, с. 21-25; 5, с. 35-40; 7; 19; 14, с. 174-180; 12, с. 699-713]. У загальноєвропейському середовищі децентралізацію розуміють як «процес широкого перерозподілу ролей та відповідальності з метою створення сприятливих умов для участі нових гравців (органи місцевого самоврядування, недержавні організації) в процесі вироблення, здійснення та застосування законодавства і політики Європейського Союзу» [2, с. 7-15; 6, с. 562; 11; 8; 16]. Децентралізація витупає інституційною передумовою становлення демократичного та ефективного публічного адміністрування, заснованого на принципах належного врядування. В силу цього децентралізацію влади вартує розглядати як невід'ємну складову трансформації державних інститутів в органи публічної влади на засадах запровадження принципів належного врядування (Good Governance).

Політика децентралізації публічної влади в України сьогодні формується в умовах неоголошеної війни з Росією, яка спричинила окупацію частини території та економічні втрати, супроводжується погіршенням соціально-економічного становища країни та рецесією, вимагає значних зовнішніх

запозичень на відновлення економіки, а також масштабних витрат на ведення воєнних дій. Водночас, Україна інтегрується в європейський цивілізаційний простір, що ставить перед національною регіональною політикою низку вимог.

Регіональна політика поєднує секторальні, просторові та управлінські цілі і пріоритети. Про це йдеться у «Порядку денному Європейського Союзу для регіонів» (EUTerritorial Agenda 2020), де зазначається, що серед найважливіших проблем, які мають вирішувати регіони ЄС у XXI ст., є формування місткого, консолідованого внутрішнього ринку, недопущення економічної регіональної самоізоляції та підтримка справедливої конкуренції на місцевому і регіональному рівні, впровадження ефективних заходів, пов'язаних з реакцією на демографічні і соціальні зміни у світі, вирішення актуальних проблем розвитку регіонів, пов'язаних зі зміною клімату та довкілля. З огляду на стратегічний курс на євроінтеграцію, Україна потребує, з одного боку, взаємної відповідності цілей регіонального розвитку країни та ЄС, а з іншого – вироблення власного стратегічного бачення реформ на регіональному і місцевому рівнях з урахуванням викликів, що постають перед нашою державою [1, с. 196-198].

Стратегія національного розвитку України, що базується на системі національних інтересів і пріоритетів, включає і стратегію національної безпеки держави, яка визначає принципи, пріоритетні цілі, завдання та механізми забезпечення життєво важливих інтересів особи, суспільства і держави від зовнішніх і внутрішніх загроз. З урахуванням геополітичної і внутрішньої ситуації діяльність усіх державних органів в Україні має бути зосереджена на прогнозуванні, своєчасному виявленні, попередженні і нейтралізації зовнішніх і внутрішніх загроз національній безпеці, захисті суверенітету і територіальної цілісності України, безпеки її прикордонного простору, піднесенні економіки країни, забезпеченні особистої безпеки, конституційних прав і свобод людини і громадянина, викоріненні злочинності, вдосконаленні системи державної влади, зміцненні законності і правопорядку та збереженні соціально-політичної стабільності суспільства, зміцненні позицій України у світі, підтриманні на належному рівні її оборонного потенціалу і обороноздатності, радикальному поліпшенні екологічної ситуації [9; 10; 17].

Основою подальшого розвитку країни є нагальна переорієнтація системи державного управління на безумовне дотримання принципів верховенства права, рівності кожного громадянина перед законом, прозорості влади.

Характер сучасних загроз національній безпеці України зумовлює нагальну необхідність забезпечення готовності держави, її економіки і суспільства до оборони та відбиття збройної агресії, підвищення рівня обороноздатності держави як одного з найважливіших пріоритетів політики національної безпеки [13, с. 245- 253].

Отже, подальша децентралізація публічної влади в Україні з урахуванням європейських стандартів та принципів регіонального розвитку повинна спрямовуватися на остаточний перехід від жорсткої системи державного управління по вертикалі «центр – регіон» до політики децентралізації державного управління, повсюдності місцевого самоврядування та оптимізації територіальної організації влади на принципах субсидіарності; перехід від політики вирівнювання з центру зростаючих соціально-економічних диспропорцій розвитку територій, централізованого перерозподілу ресурсів та обмежених бюджетних коштів – до політики створення рівних можливостей для збалансованого розвитку регіонів, розкриття внутрішнього потенціалу громад та підвищення їх конкурентоспроможності [1, с. 19-199; 15; 18].

Отже, децентралізація публічної влади в умовах перспективи розвитку територій України передбачає формування нової логіки відносин громади, регіону та держави і має стати каталізатором відбудови і нового поступу держави, чинником консолідації українського суспільства задля збереження державності та реалізації євроінтеграційних прагнень.

Література:

1. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2015 році». К. : НІСД, 2015. 684 с.
2. Архипенко І. М. Зарубіжний досвід децентралізації влади: уроки для України. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2018. Вип.4(39). С.7-15.
3. Бориславська О. М., Заверуха І.Б., Школик А.М., Захарченко Е.М., Курінний О.В., Топпервін Н. Децентралізація публічної влади: досвід Євроепейських країн та перспективи України; Центр політико – правових реформ. К,, 2012. 127 с.
4. Борденюк В. Децентралізація державної влади і місцеве самоврядування: поняття, суть, та форми (влади). *Право України*. 2005. №1. С. 21 – 25.
5. Болдирєв С.В., Цувіна А.А. Децентралізація державної влади як одна з умов побудови ефективної системи територіальної організації влади в Україні. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського. Серія: Юридичні науки*. 2019. Том 30 (69). № 6. С.35-40.
6. Грицяк І.А., Говоруха В.В., Стрельцов В.Ю. Правова та інституційна основи Європейського Союзу: підруч. Х., 2009. 619 с.
7. Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу : аналіт. доп. / [Жаліло Я. А., Шевченко О. В., Романова В. В. та ін.] ; за наук. ред. Я. А. Жаліла. Київ : НІСД, 2019. 192 с.
8. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [Бориславська О. М., Заверуха І. Б., Школик А. М. та ін.];

Центр політико-правових реформ. К., Москаленко О. М., 2012. 212 с.
9. Закон України «Про основи національної безпеки України». *Урядовий кур'єр*. 2003. 30 липня.
10. Закон України «Про національну безпеку України». *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2018. № 31, ст.241.
11. Матвієнко А.С. Політико-правові засади територіальної організації держави: світовий досвід і Україна. К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2015. 376 с.
12. Медвідь Ф.М., Чорна М.Ф., Давидюк П.М., Шеленговський В.В. Децентралізація публічної влади в умовах становлення національної безпеки України. *The 9th International scientific and practical conference «Perspectives of world science and education»* (May 20-22, 2020) CPN Publishing Group, Osaka, Japan. 2020. С.699- 713.
13. Медвідь Ф.М. Національна безпека і національні інтереси України в глобалізованому світі. *Вісник Львівського університету. Серія історична*. 2017. Спецвипуск. С.245 - 253.
14. Медвідь Ф.М., Мельниченко Я.Б., Твердохліб А.І. Політико-правові засади регіональної політики України в умовах імплементації європейських стандартів місцевого самоврядування. *Міжнародні та європейські стандарти місцевого самоврядування: проблеми імплементації в Україні*: *матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції за міжнародною участю* (20 грудня 2019 р., м. Львів) / за наук. ред. проф. М. Микієвича, проф. О. Сушинського, доц. Р. Бедрія. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2020. С.174 - 180.
15. Порівняльний аналіз позицій влади і громадян України з питань забезпечення безпеки громад під час децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування / М. Сунгуровський (керівник проекту) та ін. Київ: Заповіт, 2018. 60 с.
16. Правові засади оптимізації адміністративно-територіального устрою України : монографія / [Кресіна І.О., Коваленко А.А., Лойко Л.І., Матвієнко А.С. та ін.] / за ред. І.О. Кресіної. К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2013. 296 с.
17. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року «Про Стратегію національної безпеки України»:Указ Президента України № 392/2020.
18. Реформування адміністративно-територіального устрою: український та зарубіжний досвід : монографія / [Кресіна І.О., Береза А.В., Коваленко А.А., Матвієнко А.С., Стойко О.М. та ін.] / за ред. І.О. Кресіної. К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2011. 420 с.
19. Цивілізаційний вибір України: парадигма осмислення і стратегія дії : національна доповідь / ред. кол.: С. І. Пирожков, О. М. Майборода,

Ю.Ж. Шайгородський та ін. ; Інститут політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України. К. : НАН України, 2016. 284 с.

Мельник Ігор Вікторович,

аспірант кафедри інформаційної політики та цифрових технологій Національної академії державного управління при Президентові України

НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА ЯК СТРАТЕГІЧНА СКЛАДОВА ДЕРЖАВНОЇ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ

У сучасному технологізованому суспільстві інформація набуває стратегічного значення, що вимагає, своєю чергою, необхідність перегляду розуміння інформації та інформаційних технологій в сфері соціально-економічного та політичного життя. Інформатизація соціуму здатна кардинальним чином змінювати соціальне буття сучасності, в тому числі і політичну сферу діяльності суспільства, і саму структуру соціальних відносин. Особливу роль в умовах інформаційного суспільства набуває державна інформаційна політика, яку ми можемо визначити як управлінську діяльність державних органів влади в сфері контролю за інформаційними потоками і забезпеченням реалізації права населення на доступність інформації та інформаційних ресурсів. У сучасному суспільстві право на доступність інформації набуває характеру фундаментального права, що передбачає необхідність формування відповідної державної політики в інформаційній сфері.

Одним з найважливіших об’єктів адміністративного управління стає інформаційна сфера. В цілому державна інформаційна політика являє собою діяльність з розповсюдження і відтворення інформації, що задовольняє інтереси держави і громадянського суспільства. Базовими засадами інформаційної політики є задоволення, захист інтересів держави, громадянського суспільства і особистості.

Державна інформаційна політика формується під дію чинників економічного, політичного, інформаційного, культурного та глобального характеру, що детермінують динаміку інформаційних процесів в суспільстві. Також вона визначає ступінь інформаційного протиборства в глобальному інформаційному просторі та вжиття заходів національної безпеки для особистості і суспільства.

Інтереси держави в інформаційній сфері визначаються створенням умов для розвитку української інформаційної інфраструктури, реалізації конституційних прав і свобод громадянин у сфері отримання інформації, користування нею з метою забезпечення непорушності конституційного

ладу, суверенітету і територіальної цілісності України, встановлення політичної, економічної та соціальної стабільності, в безумовному забезпеченні законності і правопорядку, розвитку рівноправного і взаємовигідного міжнародного співробітництва на основі партнерства [1, с.24]. Забезпечення інформаційної безпеки на основі врахування національних інтересів України в інформаційній сфері необхідно формувати стратегічні та поточні завдання внутрішньої і зовнішньої політики держави [2, с.79].

Актуальним є затвердження Указом Президента України від 14 вересня 2020 р. № 392/2020 Стратегії національної безпеки, яка визначає основні напрями державної політики у сфері нацбезпеки. Стратегія ґрунтується на трьох основних засадах державної політики у сфері національної безпеки: стримування – розвиток оборонних і безпекових спроможностей для унеможливлення збройної агресії проти України; стійкість – здатність суспільства та держави швидко адаптуватися до змін безпекового середовища й підтримувати стале функціонування; взаємодія – розвиток стратегічних відносин із ключовими іноземними партнерами на основі національних інтересів України [3].

Модернізація системи державного управління вимагає розробки нових концептуальних основ інформаційної політики, яка є однією із стратегічних складових національної безпеки. Саме завдяки грамотно створеній системі інформаційної політики забезпечуються структурні, організаційні, змістовні, динамічні зміни в суспільстві.

Література:

1. Кузьменко Б. В., Чайковська О. А. Захист інформації. Ч. 1. *Організаційно-правові засоби забезпечення інформаційної безпеки*. Київ : Вид. відділ КНУКІМ, 2009. 83 с.
2. Нижник Н. Р. Національна безпека України (методологічні аспекти, стан і тенденції розвитку) / Н. Р. Нижник, Г. П. Ситник, В. Т. Білоус ; Укр. Акад. держ. упр. при Президентові України, Акад. держ. податк. служби України. Київ : Преса України, 2000. 304 с.
3. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року «Про Стратегію національної безпеки України»: Указ Президента України від 14 вересня 2020 р. № 392/2020 URL: https://www.president.gov.ua/documents/3922020-35037 (дата звернення: жовтень 2020).

Мерник Анастасія Муслімівна,
асистент кафедри теорії і філософії права
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого,
кандидат юридичних наук

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ОБМЕЖЕННЯ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ ТА ГРОМАДЯНИНА ОРГАНАМИ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

Аналіз конституцій зарубіжних країн свідчить про закріплення в більшості з них можливості обмеження прав і свобод людини і громадянина в умовах надзвичайного і воєнного станів. Слід зазначити, що обсяг таких обмежень є практично однаковим як для режиму воєнного стану, так і для режиму надзвичайного стану. За результатами порівняльного аналізу є можливим виявити різні підходи до порядку визначення обсягу обмежень прав і свобод людини і громадянина в умовах особливих режимів, передбачені в конституціях зарубіжних держав, серед яких виділяються чотири переважаючих тенденції:

1) закріплення в конституціях вичерпного переліку прав і свобод, які не можуть бути обмежені (припинені) в період надзвичайного та воєнного стану.

Так, стаття 54 Конституції Республіки Македонія [1] передбачає, що свобода і права людини і громадянина можуть бути обмежені лише у випадках, визначених Конституцією. Свобода і права людини і громадянина можуть бути обмежені під час війни або надзвичайного стану відповідно до положень Конституції. Обмеження свобод і прав не може призводити до дискримінації за ознакою статі, раси, кольору шкіри, мови, релігії, національного або соціального походження, майнового чи соціального статусу. Обмеження свобод і прав не може застосовуватися до права на життя, заборони тортур, нелюдського та такого, що принижує гідність поводження і покарання, до правового визначення караних злочинів і вироків, а також до свободи особистих переконань, совісті, думки і релігійні переконання.

Стаття 44 Конституції Республіки Вірменія [2] встановлює, що деякі основні права та свободи людини та громадянина – крім тих, про які йдеться у статтях 15, 17-22 та 42 Конституції – можуть бути тимчасово обмежені, як це передбачено законом, під час воєнного стану або надзвичайного стану, в межах обсягу міжнародних зобов'язань, прийнятих щодо відступу від зобов'язань у надзвичайних ситуаціях.

Згідно зі статтями 23, 63 Конституції Республіки Білорусь [3] обмеження прав і свобод особистості допускається тільки у випадках, передбачених

законом, в інтересах національної безпеки, громадського порядку, захисту моральності, здоров'я населення, прав і свобод інших осіб. Здійснення передбачених цією Конституцією прав і свобод особистості може бути призупинено тільки в умовах надзвичайного або воєнного стану в порядку і межах, визначених Конституцією і законом. При здійсненні конкретних заходів у період надзвичайного стану не можуть обмежуватися права, передбачені в статті 24, частини третьої статті 25, статтях 26, 31 Конституції.

Стаття 54 Конституції Республіки Молдова [4] встановлює, що у Республіці Молдова не можуть бути прийняті закони, що забороняють або применшують права і основні свободи людини і громадянина. Здійснення прав і свобод не підлягає жодним обмеженням, крім тих, які передбачені законом, відповідають загальновизнаним нормам міжнародного права і є необхідними в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності, економічного добробуту країни, громадського порядку, з метою запобігання масовим заворушенням і злочинам, для захисту прав, свобод і гідності інших осіб, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя. Зазначені положення не допускають обмеження прав, проголошених в статтях 20 – 24 Конституції.

2) закріплення в конституції вичерпного переліку прав і свобод, які можуть бути обмежені в період надзвичайного та воєнного стану з метою захисту прав людини, демократичного устрою держави, громадської безпеки, благополуччя населення та моральності.

Так, частина 4 статті 71 Конституції Грузії [5] передбачає, що під час надзвичайного або воєнного стану Президент Грузії має право обмежити декретом в країні або будь-якої її частини права, перераховані в статтях 13, 14, 15, 17, 18, 19, 21 і 26 Конституції. Під час надзвичайного або воєнного стану Президент Грузії має право призупинити декретом в країні або будь-якої її частини дію пунктів 2-6 статті 13, пункту 2 статті 14, пункту 2 статті 15, пунктів 3, 5 і 6 статті 17, пункту 2 статті 18 і пункту 3 статті 19 Конституції. Президент Грузії негайно вносить декрет, передбачений цим пунктом, в Парламент на затвердження. Декрет про обмеження права вступає в силу негайно після його видання, а декрет про призупинення норми – негайно після його затвердження Парламентом.

Згідно зі статтею 116 Конституції Латвійської Республіки [6, с. 152] права особи, встановлені статтями дев'яносто шостої, дев'яносто сьомої, дев'яносто восьмої, сто, сто другої, сто третьої, сто шостої і сто восьмої Конституції, можуть бути обмежені у випадках, передбачених законом для захисту прав інших людей, демократичного державного устрою, громадської безпеки, процвітання і чеснот. Вираз релігійних переконань також може бути обмежено на підставі умов, викладених у цій статті.

Відповідно до статті 145 Конституції Литовскої Республіки [7] при введенні воєнного чи надзвичайного стану тимчасово можуть бути обмежені права і свободи, зазначені в статтях 22, 24, 25, 32, 35 і 36 Конституції.

3) поєднання двох перших варіантів закріплення обмежень в тексті Конституції.

Так, відповідно до статті 175 Конституція Республіки Албанії [8] під час воєнного або надзвичайного стану права та свободи, передбачені статтями:15; 18; 19; 20; 21; 24; 25; 29; 30; 31; 32; 34; 39, абзацом 1; 41, пунктами 1, 2, 3 та 5; 42; 43; 48; 54; 55 не можуть обмежуватися. Під час стихійного лиха права та свободи, передбачені статтями: 37; 38; 41, пунктами 4; 49; 51 можуть бути обмежені. В актах про оголошення стану війни, надзвичайної ситуації або стихійного лиха повинні бути зазначені права та свободи, які обмежені.

4) закріплення у текстах конституцій можливості обмеження органами державної влади прав і свободи особистості в умовах особливих правових режимів в інтересах національної безпека без вказівки на конкретні права і свободи, які можуть бути (або не можуть бути) обмежені. Закріплення переліку прав, що можуть бути обмеженні або не можуть бути обмеженні, зазвичай, встановлюються спеціальними нормами підзаконних нормативно-правових актів органів державної влади. Слід зазначити, що закріплення переліку прав і свобод людини і громадянина в текстах лише підзаконних нормативно-правових актах надає можливість зловживання правом з боку органів державної влади, що на практиці може призводити до порушення прав і свобод людини і громадянина.

Так, частина 3 статті 71 Конституції Азербайджанскої Республіки [9] встановлює, що при оголошенні війни, військового і надзвичайного стану, а також мобілізації, здійснення прав і свобод людини і громадянина може бути частково і тимчасово обмежено з урахуванням міжнародних зобов'язань Азербайджанської Республіки. Про права і свободи, здійснення яких обмежена, завчасно сповіщають населення.

Відповідно до частини 2 статті 20 Конституції Киргизької Республіки [10] права і свободи людини і громадянина можуть бути обмежені Конституцією і законами в цілях захисту національної безпеки, громадського порядку, охорони здоров'я і моральності населення, захисту прав і свобод інших осіб. Такі обмеження можуть бути введені також з урахуванням особливостей військової чи іншої державної служби. Ці обмеження повинні бути пропорційними зазначеним цілям.

Згідно зі статтею 53 Конституції Республіки Румунії [11] здійснення певних прав чи свобод може бути обмежене лише законом і тільки в разі потреби, залежно від обставин, для: захисту національної безпеки, порядку, здоров'я людей чи моральності, прав і свобод громадян; ведення кримінального

розслідування; запобігання наслідків стихійного лиха, лиха або особливо серйозного лиха. Обмеження може бути наказано тільки в тому випадку, якщо воно необхідне в демократичному суспільстві. Міра повинна бути пропорційною ситуації, яка її породила, застосовуватися у недискримінаційній формі і без шкоди для існування права або свободи.

Бачимо, що питання критеріїв обмеження прав і свобод людини і громадянина по різному вирішуються у країнах світу. Висловлюючи в зв'язку з цим міркування про складність розробки в цих цілях певної «системи індикаторів», можна прийти до висновку про те, що в кожному конкретному випадку такими визначальними критеріями можуть виступати основоположні принципи і норми міжнародного права, норми конституцій тієї чи іншої держави.

Література:

1. The constitution of the republic of macedonia. 1991. URL: https://www.sobranie.mk/the-constitution-of-the-republic-of-macedonia-ns_article-constitution-of-the-republic-of-north-macedonia.nspx
2. The Constitution of Armenia (27 November 2005). 2005. URL: https://www.president.am/en/constitution-2005/.
3. Конституция Республики Беларусь. 1994. URL: http://by-law.narod.ru/index02.html.
4. Конституция Республики Молдова. 1994. URL: http://www.presedinte.md/titlul2#2
5. Конституция Грузии. *Ведомства Парламента Грузии*, 31-33, 24/08/1995. 1995.
6. Jarinovska, K. Popular Initiatives as Means of Altering the Core of the Republic of Latvia. Juridica International. Vol. 20, 2013. p. 152
7. Конституция Литовской Республики. 1992. URL: https://www.lrs.lt/home/Konstitucija/Konstitucija_RU.htm
8. Albanian Constitution approved by the Albanian Parliament. 1998. URL: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---ilo_aids/documents/legaldocument/wcms_145963.pdf.
9. Конституция Азербайджанской Республики. 1995. URL: https://caa.gov.az/index.php?option=com_k2&view=item&id=93:constitution-of-the-republic-of-azerbaijan&Itemid=173&lang=ru.
10. Конституция Кыргызской Республики. *Печатные издания Республиканские газета "Эркин-Тоо"*. 2010. №61.
11. Constitutia Romaniei. 2003. URL: http://www.constitutia.ro/const.htm

Мілова Тетяна Миколаївна,
доцент кафедри державно-правових дисциплін та адміністративного права Центральноукраїнського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка, кандидат юридичних наук, доцент

ПІДСТАВИ ТА ПОРЯДОК ВИДАННЯ ЗАБЕЗПЕЧУВАЛЬНОГО НАКАЗУ КОНСТИТУЦІЙНИМ СУДОМ УКРАЇНИ

Висвітлення підстав та порядку видання забезпечувального наказу як виконавчого документа у практиці Конституційного Суду України має важливе значення, оскільки його вперше запроваджено у вітчизняну практику конституційного правосуддя у контексті функціонування інституту конституційної скарги. Так, особа, яка вважає, що застосований в остаточному судовому рішенні в її справі закон України суперечить Конституції України має право на подання конституційної скарги до органу конституційної юрисдикції згідно ст. 151-1 Конституції України [1]. Зауважимо, що підставою для забезпечення конституційної скарги є необхідність запобігти незворотнім наслідкам, що можуть настати у зв'язку з виконанням остаточного судового рішення. Способом забезпечення конституційної скарги є встановлення тимчасової заборони вчиняти певну дію.

Згідно до ч. 1 ст. 78 Закону України «Про Конституційний Суд України» забезпечувальний наказ може видати Велика палата лише з власної ініціативи та у виняткових випадках. Забезпечувальний наказ втрачає чинність з дня ухвалення рішення або постановлення ухвали про закриття конституційного провадження у справі. У той же час, Велика палата не може зупинити дію або скасувати виданий забезпечувальний наказ до закінчення провадження у справі за поданою конституційною скаргою [2].

Вперше своє право на видання забезпечувального наказу Конституційний Суд України використав 16 квітня 2019 року при розгляді конституційної скарги Дерменжи А.В. 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 цієї конституційної скарги шляхом видання забезпечувального наказу [3].

Конституційний Суд України наголошує, що суб'єкт права на конституційну скаргу звернувся до Суду 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 стверджує, 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» [3]. «З метою запобігання незворотнім наслідкам, що можуть настати у зв'язку з виконанням остаточного судового рішення у справі Дерменжи А.В., та з огляду на винятковість випадку, що розглядається, Конституційний Суд України вважає за необхідне вжити заходів щодо забезпечення конституційної скарги Дерменжи А.В. шляхом видання забезпечувального наказу», – вказується у виконавчому документі [3]. Таким чином, забезпечувальний наказ встановлює заборону здійснювати звернення стягнення на предмет іпотеки - квартиру, що належить суб'єкту права на конституційну скаргу.

Втрачає чинність цей наказ з дня ухвалення Конституційним Судом України рішення по суті або постановлення ним ухвали про закриття конституційного провадження у цій справі. Зауважимо, що це відбулося 14 липня 2020 р. з прийняттям відповідного Рішення Конституційним Судом України [4], згідно з яким визнано положення відповідних положень законодавства конституційними та закрито конституційне провадження на підставі п. 4 ст. 62 «Про Конституційний Суд України».

Правомірність видання забезпечувального наказу в даному конкретному випадку є неоднозначним та викликало дискусії. Так, О. Водянніков зауважує, що в саму концепцію забезпечувального наказу закладена ідея запобігти незворотнім наслідкам. Таких наслідків немає, якщо можливий, наприклад, поворот виконання згідно процесуального законодавства. Тому, у даному випадку, зауважує автор, якщо Конституційний Суд України визнає неконституційність застосованого у справі скаржника положення закону, суди мають переглянути відповідні рішення. Наслідком може бути повернення квартири чи виплата відповідної компенсації. Тобто відсутній ключовий елемент незворотності наслідків [5].

Дійсно, вказаний забезпечувальний наказ Конституційного Суду України піднімає ряд проблемних питань щодо функціонування Конституційного Суду України і судової системи. Найбільш вагомим аспектом постає питання забезпечення принципу відокремлення і незалежності Конституційного Суду України від судової влади. Тому дискусійними є підстави видання забезпечувального наказу, порядок його видання, а також, тісно пов'язані з цим, довіра до судів загальної юрисдикції у контексті перегляду та виправлення порушень конституційних прав і свобод.

На жаль, ймовірність негативних наслідків прийняття забезпечувальних наказів Конституційним Судом України є досить високою, оскільки механізм застосування забезпечувального наказу у вітчизняному законодавстві прописаний не чітко.

По-перше, чинним законодавством право видавати забезпечувальний наказ надано Великій палаті, яка визначає на власний розсуд винятковість

того чи іншого випадку. У той же час ч. 1 ст. 46 Регламенту Конституційного Суду України [6] не містить вказівки на «власну ініціативу» Великої палати у виданні забезпечувального наказу. Ймовірно це зумовлено тим, що основним суб'єктом розгляду конституційних скарг є сенати, а рішення щодо відкриття відповідного провадження приймаються колегіями. Тому й ініціатива за наявності підстав має бути саме означених структурних підрозділів, які володіють усіма матеріалами справи.

Усунення означеного недоліку містить проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Конституційний Суд України» щодо посилення незалежності та підвищення ефективності функціонування Конституційного Суду України» від 3 квітня 2020 р. [7], який пропонує нову редакцію ч. 1 ст. 78, що передбачає надання права видавати забезпечувальні накази з власної ініціативи як Великій палаті, так і Сенату без акценту на винятковості означених дій.

По-друге, не вказано навіть приблизного переліку можливих випадків або їх характерні ознаки, характер, які потребують тимчасової заборони вчиняти певні дії. Така ознака як «незворотність» наслідків несе в собі досить розмитий оціночний характер, та означає не можливість розвиватися у зворотному напрямку. При аналізі наслідку виконання рішення суду під кутом його зворотності, варто зауважити, що часто-густо має місце проміжний характер таких наслідків, тобто частково зворотні. До таких наслідків можна віднести певні види тілесних ушкоджень, різну екологічну шкоду, окремі випадки майнової шкоди тощо. Так, у випадку майнової шкоди, коли предметом є певне майно, то мова якраз може йти про частково зворотні наслідки, якщо говорити у контексті можливості повернення права у першопочатковому стані.

Серед однозначно незворотних наслідків мова може йти про шкоду для життя та, як правило, фізичного чи психічного здоров'я особи; екстрадицію до третьої країни, де особа може зазнати катувань чи смертної кари; окремі незворотні негативні наслідки для довкілля, в тому числі для безпечності життєдіяльності людей та їхнього здоров'я, флори, фауни, біорізноманіття, ґрунту, повітря, води, клімату, ландшафту, природних територій та об'єктів, історичних пам'яток, об'єктів культурної спадщини [5] тощо.

З огляду на майбутню практику застосування забезпечувального наказу видається доцільним прописати у чинному законодавстві орієнтовний перелік таких випадків або ключові їх ознаки.

По-третє, чинним законодавством суб'єкт права на конституційну скаргу не наділений правом звертатись із відповідним клопотанням про забезпечення конституційної скарги, хоча відсутність прямої заборони не позбавляє заявника у тексті скарги зазначити необхідність вжиття забезпечувальних заходів. Відповідно можна констатувати, що подання

конституційної скарги не призводить до автоматичного зупинення виконання остаточного рішення суду.

Таким чином, запроваджений інститут конституційної скарги обумовлює необхідність подальшої розробки та удосконалення механізму тимчасової заборони вчиняти певні дії шляхом процесуальних особливостей видання забезпечувального наказу. Розширення ж практики прийняття забезпечувальних наказів Конституційним Судом України, з огляду на чинне законодавство, може порушити баланс між діяльністю органу конституційної юрисдикції та судовою системою України.

Література:

1. Конституція України від 28.06.1996 р.; в ред. від 01.01.2020 р. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/main/254к/96-вр (дата звернення: 25.02.2021).
2. Про Конституційний Суд України: Закон України від 13.07.2017 р. №2136-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 35. Ст. 376.
3. Забезпечувальний наказ Конституційного Суду України про вжиття заходів стосовно забезпечення 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. Від 16.04.2019 р. № 1-зн/2019. URL: http://www.ccu.gov.ua/docs-search?tid=All&date_filter%5Bvalue%5D%5Bdate%5D=&body_value=&field_textindex_value=дерменжи&field_speaker_value= (дата звернення: 24.02.2021).
4. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційною скаргою Дерменжи Андрія Вікторовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин першої, другої статті 23 Закону України «Про іпотеку». Від 14.07.2020 р. № 8-р/2020. URL: http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/8_p_2020n.pdf (дата звернення: 25.02.2021).
5. Водянніков О. Забезпечувальний наказ КСУ: щось пішло не так. URL: https://lb.ua/blog/oleksandr_vodennikov/424996_zabezpechuvalniy_ nakaz_ksu_shchos.html. (дата звернення 24.02.2021).
6. Про Регламент Конституційного Суду України : Постанова Конституційного Суду України від 22.02.2018 № 1-пс/2018. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0001710-18 (дата звернення 24.02.2021).
7. Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Конституційний Суд України» щодо посилення незалежності та підвищення ефективності функціонування Конституційного Суду України» від 03.04.2020 р. №3300. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68526 (дата звернення 25.02.2021).

Міхневич Анастасія Олександрівна,
студентка 4 року навчання за спеціальністю 081 Право
Центральноукраїнського державного педагогічного університету
імені Володимира Винниченка
Рябовол Лілія Тарасівна,
професор кафедри державно-правових дисциплін та адміністративного права
Центральноукраїнського державного педагогічного університету
імені Володимира Винниченка,
доктор педагогічних наук, професор

ДЕЯКІ АСПЕКТИ ОРГАНІЗАЦІЇ ВИБОРІВ ПРЕЗИДЕНТА В ЗАРУБІЖНИХ ДЕРЖАВАХ

Вибори – одна з форм представницької демократії. Фахівці з державного права зарубіжних країн розуміють вибори як регламентовану законом процедуру, під час якої громадяни віддають свої голоси за конкретного кандидата або партію, у результаті чого, завдяки їх волевиявленню формується певний представницький орган влади або обирається конкретна посадова особа [1, с. 80].

Одним з різновидів виборів є вибори Президента держави. В усіх демократичних державах усталеною є практика визначення чіткого переліку вимог, яким має відповідати кандидат на посаду Президента. Як правило, відповідні вимоги закріплюються у законодавстві, часто – в Конституції. Деякі з цих вимог ще позначають як обмеження або цензи.

У найбільш широкому розумінні, виборчі цензи, як визначають це поняття О. В. Марцеляк та С. М. Марцеляк, це – передбачені конституцією чи виборчим законодавством вимоги (умови) щодо осіб для отримання чи здійснення ними виборчого права. Згадані вчені виокремлюють дві групи підстав виникнення чи запровадження таких вимог, а саме: відповідні потреби суспільства; об’єктивні характеристики особи-кандидата – його вік та дієздатність). На їх думку, чітке встановлення переліку й обсягу виборчих цензів водночас є певною гарантією недискримінації за будь-якою іншою ознакою, крім власне тих, що передбачені законодавством [5, с. 80].

Як свідчить світовий досвід, загальновизнаними в демократичних державах є віковий ценз, ценз осілості, вимога щодо наявності громадянства держави, в якій особа висуває свою кандидатуру. У деяких державах передбачені також мовний і майновий цензи. Сутність мовного цензу полягає у вимозі до кандидата на посаду Президента знати й вільно володіти державною мовою. Якщо мовний ценз загалом не суперечить демократичним засадам організації суспільства, то майновий, на наш погляд, є власне

проявом дискримінації. До кандидатів можуть висуватися й інші вимоги, як заборона обіймати інші визначені посади тощо.

Розглянемо деякі вимоги до кандидатів на посаду Президента детальніше. Так, віковий ценз вчені розглядають як встановлену законом вимогу, сутність якої полягає у тому, що право брати участь у виборах надається особі лише за умови досягнення нею певного віку [2, с. 16]. Слід зазначити, що виборче право – комплексне явище, яке охоплює активне виборче право (право обирати) та пасивне виборче право (право бути обраним). У контексті розкриття теми нашого дослідження особливу увагу слід акцентувати на пасивне виборче право, реалізація якого саме і передбачає відповідність кандидата визначеним вимогам.

Д. С. Ковриженко у результаті дослідження проблеми пасивного виборчого права в країнах Європейського Союзу встановив, що єдиного підходу до визначення віку, якого на момент виборів має досягнути кандидат на посаду Президента, наразі не вироблено. Вчений виокремив три групи країн, в яких встановлені такі вікові цензи, як: 35 років – вимога, яка висувається у більшості країн (Австрія, Мальта, Польща, Угорщина, Франція тощо); 40 років – у деяких країнах (Чехія, Словаччина, ФРН, Литва, Латвія тощо); 50 років (найвищий віковий ценз) – в Італії [4, с. 36-37]. На наш погляд, віковий ценз є абсолютно обґрунтованою вимогою до кандидата на посаду Президента держави, оскільки, така особа повинна мати певний життєвий досвід, виходячи з якого, зможе аналізувати події та процеси, що відбуваються в країні та світі загалом, бачити проблеми та пропонувати оптимальні шляхи їх вирішення.

Ценз осілості означає, що кандидат на посаду Президента має проживати в країні, в якій висуває свою кандидатуру, протягом певного (чітко визначеного) строку, останнім часом, а саме: 15 років – в Грузії, Казахстані, Киргизії тощо; 14 років – у США; 10 років – в Азербайджані, Узбекистані тощо [5, с. 84]; з роки – у Литві. Є і такі країни (Естонія, Фінляндія, Португалія), в яких відповідна вимога законодавчо не закріплена. Так чи інакше, практично в усіх державах до кандидата на посаду Президента висувається вимога щодо наявності відповідного громадянства, а в деяких країнах навіть вказується конкретна підстава його набуття – за народженням [4, с. 33].

Не можна залишити поза увагою і так звані моральні цензи, які також знайшли своє закріплення в законодавстві окремих країн. Так, не може висувати свою кандидатуру на посаду Президента особа, яка: зловживає наркотиками (у Мексиці); позбавлена батьківських прав (у Нідерландах); має заплямовану репутацією (в Ісландії) [3, с. 44].

Розглядаючи питання виборів Президента в зарубіжних країнах, слід звернути увагу на такий етап їх організації, як реєстрація кандидатів на цю посаду. Передусім слід зазначити, що у переважній більшості країн світу законом передбачено, що виборцю обов'язково має бути запропоновано

декілька кандидатур, з яких він має обрати одну. В тих поодиноких країнах, де не забороняється висування лише однієї кандидатури на посаду Президента, після закінчення терміну реєстрації кандидатів така особа вважалася обраною без голосування [2, с. 19].

У зарубіжній практиці вироблено декілька способів висування кандидатів, серед яких: самовисування – кандидат від свого імені особисто подає відповідну заяву в належний орган, у деяких державах (В'єтнам, Франція, Японія) додатково вимагається підписання цієї заяви визначеною кількістю виборців; партійне висування – здійснюється шляхом офіційного представлення від партії або подання петиції, підписаної певною кількістю виборців (Австрія, Португалія, Єгипет, Швейцарія); кандидатуру на посаду Президента висуває громадське об'єднання (Білорусія); відповідну кандидатуру висувають виборці, групи виборців (Індія, Канада, Бельгія, Великобританія, Нідерланди). Фахівці з питання виборів Президента в зарубіжних країнах вказують, що всі або деякі з перелічених вище шляхів у багатьох державах комбінуються [6], що, на нашу думку, забезпечує найбільш повне представництво інтересів різних груп населення, всіх суб’єктів громадянського суспільства.

У законодавстві більшості сучасних держав, у тому числі країн Європейського Союзу, як одну з умов реєстрації кандидата на загальнодержавних виборах передбачено внесення кандидатом виборчої застави. Таке явище виникло в розвинутих європейських державах зі стабільними партійними системами, де внесення виборчої застави покликане зменшити кількість так званих незалежних кандидатів, які висуваються в інший, не партійний, спосіб [4, с. 35-36].

М. Хаврат та М. Шевченко у результаті аналізу міжнародного досвіду використання виборчої застави на загальнодержавних виборах дійшли висновку, що цей спосіб має як переваги, так і недоліки. До переваг вони віднесли те, що внесення кандидатом виборчої застави свідчить про серйозність його наміру брати участь у виборах, а також є джерелом поповнення державного бюджету. Серед недоліків вони вказали на такі: застава є надмірно високою, як наслідок, брати участь у виборах можуть тільки ті партії та громадяни, які володіють достатньо великими грошовими коштами; за своєю природою застава є грошовою сумою, яка повертається кандидату, котрий продемонстрував серйозний результат на виборах; інститут застави запроваджувався як «фільтр», запобіжник, щоб кількість кандидатів на виборах не була надмірною, однак, таку функцію застава практично не виконує. Констатуючи, що ефективні обмеження кількості кандидатів необхідні, згадані дослідники все ж акцентують, що механізм грошової застави, який існує зараз, по суті є платою за участь у виборах, а її надзвичайно великий розмір суттєво обмежує право осіб бути обраним на державну посаду і загалом

доступ до політичної діяльності, при цьому, під час президентських виборів не має суттєвого значення [7].

Отже, у зарубіжних країнах до кандидатів на посаду Президента висуваються обґрунтовані вимоги, що загалом узгоджуються з демократичними засадами організації суспільства. Виборчі цензи і процедури висування та реєстрації кандидатів на посаду Президента у різних державах мають свої особливості.

Література:

1. Бесчастний В. М., Філатов О. В., Суботін В. М. Конституційне (державне) право зарубіжних країн : навч. посіб. / за заг. ред. В. М. Бесчастного. Київ : Знання, 2007. 467 с.
2. Бисага Ю. М., Палінчак М.М., Бєлов Д. М. Вибори президента: український та зарубіжний досвід. Навч. посіб. Ужгород : Ліра, 2003. 71 с.
3. Ковальчук В. Б. Пасивне виборче право громадян та доцільність його обмеження в контексті досвіду парламентських виборів: *матеріали І Міжнар. наук.-практ. конф. «Теорія і практика конституціоналізму: український та зарубіжний досвід»* (30 квітня 2015 року, м. Львів). Львів, 2015. С. 38–45.
4. Вибори в Європейському Союзі / За ред. Д. С. Коврижeнка; Лабораторія законодавчих ініціатив. Київ : ФАДА, ЛТД, 2006. 156 с.
5. Марцеляк О. В., Марцеляк С. М. Правова природа й види цензів у виборчому праві. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право.* 2015. Вип. 33. Т. 1. С. 79–93.
6. Попова А. В. Конституційне право зарубіжних держав. 2015. 168 с. URL: https://stud.com.ua/51088/pravo/viborchiy_protses_organizatsiya_poryadok_provedennya_viboriv_zarubizhnih_krayinah
7. Хаврат М., Шевченко Т. Застава на загальнодержавних виборах: український та міжнародний досвід (аналітична записка). Реанімаційний Пакет Реформ. URL: https://cedem.org.ua/analytics/zastava-na-vyborah/

Мішина Наталя Вікторівна,

професор кафедри конституційного права
Національного університету «Одеська юридична академія»,
доктор юридичних наук, професор

ДО ПИТАННЯ ДЕЛЕГУВАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ МІСЦЕВИМИ ОРГАНАМИ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

Делегування повноважень (від лат. *delegare* – передати, виділяти) – це передання частини власних повноважень від одного органу публічної влади іншому, з одночасною передачею фінансових та інших ресурсів для виконання таких повноважень та здійсненням контролю за її реалізацією.

Делегування повноважень можливо як на державному, так і на місцевому рівні, хоча в Україні поширеним є лише останній варіант.

У зарубіжних країнах найбільш типовим прикладом делегування повноважень на державному рівні є передача їх від парламенту до уряду. Як правило, конституції зарубіжних країн або закони про парламент містять переліки питань, з яких рішення ухвалюються виключно парламентом. Проте, зважаючи на кризу парламентаризму, компетенція парламентів в реальному житті може бути вужчою – якщо більшість членів парламенту висловлюються «за» делегування уряду права вирішувати деякі питання, закріплені за парламентом. В цьому випадку можна говорити про прийняття *quasi*-законів та делеговану законотворчість. Вперше теоретичну конструкцію вказаного делегування було запропоновано ще в XIX столітті, але поширення це явище набуло після другої світової війни. На сьогодні можливість делегування повноважень уряду передбачена: у Франції – шляхом звернення уряду до парламенту за дозволом видати ордонанс або ж ордонанс видається урядом в тому випадку, якщо фінансовий законопроект (стосовно податків, бюджету) не прийнятий парламентом впродовж 70 днів (стосовно бюджету) та 50 днів (стосовно соціального забезпечення); в Італії парламент може делегувати лише ті повноваження, які входять до його виключної компетенції. . Найбільш часто таке делегування відбувається в країнах з парламентською формою правління (тобто в парламентських монархіях і в парламентських республіках).

Акти, що приймаються при такому делегуванні, часто іменують актами, прийнятими в порядку заміщення парламенту – це акти, які видаються урядом за приписом парламенту. Акти делегованого законодавства слід відрізняти від актів уряду. Акти уряду уряд видає у межах своєї компетенції. Сутність актів делегованого законодавства полягає в тому, що парламент в демократичній державі – це орган, що включає в себе представників різних

політичних сил, і це політичне протиборство не може не відбиватися на змісті законів парламенту. Відповідно, у випадку, якщо парламент шукає компроміс, закон виходить недостатньо «якісним». У цьому відношенні уряд в порівнянні з парламентом – більш компактний, більш професійний орган, зазвичай більш однорідний за партійним складом. Відповідно, в більшості випадків уряд приймає акти більш швидко і професійно. Прикладом актів делегованого законодавства можуть служити декрети-закони уряду Іспанії. Як правило, вони діють протягом півроку, і для подальшого продовження їх дії потрібне відповідне рішення парламенту.

Приклади делегування повноважень в Україні найчастіше демонструють делегування не «по горизонталі» (відбувається між органами державної влади одного рівня), а «по вертикалі» (відбувається між органами державної влади та органами місцевого самоврядування). Відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування 1985 р., «якщо повноваження делегуються органам місцевого самоврядування центральним чи регіональним органом, органи місцевого самоврядування у міру можливості мають право пристосовувати свою діяльність до місцевих умов». С.В.Шевчук зазначає, що делегування повноважень муніципальним органам здійснюється в одному напрямі – від держави – та повинно забезпечуватися певними матеріально-технічними ресурсами і здійснюватися під державним контролем за їх реалізацією, а також що подібне делегування не повинно впливати на природу місцевого самоврядування і що держава не може делегувати ті повноваження, що входять до виняткової компетенції муніципальних органів й закріплені в міжнародних нормативно-правових документах і Конституції України.

Делегування повноважень органів державної влади органам місцевого самоврядування відповідає такому принципу європейського конституціоналізму, як принцип субсидіарності, та сприяє децентралізації публічної влади у державі.

Закон від 21 травня 1997 р. «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає, що делеговані повноваження – це повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад. Отже, виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у містах рад є підконтрольними і підзвітними відповідним радам, а з питань здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади – також підконтрольними відповідним органам виконавчої влади. Органи місцевого самоврядування можуть виступати з ініціативою щодо перевірок, а також організовувати проведення перевірок на підприємствах, в установах та організаціях, що не перебувають у комунальній власності, з питань здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади.

Таким чином, наразі очікуємо зміни щодо інституту делегування в Україні – важливими будуть внесення змін до Конституції України 1996 року щодо децентралізації публічної влади та відповідні зміни та доповнення Закону від 21 травня 1997 р. «Про місцеве самоврядування в Україні».

Література:

1. *Шевчук С.В.* Делегування державних повноважень : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 1997. 20 с.

Міщенко Ілона Володимирівна,

доцент кафедри морського та митного права
Національного університету «Одеська юридична академія»,
кандидат юридичних наук, доцент

АВТОРИЗУВАТИСЯ НЕ ДОЦІЛЬНО ІГНОРУВАТИ: РЕАЛІЇ ТА ТЕНДЕНЦІЇ ІНСТИТУТУ АВТОРИЗОВАНОГО ЕКОНОМІЧНОГО ОПЕРАТОРА В УКРАЇНІ

Про реформу «мертвонародженого» ще у 2012 році інституту уповноваженого економічного оператора минулого року не говорив хіба що лінивий. Уряд з трибун хизувався власними досягненнями в цій царині, які дозволили, нарешті, запрацювати відповідним нормам Митного кодексу (далі – МК) України, запровадженим наприкінці 2019 року [1]. Так, було затверджено Постанову «Деякі питання функціонування авторизованих економічних операторів», якою вирішено значну кількість формальних питань, починаючи від форм численних документів, закінчуючи процедурними аспектами та інформаційним супроводженням цих процесів [2]. Заради справедливості, варто відзначити, що з формальної точки зору прогалини та невідповідності в законодавстві з цих питань були подолані. Міністерство фінансів разом з Державною митною службою України та низкою партнерів встигли прорахувати всі переваги від отримання нового статусу авторизованого економічного оператора. Так, виходячи з даних, наведених на офіційному веб-сайті Держмитслужби, економія часу та коштів за умови отримання сертифікатів обох типів – АЕО-С та АЕО-Б – складатиме орієнтовно 30 відсотків [3]. На жаль, автори не уточнюють, за рахунок чого такі підприємства витрачатимуть менше. Разом з тим, формулу «час – це гроші» ніхто не скасовував, і можливо дійсно фінансові заощадження будуть реальними завдяки скороченню часових витрат.

Продовжуючи аналізувати представлену на офіційному сайті Держмитслужби інформацію про авторизованих економічних операторів, не

можна не помітити, що більшість країн цивілізованого світу, а точніше 84 країни, реалізували Програму АЕО. В основному лише країни Африки та кілька країн Азії не долучилися до зазначеної світової тенденції.

Приємно бачити Україну серед держав, які запровадили та реалізовують Програми АЕО. Разом із тим і на момент створення аналізованої інфографіки, і на момент підготовки цього матеріалу (лютий 2021 року) в нашій країні немає жодного підприємства, яке б отримало цей «довгоочікуваний» статус. Наразі є інформація про двох суб'єктів, які подали заяви на отримання авторизації. Один з них проходить оцінку відповідності з вересня 2020 року, інший – зважився подати заяву у січні 2021 року і наразі проходить стадію попереднього розгляду [4].

Логічно виникає питання: чому всупереч оптимістичним прогнозам митного відомства процеси долучення до програми АЕО в нашій країні відбуваються так мляво? Законом навіть завбачливо обмежено кількість заяв, які можуть одночасно розглядатися Держмитслужбою, – в перший рік не більше 10, у другий – не більше 20, у третій – не більше 30 [2]. З цього стає очевидним, що держава розраховувала на ажіотаж чи принаймні підвищену активність суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності та інших учасників міжнародного ланцюга поставок щодо отримання статусу АЕО. Натомість десяток заяв не розглядаються не те, що одночасно, така їхня кількість не назбирується і за рік.

Що ж не так з українською системою авторизації економічних операторів? Хто такі взагалі економічні оператори? Адже такого терміну наше законодавство не знає, на відміну від законодавства Європейського Союзу.

Дозволимо собі трохи історико-теоретичного екскурсу. На міжнародно-правовому рівні визначення поняття авторизованого економічного оператора та його сутність вперше розкриваються у Рамкових стандартах безпеки та полегшення світової торгівлі, затверджених СОТ у червні 2005 року. Стандарти являють собою пакет з кількох взаємопов'язаних документів, які узагальнюють світову практику, досвід країн з потужними митними адміністраціями. Відповідно до п. 2.3 цього документу авторизованим економічним оператором є учасник зовнішньоекономічної діяльності, чия діяльність отримала схвалення митної адміністрації як така, що відповідає нормам СОТ або стандартам забезпечення безпеки ланцюга постачання товарів. АЕО включають, зокрема: виробників, імпортерів, експортерів, брокерів, перевізників, консолідаторів, посередників, операторів портів, аеропортів, терміналів, інтеграційних операторів, складських операторів, дистриб'юторів – власне всі ті, хто виконує певну роль у міжнародному ланцюгові товарних поставок, інакше кажучи, є економічними операторами [5]. АЕО, які відповідають критеріям, встановленим митними службами, повинні мати право брати участь у спрощених і прискорених процедурах випуску при поданні мінімальної

інформації. Ці критерії включають наявність підтвердженої історії дотримання митних вимог, продемонстроване прагнення сприяти підвищенню безпеки ланцюга поставок товарів в якості учасника програми партнерства «митниця-бізнес», а також наявність задовільної системи управління власною комерційною інформацією.

Глава «Авторизований економічний оператор» є другою за ліком в МК України після глави «Основи митної справи», в якій містяться засадничі положення, визначення термінів та основних понять кодексу. Отже, зважаючи на таке чільне місцерозташування відповідних норм, інституту АЕО в Україні надається велике значення. Дивує те, що майже вісім років наша країна йшла до того, щоб він, врешті, запрацював.

Повертаючись до питання «непопулярності» інституту АЕО серед українських економічних операторів, зазначмо, що скоріше за все відповідь на нього лежить у площині процедурної складності, довготривалості процесу набуття статусу АЕО та пов'язаних з ними незручностей для кандидатів на його отримання.

Так, протягом 30 днів з моменту ініціації цього процесу, Держмитслужба здійснює попередній розгляд документів та приймає рішення про допущення чи недопущення суб'єкта до перевірки на відповідність встановленим критеріям. Сама оцінка відповідності проводиться протягом 120 днів з дня прийняття рішення про її проведення з можливістю продовження строку ще на 30 днів як з ініціативи кандидата, так і з ініціативи Держмитслужби [1]. Здійснюючи таку оцінку, посадові особи Держмитслужби мають майже необмежені права, в т. ч. отримувати доступ до всіх фінансових, бухгалтерських документів, баз даних, здійснювати опитування працівників підприємств, запитувати в них письмові пояснення, довідки, здійснювати огляд інфраструктурних об'єктів підприємств і т. д. Всі ці дії можуть суттєво позначитися на їхній діяльності, адже немає гарантії. що посадові особи таких підприємств, замість своїх прямих професійних обов'язків, будуть змушені складати довідки, пояснення, листи для Держмитслужби. Очевидно, що будь-яка, в тому числі планова, перевірка з боку контролюючих інстанцій є певним дисбалансуючим елементом для діяльності підприємства, оскільки змушує відхилятися від звичного режиму його роботи, робити поправки на присутність сторонніх посадових осіб. Коли ж такий моніторинг відбувається протягом півроку, до такого випробовування готові далеко не всі підприємці.

Натомість у разі ненадання підприємством на запит посадової особи митного органу, яка проводить оцінку відповідності, відомостей або документів, необхідних для проведення оцінки відповідності, а також перешкоджання у здійсненні заходів щодо оцінки відповідності приймається рішення про відмову в наданні авторизації АЕО. Очевидно, що за умов

практично необмежених повноважень посадових осіб митних органів, вірогідність зловживань з боку останніх є дуже високою. Більше того, поняття «перешкоджання здійсненню оцінці відповідності» кожна зі сторін може тлумачити по-своєму, і в даному випадку м'яч знову на боці митників, які можуть вбачати у будь-якій спробі підприємства скористатися своїми і без того скромними правами у цьому процесі, саботаж.

Зрозуміло, що за результатами такої оцінки відповідності посадовими особами митного органу складається проєкт звіту, згідно з яким підприємство визнається таким, що відповідає або не відповідає умовам відповідності критерію АЕО. На жаль, у цих випадках не можна виключати й корупційну складову, враховуючи реалії сьогодення.

Отже, наведено припущення щодо лише декількох можливих причин низької активності з боку підприємств щодо здобуття авторизації АЕО. Вважаємо, що є й інші чинники, які впливають на такий результат, який маємо на сьогодні, однак вони можуть стати предметом іншого наукового дослідження.

Література:

1. Митний кодекс України від 13 березня 2012 р. № 4495-VI. *Офіційний веб-сайт Верховної Ради України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17 (дата звернення: 15 лютого 2021).
2. Деякі питання функціонування авторизованих економічних операторів: Постанова Кабінету Міністрів України від 29.07.2020 № 665. *Офіційний веб-сайт Верховної Ради України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/665-2020-%D0%BF#Text (дата звернення: 15 лютого 2021).
3. АЕО в Інфографіках. Авторизовані економічні оператори (АЕО): економія. *Офіційний веб-сайт Держмитслужби.* URL: https://customs.gov.ua/aeo-infographics (дата звернення: 15 лютого 2021).
4. Питання функціонування авторизованих економічних операторів: стан проведення оцінки відповідності та кількість зареєстрованих заяв підприємств про надання авторизації авторизованого економічного оператора. *Офіційний веб-сайт Держмитслужби.* URL: https://customs.gov.ua/deiaki-pitannia-funktsionuvannia-avtorizovanikh-ekonomichnikh-operatoriv (дата звернення: 15 лютого 2021).
5. Рамкові стандарти безпеки та полегшення всесвітньої торгівлі Всесвітньої митної організації від 01.06.2005. *Офіційний веб-сайт Верховної Ради України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/976_003#Text (дата звернення: 15 лютого 2021).

Міщук Олена Миколаївна,
студентка 4 курсу Навчально-наукового інституту права, психології та інноваційної освіти Національного університету «Львівська політехніка»

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ НАДРОКОРИСТУВАННЯ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

Конституцією України визначено надра об'єктом права власності Українського народу. Надра та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України є об'єктами права власності Українського народу. Від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених Конституцією України [1].

Відповідно до ст. 11 Кодексу України про надра державне управління у галузі геологічного вивчення, використання і охорони надр здійснюють: Кабінет Міністрів України, центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони праці, органи влади Автономної Республіки Крим, місцеві органи виконавчої влади, інші державні органи та органи місцевого самоврядування відповідно до законодавства України [2].

Незважаючи на те, що за роки незалежності українська геологічна служба, як ключова інституція геологічної галузі, неодноразово зазнавала модернізації – від Державного комітету України по геології та використанню надр до Державної служби геології та надр України, ефективність надрокористування всерівно залишається низькою. Вважаємо, що пошукові ефективної моделі державного управління у сфері надрокористування в Україні сприятиме аналіз зарубіжного досвіду.

До прикладу, особливості адміністративно-територіального ладу Німеччини та нерівномірне розташування корисних копалин за регіональною ознакою обумовлюють дворівневу структуру державного управління використання надр у цій країні. Федеральне управління у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр у Німеччині здійснюється через Міністерство економіки та енергетики Німеччини (BMWi), яке фінансує діяльність спеціального представника уряду Німеччини з реалізації ініціативи прозорості у видобувній галузі, центрального геолого-наукового органу Федерального інституту геонаук та природних ресурсів (BGR) та

інституції надрегіонального значення Інституту прикладної геофізики імені Лейбніца (LIAG) [3].

Державне управління у сфері використання надр на регіональному рівні здійснюється геологічними службами Земель у складі Департаменту економіки або Департаменту охорони навколишнього природного середовища. Структура та функції геологічних служб Земель Німеччини залежать від специфіки географічного розташування і від того, чи відбувається видобуток корисних копалин на відповідній території. Якщо такий видобуток відбувається, то геологічна служба даної Землі належить до Департаменту економіки та має специфічну структуру, покликану регулювати гірничі відносини, якщо ж видобуток не відбувається, то геологічна служба таких Земель входить до складу Департаменту охорони НПС і виконує більш геолого-екологічні функції [3].

В Австралії державне управління у сфері використання надр є також дворівневим, з урахуванням адміністративно-територіального устрою країни. Урядовим профільним органом з питань геології та гірничої справи в Австралії є Міністерство (департамент) промисловості, інновацій та науки, діяльність якого, координується Міністром ресурсів Північної Австралії та Міністром промисловості, науки та техніки. Діяльність даного міністерства розподілена за 4 ключовими блоками: наука, інновації, промисловість, геологія. Напрям геологія представляє Geoscience Australia – провідна в Австралії державна наукова геологічна організація, що виступає радником з питань геології та географії Австралії. Дана організація впроваджує наукові знання в геологічне вивчення та використання надр Австралії та має Робочу програму Geoscience Australia, що розрахована на п’ять років у період з 2018 до 2022 р. та складається із шести пріоритетних блоків [4]. Очолює Geoscience Australia головний виконавчий директор, у підпорядкуванні якого перебуває головний вчений та п’ять структурних підрозділів.

Регіональний рівень інституційного забезпечення геологічного вивчення та використання надр забезпечується геологічними підрозділами семи штатів: геологічна служба Департаменту первинної промисловості та ресурсів (DPIR), уряду Північної території, Геологічна служба Західної Австралії тощо.

Підсумовуючи досвід організації державного управління у сфері використання надр в Австралії, можна зробити висновок, що на загальнодержавному рівні уряд цієї країни виконує більш представницько-інформаційні функції, а саме: розробляє та впроваджує нормативно-правові засади надрокористування, забезпечує дослідження з моніторингу мінерально-сировинної бази Австралії та країн світу, займається популяризацією мінерально-сировинного комплексу Австралії та впроваджує комплекс заходів щодо підвищення інвестиційної привабливості для проведення ГРР і робіт з видобутку корисних копалин, підтримує геологічні бази даних і надає безперебійний доступ

до якісної геологічної інформації, відстежує та забезпечує екологічність надрокористування.

Розглядаючи питання державного управління у сфері надрокористування, неможливо оминути досвід Польщі, адже ця країна є найближчою до України як за формою правління, так і за адміністративно-територіальним устроєм. Економіка Польщі, як і більшості країн ЄС, залежить від імпорту корисних копалин. Центральним органом виконавчої влади у сфері надрокористування в Польщі є Міністерство навколишнього природного середовища, до складу якого входять два спеціалізовані департаменти у сфері геологічного вивчення та використання надр: Департамент геології та геологічних кондицій та Департамент геологічного нагляду. Особливе місце для геологічної галузі в системі наукових інститутів Міністерства охорони НПС Польщі займає Польський геологічний інститут – Національний дослідний інститут геологічної служби Польщі (PIG-PIB). До структури цього Інституту входить Геологічна служба Польщі. Основними функціями, що виконують державні інституції геологічного сектору Польщі, є: науково-інформаційний супровід, геологічний нагляд, екологічна безпека [5].

Висновки. Підсумовуючи, зазначимо, що пошук ефективної моделі державного управління у сфері надрокористування України потрібно здійснювати із урахуванням досвіду зарубіжних країн, зважаючи на особливості державного управління у нашій країні. Отже, Україна, переймаючи досвід інших країн щодо державного управління у сфері надрокористування, може використовувати саме ті положення зарубіжного законодавства, які будуть для неї найприйнятнішими.

Література:

1. Конституція України 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. Кодекс України про надра: Закон України від 27.07.1994 р. № 132/94-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/132/94-%D0%B2%D1%80#Text.
3. Організація Федерального інституту геологічних наук і природокористування (Organisation of the Federal Institute for Geosciences and Natural Resources.). URL: https://www.bgr.bund.de/EN/Allgemeines/ Organisation/organisation_node_en.html.
4. Стратегічні напрями Австралії у сфері геології: робоча програма (Strategic priority areas Geoscience Australia's work program). URL: http://www.ga.gov.au/about/role.
5. Організаційна структура Польського геологічного інституту – Національного науково-дослідного інституту (Organisation Structure of The Polish Geological Institute - National Research Institute). URL: https://www.pgi.gov.pl/oinstytucie-geologicznym/struktura-organizacyjna.html.

Муза Олег Валентинович,

професор кафедри кримінального та адміністративного права Академії адвокатури України, доктор юридичних наук, старший науковий співробітник, член-кореспондент Академії адміністративно-правових наук

ЗАКОНОДАВЧІ ІНІЦІАТИВИ У СФЕРІ РЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР:НОВІ ВИКЛИКИ ТА ПРОБЛЕМИ

У Верховній Раді України IX скликання зареєстровано оновлений проєкт Закону України «Про адміністративну процедуру» [1] (далі – Проєкт), яким законодавець намагається вкотре врегулювати загальні принципи адміністративно-процедурних правовідносин в Україні.

З жовтня 2020 по січень 2021 року у Комітеті Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування на постійній основі працювала Робоча група з доопрацювання Проєкту до другого читання. За результатами опрацьованих поправок народних депутатів України та пропозицій стейкхолдерів як член зазначеної Робочої групи хочу звернути увагу на ряд проблем, які можуть виникнути у випадку прийняття цього Проєкту.

1. Сфера дії Закону. Проєкт розширив сфери дії загальної адміністративної процедури на різні види адміністративних проваджень. Зокрема, до сфери його дії віднесено провадження у справах про адміністративні проступки, що розглядаються не у судовому порядку. Така новація з огляду на європейський досвід регулювання адміністративного примусу виправдано відповідає процедурній, а не процесуальній природі адміністративно-деліктного провадження. Разом із тим такі поправки до редакції першого читання не враховують того факту, що застосування заходів адміністративного примусу у випадку скоєння адміністративних проступків здійснюється на основі Кодексу України про адміністративні правопорушення 1984 року, який містить багато «застарілих» норм. Однак за такої редакції Проєкту є реальні підстави стверджувати про можливе виникнення колізій у частині відповідності положень Кодексу України про адміністративні правопорушення загальним принципам адміністративної процедури. Це не тільки створюватиме проблеми під час самого адміністративно-деліктного провадження, але й не сприятиме формуванню єдиної правозастосовчої практики з розгляду справ про адміністративні правопорушення та судовому перегляду постанов про накладення адміністративних стягнень несудовими органами влади. На мою думку, лише у випадку прийняття нового Кодексу про адміністративні

проступки та реформування підходів до самої сутності адміністративно-деліктного провадження з урахуванням європейського досвіду можливе законодавче урівнення вимог загальної адміністративної процедури з правилами розгляду і вирішення справ про адміністративні проступки.

2. Конкуренція норм про загальну адміністративну процедуру та спеціальних законів. У Проєкті запропоновано, що «законами можуть бути встановлені особливості адміністративного провадження для окремих категорій адміністративних справ. При цьому такі особливості визначені іншими законами України та прийнятими відповідно до них актами законодавства, не повинні суперечити загальним принципам адміністративної процедури, визначеним законом про адміністративну процедуру». Таке формулювання потребуватиме на практиці здійснення постійної перевірки спеціальних норм у сфері адміністративного провадження щодо їх відповідності не положенням, а загальним принципам адміністративної процедури, однак це потребуватиме тривалого часу для вироблення підходів у здійсненні такої правоінтерпретаційної діяльності. Наслідком цього може бути збільшення навантаження на адміністративні суди щодо оскарження прийнятих (виданих) адміністративних актів як таких, що суперечать загальним принципам адміністративної процедури. Таким чином, наведене положення не відповідає принципу правової визначеності як складової вимоги верховенства права.

3. Експертиза у сфері адміністративних процедур. У сфері адміністративних процедур проведення експертиз не є новим інструментом з'ясування обставин в адміністративній справі для прийняття (видання) адміністративного акта. У земельному, містобудівному, освітньому, охороноздоровчому законодавстві передбачено проведення різних видів експертиз. Однак Проєкт встановлює загальні правила проведення експертизи, при цьому багато питань залишається невирішеними. Зокрема: (i) не встановлено вимог до експерта чи експертної установи; (ii) не передбачено законодавчих вимог до висновку експертизи; (iii) віднесено на вільний розсуд адміністративного органу призначення повторної експертизи; (iv) не вирішено питання оплати витрат на проведення експертизи.

4. Відкликання адміністративного акта. Проєктом передбачено запровадження інституту відкликання адміністративного акта у випадках, визначених законом. Справді під час триваючих адміністративних правовідносин можуть виникати обставини або нові юридичні факти, що потребуватимуть відміну попередньо прийнятого адміністративного акта. Однак такий механізм працює у державах з розвинутою демократією та високим рівнем ефективного правозастосування. В Україні з огляду на високий рівень корупційних проявів у сфері публічного управління інститут відкликання адміністративного акта може слугувати «інструментом»

зловживань з боку адміністративних органів. У результаті приватні особи можуть бути позбавлені певного майнового чи немайнового блага як результат недоброчесної управлінської діяльності. Варто додати, що у теорії права та у практиці Конституційного Суду України існує превалююча думка про те, що індивідуальний акт є актом одноразової дії та, як правило, припиняє свою дію у разі його одноразового застосування. З огляду на це виникає питання, а чи можна об'єктивно у часі та просторі відкликати акт, якщо його виконано?

5. Юридичне значення адміністративного оскарження. Інститут адміністративної скарги в Україні з радянських часів не є реформованим і прийняття закону про адміністративну процедуру мало б сприяти підвищенню ефективності адміністративного оскарження, проте у Проєкті адміністративне оскарження залишено факультативною стадією адміністративної процедури, що відповідно не розвантажить адміністративні суди. Обов'язковість адміністративного оскарження забезпечило б здійснення ефективного моніторингу управлінської діяльності адміністративних органів та посилило б підзвітність і підконтрольність у сфері публічного управління.

6. Відшкодування матеріальної шкоди, заподіяної протиправним адміністративним актом, дією або бездіяльністю адміністративного органу під час адміністративної процедури. Проблеми з визначення деліктів щодо відшкодування шкоди, заподіяної органами публічної адміністрації, у цивільному законодавстві України автоматично не сприятимуть ефективному застосуванню положень Проєкта про відшкодування матеріальної шкоди, заподіяної адміністративним актом. Тому на мою думку малореалістичною з огляду на цивільне і бюджетне законодавство України є можливість за результатами розгляду адміністративної скарги прийняття рішення в адміністративному порядку про зобов'язання адміністративного органу відшкодувати матеріальну шкоду. Як правило, такі питання вирішуються у судовому порядку.

7. Виконання адміністративного акта. Проєктом передбачено примусове виконання адміністративного акта адміністративним органом, що його прийняв (видав). Це є новацією для публічного управління України з огляду на сформовану систему виконавчого провадження. Більш того Проєктом передбачено застосування заходів впливу для виконання адміністративного акта, а саме: (і) виконання дій за рахунок зобов'язаної особи — адресата адміністративного акта, іншою особою; (іі) накладення грошового стягнення за невиконання адміністративного акта; (ііі) безпосередній вплив. Більшість поправок до редакції Проєкту першого читання, внесеними народними депутатами України, передбачають виключення положень про примусове виконання адміністративного акта та застосування до особи заходів впливу (примусу). На мою думку слід враховувати два аспекти, що стосуються можливого упровадження примусового виконання адміністративного акта:

(і) адміністративний орган повинен мати засоби для досягнення мети прийняття (видання) адміністративного акта, оскільки у протилежному випадку управлінська діяльність у сфері адміністративних процедур може бути малоефективною; (іі) наділення адміністративного органу повноваженням з примусового виконання адміністративного акта та застосування заходів впливу не є характерним для органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, такі функції характерні правоохоронним органам або органам виконавчої влади зі спеціальним статусом.

Отже, ***прагнення імплементувати кращі європейські стандарти у сфері адміністративної процедури призвели до «сліпого» копіювання положень законодавчих актів європейських держав у Проєкт закону про адміністративну процедуру*** без урахування реалій публічного управління в Україні і загального стану розвитку держави та права. На мою думку, маючи на меті зреалізувати ідеї законодавчої уніфікації правового регулювання адміністративно-процедурного провадження, ***Проєкт містить ризики виникнення додаткових обмежень для приватних осіб у нерівноправних відносинах з адміністративними органами***. У результаті прийняття Проєкту українська управлінська практика може отримати зворотній ефект – збільшення кількості справ в адміністративних судах, правову невизначеність у застосуванні окремих законодавчих положень, колізійність законодавчих актів, які потребуватимуть термінової ревізії, тривале очікування єдиної правозастосовчої практики, а в окремих випадках – об'єктивна неспроможність адміністративних органів забезпечити повноцінну реалізацію закону. Тому реформувати інститут адміністративної процедури законодавцю варто у декілька етапів з метою поступового перенесення зарубіжного досвіду у вітчизняне публічне управління.

Література:

1. Проєкт Закону України «Про адміністративну процедуру», реєстр. № 3475. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/ pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68834

Мукомела Катерина Олегівна,

студентка 4 курсу юридичного факультету
Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова

КОНСТИТУЦІЙНА СКАРГА ЯК ГАРАНТІЯ ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ

Існування інституту конституційної скарги, який є сукупністю правових відносин, пов'язаних із процедурою звернення до Конституційного Суду України для захисту від посягання на основоположні права і свободи людини і громадянина має надзвичайно велике значення як для побудови демократичної держави з пріоритетом верховенства права, так і для розвитку судової системи загалом. Також інститут конституційної скарги є проявом однієї із головних функцій Конституційного Суду України – функції контролю.

Вагомий внесок у розвиток досліджень в сфері функціонування інституту конституційної скарги зробили такі вітчизняні вчені як Ю. Барабаш, П. Євграфов, В. Кампо, М. Козюбра, А. Крусян, В. Лемак, О. Петришин, В. Погорілко, А. Портнов, М.Савенко.

В Україні інститут конституційної скарги став своєрідною новелою, що була запроваджена відносно нещодавно – у 2016 році. Інститут конституційної скарги передбачено як нова форма конституційного судового контролю, що є досить актуальним.

Інститут конституційної скарги регулює відносини у сфері індивідуального доступу громадян до конституційного правосуддя, є складовою галузі конституційного права та частиною комплексного інституту судового конституційного процесу, становить логічно замкнену, відокремлену сукупність норм і функціонує у системі конституційного права. Такий інститут передбачено у законодавстві більшості країн Європи та інших країн світу. Конституційна скарга є можливістю особи захистити свої конституційні права й свободи у стосунках із державою, а також забезпечує можливість зворотного впливу індивідів та їх об'єднань на публічну владу у разі державного свавілля, протистояння конституційному правопорядку, що суперечить принципу верховенства права [2, с. 294].

За даними офіційного сайту Конституційного Суду України вже на 28 серпня 2020 року до органу конституційної юстиції надійшло 399 конституційних скарг від фізичних та юридичних осіб (384 скарги –від фізичних та 15 від юридичних осіб). З них – 137 випадків , коли ухвалою колегії суддів КСУ було відмовлено у відкритті конституційного провадження у справі, 31 скаргу розподілено судді – доповідачу, 231скарга за формою не відповідає вимогам Закону України "Про Конституційний Суд України» та підлягає поверненню [3].

Однією з проблем, яку можна виокремити в реалізації конституційної скарги і яка підтверджується поданими в попередньому розділі даними про повернення скарг суб'єктам звернення або прийняття ухвал про відмову у прийняті Колегіями чи Сенатами Конституційного Суду України – це рівень правової грамотності (професійної підготовки) суб'єктів звернення. Розібратися в складних питаннях конституційності, фундаментальності прав і свобод людини, системному зв'язку закону і норм Конституції України можуть лише добре підготовлені фахівці-юристи. А це у свою чергу впливає на доступність правосуддя для звичайного громадянина [4].

Наявність помилок у скаргах та їх невідповідність вимогам пояснюється відсутністю правового розуміння громадянами механізму подання конституційного скарги. Також ще однією проблемою втілення інституту конституційної скарги в Конституційному Суді України є недосконала регламентація порядку виконання рішень Конституційного Суду України за поданими конституційними скаргами.

Необхідно підкреслити, що сама ідея конституційної скарги як гарантії захисту прав і свобод людини не передбачає оспорювання рішень органів держави, які прийняті на основі закону, а лише власне самого закону.

В тих країнах, де інститут конституційної скарги закріплений в законодавстві, її можуть подавати насамперед індивіди, права яких, на їх погляд, порушені. Крім цього, в інтересах індивіда її, як правило, можуть подавати громадські організації і державні органи (наприклад, Уповноважений з прав людини), які здійснюють діяльність у сфері захисту прав людини. В деяких країнах поряд з конституційними скаргами громадян допускаються так звані народні скарги, тобто скарги групи осіб в громадських інтересах.

Цікавим є досвід правового регулювання конституційної скарги у Польщі, де конституційна скарга може бути внесена до Конституційного Трибуналу після вичерпання всіх інстанційних можливостей оскарження. Це дозволяє запобігти непомірному завантаженню Конституційного Трибуналу. Закон «Про Конституційний Трибунал» формулює і інші обмеження надходження скарг з метою створення Трибуналу можливостей для нормальної і ефективної роботи. Серед таких обмежень:

– обмеження термінів подання скарги – три місяці з дня прийняття остаточного рішення відповідним органом;
– наявність встановленої форми скарги;
– наявність процедури попереднього розгляду скарги [5].

Підводячи підсумки, можна зробити висновок, що, враховуючи факт нещодавнього запровадження інституту конституційної скарги в Україні, Конституційному Суду України було б корисно перейняти досвід втілення за здійснення цього механізму в інших зарубіжних країн, які вже вдало імплементували даний інститут.

Отже, очевидним є те, що недоліки в діяльності владних структур щодо реалізації і захисту прав людини вказують на те, що постановка питання про право громадян на конституційну скаргу є назрілою державною потребою, оскільки суспільство не може самостійно розв'язати цю проблему. Залишити без уваги відсутність у громадян України такого важливого конституційного права означає обмежувати велике призначення Конституції, яка є основою формування демократії та громадянського суспільства в нашій державі.

Література:

1. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 1996, № 30, ст. 141.
2. Деркач А. Л. Захист прав людини у конституційному процесі: питання теорії та практики: рукопис. Київ, Центр правових наукових досліджень, 2016.
3. Конституційні скарги, що надійшли до Конституційного Суду України, та їх опрацювання станом на 28 серпня 2020 року. Офіційний веб-сайт «Конституційний Суд України». URL: http://www.ccu.gov.ua/konstytuciyni-skargy-shcho-nadiyshly-do-konstytuciynogo-sudu-ukrayiny-ta-yih-opracyuvannya-21
4. Звіт з моніторингу діяльності Конституційного Суду України щодо розгляду конституційних скарг. URL: https://newjustice.org.ua/wp-content/uploads/2019/07/Zvit-z-monitoringu-diyalnosti-Konstitutsijnogo-Sudu-shhodo-rozglyadu-konstitutsijnih-skarg.pdf
5. Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym, z dnia 1 sierpnia 1997 r. URL: www.trybunal.gov.pl.

Навроцька Віра Вячеславівна,

доцент кафедри кримінально-правових дисциплін
Львівського державного університету внутрішніх справ,
кандидат юридичних наук, доцент

МОЖЛИВІСТЬ ПОСТАНОВЛЕННЯ СУДОВОГО РІШЕННЯ ВНОЧІ – КОНСТИТУЦІЙНЕ?

Згідно положень КПК України, постановлення судового рішення вночі цілком можливе. Адже відповідно до ч.2 ст.367 КПК України суд *вправі* [тут та далі – курсив мій] (проте *не зобов'язаний*! – В.Н.) перервати нараду для відпочинку з настанням нічного часу. Таким чином, зупинення наради суддів можливе *тільки* з настанням ночі.

Таке регулювання ситуації є абсолютно неприйнятним. Адже якщо член суддівської колегії змушений (а так і є відповідно до чинного кримінального процесуального законодавства!) протягом денного часу без перерви перебувати у нарадчій кімнаті, доки не буде прийняте рішення у провадженні, то це слід розглядати як спосіб фізичного та психічного тиску на нього.

Більш виваженим у цьому плані є положення ч.2 ст.298 КПК РФ, згідно якого: «*По завершенні робочого часу,* а також *протягом робочого дня* суд вправі зробити перерву для відпочинку з виходом із нарадчої кімнати».

Слід звернути увагу на те, що положення ч.2 ст.367 КПК України, котре дозволяє фактично суддям працювати необмежений час (аж доки вони самі не приймуть рішення перервати нараду) суперечить низці положень Глави IV Кодексу законів про працю, у якому передбачено норми тривалості робочого часу (які не повинні перевищувати відповідної кількості годин протягом доби та на тиждень – зокрема, й тоді, коли сам працівник хоче і готовий працювати більше!). Грубо суперечить таке положення й передбаченому ст.45 Конституції України праву кожного, хто працює, на відпочинок.

Обмеження законодавцем часу безперервної роботи пов'язане з усвідомленням ним того, що:

1) працівник повинен відновити втрачені сили;

2) психічне та фізичне перевантаження знесилює організм; це ж, своєю чергою, може призвести до браку в роботі, аварій, нещасних випадків.

Європейський суд з прав людини у низці своїх рішень (які є джерелом права в Україні, у тому числі й тоді, коли державою-відповідачем Україна не виступає) акцентує увагу на неприйнятності ситуації, при якій особи, котрі вершать правосуддя, об'єктивно знаходяться у стані зниженої психічної чи фізичної стійкості, та не можуть (зокрема, й через нічний час) концентрувати увагу на обговоренні обставин справи й ухвалювати належним чином аргументоване рішення.

Із урахуванням вищенаведеного раджу викласти перше речення ч.2 ст.367 КПК України в імперативній формі таким чином:

«З метою відпочинку у випадках, передбачених трудовим законодавством, суд перериває нараду».

Налуцишин Віктор Володимирович,

професор кафедри кримінального права та процесу
Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова,
доктор юридичних наук, професор

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ПРОТИДІЇ СНІД: ОКРЕМІ ПИТАННЯ

Роль теорії запобігання злочинам найбільш яскраво проявляється у вивченні суміжних ситуацій, які поряд з іншими негативними соціальними наслідками мають безпосередній криміногенний характер. Зокрема, це стосується вивчення та розробки, а також заходів із запобігання злочинам у соціології в деяких соціальних групах, таких як групи осіб без постійного місця проживання та роботи, які ведуть аморальний спосіб життя. Діапазон таких осіб може бути різноманітним і може включати людей, які навмисно поширюють венеричні захворювання та СНІД.

ВІЛ продовжує залишатися глобальною та національною проблемою у галузі охорони здоров'я [1]. Вищезгадана хвороба насправді вразила сучасне суспільство, проникла у всі соціальні групи без винятку і продовжує поширюватися по всьому світу. Рада Безпеки Європи визначила СНІД як загрозу безпеці людини, оскільки майбутнє всіх держав тісно пов'язане з розвитком цієї хвороби, яка негативно вплинула на життєво важливі цінності суспільства (Стратегія національної безпеки України).

Вивчення СНІДу у світі є актуальною темою дослідження. Досліджується ставлення суспільства до криміналізації СНІДу [2]. Дослідження показують, що більшість людей вважають неправильним прищеплювати інших людей вірусом і належним чином розголошувати інформацію про зараження своїм сексуальним партнерам [3].

Як відзначають фахівці, в даний час в світі налічується більше 40 млн. людей уражених вірусом імунодефіциту [4].

Епідемія ВІЛ-інфекції в Україні широко поширена вже понад чверть століття. Завдяки цьому досить невеликому історичному контексту час поодиноких випадків виявлення ВІЛ-інфекції в Україні, що вперше трапився в 1987 р. та прямого захворювання на СНІД, переріс у повномасштабну епідемію. Зокрема, як зазначається у спеціалізованій медичній літературі, за оцінками незалежних експертів, в Україні ВІЛ інфіковано понад 1% дорослих [5]. Більше того, за висновками експертів, зменшення кількості офіційно зареєстрованих ВІЛ-позитивних осіб з 1998 р. зумовлене, перш за все, прийняттям переглянутої редакції Закону України «Про профілактику синдрому набутого імунодефіциту (СНІД) та соціальний захист населення»,

нова версія якої офіційно проголосила принцип добровільного тестування на ВІЛ-інфекцію, а отже, зменшила кількість проведених досліджень, особливо серед споживачів ін'єкційних наркотиків.

Таким чином, згідно з висновками [5], зменшення темпів зростання офіційно зареєстрованих випадків ВІЛ не тільки не свідчить про поліпшення епідемічної ситуації в Україні, а, навпаки, свідчить про її погіршення . Це підтверджується тим фактом, що останніми роками в Україні зростає кількість випадків ВІЛ-інфекції старшого віку, у тому числі в 2010 році майже 26% підтверджених випадків ВІЛ-інфекції були отримані під час клінічних обстежень [6]. Згідно з офіційною статистикою за період 1987 - травень 2019 року, в країні офіційно зареєстровано 341 084 випадки ВІЛ-інфекції, у тому числі 114 487 випадків СНІДу та 49 751 випадків смерті від захворювань, пов'язаних зі СНІДом. Аркуша, Корнійєнко та Берендієва, 2019 стверджують, що майже всі види злочинної діяльності мають корупційну спрямованість, прямо чи опосередковано [7]. Проблема поширення ВІЛ / СНІДу також актуальна для людей, які переживають конфлікт [8].

Законодавство України у сфері протидії поширенню хвороб, зумовлених ВІЛ, базується на Конституції України і складається з Основ законодавства України про охорону здоров'я, законів України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення», «Про протидію захворюванню на туберкульоз», «Про протидію поширенню хвороб, зумовлених вірусом імунодефіциту людини (ВІЛ), та правовий і соціальний захист людей, які живуть з ВІЛ», інших нормативно-правових актів.

В ході власних досліджень було встановлено, що незважаючи на те, що велика кількість злочинів підпадає під ознаки ст. 130, 131, 132 Кримінального кодексу України в загальній структурі злочинності їх частка порівняно невелика і становить 1,5%. Дослідження підтвердило їх підвищену криміногенну роль. Найчастіше це проявляється:

1) у соціальній та моральній деградації людини (пияцтво, вживання наркотиків, проституція, вчинення правопорушень, розрив суспільно корисних зв'язків тощо);

2) у вчиненні інших небезпечних злочинів (як правило, злочини проти моралі, життя та здоров'я громадян, аж до СНІД-тероризму, вони становлять понад 20-25% усіх злочинів);

3) у негативному впливі на інших нестабільних членів суспільства;

4) недбалому, нечесному виконанні своїх обов'язків;

5) в порушеннях основних прав людини, які не мають конфіденційності як щодо вірусоносіїв та хворих на СНІД, так і щодо їхніх родичів.

Незважаючи на безліч заходів, спрямованих на профілактику зараження ВІЛ-інфекцією, проблема не вирішена в повному обсязі. Медики відзначають зростання числа тих, що заразилися в результаті гетеросексуальних

статевих контактів. Одним з факторів, що визначають поширення вірусу імунодефіциту людини в Україні, продовжує залишатися внутрішньовенне введення наркотиків нестерильним інструментарієм.

Нерідко вірусоносій не підозрює про свою хворобу, в силу безсимптомного протікання інкубаційного періоду. Вступаючи в незахищені статеві контакти, латентні носії ВІЛ-інфекції здатні заразити невизначено велику кількість людей, наближаючи їх життєвий цикл до смерті

Таким чином, на жаль, слід констатувати, що механізм профілактики поширення ВІЛ-інфекції не запущений в повному обсязі. Для вирішення означеної проблеми необхідно ввести обов'язкове обстеження населення на наявність ВІЛ-інфекції з періодичністю, розробленої медиками. При реалізації заходів протидії поширенню ВІЛ-інфекції важливим завданням держави є підвищення рівня інформованості населення про способи передачі і наслідки зараження ВІЛ-інфекції. Дана міра дозволить зберегти здоров'я нації і забезпечить застосування норм кримінального законодавства, що передбачають відповідальність за зараження ВІЛ-інфекцією.

Література:

1. Brown, M., Serovich J., Kimberly J. (2018) Perceived intentional transmission of HIV infection, sustained viral suppression and psychosocial outcomes among men who have sex with men living with HIV: a cross-sectional assessment. Sex Transm Infect. Nov: 94(7), 483– 486 doi: 10.1136/sextrans-2017-053153
2. Barber, B. (2013) Knowledge and attitudes toward HIV/AIDS and HIV law among probationers and parolees in Alabama [master's thesis]. Tuscaloosa, AL: Department of Criminal Justice, University of Alabama Libraries.
3. Burris, S., Beletsky, L., Burleson, J., Case, P. (2007) Do criminal laws influence HIV risk behaviour? An empirical trial. Ariz. St. LJ.; 39:467.
4. Люди, що живуть з ВІЛ / Режим доступа: http://aidsinfo.unaids.org (дата звернення: 10.02.2021)
5. Zaporozhan, V. M., Aryaev, M. L. (2004) HIV- infection and AIDS. 2nd edit., revised and enlarged. Kyiv : Health. 636 p.
6. Zapadniuk B. V., Striltsiv O. M., Halan N. V. (2012) Narkology : learning guide. Kyiv : KNT. 328 p.
7. Arkusha, L., Korniienko, M., & Berendieieva, A. (2019). Criminal activity in Ukraine in the light of current conditions. Amazonia Investiga, 8(24), 386-391. Retrieved from https://www.amazoniainvestiga.info/index.php/amazonia/article/view/998
8. Oyague, OW, Barrera, TGV, Landinez, TCG. (2009). Linking HIV/AIDS, National Security and Conflict: A Colombian Case Study. Colombia Internacional. 121-144.

Науменко Ольга Михайлівна,

доцент кафедри політичних технологій
ДВНЗ «Київський національний економічний університет
імені Вадима Гетьмана», кандидат політичних наук

КОНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ПОЛІТИЧНОЮ ЕЛІТОЮ УКРАЇНИ

Поєднання спільного інтересу та його організація відтворюється у феномені публічної влади. Публічною сферою або ж політикою і управлінням є спосіб забезпечення в суспільстві атмосфери демократизму, у підтримці і розвитку суспільства в управлінському процесі, прискорюючи пошук шляхів вирішення суспільних проблем задля оптимального варіанту поєднання приватних інтересів з публічним інтересом суспільства як цілого. Політика і управління є взаємопов'язаними суспільними сферами, які об'єднує спільна природа походження – феномен влади [1, с. 8]. Конституційно-правова реформа проведена в Україні призначена для удосконалення організації та функціонування публічної влади.

Наукове дослідження місцевого самоврядування як форми публічної влади висвітлене в багатьох наукових доробках. Зокрема значної уваги заслуговують наступні монографії: П. Ворона розглядає інституційні засади місцевого самоврядування через призму правового супроводу та регіональних особливостей формування органів місцевого самоврядування, та теоретичні засади впливу самоврядування на соціально-економічний розвиток регіону і механізми державного контролю [2, с. 7]; А. Бортнікова досліджує політологічний аналіз процесу інституалізації і розвитку місцевого самоврядування на основі магдебурзького права у містах Волині, і їх вплив на сучасні процеси децентралізації та демократизації [3, с. 7]; А. Іваницький досліджує розвиток органів місцевого самоврядування України в особі місцевих громад за умов сучасної децентралізації в державі та правові аспекти майна громадян [4, с. 2]; Б. Калиновський досліджує конституційно-правові засади функціонування і розвитку місцевої публічної влади [5, с. 2]. Місцевою публічною владою в Україні дослідник вважає «здатність і можливість, шляхом прийняття легітимних рішень вирішувати справи суспільного значення з метою забезпечення реалізації прав та свобод людини і громадянина, функціонування та розвитку території на конституційно-правових засадах» [5, с. 23]; З. Кравцова досліджує конституційно-правові засади організації та здійснення публічної влади, пропонує шляхи реформування конституційних основ організації та здійснення державної влади в Україні [6, с. 7].

Двома складовими публічної влади є державна – яка реалізується органами державної влади, та муніципальна влада – органами місцевого самоврядування [7, с. 29]. Вибір Україною курсу на європейську інтеграцію як результат феномену Євромайдану потребує реформування усієї системи суспільних відносин, й зокрема, організацію на демократичних засадах місцевого самоврядування. Тоді як місцеве самоврядування є політико-правовим інститутом.

Унормування місцевого самоврядування в Україні пройшло тривалий шлях розвитку, який визначили зміст політичного режиму і розстановка політичних сил в суспільстві. За часів української незалежності місцеве самоврядування пройшло низку реформ: 1992 р. – впровадження місцевих державних адміністрацій на чолі з представниками президента; 1994 р. – ліквідація даних органів влади і поновлення виконавчих комітетів рад як органів місцевого самоврядування; 1995 р., 1999 р. – ліквідація виконавчих комітетів і поновлення державних адміністрацій на рівні областей та регіонів; 1996 р. – закріплення конституційного статусу місцевого самоврядування; 1 квітня 2014 р. – впровадження Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Значний вплив на формування місцевого самоврядування мало унормування електорального процесу, еволюціонувавши від мажоритарної системи абсолютної більшості через систему пропорційного представництва до змішаної пропорційно-мажоритарної системи яка є паралельною, де обрання депутатів рад та вибори міських голів проводиться за різними системами виборів [3, с. 254–255].

Значному розвитку місцевого самоврядування сприяло у 2015 р. прийняття Закону України «Про місцеві вибори», перші вибори за яким відбулися 25 жовтня 2015 р. 19 грудня 2019 р. Зміною механізмів рекрутування політичної еліти стало прийняття Закону України «Виборчий кодекс України» відбулося 19 грудня 2019 р., який є кодифікованим законодавчим актом, що формує склад представницьких органів державної влади України і Автономної Республіки Крим та представницькі органи і виборні особи місцевого самоврядування. Основне завдання Виборчого кодексу полягає в підготовці і проведення різних типів виборів.

Децентралізацією є система розподілу функцій та повноважень між державним та місцевими рівнями управління щодо розширення прав місцевого рівня [7, с. 159]. Основними завданнями децентралізації є: передача повноважень від органів виконавчої влади на рівень територіальних громад, та закріплення за ними належних фінансових ресурсів; чітке розмежування повноважень між органами виконавчої влади і між різними рівнями органів місцевого самоврядування; посилення відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування за свої рішення перед виборцями та державою. Зокрема, політичною децентралізацією є передача владних повноважень

органам влади на рівень управління – нижче центрального рівня, та взаємні розробка та реалізація політики шляхом залучення зацікавлених сторін. Шлях деволюції або повної автономності є проявом політичної децентралізації [8, с. 7, 11]. Зокрема, фінансова децентралізація є запорукою успішності територіальних громад.

Щодо питань і організації місцевого самоврядування існує безліч законів, постанов Кабінету Міністрів та указів Президента України. Формальними політичними інститутами публічної політики є зафіксовані та документально закріплені норми і процедури організації політичного життя. Дані інститути опираються на державу як адміністративну і юридичну основу індивідуальних прав та свобод [9 , с. 88].

В практичному аналізі публічної політики найбільш вживаним є поняття «актор», – той хто діє як індивідуальний або ж колективний суб'єкт публічної політики, який розглядається як учасник в процесі прийняття рішень. Актор як суб'єкт публічної політики має брати участь у політичному процесі та мати вплив на результати власною участю. Саме прийняття рішень щодо різних сфер публічної політики являється результатом запобігання політичному процесу інших різних акторів. Важливою є присутність у актора стратегічних цілей, реалізація яких можлива лише шляхом публічної взаємодії. Індивідуальний актор завжди має стратегічні цілі, тоді як завдання колективного актора полягає в їх формуванні. Формами колективного актора є політичні партії і громадсько-політичні об'єднання. Німецький дослідник Ф. Шарпф виокремлює наступні форми громадсько-політичних об'єднань, як асоціація – найпристошованіша для дії в інтересах індивідуального актора; клуб – якому притаманні проблеми в формуванні колективних цілей, оскільки дане об'єднання не передбачає спільних цілей; рух – учасники даного об'єднання не мають спільних цілей, їх ресурси є розосередженими, при цьому позиції актора в прийнятті рішень щодо сфери публічної політики применшуються; найменш стійким типом політичного актора є коаліції. В різних сферах та рівнях публічної політики діють відповідні політичні актори [9, с. 58–59].

На сьогодні поряд з політичними партіями є групи інтересів великого капіталу, які являються головними акторами публічної політики як сфери політичних відносин, де взаємодіють інститути громадянського суспільства і держави за умов відносної транспарентності і відкритості [9, с. 168–169].

Публічна політика повинна забезпечувати її головне завдання, яке полягає в узгодженні інтересів різноманітних соціальних груп. Реформування інституту місцевого самоврядування має базуватися на демократичних засадах та у відповідності до конституційних основ правової та соціальної держави. Конституційно-правові аспекти публічної влади в Україні перебувають у постійному дискурсі між політичною елітою та громадянами України.

Політична еліта являється розробником щодо впровадження правових норм з формування і функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування, й виборності їх посадових осіб.

Література:

1. Липовська Н. А. Публічна політика : навч. посіб. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2018. 104 с.
2. Ворона П. В. Місцеве самоврядування України в контексті розвитку представницької влади : монографія. Полтава : ПУЕТ, 2012. 341 с.
3. Бортнікова А. В. Місцеве самоврядування на Волині: суспільно-політичні традиції і сучасний процес децентралізації : монографія. Луцьк : Вежа-Друк, 2018. 327 с.
4. Іваницький А. Й. Місцеве самоврядування та захист майнових прав територіальної громади : монографія. Одеса: видавничий дім «Гельветика», 2019. 232 с.
5. Калиновський Б. В. Місцева публічна влада в Україні: конституційно-правові засади функціонування та розвитку: Монографія. Вінниця, ТОВ «Нілан – ЛТД», 2016. 426 с.
6. Кравцова З. С. Конституційно-правові засади організації і здійснення державної влади в Україні : монограф. Київ: Видавництво Ліра-К, 2019. 428 с.
7. Місцеве самоврядування : підручник / за ред. В. М. Вакуленка, Ю Ф. Дехтяренка, В. С. Куйбіди. Київ : НАДУ, 2019. 672 с.
8. Лелеченко А. П., Васильєва О. І., Куйбіда В. С., Ткачук А. Ф. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації повноважень: навч. посіб. К., 2017. 110 с.
9. Публічна політика : навч. посіб. / авт. кол. : С. О. Телешун, С. В. Ситник, І. В. Рейтерович та ін. ; за заг. ред. С. О. Телешуна. Київ : НАДУ, 2016. 340 с.

Ніколайчук Тетяна Олексіївна,

аспірант Інституту проблем ринку та економіко-екологічних досліджень НАНУ, магістр правознавства

СПІВПРАЦЯ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ, В ОСОБІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД, ТА ОБ'ЄКТІВ ПРИРОДНО-ЗАПОВІДНОГО ФОНДУ УКРАЇНИ: ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ

Станом на сьогоднішній день природоохоронні установи, в тому числі об'єкти природно-заповідного фонду, не розглядаються територіальними громадами, як інструменти еколого-економічного розвитку відповідних

регіонів. Заповідні або інші особливо цінні території існують з точки зору адміністративно-природоохоронного підходу, хоча їх еколого-економічний потенціал свідчить про необхідність формування інноваційно-маркетингового підходу до розвитку відповідних територій.

Армін фон Богданді зазначає, що основою публічної влади є керівні принципи її роботи та правові принципи співпраці з підприємствами, установами організаціями, що забезпечують прозорість та ефективність такої діяльності [1].

На думку Ірене Рінг, розвиток природоохоронних та еколого-економічних напрямів діяльності органів публічної влади всіх рівнів, є запорукою екологізації та оздоровлення усіх сфер суспільного життя [2].

Маріса Вільсон, Деніс Баден та Стівен Вілкінсон стверджують, що розвиток та розширення еколого-економічних напрямів діяльності публічної влади є інструментом «економіки моралі», тобто формуванню таких економіко-організаційних відносин у суспільстві, що відповідають потребам усіх суб'єктів економіко-суспільних відносин [3].

В той же час, на думку Джей Міделтон та Паули Сандерс, основним завданням публічної влади є формування інструментів співпраці природоохоронних об'єктів та закладів охорони здоров'я, як комплексної програми «економіки здоров'я», оскільки оздоровлення людства залежить, в першу чергу, від екологічного благополуччя, а вже потім від хімічного впливу на організм [4].

Установи природно-заповідного фонду України, наразі, майже не співпрацюють з представниками приватного сектору економіки та територіальними громадами у площині розвитку відносин еколого-економічного напряму.

Станом на сьогоднішній день територіальні громади, як місцеві органи публічної влади, зацікавлені у формуванні дієвих інструментів співпраці з адміністраціями установ природно-заповідного фонду України, як осередками розвитку нових векторів екологоорієнтованої господарської діяльності, оскільки такі форми підприємництва здатні забезпечити їх економіко-соціальних ріст:

– формування додаткових фінансових та інвестиційних потоків в регіон;

– залучення нових суб'єктів підприємництва у регіон, що зумовить його економічний ріст;

мзменшення антропогенного навантаження на земельні ділянки та інші природні ресурси, у порівнянні з традиційними формами господарювання;

– залучення банківських та інших фінансових установ (кредитні спілки, тощо) до співпраці, як інструментів фінансової підтримки екологоорієнтованих підприємців;

– зниження рівня трудового міграції в регіонах та «відтоку» молодих кадрів з сільських та відділених районів;

– ріст програм державно-приватного партнерства, спрямованих на еколого-соціальних та економічний ріст регіонів;

– формування інклюзивної діяльності еколого-економічного напряму, економіко-організаційна підтримка важливих еколого-економічних проектів регіонального характеру, мікропідприємців, тощо);

– запровадження взаємовигідних інноваційних економіко-організаційних механізмів співпраці установ природно-заповідного фонду, місцевих громад та держави (наприклад, екологічний ваучинг, екологічних факторинг, франчайзинг, концесійні угоди, тощо);

– формування регіональних стимулів фінансово-організаційного та еколого-соціального характеру для розширення вже існуючих ТГ.

Нами пропонується формування механізмів співпраці між установами природно-заповідного фонду України, представниками приватного сектору економіки та територіальними громадами *еколого-підприємницького напряму* (угоди франчайзингу, в тому числі брендінг, концесійні договори, угоди оренди, творчого співробітництва, лізингу, тощо); та *еколого-фінансового напряму* співпраці (екологічний ваучинг, екологічний факторинг, заповідне кредитування, страхування еколого-економічних ризиків суб'єктів підприємницької діяльності)

Сталий розвиток регіонів, неможливий без усестороннього підходу, який буде охоплювати реформування нормативно-інституціональних інструментів, методів економіко-фінансового стимулювання, докорінних еколого-соціальних, адміністративно-фінансових та інформаційних перетворень, механізмів співпраці територіальних громад з представниками приватного сектору економіки та адміністраціями заповідних об'єктів.

Література:

1. Von Bogdandy A. General Principles of International Public Authority: Sketching a Research Field. The Exercise of Public Authority by International Institutions. 2009, Vol. 210. PP. 727-760. URL: https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-642-04531-8_24#citeashtt https://doi.org/10.1007/978-3-642-04531-8_24
2. Ring Irene. Ecological public functions and fiscal equalisation at the local level in Germany, *The Ecological Economics,* 2002, Vol. 42 (3).PP. 415-427. URL: http:/ /www.scienc edirect. Com /science /article/ pii/ S0921800902001246. https://doi.org/10.1016/S0921-8009(02)00124-6.
3. Wilson M., Baden D. & Wilkinson S. Towards ecological public health? Cuba's moral economy of food and agriculture. *The Third World Quarterly*, 2020, Vol. 41 (11). URL: . https://doi.org/10.1080/01436597.2020.1787825
4. Middleton J., Saunders P. 20 years of local ecological public health: the experience of Sandwell in the English West Midlands. The Public Health, 2015, Vol. 129 (10). PP. 1344-1352. URL: . https://doi.org/10.1016/j.puhe.2015.08.011

Озель Віталіна Іванівна,

доцент кафедри конституційного і адміністративного права юридичного факультету Інституту управління, технологій та права Державного університету інфраструктури та технологій, кандидат юридичних наук

РОЛЬ І МІСЦЕ ОСВІТНЬОГО ОМБУДСМЕНА У ЗАХИСТІ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА НА ОСВІТУ В УКРАЇНІ

У сучасному світі забезпечення та доступність реалізації права на освіту в усіх її формах є одним з базових індикаторів цивілізаційного розвитку суспільства і держави. В Україні, яка досі перебуває на стадії утвердження та формування себе як правової демократичної держави, інститути гарантування та захисту прав і свобод людини і громадянина останніми роками активно реформуються. Наразі актуалізується потреба у реформуванні існуючих та створенні нових механізмів реалізації державної політики щодо захисту прав людини. У цьому розрізі необхідно відзначити, що найбільшою мірою актуалізується проблематика реформування та розширення сфер впливу спеціалізованих омбудсменів, у тому числі особливої інституції – освітнього омбудсмена.

Серед науковців, які активно досліджують історію та становлення спеціалізованих омбудсменів, своїми напрацюваннями вирізняються: В. Закриницька, Л. Лазарєва, К. Магомедов, К. Мануілова, О. Марцеляк, Н. Наулік, О. Пономарьова, Н. Петрецька та ін. Безпосередньо проблематикою правового статусу освітнього омбудсмена цікавляться Т. Коваль, Н. Коломоєць, Н. Лінник, Л. Рябовол, І. Хомиишин. Але залишається ще багато неопрацьованих сторін в означені проблематиці та багато дискусійних моментів.

Наше дослідження має на меті проаналізувати особливості утвердження інституту освітнього омбудсмена в Україні, розглянути практичність його діяльності, визначити місце і роль освітнього омбудсмена у правозахисному механізмі.

В багатьох країнах світу, наприклад, у Сполучених Штатах Америки, Німеччині, Швеції, Великобританії, Австралії, Польщі та ін., омбудсмен з питань освіти уже давно став традиційним інструментом в механізмі правозахисної діяльності держави. Він виступає додатковим, а не альтернативним засобом захисту прав людини стосовно інших правозахисних механізмів, заповнює прогалини та компенсує недоліки судових засобів захисту прав людини, парламентського, президентського та іншого відомчого контролю за адміністративними органами [1, с. 98].

В Україні цей інститут доволі «молодий» та знаходиться на стадії свого становлення. Уперше освітній омбудсмен був призначений 14 серпня 2019 року, в рамках реалізації ст. 73 Закону України «Про освіту» від 05.09.2017 № 2145-VIII (далі – Закон). У відповідності до положень ч. 2 та 3 указаної статті освітній омбудсмен є посадовою особою, що призначається на посаду Кабінетом Міністрів України строком на п'ять років, і на яку урядом покладається виконання завдань щодо захисту прав у сфері освіти [2]. Тобто освітній омбудсмен є посадовою особою у системі виконавчої влади.

Особлива роль освітнього омбудсмена обумовлений його компетенцією, функціями та повноваженнями. Постановою Кабінету Міністрів України від 06.06.2018 № 491 «Деякі питання освітнього омбудсмена» було затверджено «Положення про освітнього омбудсмена» та «Порядок та умови звернення до освітнього омбудсмена» [3]. Саме ці нормативні акти визначають правовий статус та сферу впливу освітнього омбудсмена на суспільні відносини.

Основними завданнями освітнього омбудсмена є сприяння реалізації державної політики, спрямованої на забезпечення права людини на здобуття якісної та доступної освіти, гарантованого статтею 53 Конституції України [4], та здійснення заходів щодо додержання законодавства про освіту. Крім того, згідно п. 8 «Положення про освітнього омбудсмена» (далі Положення) на нього покладаються завдання: вжиття заходів для забезпечення належних умов для рівного доступу до здобуття освіти; сприяння впровадженню інклюзивної форми навчання; сприяння виконанню Україною міжнародних зобов'язань щодо додержання в Україні прав людини на освіту; співпраця та взаємодія з МОН та іншими центральними органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, закладами освіти всіх рівнів незалежно від форми власності та підпорядкування, органами управління освітою, правоохоронними органами, міжнародними організаціями, неурядовими громадськими організаціями з питань, що належать до його компетенції [3].

Таким чином, законодавець надає вагомого значення посаді освітнього омбудсмена, визначає цінність цієї посади у сфері захисту прав людини. До кандидатури на посаду освітнього омбудсмена встановлені особливі вимоги, а саме: наявність громадянства України, проживання в Україні останні п'ять років, наявність вищої освіти, наявність досвіду роботи у сфері освіти або науки не менше п'яти років, вільне володіння державною мовою, не має судимості та не позбавлена/не обмежена дієздатності (п.п. 3-4 Положення) [3]. У відповідності до вимог п. 5 та 6 Положення на освітнього омбудсмена поширюються принцип несумісності посад та політичної нейтральності. Це, на нашу думку, повною мірою обумовлює його високий статус у системі правозахисних механізмів держави. Забезпечення діяльності освітнього омбудсмена здійснює Служба освітнього омбудсмена, яка була утворена на

підставі ч. 5 Закону [2] з граничною чисельністю «її працівників у кількості 15 одиниць» (п. 2 Постанови Кабінету Міністрів України від 06.06.2018 № 491 «Деякі питання освітнього омбудсмена») [3]. Основними завданнями Служби є організаційне, консультативне, інформаційно-аналітичне, матеріально-технічне та інше забезпечення діяльності освітнього омбудсмена (п. 15 Положення).

Що стосується безпосереднього впливу освітнього омбудсмена на суспільні відносини та здійснення ним функції захисту, то вона реалізується через механізм розгляду скарг про порушення прав у сфері освіти. До освітнього омбудсмена із скаргами про порушення прав у сфері освіти мають право звернутися здобувачі освіти, їх батьки, законні представники, педагогічні, науково-педагогічні і наукові працівники. Згідно п. 6 та 15 «Порядку та умов звернення до освітнього омбудсмена» (далі – Порядок) [3] скарга приймається до розгляду, якщо була подана протягом року після виявлення порушення прав, та розглядається не довше одного календарного місяця (у виняткових випадках – не довше 45 днів).

Діяльність освітнього омбудсмена ґрунтується на принципі конфіденційності інформації про особу заявника та сутність його скарги. Тобто, як сам освітній омбудсмен, так і його Служба зобов'язані забезпечити конфіденційність розслідувань, які вони проводять у межах виконання покладених на них завдань. Такий принцип випливає з положень п. 26 Порядку. Освітній омбудсмен уповноважений здійснювати запити та надавати свої рекомендації закладам освіти всіх рівнів незалежно від форми власності та підпорядкування, органам управління освітою; звертатися до органів державної влади, правоохоронних органів щодо виявлених фактів порушення права людини на освіту та законодавства у сфері освіти; надавати консультації заявнику та представляти інтереси заявника у суді.

За доволі не довге існування інституту освітнього омбудсмена все ж таки можна відстежити та проаналізувати основні проблеми освітнього процесу в Україні за допомогою інформаційного ресурсу веб-сайту «Освітній омбудсмен України». Ми можемо констатувати доволі невелику кількість звернень учасників освітнього процесу до омбудсмена. Так, згідно Звітів про роботу зі зверненнями та запитами [5] до Служби освітнього омбудсмена за листопад-грудень 2019 року надійшло 225 звернень та запитів (з них скарг – 198, пропозицій та заяв – 27). Серед порушених питань у зверненнях: насильство, мобінг, булінг та конфліктні ситуації між учасниками освітнього процесу; неналежні умови навчання та праці, проживання у гуртожитках; трудові питання; розподіл освітньої субвенції; вступ до закладів вищої освіти; фінансова автономія закладів освіти; збір коштів з батьків у закладах освіти; протиправні дії керівників закладів освіти та органів управління освітою; інклюзивна освіта; оплата праці педагогічних працівників.

За І квартал 2020року до Служби освітнього омбудсмена надійшло 360 звернень та запитів (з них скарг – 177, пропозицій та заяв – 178, запитів публічної інформації 5). Також у цей період було передано від Уповноваженого з прав людини – 4 звернення. Серед порушених питань у зверненнях: трудові відносини педагогічних працівників в умовах карантину (заробітна плата: нарахування та виплата під час карантину, примус до відпустки під час карантину, примус ходити на роботу під час карантину тощо); атестація, підвищення кваліфікації, сертифікація; безпечні та нешкідливі умови у закладі освіти; ДПА/ЗНО; організація дистанційного навчання; булінг, мобінг, конфлікти між учасниками освітнього процесу, звільнення з роботи; безоплатність освіти (збір коштів у закладах освіти); інклюзивна освіта та робота інклюзивно-ресурсних центрів; вибір підручників; порядок вступу, навчання (зокрема, оплата за навчання, проживання в гуртожитках та нарахування стипендій) та відрахування у закладах вищої освіти; права національних меншин; протиправні дії керівників закладів освіти та органів управління освітою; реорганізація/закриття закладу освіти; трудові питання (зокрема заохочення, дисциплінарна відповідальність); академічна доброчесність тощо. Варто зазначити, що, зважаючи на спалах COVID-19, у березні 2020 року 165 звернень (73%) стосувалися питань, пов'язаних із порушенням прав учасників освітнього процесу під час карантину. Нажаль, це останні статистичні дані Служби освітнього омбудсмена, тому ми не маємо змоги проаналізувати позитивні та негативні тенденції у вирішення проблемних питань у сфері забезпечення прав учасників освітнього процесу.

Підсумовуючи наведене, слід відзначити, що інститут освітнього омбудсмена наразі знаходиться на стадії свого становлення. Функціонально він є допоміжним механізмом у системі захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні та покликаний сприяти забезпеченню реалізації та гарантування прав учасників освітнього процесу: прав дітей на освіту та інших здобувачів освіти, прав батьків, прав педагогічних працівників та ін.

Література:

1. Марцеляк О. Місця освітнього омбудсмена в механізмі захисту прав людини в України. Visegrad Journal on Human Rights. 2018. Vol. 1, №5. P. 97-106.
2. Закону України «Про освіту» від 05.09.2017 № 2145-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#n1065
3. Постанова Кабінету Міністрів України від 06.06.2018 № 491 «Деякі питання освітнього омбудсмена» URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/491-2018-%D0%BF#Text
4. Конституція України, Конституція, Закон від 28.06.1996 №254к/96-ВР URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text

5. Звіти про роботу зі зверненнями та запитами до Служби освітнього омбудсмена. URL: https://eo.gov.ua/zvity-pro-robotu-zi-zvernenniamy-ta-zapytamy/

Олькіна Олена Володимирівна,

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

ФУНКЦІЇ РІШЕНЬ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ В ІНТЕРПРЕТАЦІЙНІЙ ДІЯЛЬНОСТІ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ (НА ПРИКЛАДІ ПРИНЦИПУ НЕУПЕРЕДЖЕНОСТІ СУДДІВ)

Тільки незалежна судова влада здатна вершити правосуддя неупереджено, на основі права, захищаючи тим самим права та свободи людини. Для того, щоб це завдання вирішувалось ефективно, громадськість повинна в повній мірі довіряти здатності судових органів виконувати їх функції незалежно та неупереджено.

Хоча Конституційний Суд України не відноситься до судової гілки влади, а серед засад його діяльності на законодавчому рівні не закріплюється принцип неупередженості, слід відзначити, що конституційна юрисдикція та ефективна охорона Конституції України, повний і всебічний розгляду справ може здійснити лише безсторонній склад Конституційного Суду України.

Неупередженість – це, передусім, моральна категорія, що відбиває ставлення судді до інших суб'єктів судового процесу. Однак, у правовій думці та практиці Європейського Суду з прав людини (далі – ЄСПЛ) вона набула свого розвитку, що надає можливість нею оперувати при вирішенні процесуально-правових конфліктів та здійсненні інтерпретаційної діяльності Конституційним Судом України.

Отже, згідно з правовими позиціями, сформульованим у рішеннях ЄСПЛ, під неупередженістю розуміється відсутність упередження і зацікавленості в результаті справи. Оцінюючи її значимість з точки зору забезпечення справедливого характеру судового розгляду, Європейський суд неодноразово підкреслював, що в демократичному суспільстві важливо, щоб суди вселяли довіру населенню («Клейн (Kleyn) та інші проти Нідерландів» від 06.05.2003 г., п. 196). Тому необхідно не тільки, щоб судді були дійсно неупередженими, але і щоб вони виглядали такими.

ЄСПЛ у своїй практиці виділяє наступні критерії оцінки неупередженості. А саме, ЄСПЛ проводить відмінність між: 1) суб'єктивним підходом,

тобто прагненням переконатися в суб'єктивному обвинуваченні або інтересі певного судді у конкретній справі; 2) об'єктивним підходом, тобто визначенням, чи були судді надані достатні гарантії, щоб виключити будь обґрунтовані сумніви в цьому відношенні (Кіпріану проти Кіпру, п. 118; П'єрсак проти Бельгії, п. 30; Грівз проти Сполученого Королівства, п. 69). Разом з тим чітка відмінність між цими поняттями відсутня, оскільки поведінка судді може не тільки об'єктивно викликати сумніви в його неупередженості з точки зору зовнішнього спостерігача (об'єктивний тест), але мова може також йти про його або її особисте переконання (суб'єктивний тест). У зв'язку з цим рішення про те, чи слід застосувати в певній ситуації той чи інший критерій, залежить від конкретних фактів оспорюваної поведінки (Кіпріану проти Кіпру, п. 119 і 121). Щодо суб'єктивного тесту, то він полягає у з'ясуванні особистих переконань конкретного судді у певній справі. Проте презюмується особиста неупередженість. Приклади: ЄСПЛ постановив, що суддя міг обґрунтовано вважатися заінтересованим у результаті розгляду справи, оскільки однією із сторін була будівельна компанія, яка здійснила раніше безкоштовний ремонт будівлі суду, у якому працював цей суддя («Belukha v Ukraine» (2006 р.); ЄСПЛ також визнав обґрунтованими побоювання представників школи щодо заінтересованості судді в розгляді справи, оскільки син цього судді був виключений з цієї школи, а сам суддя погрожував школі розправою, який розглядав їх справу (Tocono and Profesorii Prometeisti v Moldova); призначення судді на ключову посаду в уряді, про що судді було відомо ще до прийняття рішення у справі, при цьому однією з сторін був уряд, також визнано таким що викликає виправдані побоювання щодо упередженості судді (Sacilor-Lormines v France (2006 р.); ЄСПЛ визнав, що заявнику було відмовлено у неупередженому суді, оскільки прокурор мав неформальні контакти з одним з приясяжних, а суддя відмовився, як розслідувати цей випадок та викрити присяжного, так і зареєструвати цей випадок письмово (Farhi v France (2007 р.) [1].

Таким чином, аналіз практики ЄСПЛ дозволяє виокремити зміст принципу неупередженості, що проявляється у відсутності суб’єктивних (психологічних) та об’єктивних (фактичних) ознак упередження і зацікавленості судді в результаті справи. Тим самим, ЄСПЛ творить норму-правило, що доповнює зміст Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод і Протоколів до неї.

З огляду на це, варто відмітити, що вплив рішень ЄСПЛ на вітчизняну конституційну дійсність виражається в їх функціях, що набувають визначального значення в інтерпретаційній діяльності Конституційного Суду України, яка поєднує європейський правозахисний досвід та національну конституційну матерію.

Виходячи зі змісту принципу неупередженості сформульованому у практиці ЄСПЛ, можна виокремити такі її функції відносно інтерпретаційної діяльності Конституційного Суду України:

1. Інформаційна – формує вихідні знання щодо змісту певних правових явищ чи процесів, у даному випадку сутності принципу неупередженості суддів, а також дозволяє виявити проблеми, колізії, а також визначити нові тенденції в розвитку законодавства та юридичної практики;

2. Виховна – втілюється у світоглядних перетвореннях, зміні правосвідомості суддів Конституційного Суду України;

3. Регулятивна – полягає у безпосередньому правовому впливі на діяльність суддів Конституційного Суду України під час прийняття рішень або відмови від участі в цій діяльності за певних обставин;

4. Охоронна – забезпечує захист прав та свобод людини під час інтерпретаційної діяльності Конституційного Суду України, урівнюючи шанси сторін конституційного провадження;

5. Інструментально-прикладна – слугує практичним інструментом в герменевтичному аналізі змісту різних нормативно правових актів Конституційним Судом України.

6. Стимулююча – допомагає розвивати науковий та правоохоронний потенціал інтерпретаційної діяльності Конституційного Суду України.

Отже, функції рішень Європейського суду з прав людини в інтерпретаційній діяльності Конституційного Суду України (на прикладі принципу неупередженості суддів) можна розподілити на дві групи: загально-правові, що слідують з їх прецедентної природи (інформаційна, виховна, регулятивна, охоронна) та спеціальні (інструментально-прикладна та стимулююча).

Література:

1. Окремі питання незалежності та безсторонності суду (за матеріалами практики Європейського суду з прав людини). *Національна асоціація адвокатів України.* 20.05.2015. URL : https://unba.org.ua/assets/uploads/events/roundtable/2015.05.20-roundtable-rozdatka.pdf

Омельченко Наталія Леонідівна,
науковий співробітник відділу конституційного права та місцевого самоврядування Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, кандидат юридичних наук, доцент

РОЛЬ ЛОБІЗМУ В ДІЯЛЬНОСТІ СУЧАСНИХ ПАРЛАМЕНТІВ (ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ)

Майже всім сучасним парламентам в тій або іншій мірі притаманні риси такого інституту як лобізм. Лобізм визначають як невід'ємний інститут сучасного правового життя держави, що припускає активну діяльність учасників правовідносин щодо відстоювання своїх інтересів на різних рівнях влади з використанням не заборонених законом форм і методів [1, с. 7].

Порівняльно-правове дослідження лобістської діяльності слід почати з аналізу досвіду США, як країни, в якій у 1946 р. був прийнятий перший у світі закон про лобістську діяльність. В подальшому цей закон було неодноразово змінено, однак лобізм як невід'ємний інститут правової системи США залишився. Цікаво відмітити, що США відноситься до невеликої групи країн, в яких лобізм дозволено на законодавчому рівні, тобто з цього приводі існують спеціальні закони. На сьогоднішній день всі штати США нормативно регулюють діяльність лобістів. Відповідне регулювання вперше з'явилося в 1980 р. в законодавстві штату Масачусетс, а останнім штатом став штат Пенсільванія.

Окрім США, лобізм законодавчо унормовано у Канаді, Бразилії, Австралії, Литві. В цілому світова практика законодавчого регулювання лобізму, незважаючи на його значне поширення, є дуже обмеженою й неоднозначною. Деякі західні держави прямо забороняють лобістську діяльність. Так, в Індії лобістська діяльність прирівняна до однієї з форм корупції. В інших державах, наприклад в Італії, не визнається її наявність або вважається недоцільним приймати із цього приводу спеціальні закони.

Продовжуючи дослідження лобістської діяльності в США, слід відмітити, що лобіст – це напрямок професійної діяльності як окремого громадянина, так і кампанії. Щодо лобістських кампаній, то в США станом на 2018 р. близько 20 зареєстрованих кампаній. Недивлячись на офіційну реєстрацію лобістів в США та їх законодавче закріплення, в країні відсутній єдиний законодавчий підхід до визначення джерел фінансування лобістської діяльності, законності отримання коштів на просунення проектів, оподаткування лобізму як діяльності, що отримує прибуток. В свою чергу, визначення джерел фінансування, звітність про отримані кошти, на нашу

думку, є важливим інструментом у визначенні законності діяльності лобістської групи. Для прикладу, надавати кошти на лобіювання певних інтересів можуть іноземні держави про просунення власних інтересів. Зрозуміло, що при цьому внутрішня система державної влади буде зазнавати негативного впливу. Отже, вважаємо таким, що не забезпечує дотримання інтересів держави підхід, за яким джерела фінансування та звітність про використані кошти залишаються «в тіні». Також звернемо увагу, що в законодавстві США відсутні норми, які б регламентували дозволені засоби впливу на урядовців, та ті, які переслідуються законом.

На відміну від законодавчого регулювання лобізму в США, в Німеччині немає єдиного федеративного закону про лобістську діяльність. Діяльність лобістів унормована декількома нормативними актами: положення «Про реєстрацію союзів та їхніх представників при Бундестазі», відомчі норми, що регламентують відносини органів законодавчої та виконавчої влади з лобіагентами, «Кодекс поведінки члена Бундестагу», «Єдине положення про федеральні міністерства» й інші правові акти. Головним об'єктом у лобістській діяльності в Німеччині є уряд на чолі з канцлером. Це пов'язано із тим, що лобізм працює в основному через законодавчі акти, а в Німеччині 3/4 всіх законопроектів базується на проектах, що розробляються урядом, а також адміністраціями різних рівнів.

З одного боку, лобістська діяльність у Німеччині законодавчо зарегламентована. З іншого – лобізм має різні прояви: ради, комісії, комітети, наради тощо. Такі органи не мають визначеного юридичного статусу і не потребують окремої процедури для реєстрації, ліквідації. Тобто законодавець залишає окремі моменти на розсуд так званого «лобістського парламенту».

На відміну від США і Німеччини, Франція обрала інших шлях закріплення лобістської діяльності в державі. Так, було створено спеціальний інститут соціально-економічної ради, яка має чіткий юридичний статус, процедуру створення, ліквідації тощо. Однак, слід відмітити, що окремі питання регламентування лобістської діяльності не врегульовані на законодавчому рівні. Так, не міститься відповіді на питання: які лобістські групи можуть і повинні бути представлені в цьому органі, яким чином враховувати зміни існуючих в країні лобістських груп та інші.

Порівняльно-правовий аналіз ролі лобізму в діяльності сучасних парламентів дає підстави зробити певні висновки. По-перше, в кожній країні є свої недоліки правового регулювання лобістської діяльності, або навіть відсутність такого регулювання чи прямо заборона цієї діяльності. По-друге, якщо здійснювати порівняльно-правовий аналіз ролі лобізму в діяльності сучасних парламентів для висунення власної пропозиції щодо впровадження лобізму в Україні, слід зазначити, що наразі жодна з існуючих форм лобізму не є прикладом для наслідування. Адже, кожна з них має свої недоліки та

неточності, які ми розглянули вище. Що стосується лобізму в Україні, слід зазначити, що формально лобістської діяльності в Україні немає, тобто відсутня законодавча база для її унормування. Однак фактично лобізм має свої прояви в діяльності парламенту. У зв'язку із чим, на нашу думку, він потребує свого законодавчого закріплення. Враховуючи той факт, що корупція лідирує в рейтингу проблем, які найбільше перешкоджають розвитку країни, в Україні має бути створено закон прямої дії щодо унормування лобістської діяльності.

Література:

1. Одінцова О.О. Правове регулювання лобізму в сучасній Україні (загальнотеоретичне дослідження) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Одеса, 2008. 21 с.
2. Лобізм в США: які країни витрачають найбільше коштів для просування своїх інтересів (ІНФОГРАФІКА). Mind. веб-сайт: URL: https://mind.ua/news/20187753-lobizm-v-ssha-yaki-krayini-vitrachayut-najbilshe-koshtiv-dlya-prosuvannya-svoyih-interesiv-infografika (дата звернення 15.09.2020).

Павлик Ольга Борисівна,

доцент кафедри іноземних мов
Хмельницького національного університету,
кандидат педагогічних наук, доцент

ОСОБЛИВОСТІ ОРГАНІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ У ФРН

Конституція ФРН гарантує існування місцевого управління та декларує їхні основні права. Громадам надається право самостійного вирішення всіх проблем із додержанням законності та під власну відповідальність. Всі види діяльності, які здійснюються органами публічної влади у ФРН, спираються на чинне законодавство. Органи влади мають чітку ієрархічну структуру, як зазначив Макс Вебер ще у 1922 році. При цьому публічне управління здійснюється в рамках служіння державі або її репрезентанту. Органи публічної влади не здійснюють законодавчих чи урядових функцій. Законом передбачена наявність виборчих органів на рівні громад та районів. Райони традиційно розглядаються у німецькому законодавстві як об'єднання громад.

Згідно із ст. 70 німецької Конституції всі питання місцевого управління відносяться виключно до компетенції земель. Базовою одиницею місцевого управління є община. Общиною може бути місто, селище, сукупність декількох селищ. Органи влади общини формуються шляхом виборів, які є прямими,

рівними, загальними. В маленьких общинах роль представницького органу можуть відігравати збори усіх жителів. Функціонування і структура органів місцевого управління можуть відрізнятись залежно від Положення, яке діє в тій чи іншій федеральній землі. До основних моделей органів місцевого управління можна віднести: модель магістрату (Magistratsverfassung), модель бургомістра (Bürgermeisterverfassung) модель району (Kreis чи Landkreis), модель міста-держави (Берлін, Бремен, Гамбург).

Всі дії публічної влади повинні не суперечити чинним законам та є підзвітними обраному парламенту. Публічна влада у ФРН має три сфери відповідальності:

– управління в матеріальному сенсі;
– управління в організаторському сенсі;
– управління в формальному сенсі.

В історичному контексті, публічна влада відповідає також за захист і стабільність певної території у фінансовій площині.

В публічному управлінні задіяні люди, які мають різні функції надання публічних послуг. Серед них є як юристи і економісти, так і соціологи, географи чи історики.

Співробітники органів публічної влади федеральних земель відповідають за надання публічних послуг. Вони піклуються про те, щоб дотримувались законів і, водночас, усі громадяни почувались рівними та захищеними.

Типовим для цієї галузі, в якій на цей час налічується близько 18 000 зайнятих, є те, що вона знаходиться в політично регульованому контексті. Не зважаючи на те, що заробітна плата в органах публічної влади є нижчою, ніж в приватному бізнесі, для багатьох така робота виглядає привабливою завдяки цікавим завданням та можливостям професійного росту. Особливо популярною є ця галузь для випускників та випускниць вищих навчальних закладів, оскільки через брак досвіду їм важко знайти високооплачувану роботу в комерційних фірмах.

Якщо говорити про функції, які здійснює публічна влада у ФРН, то це надання різного роду послуг, таких як: містобудування та планування території, утримання місцевих доріг, навчальних шкіл, протипожежна безпека, утримання водних ресурсів і шляхів, соціальна допомога і підтримка молоді, утримання кладовищ, будівництво ігрових майданчиків, контроль за додержанням санітарних норм житла, гігієна і ветеринарія, транспорт, статистика, реєстрація актів цивільного стану, контроль за перебуванням іноземців, організація виборів, контроль за ресторанами і барами, якістю продуктів харчування, економічний розвиток, підтримка культури і спорту і т.п. Серед таких послуг є і наукові. В центрах надання послуг, де йдеться, наприклад, про статистику, охорону здоров'я чи допомогу у надзвичайних ситуаціях, потрібні дослідницькі види діяльності. Місця роботи задіяних тут людей

знаходяться не лише в установах і відомствах, а і обчислювальних центрах, дослідницьких інститутах і лабораторіях. Там, серед іншого, виготовляються карти місцевості, пишуться статті, проводяться профілактичні заходи і кампанії або виготовляються знаряддя для захисту навколишнього середовища.

На цьому широкому поприщі публічної служби задіяні випускники і випускниці різних напрямів підготовки: від науковця-соціолога в Федеральному управлінні статистики і аж до хіміка-лаборанта у місцевій лабораторії.

У публічних установах, які пов'язані із плануванням території, будівництвом і захистом навколишнього середовища, працюють люди, пов'язані майже з усіма галузями технічних дисциплін вищої школи: від інженера-будівельника, архітектора чи геодезиста і аж до агронома чи біолога.

Частиною надання публічних послуг є також забезпечення інфраструктурних функцій, зокрема забезпечення енергоносіями, надання послуг громадського транспорту чи телекомунікації. У відповідних відомствах працюють інформатики та інженери відповідного профілю.

Там, де йдеться про сприяння органами публічної влад культурі, документальні чи комунікативні функції, можна зустріти науковців гуманітарної сфери, перекладачів.

Література:

1. Benz Arthur. Die territoriale Dimension von Verwaltung, in: König, 2002, S.207-228.
2. Bogumil Jörg, Jann Werner. Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft, Wiesbaden, 2005, S.7-72.

Панкевич Олег Зіновійович,

доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін
Львівського державного університету внутрішніх справ,
кандидат юридичних наук, доцент

ПОСИЛАННЯ НА РІШЕННЯ СТРАСБУРЗЬКОГО СУДУ У КОНСТИТУЦІЙНОМУ СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ

Минулого року держави-члени Ради Європи відзначали 70-річний ювілей стрижневого акта європейської правозахисної системи – Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенція), яка, як відомо, була відкрита для підписання 4 листопада 1950 року. Водночас безперечно

слід погодитися із усталеною тезою, що «малоймовірним вбачається таке потужне та всеохоплююче опанування свідомості європейської спільноти вагою і роллю Конвенції в її житті загалом і кожної окремої особи зокрема, якщо б батьки-засновники цього доленосного акта не передбачили такий дієвий механізм її реалізації, як Європейський суд з прав людини (далі – ЄСПЛ, Страсбурзький Суд)» [1, с. 5], котрий в наш час підставно вважається «загальноєвропейським визначником стандартів у галузі прав людини» [1, с. 14].

Для України Конвенція набула чинності 11 вересня 1997. А вже у 2006 році був прийнятий Закон України «Про виконання рішень і застосування практики Європейського суду з прав людини», котрий «регулює відносини, що виникають у зв'язку з обов'язком держави виконати рішення ЄСПЛ у справах проти України; з необхідністю усунення причин порушення Україною Конвенції і протоколів до неї; з впровадженням *в українське судочинство* та адміністративну практику *європейських стандартів прав людини* (курсив наш. – *О.П.)*...» [2].

У цьому контексті, із врахуванням не так давно внесеного до преамбули Конституції положення про «…європейську ідентичність Українського народу і незворотність європейського та євроатлантичного курсу України» [3, ст. 50], видається *актуальним* дослідження щодо застосування європейських стандартів людських прав у конституційному судочинстві України.

Отже, проаналізуємо рішення Конституційного Суду України (далі – КСУ) (в яких він згадував Конвенцію та/або практику ЄСПЛ), застосовуючи, з огляду на обмежений обсяг публікації, лише два можливі критерії.

І. Однією з найпростіших таких класифікацій розглядуваних рішень КСУ є їхнє розподілення (групування) за **хронологічним критерієм**. Проте, гадаємо, що навіть вона для уважного і вдумливого дослідника може бути доволі показовою, корисною та інформативною. Особливо, якщо ця інформація буде представлена у порівнянні із загальною кількістю рішень КСУ у відповідні роки та в цілому – за весь час його діяльності.

Отже, зліва подаємо кількість усіх рішень вітчизняного органу конституційної юстиції за час його функціонування, а через скісну (/) – чисельність рішень (й окремих думок суддів стосовно них) із аналізованими нами посиланнями.

1997 – 10 документів /1 рішення КСУ (10 %)
1998 – 17/0
1999 – 11/ 2 рішення КСУ(18,18 %), 1 окрема думка
2000 – 16/ 3 рішення КСУ(18,75 %), 1 окрема думка
2001 – 20/ 2 рішення КСУ(10 %), 1 окрема думка
2002 – 20/1 рішення КСУ(5 %)
2003 – 23/3 рішення КСУ(13,04 %)
2004 – 22/3 рішення КСУ(13,63 %)

2005 – 9/1 рішення КСУ(11,11 %)
2006 – 0/0 рішення КСУ(0 %)
2007 – 18/3 рішення КСУ(16,66 %)
2008 – 31/3 рішення КСУ(9,67 %), 2 окремі думки
2009 – 38/3 рішення КСУ(7,89 %), 1 окрема думка
2010 – 23/3 рішення КСУ(13,04 %), 4 окремі думки
2011 – 20/8 рішення КСУ(40 %), 4 окремі думки
2012 – 18/8 рішення КСУ(44,44 %), 7 окремих думок
2013 – 13/2 рішення КСУ(15,38 %), 1 окрема думка
2014 – 8/1 рішення КСУ(12,5 %)
2015 – 5/1 рішення КСУ(20 %), 1 окрема думка
2016 – 7/2 рішення КСУ(28,57 %), 6 окремих думок
2017 – 3/2 рішення КСУ(66,66 %)
2018 – 13/4 рішення КСУ(30,76 %), 9 окремих думок
2019 – 19/11 рішення КСУ(57,89 %), 5 окремих думок
2020 (на 01 липня) – 12/5 рішень КСУ(41,66 %), 2 окремі думки
Всього – 376 рішень КСУ/72 рішення КСУ (19,14 %), 45 окрема думка.

Отже, за всю історію функціонування КСУ майже у кожному п'ятому рішенні було наведене посилання на Конвенцію та/або практику ЄСПЛ (а, якщо врахувати окремі думки суддів КСУ, то частка таких посилань зросте до 31.11 %!).

2. Прикметно, що на рішення ЄСПЛ у справах щодо України КСУ вперше зробив посилання аж 30 вересня 2009 року: «КСУ відзначає, що кожній особі … має бути забезпечена реальна можливість отримувати правову допомогу для захисту від можливого порушення права не давати показань або пояснень щодо себе, членів сім'ї чи близьких родичів, які можуть бути використані у кримінальному процесі для доведення обвинувачення зазначених осіб. Такий висновок підтверджує і практика ЄСПЛ: у рішеннях «Яременко проти України», «Луценко проти України» та «Шабельник проти України»…» [4, с. 62].

Проведений нами аналіз показав, що всього станом на 01 липня 2020 року було здійснено 76 посилань на рішення ЄСПЛ у справах проти України (з них у рішеннях КСУ – 56, в Окремих думках суддів КСУ – 20). Проте, фактично було зга*дано 52* такі справи, адже на деякі суддівський корпус КСУ посилався неодноразово.

Найбільш згадуваними суддями КСУ були такі п'ять справ, як «Новік проти України», «Солдатенко проти України», «Олександр Волков проти України», «Єлоєв проти України», «Шмалько проти України» – по 4 посилання на кожну з них.

Далі йдуть два рішення у справах – «Гарькавий проти України», «Свято-Михайлівська Парафія проти України» – по 3 посилання.

П'ять рішень у справах – «Микола Кучеренко проти України», «Сокуренко і Стригун проти України», «Шабельник проти України», «Харченко проти України», «Яременко проти України» – мають по 2 посилання.

Нарешті, сорок рішень у справах щодо України згадувалися поки що лише одного разу[4].

Водночас, зауважимо, що безперечним «рекордсменом» за кількістю посилань на розглядувану категорію справ (*аж 11!*) є Рішення КСУ від 24 квітня 2018 року № 3-р/2018 у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини шостої статті 216 Кримінального процесуального кодексу України.

Друге місце за вказаним показником займає Рішення КСУ від 11 жовтня 2018 року № 7-р/2018 у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень абзацу першого пункту 40 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України – *6* рішень (у справах «Заїченко проти України (№ 2)», «Пантелеєнко проти України» (Panteleyenko v. Ukraine), «Суріков проти України», «Шалімов проти України», «Котій проти України», «Зосимов проти України»). На таку ж кількість справ посилається й суддя КСУ М. Маркуш в Окремій думці стосовно Рішення КСУ у справі про строки адміністративного затримання («Гарькавий проти України», «Єлоєв проти України», «Микола Кучеренко проти України», «Доронін проти України», «Новік проти України», «Солдатенко проти України»).

Нарешті, третє місце на нашому п'єдесталі (по 4 справи) поділяють два Рішення органу конституційної юстиції – *1)* від 29 червня 2010 року № 17-рп/2010 («Єлоєв проти України», «Новік проти України», «Солдатенко проти України», «Микола Кучеренко проти України») та *2)* від 23 листопада 2017 року № 1-р/2017 («Харченко проти України», «Єлоєв проти України», «Ігнатов проти України», «Агрокомплекс проти України») [5, с. 24].

[4] «Агрокомплекс проти України», «Алексахін проти України», «Бєлоусов проти України», «Volokhy v. Ukraine» («Волохи проти України»), «Великода проти України», «Гаважук проти України», «Гурепка проти України», «Давидов та інші проти України», «"Дія 97" проти України», «Доронін проти України», «Заїченко проти України (№ 2)», «Зосимов проти України», «Ігнатов проти України», «Карабет та інші проти України», «Кац та інші проти України», «Корнєв і Карпенко проти України», «Корнійчук проти України», «Котій проти України», «Кучерук проти України», "Лопатін і Медведський проти України", «Луценко проти України», «Михалкова та інші проти України», «Наталія Михайленко проти України», «Пантелеєнко проти України», «Пічкур проти України», «Плахтєєв та Плахтєєва проти України», «Пономарьов проти України», «Рисовський проти України», «Салахов та Іслямова проти України», «Sergey Shevchenko v Ukraine» («Сергій Шевченко проти України»), «Суріков проти України», «Суханов та Ільченко проти України», «Тесленко проти України», «Ткачов проти України», «Трегубенко проти України» «Фельдман проти України (№ 2)», «Fuklev v. Ukraine» («Фуклєв проти України»), «Хайредінов проти України», «Шалімов проти України», «Yuriy Nikolayevich Ivanov v. Ukraine» («Юрій Миколайович Іванов проти України»)

Видається, що така увага суддів КСУ до справ, розглянутих ЄСПЛ, саме проти України, є цілком зрозумілою і логічною. Достатньо зазначити вже той момент, що «досі існують певні питання щодо розуміння правового статусу практики ЄСПЛ у вітчизняній правовій системі, мають місце й різні підходи щодо застосування того чи іншого рішення ЄСПЛ. Так, з одного боку, існує правова позиція, що оскільки відповідно до ч.1 ст. 46 Конвенції високі Договірні Сторони зобов'язались виконувати остаточні рішення Суду в будь-яких справах, у яких вони є сторонами, прецедентний характер мають виключно рішення, в яких Україна була стороною процесу. З іншого боку, існує правова позиція, що усі рішення ЄСПЛ є джерелом права» [6]. Зрозуміло, що стосовно справ проти України таких сумнівів немає і бути не може.

Література:

1. Литвин В. М. Європейська конвенція з прав людини: уроки і перспективи. *Право України*. 2010. № 10. С.4–18.
2. Закон України «Про виконання рішень і застосування практики Європейського суду з прав людини». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3477-15#Text
3. Закон України «Про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору)». *Відомості Верховної Ради*. 2019. № 9. Ст. 50.
4. Рішення Конституційного Суду України від 30 вересня 2009 року №23-рп/2009 у справі за конституційним зверненням громадянина Голованя Ігоря Володимировича щодо офіційного тлумачення положень статті 59 Конституції України (справа про право на правову допомогу). *Офіційний вісник України*. 2009. № 79. С. 62. Ст. 2694.
5. Панкевич О.З. Європейські стандарти людських прав у практиці Конституційного Суду України. *Соціально-правові студії*. 2020. Випуск 4 (10). С. 21-27.
6. Монаєнко А., Смирнова К. Застосування практики ЄСПЛ та суду ЄС на прикладі адміністративного судочинства. *Юридична газета online*. 28 квітня 2020. URL: https://yur-gazeta.com/publications/practice/inshe/zastosuvannya-praktiki-espl-ta-sudu-es-na-prikladi-administrativnogo-sudochinstva.html

Панкратова Вікторія Олегівна,

старший викладач кафедри фундаментальної юриспруденції та конституційного права Навчально-наукового інституту права Сумського державного університету, кандидат юридичних наук

ЗНАЧЕННЯ ПРИНЦИПУ ПРАВОВОЇ ВИЗНАЧЕНОСТІ ПРИ ЗДІЙСНЕННІ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

Принцип верховенства права, закріплений на конституційному рівні (ст.8 Конституції України), є основоположним принципом правової держави, який, крім пріоритету прав людини, відповідності закону праву, передбачає як обов'язковий елемент правову визначеність, яка полягає в чіткості, простоті нормативних приписів та однаковому їх застосуванні.

У конституційному праві більшості демократичних держав в тій чи іншій формі закріплено принцип правової визначеності в якості гарантії дотримання прав людини та основних свобод в діяльності органів державної влади. Наприклад, у зводі структурних принципів системи іспанського права, закріплених у п. 3 ст. 9 Конституції Іспанії, правова визначеність займає особливе місце. Конституційний Суд Іспанії в Постанові від 20 липня 1981 № 20 визначив розглянутий принцип як суму достовірності та законності, ієрархічності та публічності норм, заборони зворотної сили несприятливої норми і свавілля, яка дозволяє розвивати в рамках системи права справедливість і рівність свобод.

Принцип правової визначеності пов'язує органи публічної влади всіх рівнів і спрямований на досягнення двох основних взаємопов'язаних цілей: підтримка розумної стабільності і визначеності правового регулювання та створення й підтримку довіри приватних осіб до права й держави [1].

Щодо України, то ні в Основному Законі, ні в поточному законодавстві прямо принцип правової визначеності не закріплений. Проте слід зауважити, що прояви принципу правової визначеності, а саме вимоги, що випливають з нього знаходять свій вияв в Конституції. Наведемо декілька прикладів. Так, ст. 8 Конституції України [2] містить положення про те, що в Україні визнається і діє принцип верховенства права. Як було зазначено вище, принцип правової визначеності є необхідним елементом верховенства права. Також ст. 19 Конституції України визначає, що правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством. Дане положення гарантує стабільність прав та обов'язків, правового статусу особи, є виявом правової визначеності. В Конституції України можна знайти ще ряд статей у яких знаходить свій вияв правова визначеність.

Приєднуємося до погляду В. Кернза, який не тільки наголошує на важливості органів законодавчої влади прийняти якісні закони, а й зазначає, що на державу покладено обов'язок забезпечити, створити сприятливі умови для легкого з'ясування права тими, до кого воно адресується. При цьому важливим моментом є набуття особами можливості, у разі необхідності, скористатися правом так само як і способом, за допомогою якого воно буде підлягати застосуванню й тлумаченню [3, с. 104].

Досить часто при з'ясуванні сутності принципу правової визначеності науковці наголошують, що він покликаний не допустити свавілля з боку органів державної влади чи органів місцевого самоврядування. Досягається такий ефект за допомогою чіткого встановлення меж дискреційних повноважень у нормативно-правових актах.

Правозастосовний розсуд – це спосіб правозастосовної діяльності, основною метою якого є врегулювання суспільних відносин у разі відсутності норми чи невизначеному її формулюванні, спеціально уповноваженим органом шляхом прийняття найбільш доцільного рішення по справі виключно в межах, чітко визначених законом.

При висвітленні даної вимоги, важливо звернутися до практики Європейського суду з прав людини, яка сформувала наступне бачення порядку застосування дискреційних повноважень: рішення, прийняте в рамках дискреційних повноважень, повинно відповідати принципам ефективного захисту прав громадян.

Так у Рішенні ЄСПЛ у справі «Гасан і Чауш проти Болгарії» вказується: «Суд зазначає, що у даному випадку відповідне законодавство не передбачало чітких критеріїв щодо реєстрації керівництва конфесій, що змінилося, а також не передбачало ніяких процедурних гарантій захисту від свавільного використання дискреційних повноважень…». Тобто рішення, прийняте в рамках дискреційних повноважень, але з порушенням принципів ефективного захисту прав громадян та справедливості, було визнано порушення Європейської Конвенції з прав людини і основних свобод [4].

Прикладом також може слугувати Рішення у справі «Ружаньський проти Польщі» від 18 травня 2006 р. У даній справі Суд вважає, що те, як органи влади здійснювали свої дискреційні повноваження при прийнятті рішень про необхідність заперечування батьківства, встановленого на підставі заяви JM про визнання дитини, зробленого в липні 1996 року (іншими словами, невжиття жодних заходів для встановлення реальних обставин справи), не сприяло в належній мірі належному захисту прав та інтересів заявника [5]. Тому практика Європейського суду свідчить про нерозривний звязок між застосуванням дискреційних повноважень та їх впливом на права людини.

Проаналізувавши теоретичний матеріал і судову практику доречно зробити висновок, що дискреційні повноваження повинні реалізовуватися в

межах чітко визначених законодавством, застосування дискреційних повноважень повинно бути вмотивованим та відповідати принципам ефективного захисту прав громадян. Не врахування цих чинників не дозволить ефективно контролювати застосування дискреційних повноважень, позбавить суб'єктів засобів захисту свої прав.

Також правильне використання дискреційних повноважень сприяє забезпеченню принципу правової визначеності, що слугує гарантією стабільного правового статусу особи та справедливого вирішення спірного питання.

Література:

1. Сухарева О.О. Правовая определенность как принцип законодательной деятельности на примере Испании. URL : onf.msu.ru/archive/Lomonosov_2007.
2. Конституція України, прийнята 28 червня 1996 року зі змінами. URL : zakon.rada.gov.ua.
3. Кернз В. Вступ до права Європейського Союзу. Київ. : Знання КОО, 2002. 381 с.
4. Рішення Європейського Суду з прав людини у справі «Гасан і Чауш проти Болгарії». Практика Європейського суду з прав людини. Рішення. Коментарі. 2000. № 4. С. 224–229.
5. Рішення Європейського Суду з прав людини у справі Ружаньський проти Польщі» від 18 травня 2006 р.URL : http://www.eurocourt.in.ua.

Панчук Олександр Олександрович,

аспірант Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова

ПРЕДСТАВНИЦЬКІ ОРГАНИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: ПРАВОВА ПРИРОДА

Після здобуття незалежності України розпочалось формування особливого виду публічної влади – місцевого самоврядування. Конституційне закріплення засад цього виду місцевого управління заклало початок становлення та розвитку системи органів місцевого самоврядування, серед яких особливе місце займають представницькі органи. Зважаючи на нормативне врегулювання статусу цього виду органів, все ж таки залишаються актуальними ряд проблем, пов'язаних з їх формуванням, діяльністю, визначенням місця у системі місцевого самоврядування, а також встановленням їх правової природи.

Відповідно до частини другої статті 5 Конституції України народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування [1].

У цьому випадку мова йде про конституційне закріплення інституційного характеру публічної влади, який розкривається через її поділ на два рівні: державна влада та місцеве самоврядування. Для гарантування конституційного порядку, нормального функціонування держави з метою утвердження прав і свобод людини і забезпечення гідних умов життя Конституція України передбачає структуровану, ієрархічну систему органів державної влади, які наділені відповідною компетенцією, мають свій предмет відання та владні повноваження.

Разом із тим, стаття 7 Основного Закону України [1] визначає, що в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування. Варто зазначити, що така інституалізація влади, в цілому, визначила місце і роль інституту місцевого самоврядування у системі публічної влади, тому що політико-правова доктрина радянського періоду не визнавала місцеве самоврядування самостійною підсистемою публічної влади.

У період його правового становлення істотно змінюється правова природа місцевого самоврядування, у тому числі представницьких органів. Національна конституційна правотворчість визнає місцеве самоврядування, що не належить до системи державної влади, а представницькі органи місцевого самоврядування набувають статусу самостійного інституту, що здійснюють публічну владу в межах, встановлених Конституцією та законами України.

Для з'ясування правової природи представницьких органів місцевого самоврядування варто здійснити аналіз нормативно-правової бази, що визначає їх правовий статус, систему, гарантії та засади організації і діяльності.

Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 року – нормативно-правовий акт, що заклав основу для системи публічної влади. Приписи цього документа не надавали як місцевому самоврядуванню, так і його представницьким органам статусу окремого інституту, втім правовий фундамент організації та функціонування публічної влади в цілому був закладений.

Відповідно до частини другої, третьої розділу II «Народовладдя» Декларації про державний суверенітет України народ України [2] є єдиним джерелом державної влади в Республіці; повновладдя народу України реалізується на основі Конституції Республіки як безпосередньо, так і через народних депутатів, обраних до Верховної і місцевих Рад Української РСР.

Конституція України від 28 червня 1996 року – це нормативно-правовий акт, що вперше на конституційному рівні надав місцевому самоврядуванню статусу окремого інституту, визнавши його окремою формою реалізації територіальною громадою влади на місцях.

Відповідно до Конституції України визначає систему, гарантії, засади організації, діяльності та правового статусу місцевого самоврядування, у тому числі його представницьких органів, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». Вказаний закон [3] містить дефініцію «представницький орган місцевого самоврядування», закріпивши за ним визначення: виборний орган (рада), який складається з депутатів і відповідно до закону наділяється правом представляти інтереси територіальної громади і приймати від її імені рішення.

Згідно із статтею 10, назва якої теж містить своєрідне визначення: «Ради – представницькі органи місцевого самоврядування», сільські, селищні, міські ради є органами місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією України, цим та іншими законами (частина перша); обласні та районні ради є органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, у межах повноважень, визначених Конституцією України, цим та іншими законами, а також повноважень, переданих їм сільськими, селищними, міськими радами (частина друга) [3].

Про таку форму здійснення публічної влади на місцевому рівні як органи місцевого самоврядування також вказав Конституційний Суд України. Зокрема, у пункті 4 рішення від 26 березня 2002 р. № 6-рп/2002 [4] Суд зазначив, що відповідно до статті 5 Конституції України народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. З цього конституційного положення у системному взаємозв'язку з положеннями статті 6 Конституції України про те, що державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову, випливає, що органи місцевого самоврядування не є органами державної влади, а місцеве самоврядування слід розглядати як форму здійснення народом влади, яка визнається і гарантується в Україні (стаття 7 Конституції України).

У розрізі обґрунтування взаємозв'язку безпосередньої і представницької демократії у рішенні від 5 жовтня 2005 року [5] Конституційний Суд України вказав, що здійснення влади народом через органи державної влади та органи місцевого самоврядування є проявом представницької демократії.

Правову природу представницьких органів місцевого самоврядування потрібно розглядати, враховуючи і міжнародні стандарти. Досить чітко це питання окреслено в Європейській хартії місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року [6], яка вказує про пріоритет представницького органу з-поміж інших органів місцевого самоврядування. Підтвердженням зазначеного є частина друга статті 3 Європейської хартії, згідно приписам якої, місцеве самоврядування здійснюється радами або зборами, члени яких

вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи.

Отже, представницькі органи місцевого самоврядування виражають волю територіальної громади та надають їй загальнообов'язковий характер. Саме через них територіальні громади здійснюють владу на місцевому рівні шляхом реалізації права на участь в управлінні місцевими справами через своїх представників. Представницькі органи – це важливий необхідний елемент механізму формування та вираження ролі територіальної громади, що визначає їх пріоритетне місце у системі органів місцевого самоврядування.

Література:

1. Конституція України. URL: https://cutt.ly/HjGiJv1 (дата звернення 21.01.2021).
2. Декларація про державний суверенітет України 16 липня 1990 року № 55-XII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-12#n18 (дата звернення 21.01.2021).
3. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР URL: https://cutt.ly/cjJcNzk (дата звернення 21.01.2021).
4. Рішення Конституційного Суду у справі за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України щодо офіційного тлумачення положення частини другої статті 28 Закону України «Про статус депутатів місцевих Рад народних депутатів» (справа про охорону трудових прав депутатів місцевих рад) від 26 березня 2002 року № 6-рп/2002 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-02#top (дата звернення 21.01.2021).
5. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 60 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частини першої статті 103 Конституції України в контексті положень її статей 5, 156 та за конституційним зверненням громадян Галайчука Вадима Сергійовича, Подгорної Вікторії Валентинівни, Кислої Тетяни Володимирівни про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої, четвертої статті 5 Конституції України (справа про здійснення влади народом) від 5 жовтня 2005 року № 6-рп/2005 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-05#Text (дата звернення 21.01.2021).
6. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#top (дата звернення 21.01.2021).

Пастух Катерина Валеріївна,
доцент кафедри менеджменту і публічного адміністрування
Харківського національного університету міського господарства
імені О. М. Бекетова,
кандидат наук з державного управління

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Особливості децентралізації, об'єднання територіальних громад, нагальні існуючі проблеми розвитку територіальних громад, інші проблеми, які пов'язані з реформою місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні вказують на важливість та необхідність приділення уваги організаційно-правовим засадам реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

До основних нормативно-правових документів щодо реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні відносять: Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, яка затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року № 333-р [4] та План заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України 22 вересня 2016 року № 688-р [2].

Метою Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні є визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад [4]. Відповідно до цієї Концепції [4], реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади здійснюється з дотриманням таких принципів:

– верховенства права;
– субсидіарності;
– доступності публічних послуг;
– відкритості, прозорості та громадської участі;
– повсюдності місцевого самоврядування;
– підзвітності та підконтрольності органів і посадових осіб місцевого самоврядування територіальній громаді;

– підконтрольності органів місцевого самоврядування органам виконавчої влади у питаннях дотримання Конституції, а також законів України;

– правової, організаційної та фінансової спроможності місцевого самоврядування;

– державної підтримки місцевого самоврядування;

– партнерства між державою та місцевим самоврядуванням;

– сталого розвитку територій.

Завданнями реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади є:

забезпечення доступності та якості публічних послуг;

– досягнення оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади;

– визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади з метою забезпечення доступності та належної якості публічних послуг;

– створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень [4].

Реформа децентралізації в Україні спрямована на формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, узгодження інтересів держави та територіальних громад [5]. Процес децентралізації влади, тобто розмежування завдань і функцій, за якого більшість з них передається з рівня центральних органів на нижчій рівень – органам місцевого самоврядування, які повинні вирішувати значну частину суспільних справ, діючи в межах Конституції та законодавства України. Відбувається розширення впливу територіальних громад, соціальних груп та громадськості на справи публічного значення [1].

Відносини, що виникають у процесі добровільного об’єднання територіальних громад сіл, селищ, міст, а також добровільного приєднання до об’єднаних територіальних громад регулює Закон України «Про добровільне об’єднання територіальних громад» [3]. Згідно цього Закону добровільне об’єднання територіальних громад сіл, селищ, міст здійснюється з дотриманням таких принципів:

– конституційності та законності;

– повсюдності місцевого самоврядування;

– добровільності;

– економічної ефективності;

– державної підтримки;

– прозорості та відкритості;

– відповідальності.

Відповідно до вищезазначеного Закону [3] добровільне об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст здійснюється з дотриманням таких умов:

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

– у складі об'єднаної територіальної громади не може існувати будь-якої іншої територіальної громади, яка має свій представницький орган місцевого самоврядування;

– об'єднана територіальна громада розташована в межах території Автономної Республіки Крим, однієї області;

– при прийнятті тих чи інших рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад беруться до уваги історичні, природні, етнічні, культурні, а також інші чинники, що впливають на соціально-економічний розвиток такої громади;

– якість та доступність надання публічних послуг в об'єднаній територіальній громаді, не може бути нижчим, ніж до її об'єднання;

– об'єднання територіальних громад здійснюється відповідно до перспективних планів формування територій громад Автономної Республіки Крим, області.

Особливого значення набуває підготовка фахівців для роботи у об'єднаних територіальних громадах, бо саме вони мають здійснювати стратегічне планування розвитку таких громад, формування та реалізацію прогнозних та програмних документів, підготовку проєктів, а також впроваджувати нові підходи до управління розвитком об'єднаних територіальних громад з урахуванням сучасних викликів. Саме такі фахівці мають знати закони, функції, принципи, методи публічного управління та адміністрування, принципи та характеристику управлінської діяльності, особливості підготовки, прийняття, реалізації управлінських рішень щодо розвитку цих громад та забезпечувати якість та ефективність управлінських рішень щодо нього. Новітні тенденції, нагальні проблеми та умови розвитку об'єднаних територіальних громад вказують на оновлення та удосконалення організаційно-правового забезпечення розвитку таких громад.

Література:

1. Євтушенко О. Н. Муніципальний менеджмент : підручник / О. Н. Євтушенко, В. М. Ємельянов, В. І. Андріяш. Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2016. 404 с.
2. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: http:// www.rada.gov.ua.
3. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII. *ВВР України*. 2015. № 13. Ст. 91.

4. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. *Офіц. вісн. України*. 2014. № 30. С. 18. (Ст. 831, код акта 72156/2014).
5. Урядовий портал. URL: http://www.kmu.gov.ua

Перелигіна Раїса Володимирівна,

доцент кафедри кримінального права та процесу Київського університету права НАН України, кандидат юридичних наук

Луб'янський Ярослав Юрійович,

студент магістратури Київського університету права НАН України

ОСОБЛИВОСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Інформаційна безпека – це правове поняття, яким позначається стан захищеності національних інтересів України в інформаційній сфері, що визначається сукупністю збалансованих інтересів особистості, суспільства і держави. Забезпечення інформаційної безпеки – сфера державного, політичного управління, вища форма свідомого регулювання процесами функціонування самої державної системи. Інформаційна безпека здатна до розвитку і саморозвитку, тому будь-яке наукове знання про неї набуває актуального значення. Розвиток інформаційних технологій забезпечив модернізацію суспільства та його управління, істотно розширив можливості реалізації конституційних прав та свобод. Природно, що такі зміни в суспільстві вимагають певного нормативно-правового відображення і кримінально-правова охорона інформаційної безпеки є однією з найважливіших складових механізму правового регулювання інформаційних відносин. Сьогодні практично неможливо знайти площину соціальної активності, яка б не зазнала впливу інформаційних технологій: політика, право, економіка, медицина, освіта, культура, релігія, сфера послуг і розваги. Потреба у засобах накопичення, систематизації, зберігання, пошуку, передачі інформації, забезпечення безпеки зростає.

Законодавче визначення поняття «інформація» міститься у Законі України «Про інформацію», згідно зі ст. 1 якого: «Інформацією є будь-які відомості та/або дані, що можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді» [1]. Стратегія національної безпеки України

актуальними загрозами національній безпеці України в інформаційній сфері визначає ведення інформаційної війни проти України та відсутність цілісної комунікативної політики держави, недостатній рівень медіа-культури суспільства [2, с. 12]. Не менш гостро в умовах гібридної війни постає питання кібербезпеки. У сучасному світі кібернетичний простір дедалі частіше слугує для проведення широкого спектра підривних операцій: від викрадення цінної інформації до актів кібертероризму [3, с. 18].

Нормативно-правова регламентація формування єдиного інформаційного простору України повинна сприяти гармонійному розвитку інформаційних ресурсів, інформаційних послуг та інформаційного продукту в країні. Важливість проблеми розвитку законодавства у сфері інформації та інформаційної безпеки, становлення інформаційного суспільства визначається тією обставиною, що норми законів цієї сфери суттєво впливають на законодавче регулювання відносин суб'єктів у всіх сферах життя держави [4, с. 203]. На основі Стратегії національної безпеки України Указом Президента України була затверджена Доктрина інформаційної безпеки України, що лягла в основу національної політики інформаційної безпеки. Метою доктрини є уточнення засад формування та реалізації державної інформаційної політики, насамперед щодо протидії руйнівному інформаційному впливу РФ в умовах розв'язаної нею гібридної війни. Доктрина визначає національні інтереси України в інформаційній сфері, загрози їх реалізації, напрями, пріоритети державної політики в цій сфері. Проблемний характер функціонування політичної влади в Україні, необхідність налагодження механізму поділу державної влади, перетворення її з поля боротьби різних політичних сил в силу, консолідуючу суспільство, дефіцит суспільної згоди щодо цілей і змісту реформування самої держави і суспільства – все це робить науковий аналіз сучасної практики державного забезпечення інформаційної безпеки в різних сферах суспільно- політичного життя, особливо в сферах захисту цілісності та незалежності самої держави, виключно необхідним з точки зору нового бачення перспектив розвитку, вдосконалення держави як політико-вольового центру країни.

Отже, розвиток інформаційних технологій забезпечив модернізацію суспільства та його управління, істотно розширив можливості реалізації конституційних прав та свобод. Природно, що такі зміни в суспільстві вимагають певного нормативно-правового відображення і кримінально-правова охорона інформаційної безпеки є однією з найважливіших складових механізму правового регулювання інформаційних відносин.

Література:

1. Про інформацію: Закон України від 02 жовтня 1992 р. № 2657-XII. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12.

2. Бєлай С.В., Корнієнко Д.М. Інформаційна безпека сьогодення – невід'ємна складова воєнної безпеки. *Актуальні проблеми управління інформаційною безпекою держави*. Київ : Національна академія Служби безпеки України, 2018. 408 с.
3. Гуржій Т. Інформаційне право: виклики гібридної війни. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право*. 2018. № 4. С. 16–26.
4. Гаврильців М.Т. Інформаційна безпека держави в системі національної безпеки України. *Юридичний електронний журнал*. 2020. №2. С. 200-203.

Петренко Андрій Олександрович,

аспірант кафедри конституційного права
Національного університету «Одеська юридична академія»

МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ ПРО ЗАГАЛЬНІ ЗБОРИ ГРОМАДЯН ЗА МІСЦЕМ ПРОЖИВАННЯ

Варто зауважити, що при визначенні цих меж доцільно орієнтуватись на відповідні міжнародні, у т.ч. європейські, стандарти.

По-перше, це стандарти у сфері прав людини.

Загальна декларація прав людини 1948 р. встановлює, що «кожна людина має право на свободу мирних зборів і асоціацій» (ст. 20), а також що «кожна людина має право брати участь в управлінні своєю країною безпосередньо або через вільно обраних представників» (ст. 21) [1]. Прямої згадки про загальні збори громадян за місцем проживання цей міжнародний документ не містить.

Міжнародний пакт про громадянські та політичні права 1966 р. передбачає, що «визнається право на мирні збори. Користування цим правом не підлягає ніяким обмеженням, крім тих, які накладаються відповідно до закону і які є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах державної чи суспільної безпеки, громадського порядку, охорони здоров'я і моральності населення або захисту прав та свобод інших осіб» (ст. 21) [2]. Прямої згадки про загальні збори громадян за місцем проживання цей міжнародний документ, так само як і Загальна декларація прав людини 1948 р., не містить.

Варто додати, що Україна ратифікувала Загальну декларацію прав людини та Міжнародний пакт про громадянські та політичні права у 1973 р. [3].

Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. у статті 11 «Свобода зібрань та об'єднання» проголошує:

«1. Кожен має право на свободу мирних зібрань і свободу об'єднання з іншими особами, включаючи право створювати профспілки та вступати до них для захисту своїх інтересів.

2. Здійснення цих прав не підлягає жодним обмеженням, за винятком тих, що встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної або громадської безпеки, для запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я чи моралі або для захисту прав і свобод інших осіб. Ця стаття не перешкоджає запровадженню законних обмежень на здійснення цих прав особами, що входять до складу збройних сил, поліції чи адміністративних органів держави» [4]. Таким чином, так само як і основні міжнародні стандарти прав людини, Конвенція 1950 р. не містить згадки про загальні збори громадян за місцем проживання.

Слід зазначити, що цю Конвенцію Україна ратифікувала у 1997 р. [5].

Отже, в основних стандартах про права людини йдеться про свободу мирних зібрань у цілому, але не здійснюєтся конкретизація стосовно саме загальних зборів громадян за місцем проживання. На підставі цього слід дійти висновку, що наразі у Розділі II Конституції України «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина» цілком вірно немає згадки про суб'єктивне право громадян ініціювати проведення загальних зборів за місцем проживання, брати у них участь тощо. Це повністю відповідає міжнародним стандартам прав людини, ратифікованим Україною.

По-друге, при визначенні меж державної конституційної правотворчості по відношенню до загальних зборів громадян за місцем проживання, слід звернути увагу також і на муніципальні стандарти. Адже, як влучно зазначила Л.О. Нудненко, «можливість безпосередньої участі громадян у вирішенні питань місцевого значення перестала бути об'єктом тільки внутрішньої компетенції держави, а стала справою всього світового співтовариства. Норми міжнародного права, що стосуються безпосередньої демократії та політичних прав, що лежать в основі її інститутів, у процесі їхнього застосування у внутрішньодержавній сфері переломлюються через особливості конституційного ладу країни» [6, с. 87].

Європейська хартія місцевого самоврядування 1985 р. для України має обов'язковий характер після набуття чинності Законом від 15 липня 1997 р. «Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування» [7].

У Преамбулі та у ст. 3 Хартії йдеться про «збори громадян», а у статті 3 – ще й про збори, «члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи» [8]. Навряд чи останні можна ототожнювати зі зборами громадян. Про це свідчить ознайомлення з частиною 2 вказаної статті: «Це право здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи. Це положення жодним чином не заважає використанню зборів громадян, референдумів чи будь-якої іншої форми прямої участі громадян, якщо це дозволяється законом» [8].

Отже, у цій частині статті 3 наголошується на відмінності між формами безпосередньої демократії на місцевому рівні (збори громадян, референдуми, інші форми) та проявами опосередкованої демократії, що виходять від сформованих шляхом прямих виборів з дотриманням усіх принципів виборчого права представницьких органів – рад або зборів. Варто зауважити, що з цієї точки зору краще було б уникнути застосування поняття «збори» для найменування як форми безпосередньої демократії, так і представницького органу місцевого самоврядування. Альтернативним поняттям могло б стати поняття «сходи», яке застосовувалось в історичному минулому в Україні – «сільські сходи». Однак, це зауваження навряд чи можна адресувати перекладачам Хартії. Ознайомлення з оригінальним текстом цього документу англійською мовою свідчить про те, що у ньому також обидва рази йдеться про «збори», тобто «*assemblies*»: «*This right shall be exercised by councils or assemblies composed of members freely elected by secret ballot on the basis of direct, equal, universal suffrage, and which may possess executive organs responsible to them. This provision shall in no way affect recourse to assemblies of citizens, referendums or any other form of direct citizen participation where it is permitted by statute*» [9]. Отже, у випадку з представницьким органом місцевого самоврядування, згадуються «*assemblies composed of members freely elected»,* а у випадку з формою безпосередньої демократії – йдеться про «*assemblies of citizens».*

У Хартії немає згадки про конференції представників (що свідчить на користь необхідності розмежування зборів та конференцій), а по-друге, по відношенню до досліджуваного інституту застосовується поняття «громадяни» - а не «жителі». Таким чином, як в оригінальному тексті Хартії, так і у її перекладі на українську мову, йдеться саме про загальні збори громадян у контексті прояву одного з політичних прав у цій сфері. Такого висновку можна дійти виходячи з того, що у Преамбулі Хартії є посилання на те, що «право громадян на участь в управлінні державними справами є одним з демократичних принципів, які поділяються всіма державами - членами Ради Європи» [8], а це політичне право в Україні належить лише громадянам України.

Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади 2009 р. є обов'язковим для України відповідно до Закону про його ратифікацію від 2 вересня 2014 р. [11]. У ньому не застосовується поняття «загальні збори громадян за місцем проживання», однак йдеться про те, що «держави-Сторони в рамках своєї юрисдикції повинні забезпечувати кожному право участі у справах місцевого органу влади», а заходи зі здійснення права участі повинні включати, у тому числі, «забезпечення створення процедур залучення людей, які можуть уключати консультаційні процеси, місцеві референдуми й звернення

та, у випадках, коли на території органу місцевого самоврядування є багато жителів та (або) коли орган місцевого самоврядування охоплює великий географічний регіон, заходи із залучення людей на рівні, найближчому до них» [11]. Це слід враховувати при подальшому удосконаленні законодавства України про загальні збори громадян за місцем проживання.

Важливим документом одного з органів Ради Європи – Комітету міністрів – є Рекомендація Rec(2001) 19 "Про участь громадян у місцевому публічному житті" 2001 р.; як витікає з її назви, вона не має обов'язкового характеру, а отже – не підлягає ратифікації. У цьому документі наявна згадка про загальні збори громадян за місцем проживання. Зокрема, Комітет міністрів Ради Європи, «беручи до уваги, що участь громадян є осердям демократії та те, що громадяни, віддані демократичним цінностям, є свідомими своїх громадянських обов'язків, беруть участь у політичній діяльності і становлять життєву силу будь-якої демократичної системи, упевнений у тому, що місцева демократія є одним із наріжних каменів демократії в країнах Європи та що її зміцнення є чинником стабільності, … рекомендує урядам держав-членів [Ради Європи] … запропонувати органам місцевої й регіональної влад … поліпшувати місцеві норми участі громадян у місцевому публічному житті й практичні домовленості про це та вживати будь-яких інших заходів у межах їхньої компетенції, що сприятимуть участі громадян, за умови належної поваги до заходів, наведених у Додатку II до цієї Рекомендації» [12].

Додаток II до Рекомендації має назву «Кроки й заходи, спрямовані на заохочення громадян до участі в місцевому публічному житті та на зростання такої участі» та у п. 3 його положення спрямовані на те, щоб сприяти поширенню більш широкого використання дорадчих механізмів ухвалення рішень, у тому числі тих, «що передбачають обмін інформацією й думками, наприклад, публічні збори громадян… та різні види зібрань, груп, громадських комітетів, чиїми функціями є давати поради чи висувати пропозиції» [12].

Таким чином, на підставі аналізу відповідних норм документів органів Ради Європи можна дійти висновку: до Розділу XI «Місцеве самоврядування» Конституції України доцільно було б включити норму, у якій би йшлося про загальні збори громадян за місцем проживання. Це відповідало б європейським муніципальним стандартам, викладеним в ратифікованих Україною документах.

Література:

1. Загальна декларація прав людини 1948 р. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_015
2. Міжнародний пакт про громадянські та політичні права 1966 р. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MU66003U.html
3. Про ратифікацію Міжнародного пакту про економічні, соціальні та

культурні права та Міжнародного пакту про громадянські та політичні права: Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 19 жовтня 1973 р. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2148-08
4. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_004
5. Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 3, 7 та 11 до Конвенції: Закон України від 17 червня 1997 р. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/
6. Нудненко Л.А. Институты непосредственной демократии в системе местного самоуправления: проблемы теории и практики: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2001. 342 с.
7. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування: Закон України від 15 липня 1997 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 38. Ст. 249.
8. Європейська хартія місцевого самоврядування 1985 р. *Офіційний вісник України*. 2015. № 24. Ст. 1418.
9. European Charter of Local Self-Government 1985. URL: https://rm.coe.int/168007a088
10. Про ратифікацію Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування: Закон України від 2 вересня 2014 р. «*Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 43. Ст. 2033.
11. Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади 2009 р. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_946
12. Рекомендація Rec(2001) 19 Комітету міністрів Ради Європи "Про участь громадян у місцевому публічному житті" 2001 р. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_739

Петреченко Світлана Анатоліївна,

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

ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ ВИЗНАЧЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ДЕРЖАВНОЇ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

Після проголошення Україною незалежності однією з найскладніших проблем, що виникла на шляху утвердження державності, стало створення державного кордону, забезпечення його охорони, розвиток інфраструктури, будівництво та комплектування прикордонних структур. Їх ефективне функціонування має базуватися на надійній правовій основі. Тому дослідження законодавства з питань захисту українських кордонів та формування прикордонних структур є досить актуальним і має не лише пізнавальне, але й наукове та практичне значення. Його аналіз дозволить визначити основні орієнтири подальшого розвитку та вдосконалення державної політики в цьому напрямі.

Національна безпека як стан правової упорядкованості життя суспільства і держави є ключовим фактором самозбереження українського суспільства, з одного боку вона виступає основою функціонування органів влади, а з іншого боку, вона існує там, де державна влада в ній зацікавлена.

Забезпечення національної безпеки є пріоритетним напрямом державної політики будь-якої країни світу. Актуальним це питання є і для України, оскільки сьогодні наша державна зіткнулася з реальною загрозою її національній безпеці – зазіханням на суверенітет та територіальну цілісність. Вище викладена обставина зумовила необхідність проведення реформ сфери правоохоронної діяльності, у тому числі й Державної прикордонної служби України.

Процес реформування та розвитку Державної прикордонної служби України, так само як й інших правоохоронних і військових формувань держави, потребує нових підходів до визначення й уточнення функцій і завдань силових структур, організації ефективної взаємодії між її структурними складовими на різних рівнях державного та військового управління під час виконання ними завдань.

Згідно з Концепцією розвитку сектору безпеки і оборони України, затвердженою Указом Президента України від 14.03.2016 року № 92/2016 [3], Державна прикордонна служба України є важливою складовою сектору

безпеки і оборони держави, пріоритетним завданням забезпечення національної безпеки якої є захист та надійна охорона державних кордонів, у тому числі і від проявів міжнародної організованої злочинності, у вигляді нелегальної міграції, контрабанди товарів, наркотиків, зброї, торгівлі людьми та ін.

Підвищена увага до цього правоохоронного відомства пояснюється зростанням нових потенційних викликів та загроз національній безпеці України, і як ми зазначали вище, особливу стурбованість викликають загрози прикордонній безпеці, які пов'язані із дестабілізацією політичної, економічної, гуманітарної ситуації в Україні, що спричинена відсутністю чіткої, виваженої державної політики у сфері захисту та охорони державного кордону України, а також охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні, що стало причиною дестабілізації політичної, економічної та гуманітарної ситуації в Україні, розвитку сепаратизму, терористичних проявів, втрати контролю над частиною державного кордону України, анексії Автономної Республіки Крим Російською Федерацією та розпалу збройного конфлікту в східних регіонах України.

Як зазначає І. Ф. Корж, і з ним варто погодитися, що Державна прикордонна служба України має декілька правових статусів. Застосовуючи формально-логічний принцип, який полягає в оперуванні правовими (юридичними) поняттями щодо об'єктів, в процесі якого визначається їхня структура, встановлюється відношення між поняттями та емпіричними і абстрактними об'єктами, які відображаються в даних поняттях, ми можемо розкрити специфіку як предметів і явищ об'єктивного світу в сукупності їхніх властивостей, ознак, якостей в цілому, так і Служби – зокрема. Так, Державна прикордонна служба України є державною структурою мілітаризованого типу, тобто військовим формуванням. Відповідно до чинного законодавства у воєнній сфері, в Державній прикордонній службі України: запроваджено проходження військової служби як у військовому формуванні. В інші державні структури вони можуть лише відряджатися; основу штату Служби складають військовослужбовці, які приймають Воєнну присягу – ритуал, як клятви воїна на вірність своєму народові і своїй Вітчизні; за військовослужбовцями закріплюється відповідна зброя і техніка, їм присвоюються військові звання; повсякденне життя військовослужбовців регулюється військовими статутами; їхня діяльність пов'язана із виконанням обов'язків військової служби; по закінченню військової служби зазначені особи отримують пенсію, яка встановлюється спеціальним законом у воєнній сфері тощо. [4].

В науковій літературі стверджувалося, що призначенням Державної прикордонної служби України є, насамперед, протидія загрозам державі, що виникають з-зовні, насамперед такій основній ознаці держави, як державний кордон, що визначає межі території держави (тобто завдання і функції

Служби є переважно зовнішньо-направленими, направлені на недопущення порушення недоторканності державного кордону, тобто на підрив територіальної цілісності; недопущення порушення суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні; ведення розвідки у прикордонні сусідніх держав з метою своєчасного виявлення зовнішніх загроз і небезпек), а окремі правоохоронні функції здійснюються як похідні від основних завдань. Вище викладене дає змогу називати Державну прикордонну службу України водночас і воєнним формуванням у галузі забезпечення національної безпеки, і правоохоронним органом спеціального призначення [4].

Оскільки Державна прикордонна служба України є правоохоронним органом спеціального призначення, саме на неї законом покладено завдання щодо забезпечення недоторканності державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні, здійснення в установленому порядку прикордонного контролю і пропуску через державний кордон України, протидія незаконній міграції на державному кордоні України, участь у заходах, спрямованих на боротьбу з тероризмом тощо. Реалізація закріплених законом функцій – це за своєю суттю оперативно-службова діяльність Державної прикордонної служби України [5, с. 155].

Сьогодні основні завдання Державної прикордонної служби України визначені Законом України «Про Державну прикордонну службу України» [1]. Ці завдання можна поділити на: охоронні; контролюючі; завдання щодо взаємодії; превентивні; інформаційні.

Окрему увагу слід звернути на ті повноваження Державної прикордонної служби, які безпосередньо спрямовані на забезпечення прикордонної безпеки держави, як ключового елементу забезпечення національної безпеки. Серед них: припинення будь-яких спроб незаконної зміни проходження лінії державного кордону України; припинення у взаємодії з відповідними правоохоронними органами збройних конфліктів та інших провокацій на державному кордоні України; здійснення прикордонного контролю і пропуску в установленому порядку осіб, транспортних засобів, вантажів в разі наявності належно оформлених документів після проходження ними митного та інших видів контролю; контроль за дотриманням прикордонного режиму; встановлення режимних правил у контрольних пунктах в'їзду – виїзду; участь у взаємодії із Збройними Силами України та іншими військовими формуваннями у відбитті вторгнення або нападу на територію України збройних сил іншої держави або групи держав тощо [1].

Література:

1. Закон України Про Державну прикордонну службу України» від 03 квітня 2003 року № 661-IV, зі змінами від 24.10.2020 № 912-IX. *Законодавство України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/661-15#Text

2. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Законодавство України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text13.
3. Концепція розвитку сектору безпеки і оборони України: Указ Президента України від 14.03.2016 № 92/2016. *Рада національної безпеки та оборони України.* URL: http://www.rnbo.gov.ua/document/418.html
4. Корж І. Ф. Державна прикордонна служба України: правовий статус та місце в системі сектору безпеки і оборони. *Вісник Національної академії Державної прикордонної служби України. Серія Юридичні науки*. 2017. Вип. 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnadpcurn_2017_2_3
5. Михайлова Ю. О. Роль та місце Державної прикордонної служби у системі суб'єктів забезпечення національної безпеки України. *Форум права*. 2017. № 4. С. 152-158.

Петрів Іван Михайлович,

перший заступник директора департаменту правового забезпечення акціонерного товариства «Державна продовольча-зернова корпорація України», кандидат наук з державного управління

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ В ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОМУ МЕХАНІЗМІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

Функціонування конституційно визначеного механізму державної влади перебуває під постійним тиском з боку різних явищ суспільно-політичного життя, економічного, соціального тощо. Разом з тим, сталість та ефективність функціонування органів державної влади є результатом зрілості державності. В державах «молодої демократії» особливу важливу роль в період становлення державності, інституційної визначеності, стабільності механізмів державного управління відіграє орган конституційної юрисдикції. Його діяльність покликана внести стабільність, визначеність, уніфікованість та синергію в роботу всіх органів державної влади.

Особливо яскраво роль органу конституційної юрисдикції проявляється в період політичних криз чи загострень, які постійно виникають в нашому правовому демократичному суспільстві.

Головною умовою сталого розвитку механізмів державного управління є вирішення поточних конфліктних ситуацій, які виникають у процесі взаємодії органів державної влади, а саме: забезпечення політичної стабільності та

правової визначеності. Тобто, до таких ситуацій можна віднести: нечіткість (невідповідність прийнятих рішень органом державної влади основному закону) та неякісність прийнятих рішень (рішення, які дублюють або суперечать один одному та не сприяють ефективності функціонування механізму державного управління).

Варто відмітити, що останні десятиліття в Україні ознаменувались низкою реформ та перетворень. В тому числі й формуванням органів конституційної юрисдикції як необхідної умови побудови правової демократичної держави. Будучи новітньо сформованими та опираючись лише на досвід діяльності подібних органів в інших державах, органи конституційної юрисдикції не уникнули помилок та недоліків у своїй діяльності. Проте, характеризуючи в цілому діяльність органів конституційної юрисдикції в державах «молодої демократії», можна говорити про їх позитивний вплив на формування правової держави та громадянського суспільства, ефективного механізму державного управління та на дотримання і реалізацію конституційно закріплених принципів верховенства права та пріоритету прав і свобод людини і громадянина. А набутий з роками досвід лише додає вагомості їх рішенням та висновкам.

Результати вивчення поглядів науковців на природу та статус органу конституційної юрисдикції дозволили визначити, що можливість впливу цього органу, як органу конституційного контролю, на діяльність парламенту, уряду та президента свідчать про його особливу роль в механізмі державної влади. Разом з тим, відносна самостійність і правова незалежність Конституційного Суду України в механізмі державної влади, його непідзвітність іншим органам державної влади є умовною та знаходиться в «системі механізму стримувань і противаг».

Слід зауважити, що класична система механізму стримувань і противаг не передбачає наявності четвертої гілки влади – контрольної. Проте тут буде доцільним аргумент історичного характеру, який полягає в тому, що в період зародження теорії поділу влади, були відсутніми уявлення про конституційний контроль, як необхідний елемент механізму державної влади. Принцип розподілу влади отримує свій розвиток лише з точки зору динамічної рівноваги, яка полягає в наділенні кожної гілки влади власною компетенцією незалежною одна від одної та самостійністю правового статусу при здійсненні власних повноважень. Тому, з огляду на компетенцію Конституційного Суду України, відсутні достатні підстави віднести його до однієї з гілок влади. Вбачається за доцільне виходити з твердження, що Конституційний Суд України є вищим державним органом з особливим статусом.

Окремо необхідно відзначити про важливість ролі Конституційного Суду України в механізмі державної влади, яка сутністо визначається безпосередньо характеристиками основного закону держави. Завдяки особливостям та

юридичним характеристикам актів, що видаються Конституційним Судом України, цим органом справляється значний вплив на державно-владні відносини та в окремих випадках накладають політичний відбиток на публічні правовідносини.

Крім того, особлива роль Конституційного Суду України полягає в юридичних характеристиках прийнятих ним актів. Оскільки цей орган є єдиним органом конституційного контролю, його рішення ґрунтуються в першу чергу на Конституції, то, відповідно, навіть ті позиції, що не виходять безпосередньо з Основного закону, а є результатом тлумачення принципів верховенства права чи інших, несуть в собі юридичні характеристики на рівні норм конституції.

Зазначене є надзвичайно важливим для функціонування механізму державної влади, адже конкретні історичні, суспільно-політичні, економічні умови, світосприйняття відповідальних осіб за прийняття рішення можуть вносити суттєві корективи у «виключно конституційного характеру» рішення та висновки, які по суті мають обов'язковий характер до виконання. Здійснюючи свою діяльність, Конституційний Суд України приймає рішення та висновки, які безпосередньо впливають на правозастосування та опосередковано вносять корективи в діяльність нормотворчого органу. Таким чином, кінцевий вплив такого рішення відображається на діяльності кожного з органів державної влади, а відтак впорядковуються відносини в механізмах державного управління.

Важливо також відзначити і на безпосередньому впливі на механізм державної влади при здійсненні арбітражної функції Конституційним Судом України при вирішенні конфліктних чи потенційно конфліктних ситуацій між вищими органами державної влади. В таких ситуаціях конституційна юстиція вирішує спори пов'язані з розмежуванням повноважень чи вирішує конституційність прийнятого рішення окремим органом, якщо воно впливає чи зачіпає інтереси іншого державного органу.

При здійсненні будь-якого напрямку своєї діяльності, Конституційний Суд України стикається з рядом проблем. Найвагомішими з них є прогалини в праві та відсутність адекватного нормативного правового регулювання суспільних відносин в Україні.

Досліджуючи діяльність Конституційного Суду України, необхідно визнати, що його діяльність була б позбавлена змісту, якби не законодавчо закріплений обов'язок виконання постановлених рішень. Саме результат діяльності у вигляді постановленого рішення є відображенням здійснення конституційною юстицією визначених функцій через призму законодавчо визначених повноважень.

Дійсно, звернення до аналізу законодавства підтверджує виняткову юридичну силу рішень органів конституційної юрисдикції та обов'язок їх

виконання. Так, в ст. 151-2 Конституції України визначено, що рішення та висновки, ухвалені Конституційним Судом України, є обов'язковими, остаточними і не можуть бути оскаржені. А в Законі України «Про Конституційний Суд України» [1] відображено, що рішення і висновки Конституційного Суду України рівною мірою є обов'язковими до виконання. Зокрема, окрема глава 14 цього ж Закону регламентує виконання рішень та висновків Конституційного Суду України. У разі необхідності Конституційний Суд України може визначити у своєму рішенні, висновку порядок і строки їх виконання, а також покласти на відповідні державні органи обов'язки щодо забезпечення виконання рішення, додержання висновку. Конституційний Суд України має право зажадати від органів, зазначених у цій статті, письмового підтвердження виконання рішення, додержання висновку Конституційного Суду України. Невиконання рішень та недодержання висновків Конституційного Суду України тягнуть за собою відповідальність згідно з законом.

Варто звернути увагу на те, що рішення, які приймаються Конституційним Судом України, неможливо розглядати окремо від процесів, що відбуваються в суспільстві та державі, оскільки вони значною мірою впливають на законодавче регулювання, права людини та на функціонування правової системи в цілому. У зв'язку з цим, необхідно визначити в якому обсязі Конституційний Суд України своїми рішеннями може впливати на механізми державного управління, та чи можуть його рішення вносити «корективи» у функціонування системи державної влади взагалі.

Досліджуючи сутність рішень Конституційного Суду України, слід звернути увагу на те, що вони мають нормативно-правову природу, впливають на найважливіші суспільні відносини, розраховані на всіх учасників правовідносин, мають загальнообов'язковий та остаточний характер. Встановлені рішення Конституційного Суду України є загальнообов'язковими для застосування всіма суб'єктами правозастосування та органами державної влади при реалізації своїх повноважень. Крім того, рішення Конституційного Суду України здійснюють вагомий вплив на формування правової доктрини. Як слушно зауважує М. Орзіх «… приписи і практика Конституційного Суду України, зміст окремих думок суддів дають підстави вважати доктрину джерелом права, роль якої для Конституційного Суду України саме як джерела права зростатиме аж до того, щоб визначити його як суд доктринального права» [2, с. 57].

Завдяки наданим повноваженням та наділенні рішень Конституційного Суду України особливою юридичною силою, можна говорити про реальну можливість Конституційного Суду впливати на функціонування системи державного управління та механізм державної влади в цілому шляхом винесення рішень, які в подальшому можуть бути використані при реалізації своїх повноважень органами державної влади.

Література:

1. Про Конституційний Суд України: Закон України від 13.07.2017 р. №2136-VIII-ВР. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-19.
2. Орзіх М. Доктрина в діяльності Конституційного Суду України. *Вісник Конституційного Суду України*. 2011. № 4-5. С. 57-63.

Пікуля Тетяна Олександрівна,

доцент кафедри теорії та історії права
ДВНЗ «Київський національний економічний університет
імені Вадима Гетьмана»,
кандидат юридичних наук, доцент

IP-СУД: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ТА ВІТЧИЗНЯНА ПРАКТИКА

Вперше на офіційному рівні створення «спеціалізованого патентного суду» було передбачено в Указі Президента «Про заходи щодо охорони інтелектуальної власності в Україні» від 27 квітня 2001 року. Передувало відповідному указу визнання України торговим представником США як «Priority Foreign Country», що означало негативну оцінку держави з точки зору дотримання прав інтелектуальної власності, з одночасним застосуванням до України економічних санкцій [1].

У 2016 році, тодішній Президент Петро Порошенко, змінив архітектуру судової системи. Зокрема, були прийняті зміни до Конституції України в частині правосуддя [2], та нова редакція Закону України «Про судоустрій і статус суддів» [3]. Передбачалося створення Верховного Суду і двох вищих судів – Вищого антикорупційного суду і Вищого суду з питань інтелектуальної власності (ВСПІВ). Останні два органи за судовою реформою Президента Порошенка виділено як вищі спеціалізовані суди у системі судоустрою. На сьогодні, Верховний і Вищий антикорупційний суди функціонують, а ВСПІВ існує лише формально.

Наступний крок до створення ВСПІВ відбувся наприкінці вересня 2017 року, коли Президент своїм указом утворив Вищий суд з питань інтелектуальної власності з місцезнаходженням у місті Києві [4], а вже наступного дня Вища кваліфікаційна комісія суддів (ВККС) оголосила конкурс на 21 вакантну посаду у суді [5]. На сьогодні, конкурсні процедурі гальмуються і є незавершеними.

Передбачається, що ВСПІВ буде діяти як суд першої інстанції, а його рішення в апеляційному порядку переглядатимуться Апеляційної палатою,

створеною у його ж рамках. Іншими словами, ВСПІВ буде одночасно судом першої та апеляційної інстанції, а у касаційному порядку справи буде розглядати палата із захисту прав інтелектуальної власності Верховного Суду. По суті це означає, що Вищий суд переглядатиме свої ж рішення. Зважаючи на загалом неефективну систему правосуддя в Україні, запропонована модель ВСПІВ наврячи буде дієвою в Україні.

Вищий суд з питань інтелектуальної власності розглядатиме:

справи у спорах щодо прав на винахід, корисну модель, промисловий зразок, торгову марку (знак для товарів і послуг), комерційне найменування та інших прав інтелектуальної власності, в т.ч. щодо права попереднього користування;

справи у спорах щодо реєстрації, обліку прав інтелектуальної власності, визнання недійсними, продовження дії, дострокового припинення патентів, свідоцтв, інших актів, що посвідчують або на підставі яких виникають такі права, а також актів, які порушують такі права;

справи про визнання торгової марки добре відомою;

справи у спорах щодо прав автора та суміжних прав, в т.ч. щодо колективного управління майновими правами автора та суміжними правами;

справи у спорах щодо укладання, зміни, розірвання і виконання договорів щодо розпорядження майновими правами інтелектуальної власності, комерційної концесії;

справи у спорах, які виникають з відносин, пов'язаних із захистом від недобросовісної конкуренції, щодо: неправомірного використання позначень або товару іншого виробника; копіювання зовнішнього вигляду виробу; збирання, розголошення та використання комерційної таємниці; оскарження рішень Антимонопольного комітету України із визначених цим пунктом питань [6].

Наведений перелік свідчить, ВСПІВ розглядатиме справи, керуючись виключно Господарським процесуальним кодексом, норми інших процесуальних галузей більше не будуть застосовуватися.

У зарубіжних країнах ІР-суди розглядають справи на підставі норм різних процесуальних галузей. Наприклад, Шведський патентний суд керується адміністративним процесом, Суд інтелектуальної власності Великобританії та Патентний суд Австрії – цивільним, Федеральний патентний суд Німеччини – адміністративним і цивільним [7].

Українські експерти вважають, що господарсько-процесуальний характер діяльності ВСПІВ вирішить проблему конфлікту юрисдикцій у відповідних спорах (конфлікт адміністративної та цивільної/господарської юрисдикцій). Разом з тим, положення чинного Господарського процесуального кодексу України варто доповнити нормами, які б конкретизували юрисдикцію ВСПІВ, та віднесли до неї спори про адміністративні правопорушення, податкові, митні, трудові, та кримінальні справи [8].

При цьому розгляд справ у суді матиме деякі особливості. По-перше, справи розглядатимуться базуючись на принципі предмета спору, незалежно від суб'єктного складу учасників процесу. Учасниками процесу можуть бути не лише суб'єкти підприємницької діяльності, як того вимагає господарський процес, але й фізичні особи. По-друге, органи державної влади та місцевого самоврядування братимуть участь у справах про визнання недійсними актів, які порушують права інтелектуальної власності, які видані зазначеними органами. По-третє, справи в суді розглядатиме колегія у складі 3-х суддів [9].

Створення ІР-суду сприятиме:

Підвищенню якості розгляду судових спорів у сфері інтелектуальної власності. З цією метою законодавець встановив, що судді ВСПІВ повинні мати досвід професійної діяльності у сфері інтелектуальної власності не менше ніж 5 років або мати стаж роботи суддею не менше ніж 3 роки. Такі вимоги потребують додаткового вивчення, оскільки кандидат на посаду може мати стаж роботи суддею в будь-якій сфері та не мати жодного відношення до справ з інтелектуальної власності, водночас адвокат зобов'язаний мати стаж щодо представництва в суді у справах саме у сфері захисту прав інтелектуальної власності [10].

Підвищити якість розгляду судових спорів у сфері інтелектуальної власності, на думку експертів, допоможе наявність у суддів ВСПІВ ще й технічної освіти. Така вимога до суддів патентних судів існує практично у всіх іноземних державах [8].

Скороченню строків розгляду судових спорів у сфері інтелектуальної власності. «Хоча в судах різних юрисдикцій була введена спеціалізація суддів у справах з інтелектуальної власності, ті судді, як і раніше, перевантажені розглядом інших справ і не мають можливості глибоко вникати у досить специфічні питання. Це призводить до затяжного розгляду справ з ІВ – від 2 до 5 років. Для порівняння, строки розгляду справ патентними судами іноземних держав складають в середньому рік. Так, Патентний суд Великобританії, як правило, розглядає подібні справи за 12–14 місяців, Федеральний патентний суд Німеччини – максимум за 18 місяців».

За результатами дослідження виявивши такі проблеми, як: затягування конкурсу на зайняття вакантних посад суддів ВСПІВ (триває з 2017 року); відсутність у процесуальному законодавстві норм, які відносять до юрисдикції ВСПІВ справи про адміністративні правопорушення та про порушення митних правил та ін., вважаємо, що створення ВСПІВ покликано вирішити системні проблеми захисту прав інтелектуальної власності. Основні з них: конфлікт юрисдикцій щодо спорів у цій сфері та напрацювання єдиної судової практики; тривалі строки розгляду спорів; професійного кадрового забезпечення; підвищення інвестиційної привабливості вітчизняного ринку [11].

Незважаючи на позитивну мету створення Вищого суду з питань інтелектуальної власності, головним завданням на сьогодні залишається уніфікація процесуального законодавства у сфері інтелектуальної власності у спеціальному процесуальному законі», створення профільного законопроекту, який визначить усі умови щодо роботи Вищого суду з питань інтелектуальної власності.

Література:

1. Куйбіда Р., Смалюк Р. Звідки взявся і куди зник ІР-суд? URL: https://rpr.org.ua/news/zvidky-vziavsia-i-kudy-znyk-ip-sud/ (дата звернення: 25.02.2021).
2. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) : Закон України від 02.06.2016 № 1401-VIII. Дата оновлення: 01.01.2020. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1401-19#n2 (дата звернення: 25.02.2021).
3. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII. Дата оновлення: 20.06.2020. URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text (дата звернення: 25.02.2021).
4. Про утворення Вищого суду з питань інтелектуальної власності : Указ Президента України від 29.09.2017 р. № 299/2017. Дата оновлення: 29.09.2017. URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/299/2017#Text (дата звернення: 25.02.2021).
5. Стосовно конкурсу до Вищого суду з питань інтелектуальної власності: Рішення Вищої кваліфікаційної комісії суддів України від 30.09.2017 р. № 98/зп-17. Дата оновлення: 30.09.2017. URL: https://www.vkksu.gov.ua/userfiles/vkksu_rishennya_konkurs_vsiv.pdf (дата звернення: 25.02.2021).
6. Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів : Закон України від 03.10.2017 р. № 2147-VIII. Дата оновлення: 21.10.2019. URL: https://www.vkksu.gov.ua/userfiles/vkksu_rishennya_konkurs_vsiv.pdf (дата звернення: 25.02.2021).
7. Пашковська Т. Вищий «інтелектуальний» суд: на фінішній прямій. Юридична газета. 2017. 26 квіт. URL: https://protocol.ua/ua/vishchiy_intelektualniy_sud_na_finishniy_pryamiy/ (дата звернення: 25.02.2021).
8. Що змінить ІР-суд в сфері захисту інтелектуальної власності, розповів адвокат. URL: https://zib.com.ua/ua/136138-scho_zminit_ir-sud_v_sferi_zahistu_intelektualnoi_vlasnosti_.html (дата звернення: 25.02.2021).
9. Пашковська Т. Вищий «інтелектуальний» суд: на фінішній прямій. Юридична газета. 2017. № 27-28. URL: https://protocol.ua/ua/vishchiy_intelektualniy_sud_na_finishniy_pryamiy/ (дата звернення: 25.02.2021).
10. Коваль М. Вищий суд з питань інтелектуальної власності: процес створення триває. *Юридична газета*. 2017. № 27-28 (629-630). URL:https://yur-gazeta.

com/publications/practice/zahist-intelektualnoyi-vlasnosti-avtorske-pravo/vishchiy-sud-z-pitan-intelektualnoyi-vlasnosti-proces-stvorennya-trivae.html. (дата звернення: 25.02.2021).
11. Резолюція за результатами круглого столу: «Вищий суд з питань інтелектуальної власності: стан формування». URL: https://unba.org.ua/assets/uploads/4288ac45c79616ab6817_file.pdf (дата звернення: 25.02.2021).

Плотнікова Марія Володимирівна,

доцент кафедри міжнародного, європейського права та цивільно-правових дисциплін Навчально-наукового інституту права Сумського державного університету, кандидат юридичних наук

Швагер Ольга Андріївна,

асистент кафедри міжнародного, європейського права та цивільно-правових дисциплін Навчально-наукового інституту права Сумського державного університету

РОЛЬ ФОНДУ ГАРАНТУВАННЯ ВКЛАДІВ ФІЗИЧНИХ ОСІБ В УКРАЇНІ В МЕХАНІЗМІ ЗАХИСТУ ПРАВ СПОЖИВАЧІВ ФІНАНСОВИХ ПОСЛУГ

Основними завданнями побудови ефективної системи захисту прав споживачів фінансових послуг є:

– законодавче забезпечення повноважень державного регулятора здійснювати захист прав споживачів,

– а також посилення норм до розкриття інформації для фінансових установ, підвищення рівня інформаційної прозорості, фінансової грамотності та обізнаності споживачів фінансових послуг і виконання вимог щодо розкриття інформації на ринках фінансових послуг,

– розширення можливостей споживачів фінансових послуг щодо отримання таких послуг з метою забезпечення можливості вільного та належного їх вибору. Держава повинна ввести заборону на законодавчому рівні щодо практики нав'язування послуг чи їх провайдерів та здійснювати нагляд за дотриманням такої норми відповідними органами нагляду [1, с.61].

Основи захисту прав споживачів в індустрії фінансових послуг розвиваються у міру того, як продукти стають більш складними, а все більше число людей покладається на фінансові послуги. Ефективна система захисту споживачів включає три аспекти. ***По-перше***, закони і постанови, що регулюють відносини між постачальниками послуг та користувачами і забезпечують

справедливість, прозорість і права регресу. ***По-друге***, ефективний механізм правозастосування, включаючи вирішення спорів. ***По-третє***, він включає просування фінансової грамотності та можливостей, допомагаючи користувачам фінансових послуг набувати необхідні знання та навички для управління своїми фінансами [2].

Глобальне опитування про захист споживачів та фінансова грамотність: надзорні рамки та практики в 114 економіках, підготовлене Світовим Банком [3] охопило шість сфер дослідження, які повинні охарактеризувати сучасний стан захисту прав споживачів фінансових послуг у світі:

1. Нормативно-правова база – чинні закони та нормативні акти, що охоплюють захист споживачів у фінансових послугах;
2. Інституційні механізми – інституційна структура, функції та повноваження відповідних органів влади та способи співпраці між ними;
3. Чесне ставлення – ширші положення, включаючи обмеження щодо оманливої реклами, зв'язування фінансових послуг, зловживань та ін.;
4. Вимоги до розкриття інформації – нормативні вимоги при відкритті рахунку, періодичні виписки тощо;
5. Відповідальне кредитування – існування норм, спрямованих на забезпечення доступності та придатності фінансових послуг та уникнення надмірної заборгованості;
6. Вирішення та розгляд спорів – інституційні механізми вирішення спорів, вимоги щодо своєчасності та доступності, досвід щодо типу та кількості скарг.

Враховуючи вище зазначене, вважаємо одним із найважливіших аспектів захисту прав споживачів фінансових послуг наявність інституційного механізму щодо регулювання ринку фінансових послуг, контролю за діяльністю учасників ринку фінансових послуг та безпосередньо здійснення захисту прав учасників.

На сьогоднішній день, відповідно до статті 21 Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринку фінансових послуг», державне регулювання ринків фінансових послуг здійснюється наступними суб'єктами:

− щодо ринків цінних паперів та похідних (деривативів), професійної діяльності на ринку цінних паперів та діяльності у системі накопичувального пенсійного забезпечення - Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку;

− щодо ринку банківських послуг та інших, ніж зазначені в абзаці другому цієї частини, ринків небанківських фінансових послуг - Національним банком України.

Державне регулювання на ринках фінансових послуг сфокусоване на досягненні системної стабільності через контроль дотримання фінансовими

установами встановлених норм і правил, зокрема щодо реєстрації й ліцензування, наявності необхідних фінансових ресурсів, кваліфікації персоналу, обмеження ризиків, розкриття інформації тощо, отже, приділяє недостатню увагу питанням захисту прав споживачів на цих ринках [4, с.3].

Отже, враховуючи, різноманіть сфер, що охоплюють сферу захисту прав споживачів фінансових послуг та наявність відповідного правового регулювання окремих видів фінансових послуг, можна включити до інституційного механізму й інші органи та установи, що беруть участь у такій діяльності.

Одним із таких суб'єктів виступає Фонд гарантування вкладів фізичних осіб.

Відповідно до Інструкції про порядок здійснення Фондом гарантування вкладів фізичних осіб захисту прав та охоронюваних законом інтересів вкладників, затвердженої Рішення виконавчої дирекції Фонду гарантування вкладів фізичних осіб 26.05.2016 року № 825 (у редакції рішення виконавчої дирекції Фонду гарантування вкладів фізичних осіб від 10 жовтня 2019 року № 2605), Фонд гарантування вкладів фізичних осіб здійснює захист прав та інтересів вкладників шляхом вжиття таких заходів:

1) встановлення вимог:

– щодо забезпечення прозорого та повного розкриття банками інформації для вкладників про умови надання банківських послуг із залученням вкладів;

– щодо обов'язкового ознайомлення вкладника з інформацією про систему гарантування вкладів фізичних осіб як до укладення договорів, так і в період їхньої дії;

– щодо змісту договорів банківського вкладу (депозиту), договорів банківського рахунку з питань, що стосуються функціонування системи гарантування вкладів фізичних осіб;

2) встановлення контролю за дотриманням банками вимог до порядку розкриття інформації для вкладників про умови надання банківських послуг із залучення вкладів;

3) розгляд звернень вкладників щодо порушення їхніх прав та законних інтересів банками або банками, що знаходяться в управлінні Фондом, та сприяння вирішенню спірних питань, надання їм роз'яснень законодавства з питань системи гарантування вкладів фізичних осіб і захисту прав вкладників;

4) проведення інформаційної, роз'яснювальної та консультаційної роботи, фінансової просвіти населення щодо системи гарантування вкладів фізичних осіб і захисту прав вкладників;

5) безперервне інформування вкладників про систему гарантування вкладів фізичних осіб за допомогою інформаційних засобів і каналів комунікацій;

6) виявлення обставин, які можуть призвести до втрати права вкладника

на отримання коштів у межах гарантованої суми відшкодування, та інформування про такі обставини Національного банку України;

7) участь у вдосконаленні захисту прав вкладників;

8) повідомлення відповідно до законодавства органу, що здійснює державне регулювання ринку фінансових послуг, про виявлення договорів, укладених банком від імені третіх осіб, для яких банк виконує функції повіреного, агента, іншого представника або посередника із залучення коштів фізичних осіб на користь таких осіб (у тому числі небанківські фінансові установи), до змісту яких не включено інформацію про непоширення на такі кошти гарантій, передбачених законом України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб в Україні».

Така система заходів є обґрунтованою з огляду на тенденції розвитку ринку фінансових послуг, у тому числі і депозитних послуг. Також з огляду на основну функцію, яка здійснюється Фондом гарантування вкладів фізичних осіб – функція гарантування вкладів, слід зауважити , що наявність встановленої гарантійної схеми є забезпеченням ефективного захисту інтересів вкладників/страхувальників у разі фінансових негараздів у діяльності фінансових установ, що призводять до їх неплатоспроможності. Зазначені механізми – це важливий чинник у підтримці довіри споживачів фінансових послуг до фінансового ринку.

Література:

1. Шевчук, О. Р., Ментух Н. Ф. Захист прав споживачів фінансових послуг: досвід України та Європейського союзу. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки* 1 (2) (2016): 58-61.
2. Ardic, Oya Pinar and Ibrahim, Joyce and Mylenko, Nataliya, Consumer Protection Laws and Regulations in Deposit and Loan Services: A Cross-Country Analysis with a New Data Set (January 1, 2011). World Bank Policy Research Working Paper No. 5536, URL: https://ssrn.com/abstract=1747439
3. Глобальне опитування про захист споживачів та фінансова грамотність: надзорні рамки та практики в 114 економіках, підготовлене Світовим Банком URL: https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/18978/887730WP0v20P10port0CPFL0Box385258B.pdf?sequence=1&isAllowed=y
4. Крилова, В. В., Ніконова М. В., Крилова А. О.. Інституційна структура регулювання як основа захисту прав споживачів фінансових послуг. *Фінанси України* 10 (2013): 34-40.

Погребняк Олена Геннадіївна,

начальник Головного управління
Державної міграційної служби України в Одеській області,
кандидат юридичних наук

ЗАВДАННЯ ТА ЦІЛІ ПСИХОЛОГІЧНИХ ТРЕНІНГІВ В СИСТЕМІ ПРОФЕСІЙНОЇ ОСВІТИ СЛУЖБОВЦІВ МІГРАЦІЙНИХ ОРГАНІВ

Активний розвиток державності та особливості євроінтеграційних процесів в Україні зумовлюють певні невід'ємні умови відповідності кадрів для державної служби загалом, та міграційних органів зокрема. На сьогодні службовець має відповідати не лише професійному рівню займаної посади, але також бути психологічно підготовлений до виконання професійних повноважень в різних умовах та ситуаціях. Такий стан речей спонукає до постійного саморозвитку та удосконалення службовців. Постійне професійне навчання та розвиток у різних сферах та напрямках є запорукою трансформації службової кар'єри [3, с. 74]. Проте, не варто забувати, що держава зі своєї сторони також має організовувати та забезпечувати таку підготовку та розвиток службовців, а також спонукати та заохочувати працівників до саморозвитку та професійного навчання [1]. В такому разі професійна підготовка та саморозвиток обов'язково мають забезпечуватися увагою психології управління та лідерства. Вивчаючи наукову та спеціалізовану літературу, можна стверджувати, що психологічний тренінг – це «один із методів активного навчання та психологічного впливу, що здійснюється в процесі інтенсивної групової взаємодії і спрямований на підвищення компетентності в сфері спілкування» [4, с. 281]. Також психологічний тренінг розглядається як «галузь практичної психології, орієнтована на використання активних методів групової психологічної роботи з метою розвитку компетентності в спілкуванні» [2, с. 311]. В окремій літературі психологічний тренінг розглядається як «метод моделювання життєвих ситуацій у безпечному середовищі у тренінговій групі». Окрім того «психологічний тренінг може бути зорієнтованим на: придбання і розвиток спеціальних навичок, наприклад уміння вести ділову бесіду, розв'язувати міжособистісні конфлікти та ін.; поглиблення досвіду аналізу ситуацій спілкування, наприклад корекція, формування і розвиток установок, необхідних для успішного спілкування, розвиток здатності адекватно сприймати себе та інших людей, аналізувати ситуації групової взаємодії» [5, с. 117]. У контексті дослідження психологічний тренінг розглядається як тренування, у результаті якого відбувається формування, відпрацювання умінь і навичок ефективної професійної поведінки, а також як форму навчання та створення умов для саморозкриття,

самостійного пошуку службовцями способів розв'язання власних психологічних проблем. Проходження тренінгових занять дозволяє службовцям розвинути власні професійні навички та здібності, розвинути професійну інтуїцію, ефективні навички розуміння інших людей у процесі спілкування, розуміння самого себе, саморегуляції, відкоригувати навички спілкування і поведінки тощо. Окрім того, можна констатувати, що психологічний тренінг виступає ефективним засобом формування психологічної готовності до перебування фахівців у кризових умовах та прийняття зважених рішень не дивлячись на напружену чи нестандартну ситуацію.

Вивчаючи зарубіжний досвід із зазначеної проблематики варто зазначити, що активне використання тренінгових практик для підготовки працівників екстремальних професій можна спостерігати у Франції, Німеччині, Великобританії та США, де вони є обов'язковою умовою допуску до проходження служби. Для прикладу, «такі тренінги як «Сила духу», «Вижити та врятувати», «Комунікація – Стрес – Безпека» розраховані на розвиток навичок встановлення психологічного контакту з громадянами, використання особистісних ресурсів для подолання психотравмуючої ситуації, зниження рівня тривоги, набуття навичок релаксації, підвищення рівня емпатії, психологічної стійкості, отримання практичних навичок протистояння стресам та емоційної саморегуляції тощо» [3, с. 65]. Варто зазначити, що аналіз отриманих результатів сформованості психологічної готовності працівників міграційних органів до прийняття рішення у кризових ситуаціях заохочує до пошуку таких універсальних методів, які б сприяли стимулюванню мотивації до набуття професіоналізму та загального розвитку. У науковій літературі особлива увага вчених наголошена на винятковій ролі тренінгових практик у стимулюванні службовців до професійного зростання. Застосування соціально-психологічного тренінгу чи його окремих елементів є актуальним саме у роботі з фахівцями екстремальних професій та державними службовцями, адже дозволяє: 1) збільшити запас професійних навичок, що є необхідними у професійній діяльності; 2) розвинути у першу чергу впевненість у своїх власних силах та компетентності, а також спостережливість та лояльність, сприйнятливість до вербальної і невербальної експресії співрозмовника, гнучкість у спілкуванні, навички чіткого мовлення та ораторські здібності, а також здібності до самоконтролю, уміння конструктивно критикувати; 3) навчитися подавати та відстоювати свою позицію, у спокійному, урівноваженому стані, не переходячи до агресивної або пасивної моделі поведінки, змінювати ролі до контексту спілкування, здійснювати самоаналіз.

Варто звернути увагу, що психологічний тренінг завжди має чітко виражену практичну спрямованість та дозволяє в стислі терміни виконати цілий комплекс завдань та отримати практичні навички за рахунок організованої особливим чином взаємодії членів невеликої групи, у процесі роботи якої

здійснюється формування та розвиток певних соціальних чи особистісних якостей. Також психологічний тренінг дозволяє: розкрити особистість працівника міграційних органів, мотивувати його до ефективної професійної діяльності, реалізувати принцип відповідальності за прийняті рішення, апробувати різні форми поведінки та здійснити їх аналіз; розширити професійну сферу спілкування службовців міграційних органів, забезпечити емоційну єдність колективу органу. За своєю сутністю психологічний тренінг є організованою взаємодією членів певної невеликої групи осіб, у процесі функціонування якої здійснюється вплив, спрямований на формування професійних складових, а також соціально-психологічної компетентності членів групи у спілкуванні, вдосконалення зв'язків і відносин у колективі, розвиток професійних та особистісних якостей, розвиток професійних складових успішної діяльності. У процесі такої роботи розвивається здатність службовця адекватно оцінювати себе, своє місце в колективі та загалом у суспільстві, ефективно взаємодіяти у системі міжособистісних відносин, прогнозувати події і обирати адекватні засоби самореалізації у кризових та нестандартних ситуаціях професійної діяльності. Виходячи із викладеного та аналізу спеціалізованої літератури можна стверджувати, що головна мета тренінгу – формування психологічної готовності працівників міграційної служби до діяльності у нестандартних та кризових умовах, при цьому, розвиваються навички ефективної взаємодії з оточуючими. Тренінг дає можливість поглибити та розвинути психологічну готовність до прийняття рішення у кризовій ситуації, відповідальності, соціального інтелекту, рефлексивного мислення, інтуїції, конструктивних навичок спілкування.

Важливим є індивідуалізація та персоніфікація висловлювань працівників при реалізації такого виду практичної підготовки як тренінг, що дозволяє фахівцям усвідомити, що особа сама має нести відповідальність за власні слова, дії, вчинки та прийняті рішення. Зокрема, службовець навчається брати відповідальність за свої дії, передбачувати наслідки та прогнозувати можливі варіанти розвитку подій. Чітке висловлювання власної позиції дає можливість службовцям міграційних органів набути тих навиків, що дійсно будуть корисними при виконанні професійних повноважень. Участь працівника міграційного органу при проходженні тренінгу засвоюють та практично реалізують принципи і правила роботи групи, що сприяє згуртованості колективу, аналізові власної поведінки, апробації нових форм взаємодії тощо. Важливим є створення позитивної атмосфери в середині колективу органу, зокрема, атмосфери розуміння, підтримки, взаєморозуміння, психологічної захищеності, що дозволяє працівникам органу відчути себе вільно та невимушено. Така психологічна атмосфера сприяє підвищенню професійності службовців та дає можливість більш впевнено підходити до вирішення нестандартних чи кризових ситуацій.

Отже, на підставі проведеного дослідження можна виокремити наступні завдання тренінгу: оволодіння психологічними знаннями щодо проблеми впливу нестандартних ситуацій на психіку людини, формування умінь та навичок конструктивного спілкування, формування відповідальності за прийняте рішення, мотивації на успіх, установки щодо позитивного розв'язання кризової ситуації, розвиток рефлективності та самоаналіз.

Література:

1. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19 (дата звернення: 29.01.2021 р.)
2. Большой психологический словарь [под ред. Б.Г. Мещеряков, В.П. Зинченко]. СПб. : Прайм-Еврознак, 2003. 672 с.
3. Корнута Л.М. Питання реформування підготовки державних службовців України із урахуванням зарубіжного досвіду. *Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія» : збірник наукових статей*. Чернівці. 2015. № 3. С. 64–75.
4. Краткий психологический словарь : словарь / общ. ред.: А.В. Петровский, М.Г. Ярошевский; 2-е изд., расшир., испр. и доп. Ростов-на-Дону : Феникс,1998. 505 с.
5. Литвинчук М.Ю. Формування психологічної готовності майбутніх прикордонників до прийняття рішень в кризових ситуаціях : канд. психол. наук. Київ, 2018. 288 с.

Присяжнюк Вікторія Петрівна,

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

КОНСТИТУЦІЙНА РЕФОРМА В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Важливість проведення конституційної реформи в Україні важко переоцінити. Саме завдяки їй можливо створити таку державну організацію, в якій стрижнева ідеологія, – дотримання принципів верховенства права, системності, демократизму, легітимності. Подальший динамічний поступ

Української держави можливий лише за умови проведення глобальної модернізації політичного, економічного, соціального, культурного, гуманітарного життя нашої країни. І поштовх до цього дасть конституційна трансформація, що є основою для реалізації гуманітарної, парламентської, судово-правової, адміністративно-територіальної, муніципальної та багатьох інших реформ [1, с. 11].

Питання проведення конституційної реформи активно висвітлювалося в наукових працях вчених, політикуму, громадських діячів – Н. В. Агафонової, І. Б. Коліушко, А. М. Колодія, Л. М. Ніколенко, Ж. В. Хуторянець та інших. Без теоретичного підґрунтя неможливо здійснити практичні новації.

Так, Н. В. Агафанова визначає конституційну реформу як обумовлене потребами розвитку суспільства політико-правове явище, пов'язане із змінами Основного Закону, що проводяться на основі принципових, ціннісних засад конституційного ладу в межах параметрів конституційного процесу, спрямовані на удосконалення державної організації суспільства та підпорядковані меті його розвитку [2, с. 123]. Саме це визначення взято за основу дослідження, оскільки воно охоплює всі суттєві властивості досліджуваного поняття.

У науковій літературі до основних ознак конституційної реформи відносять: поетапність проведення; системність конституційних перетворень; повне або часткове оновлення Конституції та конституційного законодавства; динаміка конституційних правовідносин; формування конституційної правосвідомості, передусім спрямованої на сприйняття (масове та індивідуальне) здійснюваних конституційних перетворень як об'єктивно-корисної необхідності; створення функціонального механізму забезпечення і захисту конституційного правопорядку та конституційної законності; інтеграція конституційного законодавства і конституційних реалій у систему сучасного конституціоналізму [3, с. 123].

Безперечно, що конституційна реформа має бути спрямована на розвиток суспільства. Її ідеальна мета полягає у створенні такої моделі, за якої ні політична боротьба, ні політичні інтереси не можуть затьмарити загальну конституційну мету суспільного розвитку [4, с. 125].

В той же час проведення конституційної реформи в Україні далеке від ідеалу. Як зазначає Н. В. Агафонова, складний і суперечливий перебіг конституційної реформи з часу проголошення незалежності України, що супроводжувався низкою конституційних змін і відсутністю консенсусу в суспільстві щодо змісту і форм як самих змін, так і поточних цілей та мети конституційного розвитку виявив проблему концептуальних засад конституційного будівництва країни [2, с. 3].

І. Б. Коліушко слушно наголошує на тому, що основне завдання конституційної реформи полягає у встановленні більш ефективного державного

механізму, що гарантуватиме діяльність владних суб'єктів у межах правового поля. Важливість реалізації цього завдання важко переоцінити, адже від нього залежить якість функціонування державного і суспільного ладу [5].

Призначення конституційної реформи: по-перше, сформувати дієвий механізм державної влади; по-друге, забезпечити пряму, реальну а не фіктивну участь громадян України у формуванні державної та муніципальної влади; по-третє, посилити прозорість діяльності і врешті решт підзвітність органів публічної влади, їх посадових і службових осіб перед народом України, відповідними територіальними громадами; по-четверте, закріпити гарантії дотримання владними установами, посадовими і службовими особами обов'язків і меж компетенції, що визначені в Конституції та законах України. по-п'яте, запровадити жорсткі санкції за порушення державними органами конституційних приписів; по-шосте, забезпечити баланс повноважень між Верховною Радою України, Президентом України, Кабінетом Міністрів України, органами судової влади України; по-сьоме, втілити дієвий механізм зміни влади у разі неспроможності владних суб'єктів (як органів публічної влади, так і посадових осіб) ефективно реалізувати свої повноваження; по-восьме, вирішити проблему рівного представництва інтересів усіх регіонів на центральному рівні, зокрема, в законодавчій і виконавчій владі; по дев'яте, відокремити владу від бізнесу [1, с. 11].

Безперечно, забезпечити стабільні реальні результати реформи непросто. Так, впродовж останнього часу загострилися проблемні питання, пов'язані з судовою реформою. Нині населення залишається незахищеним. Часткового це можливо пояснити відсутністю комплексного підходу до реформування, відсутністю обґрунтованої та науково визначеної концепції судової реформи. Частково – правовим нігілізмом, низькими морально-етичними якостями представників судових органів. Без якісного оновлення всього суспільства на засадах поваги до державних інститутів, законодавства, один до одного впровадити зміни, що будуть гарантувати реалізацію права на судовий захист відповідно до міжнародних стандартів, неможливо [6, с. 148].

Несистемність дій нової влади також спричинила низку проблем зі скасуванням недоторканності парламентаріїв. Так, 1 січня 2020 року набув чинності закон «Про внесення змін до статті 80 Конституції України (щодо недоторканності народних депутатів України)», відповідно до якого зі ст. 80 Конституції України було виключено частину 2, у якій зазначалося, що народні депутати України не можуть бути без згоди Верховної Ради України притягнені до кримінальної відповідальності, затримані чи заарештовані» [7; 8]. Після внесення змін відповідна стаття має наступний вигляд: «Народні депутати України не несуть юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання у парламенті та його органах, за винятком відповідальності за образу чи наклеп» [8]. Як зазначає

Ж. В. Хуторянець, внесенням змін до Основного Закону України, з народних депутатів було знято недоторканність, але наступні кроки парламентарів, які стосувалися зміни процесуальних актів, фактично повернули становище назад, оскільки рішення про притягнення народного депутата до кримінальної відповідальності безпосередньо належить єдиному суб'єкту, а саме Генеральному прокурору, що не виключає корупційних ризиків [9, с. 411].

Ще одним гострим питанням в проведенні конституційної реформи є децентралізація. Незважаючи на наявні успіхи у цьому напрямку, досі не налагоджена ефективна робота між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Саме місцеві та регіональні органи влади мають бути залучені в процес прийняття рішень для досягнення консенсусу і забезпечення якісного рівня життя їх жителів.

Західні фахівці вважають, що є дві основні реформи, які можуть призвести до створення процвітаючої України: перша – це реформа судочинства, друга – реформа децентралізації, обидві фундаментальні і амбітні [10].

Мета реформи децентралізації – формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, узгодження інтересів держави та територіальних громад.

Реформа передбачає відповідальність органів місцевого самоврядування перед жителями – за ефективність своєї роботи, а перед державою – її законність.

Добровільне об'єднання територіальних громад дозволило новоутвореним органам місцевого самоврядування дістати відповідні повноваження та ресурси, що їх раніше мали міста обласного значення, зокрема – зарахування до місцевих бюджетів ОТГ 60% податку на доходи фізичних осіб на власні повноваження. Окрім того, на місцях повністю залишаються надходження від податків: єдиного, на прибуток підприємств і фінансових установ комунальної власності та податку на майно (нерухомість, земля, транспорт).

До того ж, ОТГ мають прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом (до реформи прямі відносини мали лише обласні та районні бюджети, бюджети міст обласного значення), для виконання делегованих державою повноважень їм надаються відповідні трансферти (дотації, освітня та медична субвенції, субвенція на розвиток інфраструктури громад тощо). Законодавчі зміни також надали право органам місцевого самоврядування затверджувати місцеві бюджети незалежно від дати прийняття закону про Державний бюджет.

Такі покращення вже дали перші помітні результати. Власні доходи місцевих бюджетів з 2014 по 2019 рік збільшилися на 200 млрд. грн. (з 68,6 млрд. грн. до 267 млрд. грн).

Об'єднані територіальні громади, крім зростання власних фінансових можливостей, у результаті децентралізації мають й інші інструменти забезпечення економічного розвитку – здійснення зовнішніх запозичень, самостійне обрання установ з обслуговування коштів місцевих бюджетів відносно розвитку та власних надходжень бюджетних установ [11].

У невеликому за обсягом рукописі неможливо детально охопити всі сфери життя держави і суспільства, які потребують модернізації. Проте, та частина проблемних питань, яка була з'ясована, вказує на складність, непослідовність, відсутність комплексного бачення трансформацій, які вже були здійснені чи лише плануються. Залучення до фахової дискусії науковців і практиків дозволить частково зняти зайву соціальну напругу, налагодити діалог між владою та суспільством, узгодити правові норми з суспільними потребами. Головне, не лише чітко визначити завдання та цілі конституційної реформи, але й задекларовані втілити в життя.

Література:

1. Конституційна реформа в Україні: навчально-методичний комплекс / Національна академія внутрішніх справ. Київ, 2013. 119 с.
2. Агафонова Н. В. Конституційна реформа в Україні: поняття, інституційний механізм та забезпечення ефективності: дис. … докт. юрид. наук: 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право; Інститут законодавства Верховної Ради України. Київ, 2017. 408 с.
3. Крусян А. Конституційні перетворення в Україні: доктринально–правові основи та практика. *Право України*. 2012. № 8. С. 122–131.
4. Колодій А. М. Принципи права України. Київ: Юрінком Інтер, 1998. 208 с.
5. Коліушко І. Б. Старт чи фальстарт конституційної реформи? 12 жовтня 2012 р. URL: http://gazeta.dt.ua/ POLITICS/start_chi_falstart_konstitutsiynoyi_reformi_. html.
6. Ніколенко Л. М. Удосконалення процесуального законодавства в умовах проведення судової реформи. *Сучасні виклики та актуальні проблеми судової реформи в Україні*. Чернівці: Технодрук, 2019. С. 146–148.
7. Конституція Укрїни від 28 червня 1996 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/
8. Про внесення змін до статті 80 Конституції України (щодо недоторканності народних депутатів України): Закон України від 3 вересня 2019 р. № 27-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/.
9. Хуторянець Ж. В. Особливості притягнення народного депутата України до кримінальної відповідальності. *Реформування правової системи в контексті євроінтеграційних процесів*: матеріали IV Міжнародної науково-практичної конференції: у 2-х ч. (м. Суми, 21–22 травня 2020 року) / редкол.: А. М. Куліш, О. М. Рєзнік. Суми: Сумський державний університет, 2020. Ч. 2. С. 409–412.

10. Реформа судочинства та децентралізація допоможуть процвітанню України – посол Фельдгузен. Укрінформ. 27.01.2021. URL: https://www.ukrinform.ua/
11. Реформа децентралізації. Урядовий портал. https://www.kmu.gov.ua/

Присяжнюк Михайло Петрович,

доцент кафедри права Хмельницького національного університету, кандидат юридичних наук

ОКРЕМІ ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗАХИСТУ ПРАВ СПОЖИВАЧІВ

У частині 2 статті 42 Конституції України закріплено, що держава захищає права споживачів, здійснює контроль за якістю і безпечністю продукції та усіх видів послуг і робіт, сприяє діяльності громадських організацій споживачів [1]. На виконання норм Конституції була розроблена та прийнята Програма захисту прав споживачів 2003-2005 роки, відповідно до якої задоволення потреб споживачів у продовольчих та промислових товарах, побутових і комунальних послугах має здійснюватись на основі безумовного додержання вимог щодо їх якості та безпеки, постійного контролю за цим з боку держави [2].

У свою чергу, механізм захисту прав споживачів – це є комплекс заходів, спрямованих на відновлення порушених неправомірними діями прав споживачів, з одного боку, та притягнення до відповідальності суб’єктів господарської діяльності та їхніх посадових осіб, які вчинили порушення прав споживачів, з іншого боку [3, с.319]

6 липня 1995 року був прийнятий Закон України «Про застосування електронних контрольно-касових апаратів і товарно-касових книг при розрахунках із споживачами у сфері торгівлі, громадського харчування та послуг» № 265/95-ВР . Відповідно до ст. 1 вказаного Закону встановлювалось, що підприємства, установи і організації всіх форм власності та громадяни - суб'єкти підприємницької діяльності (далі - суб'єкти підприємницької діяльності), які здійснюють її у сфері торгівлі, громадського харчування та послуг, у тому числі з обміну валюти, за готівку, повинні проводити розрахунки із споживачами через належним чином зареєстровані електронні контрольно-касові апарати з обов'язковою видачею споживачеві касового чека. [4].

Досить показовим у цьому випадку є досвід застосування РРО в державах Європейського Союзу. Так, у Швеції особи, які продають товари чи послуги за готівку або за допомогою платіжних карток, зобов’язані з 1 січня 2010

року використовувати електронні касові апарати та надавати споживачам фіскальні чеки При цьому податкові органи мають право здійснювати перевірки, а також контрольні покупки, щоби перевірити, чи зареєстровано транзакцію та надано. У випадку порушення законодавства з використання касових апаратів на осіб, які здійснюють торгівлю, накладається штраф (1190 євро – при першому порушенні та 23800 євро – при повторному), а контрольна перевірка може перерости у повномасшабну перевірку діяльності. [5, с.7].

В той же час, чинне українське законодавство сповнене винятками, що обмежують застосування РРО та видачу обов'язкових фіскальних чеків. Зокрема, 01 липня 2015 року був прийнятий Закон України від № 569-VIII, в якому було закріплено, що реєстратори розрахункових операцій не застосовуються платниками єдиного податку: першої групи; другої і третьої груп (фізичні особи-підприємці) незалежно від обраного виду діяльності, обсяг доходу яких протягом календарного року не перевищує 1000000 гривень. [6].

20 вересня 2019 року Верховною Радою України було прийнято Закони України № 128-IX «Про внесення змін до Закону України «Про застосування реєстраторів розрахункових операцій у сфері торгівлі, громадського харчування та послуг» та інших законів України щодо детінізації розрахунків у сфері торгівлі та послуг» [7] та № 129-IX «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо детінізації розрахунків у сфері торгівлі та послуг» [8]. Системне впровадження РРО, на нашу думку, є виправданим кроком для покращення наявної ситуації із захистом прав споживачів в Україні. При цьому механізм впровадження РРО повинен передбачати чіткий комплекс заходів, які б, з одного боку, заохочували до застосування РРО самих суб'єктів господарювання, а з іншого боку, надавали споживачам ефективні контролюючі можливості перевірки добросовісності суб'єктами господарювання. У процесі цього має бути обов'язково враховано, що:

– відсутність у Господарському кодексі України норм, що визначають правовий статут споживача як суб'єкта господарських відносин не сприяють його правовому захисту;

– запровадження обов'язкового, прозорого та надійного запису касових операцій можливе лише за умови максимального спрощення, доступності та автоматизованості всіх операцій з реєстрації, проведення та обліку РРО;

– ефективність захисту прав споживачів напряму залежить від дієвості непрямих контрольних функцій, що будуть зосереджені в руках громадян України як споживачів товарів та послуг;

– держава має культивувати та підтримувати стимулюючими заходами культуру отримання фіскального чека споживачем від суб'єкта господарювання за отриманні товари та/або надані послуги;

– важливим напрямком захисту прав споживачів за умови впровадження

РРО має стати використання сучасних технологій обміну інформацією між суб'єктами господарювання, споживачами та фіскальними органами.

Література:

1. Конституція України: прийнята 28 червня 1996 року/ URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text (дата звернення: 26.02.2021 року).
2. Програма захисту прав споживачів на 2003-2005 роки: затверджено Указом Президента України від 11 грудня 2002 року №1148/2002. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1148/2002#Text (дата звернення: 26.02.2021 року).
3. Фролков М. Механізм адміністративно-правового забезпечення захисту прав споживачів. *Публічне право*. 2013. № 2 (10). С. 314–320. URL: http://www.yourfuture.org.ua/ua/pb/2013/pp110/Frolkov.pdf (дата звернення: 26.02.2021 року).
4. Про застосування електронних контрольно-касових апаратів і товарно-касових книг при розрахунках із споживачами у сфері торгівлі, громадського харчування та послуг: Закон України від 6.07.1995 року №265/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 28. Ст.205. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/265/95-вр#Text (дата звернення: 26.02.2021 року).
5. Бетлій О. Застосування реєстраторів розрахункових операцій: міжнародний досвід – уроки для України. К., 2015 рік. URL: https://www.slideshare.net/USAIDLEV/ss-52883726 (дата звернення: 26.02.2021 року).
6. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законів України щодо застосування реєстраторів розрахункових операцій: Закон України від 1 липня 2015 року № 569-VIII. *ВВР*. 2015. № 33. Ст.327.
7. Про внесення змін до Закону України «Про застосування реєстраторів розрахункових операцій у сфері торгівлі, громадського харчування та послуг» та інших законів України щодо детінізації розрахунків у сфері торгівлі та послуг»: Закон України від 20 вересня 2019 року № 128-IX. *Відомості Верховної Ради*. 2019. № 46. Ст.296.
8. Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо детінізації розрахунків у сфері торгівлі і послуг: Закон України від 20 вересня 2019 року № 129-IX. *Відомості Верховної Ради*. 2019. № 46. Ст.297.

Рижук Ірина Володимирівна,

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

ЕЛЕКТРОННА ПЕТИЦІЯ ЯК АДМІНІСТРАТИВНО-ОРГАНІЗАЦІЙНА ФОРМА ЗВЕРНЕНЬ ГРОМАДЯН ДО ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

Законом України від 02.07.2015 року № 577-VIII було визначено, що особливою формою колективного звернення громадян до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органу місцевого самоврядування є електронна петиція, яка подається та розглядається в порядку, передбаченому статтею 23-1 до Закону України «Про звернення громадян» [1].

Вважаємо, така адміністративно-організаційна форма звернень громадян до органів публічної влади в системі публічного врядування України як електронна петиція – це своєрідний симбіоз електронного та колективного звернення до Президента України, Кабінету Міністра України, Верховної Ради України та місцевого самоврядування.

Окрім того, зауважимо, що зазначене положення звужує обсяг конституційного права людини і громадянина на звернення, зміст якого полягає в можливості звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб. Вважаємо, перелік державних органів, на адресу яких може бути подано електронну петицію необхідно розширити принаймні категорією «центральні органи виконавчої влади».

По-перше, це дасть можливість громадянам здійснювати адресне звернення до цих органів з питань, які відносяться до їхньої компетенції.

По-друге, це може зменшити навантаження щодо розгляду таких петицій Президентом України, парламентом та урядом, які у будь-якому випадку залучають вказані органи до розгляду й опрацювання петиції.

Таким чином, буде усунуто конституційну колізію та дублювання функцій центральних органів виконавчої влади. Доцільною є позиція Н. Ткаленко, викладену у праці «Електронні петиції як спосіб комунікаційної взаємодії в системі «уряд-громадськість», де акцентується, що однією з ознак демократичності будь-якої країни є наявність дієвих механізмів щодо забезпечення участі громадян у формуванні державної політики.

Публічне управління обов’язково має бути спрямовано на забезпечення прав та інтересів громадян. Окреслене можна реалізувати шляхом постійної підтримки взаємодії в системі «уряд-громадськість» з ефективним зворотнім

зв'язком, що допоможе забезпечити швидке реагування на зміни в суспільних відносинах.

Отже, впровадження інформаційних технологій у практику публічного управління є вимогою сучасності та запорукою його ефективної реалізації, оскільки всі розвинуті держави намагаються сформувати потужний електронний уряд. Практикою доведено, що результативна взаємодія неможлива без впровадження електронних засобів комунікації. Як сучасна форма звернення громадян до органів публічної влади в демократичних державах активно використовується подання електронних петицій [2].

Автори пілотного дослідження «Індекс місцевої електронної демократії в Україні» (2018) дійшли висновку, що «абсолютна неоднорідність формалізації е-процедур – ознака «правової ідентичності» і, водночас, передумова необхідної уніфікації/стандартизації е-процедур. Різне тлумачення та сприйняття громадянами концепції відкритого суспільства та призначення електронних форм участі є очевидним.

Електронна демократія – це спосіб, а не мета; це сприятливі умови для інвестицій, а не самі інвестиції. У зв'язку з цим, поруч із формальними, слід враховувати і змістовні ознаки електронної демократії в містах України. Перспективним, в ході подальшого запровадження форм електронної демократії, є комплексне оцінювання наявних ресурсів (правових, інституційних, технологічних), їх концептуальна систематизація, процедурна (регламентна) оптимізація і технологічна доступність [3, с. 10].

Безсумнівно, що введення в практику публічного врядування адміністративно-організаційних форм електронних звернень (петицій) громадян до органів публічної влади в системі публічного врядування України є прогресивним кроком, який має сприяти демократизації суспільства та налагодження ефективних комунікацій між громадянином та державою.

Література:

1. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 року № 393/96-ВР URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80.
2. Ткаленко Н. В., Михайловська О. В., Войченко Д. А. Електронні петиції як спосіб комунікаційної взаємодії в системі «уряд-громадськість». *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2017. № 10.
3. Індекс місцевої електронної демократії в Україні: пілотне дослідження. [за ред. С. Лобойка, Д. Хуткого, А. Ємельянової]. Київ : ГО «Центр UA», 2018. с. 14.

Романов Максим Юрійович,

аспірант заочної форми навчання кафедри публічного управління та адміністрування Національної академії внутрішніх справ, старший лейтенант поліції

ПОНЯТТЯ ТА СУТНІСТЬ ФУНКЦІЙ ПІДРОЗДІЛІВ ДІЗНАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Питання організаційно-правового забезпечення підрозділів дізнання Національної поліції України постали наріжним каменем у дослідженнях учених з моменту створення відповідного підрозділу та внесення змін до чинного законодавства.

На сьогоднішній день, управління дізнання Національної поліції України є органом, що уповноважений на розслідування кримінальних проступків і здійснює забезпечення прав і свобод людини і громадянина, а також виконання інших обов'язків, покладених на нього Кримінальним процесуальним кодексом України.

Функції підрозділів дізнання Національної поліції України, виступають їх орієнтиром та визначають спрямованість завдань тому, на нашу думку, їх дослідження є важливим, в контексті аналізу організаційно-правових засад функціонування відповідного інституту.

Ученими, зазначається декілька підходів до розуміння поняття функцій, що і пропонується, перш за все дослідити. В свою чергу, важливість дослідження відповідної компоненти полягає у належному з'ясуванні її сутності та змісту з метою подальшого імплементації крізь призму законодавства України.

Як визначають філософські довідкові джерела функція (від лат. functio – здійснення, виконання) – це багатозначний термін, що передбачає таке відношення між елементами, за якого зміна одного зумовлює зміну іншого [1], що дає підстави стверджувати про взаємообумовленість сутності функцій у їх сучасному розумінні з завданнями, на реалізацію яких вони спрямовані.

Водночас, на думку О. Проневич та А. Крищенка, функція – це робота кого- або чого-небудь, обов'язок, коло діяльності когось, чогось; призначення, роль чого-небудь або, схоже за змістом – діяльність, роль об'єкта в межах певної системи; роль, значення (призначення) чого-небудь [2, с. 121 128; 3].

Таким чином, на підставі проаналізованих інтерпретацій поняття функцій в контексті організаційно-правового забезпечення підрозділів дізнання Національної поліції України та в межах адміністративно-правової науки

належить аргументувати, що вони є взаємообумовленими з поставленими завданнями окремими видами адміністративної та процесуальної діяльності.

А. Крищенко деталізує, що функції охоплюють комплекс способів, методів, прийомів і дій, які забезпечують виконання певних завдань і досягнення цілі, а функції поліції реалізують уповноважені суб'єкти (посадові особи), які несуть юридичну відповідальність за обґрунтованість і законність конкретних дій [2, с. 121-128].

Поряд із цим, питання нормативно-правового забезпечення організаційно-правових засад, що виступають практичним відображенням, зазначеної попередньо теоретичної категорії цілком висвітлюють сутність однієї з її ознак – «унормованості».

Як вказується, у ході тлумачення нормативного забезпечення антикорупційної діяльності, нормативно-правовим забезпеченням – є правові механізми, які існують на національному рівні, що мають обов'язковий і примусовий характер та складаються з національних законів і правил, договірних зобов'язань [4]. У той же час, належить підкреслити, що нормативно-правове забезпечення має ознаку, котра передбачає обов'язковість дотримання належної та визначеної законом процедури, щодо встановлення (унормування) зазначених правил.

Поряд із цим, більш детально про функції підрозділів дізнання Національної поліції України дозволяє говорити їх чинне нормативно-правове забезпечення. Так, до основних функцій, відповідно до Положення про організацію діяльності підрозділів дізнання органів Національної поліції України віднесено наприклад такі:

1. Аналіз практики досудового розслідування кримінальних проступків, організації і результатів діяльності дізнавачів, унесення на основі цього в установленому порядку пропозицій щодо підвищення ефективності діяльності підрозділів дізнання [5] (що може бути реалізовано у спосіб системного здійснення індивідуального оцінювання роботи дізнавча, шляхом рейтингування, з урахуванням всіх об'єктивних, суб'єктивних факторів).

2. Вжиття заходів з підвищення якості дізнання і дотримання його строків [5] (що реалізується здебільшого керівними ланками підрозділів дізнання у спосіб систематичної перевірки стану досудового розслідування за кожним конкретним кримінальним проступком, з урахуванням навантаженості на одного дізнавача).

3. Вивчення, узагальнення позитивного досвіду дізнання, упровадження його в практику підрозділів дізнання, розроблення сучасних методик розслідування окремих видів кримінальних проступків [5] (що виражається у запозиченні міжнародного досвіду функціонування підрозділів що здійснюють досудове розслідування щодо кримінальних проступків).

4. Організація взаємодії підрозділів дізнання з іншими підрозділами

Національної поліції, слідчими та детективами інших правоохоронних органів, суб'єктами, що здійснюють судово-експертну діяльність, підрозділами, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, а також прокурорами, які здійснюють нагляд за додержанням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням [5] (що здійснюється безпосередньо дізнавачем у досудовому розслідуванні, шляхом складання процесуальних документів, що потребують погодження із певним суб'єктом чи спрямовані на доручення проведення певних дій, або мають на меті отримання дозволу на проведення певних процесуальних дій).

5. Вивчення практики застосування дізнавачами норм права і розроблення пропозицій щодо вдосконалення законодавства України [5] (що знаходить своє відображення у створенні високоякісного методичного забезпечення для підрозділів дізнання Національної поліції України, що сформовано із практики застосування дізнавачами норм права, статистики, щодо розслідування кримінальних проступків та інших суттєвих факторів, що можуть оптимізувати роботу відповідного підрозділу).

6. Забезпечення підбору, розстановки і виховання кадрів для підрозділів дізнання, підвищення їх кваліфікації та професійної майстерності [5] (що слугує підґрунтям для подальшого розвитку інституції дізнання в Україні, як органу, що уповноважений на здійснення досудового розслідування кримінальних проступків і відображається в розробці програм навчання, курсів з підвищення кваліфікації та професійної майстерності, а також тренінгів, семінарів, практикумів та створенні інших форматів і алгоритмів навчання дізнавачів та осіб, уповноважених на дізнання в Національній поліції України).

7. Організація відповідно до законодавства України розгляду і вирішення звернень громадян, які надходять у зв'язку з проведенням дізнання (що є деталізованим відображенням законодавства про звернення громадян до органів державної влади та набуває в даному контексті специфіки зацікавленості осіб, що звертаються [5] (оскільки вони можуть бути учасниками кримінального провадження), а також специфіки режиму доступу до існуючої в дізнавача інформації (оскільки з точки зору кримінального процесуального законодавства, криміналістичної тактики та техніки не кожна інформація може бути відкрита в конкретний проміжок часу).

Таким чином на підставі проаналізованих положень, щодо визначення поняття функцій підрозділів дізнання Національної поліції України та сутності дефініції «нормативно-правове забезпечення», автором було наведено додаткову аргументацію стосовно спрямованості та сутності функцій підрозділів дізнання Національної поліції України, як одного з основних елементів їх організаційно-правових засад.

Література:

1. Радлов Е. Л. Філософський словник логиіки, психології, етики, естетики та історії філософії. *Брокгауз-Ефрон*. 1911. URL: https://runivers.ru/bookreader/book18690/%20/#page/1/mode/1up.
2. Крищенко А. Є. Завдання та функції Національної поліції як учасника адміністративно-правових відносин у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку. *Naukovij visnik Nacional'noi akademii vnutrisnih sprav*. 2017. № 2 (103).
3. Функції поліції (міліції) [Електронний ресурс]: нормативно-доктринальна інтерпретація. URL: http://radnuk.info/statti/565-pranoohor/14779-2011-01-19-02-35-05.html.
4. The Geneva Centre for Security Sector Governance (DCAF)/Нормативно-правове забезпечення. URL: https://securitysectorintegrity.com/uk/стандарти-і-настанови/нормативно-правове-забезпечення/
5. Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 20 травня 2020 року № 405 «Про затвердження Положення про організацію діяльності підрозділів дізнання органів Національної поліції України» (зареєстрований в Міністерстві юстиції України 03 червня 2020 року за № 491/34774).

Рябовол Лілія Тарасівна,

професор кафедри державно-правових дисциплін та адміністративного права Центральноукраїнського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка, доктор педагогічних наук, професор

ГАРАНТІЇ ПРАВ ТА СВОБОД ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА В ЗАРУБІЖНИХ ДЕРЖАВАХ

Гарантії прав і свобод людини і громадянина – це система юридичних засобів, що забезпечують їх захист та реалізацію. Наразі ефективність цієї системи, як справедливо зазначає Є. Львова, залежить від рівня розвитку правових принципів та інститутів демократії в механізмі державної влади, наявності певних елементів у системі її функціонування [4, с. 77].

У науці державного права зарубіжних країн (С. Бостан, С. Тимченко, М. Чудаков, В. Шаповал та ін.) гарантії прав та свобод людини і громадянина класифікують за різними критеріями, а саме: за обсягом (загальні гарантії, які забезпечують всі або більшість прав і свобод; спеціальні, які забезпечують окремі категорії прав); за сферами суспільних відносин (економічні, які забезпечують матеріальні можливості реалізації певного права; політичні,

які закладають основу демократичного політичного режиму; організаційні, якими чітко обмежуються коло компетенцій органів державної влади, місцевого самоврядування, їх посадових осіб); за способами регулювання (внутрішньодержавні; міжнародно-правові).

Система внутрішньодержавних гарантій у зарубіжних країнах охоплює:

– конституційні (конституційно-правові) гарантії, що відіграють особливу роль у цій системі як такі, що забезпечені авторитетом основного закону, при цьому, механізми їх реалізації деталізовані та конкретизовані в інших законах або інших джерелах права;

– судові, які є дієвим засобом забезпечення прав і свобод людини, що передбачає безпосередньо реалізацію права на судовий захист у порядку конституційного, адміністративного, цивільного та кримінального судочинства. Передусім це означає, що особа, права якої порушено іншими особами або органами державної влади, місцевого самоврядування чи їх посадовими особами, може звернутися до суду з вимогою примусового забезпечення прав та свобод, які належать їй за законом, а також те, що відповідна справа буде розглянута компетентним і неупередженим судом, а у визначених випадках – присяжними. Наразі суд наділяється повноваженнями видавати необхідні акти, якими встановлюється вимога щодо відновлення порушеного права;

– позасудові гарантії, до яких належать: презумпція невинуватості; наявність інституту уповноваженого з прав людини, причому, у більшості зарубіжних країн функціонує розлога мережа спеціалізованих омбудсменів, що дозволяє захистити широке коло прав та свобод людини; можливість звернення за професійною правничою допомогою; щодо посадових і службових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування, які своїми діями або бездіяльністю порушили права та свободи людини, передбачена юридична відповідальність.

Науковці (К. Закоморна, В. Ріяка та ін.) виокремлюють процесуальні та інституційні гарантії прав та свобод людини і громадянина, а також правила щодо підстав і меж можливого обмеження прав і свобод людини [3, с. 87]. Процесуальні та інституційні гарантії перегукуються із судовими та позасудовими. Так, до процесуальних відносять такі права: на судовий захист, на розгляд своєї справи в тому суді і тим суддею, до підсудності яких дану справу віднесено законом; на отримання кваліфікованої юридичної допомоги; на оскарження в суді незаконного арешту; не свідчити проти самого себе і своїх близьких; вважатися невинуватим, поки протилежне не буде доведено і встановлено вироком суду, що набрав законної сили; на відшкодування державою шкоди, заподіяної незаконними діями або бездіяльністю органів державної влади; звертатися в міжнародні органи за захистом прав і свобод людини, якщо всі внутрішньодержавні засоби правового захисту вичерпані [5, с. 43]. Інституційні гарантії ще позначають як

організаційно-правові – це закріплення у законодавстві та функціонування системи інститутів, спеціально створених для забезпечення і захисту прав та свобод людини. Передусім йдеться про судові органи та омбудсменів.

Крім гарантій, перелічених вище, які є характерними практично для всіх демократичних зарубіжних країн, у законодавстві деяких з них закріплені і специфічні гарантії. Так, в іспаномовних країнах – це процедура «ампаро», згідно з якою, права громадян захищаються органами конституційної юстиції, чим забезпечуються можливості не тільки для відшкодування шкоди, заподіяної конституційним правам особи, але і для оскарження незаконних дій органів державної влади та посадових осіб, що посягають на права особи. Як гарантія використовують також петиції – колективне звернення, прохання, що подається у письмовому вигляді до органів державної влади, як правило вищих. В країнах англосаксонської правової системи використовується процедура «мандамус», яка передбачає видання судового наказу з пропозицією/ рекомендацією/ вказівкою тій чи іншій особі, як правило вищій посадовій особі, вчинити дії, які вона зобов'язана вчинити за законом. Процедура «сертіорарі» – це судовий наказ, що видається в порядку судового нагляду для витребування справи з провадження суду нижчої інстанції. Специфічною процедурою є також «хабеас корпус», згідно з якою, у визначених випадках зацікавлені особи можуть вимагати, аби затриманого доставили в суд для перевірки підстав затримання [6, с. 156].

Щодо захисту прав та свобод людини і громадянина органами конституційної юстиції, все більшого поширення в багатьох зарубіжних країнах набуває процедура розгляду конституційних скарг, констатує А. Деркач. Найбільш розвинутим інститут конституційної скарги є у таких європейських країнах, як: Австрія, Німеччина, Іспанія, Угорщина, Швейцарія, Чехія, Болгарія, Польща, Словаччина, Словенія. В цих та інших державах особа має право звернутися зі скаргою до органу судового конституційного контролю з проханням перевірити конституційність актів органів влади, якими, на думку цієї особи, порушено її певне конституційне право. Згаданий вчений вказує на деякі особливості цього інституту в різних країнах, так, у деяких з них захисту шляхом подання конституційної скарги підлягають всі конституційні права і свободи, в інших – лише певний перелік, зазвичай громадянські та політичні права [1, с. 62].

Особливою позасудовою гарантією вважається «Правило Міранди», введене за ініціативи судової влади у США. Виконуючи його, поліцейський безпосередньо в момент затримання зобов'язаний повідомити особі, яку затримують, перелік таких її прав: не давати свідчення; консультуватися з адвокатом, на призначення адвоката та на його присутність на допитах; скористатися цими правами в будь-який час, не давати відповіді на будь-які запитання і не робити заяв. Якщо поліцейський не повідомить хоча б одне

з перелічених прав, це буде розглядатися як суттєве процесуальне порушення і може стати формальною підставою для того, що обвинуваченого буде виправдено в суді [2, с. 198]. У тому чи іншому формулюванні це правило знайшло своє закріплення в конституціях практично всіх зарубіжних держав, як і наступні гарантії прав та свобод людини: ніхто не може бути примушений давати показання проти самого себе; ніхто не може бути притягнутий до відповідальності двічі за те саме правопорушення тощо.

Визначення і закріплення в конституціях та/або інших актах порядку, підстав і меж обмеження прав та свобод людини і громадянина, як гарантія, означає, що права та свободи людини і громадянина можуть бути обмежені тільки за законом і тільки в тій мірі, в якій це необхідно для захисту конституційного ладу, прав і законних інтересів інших осіб, забезпечення оборони і безпеки держави. Обов'язковою складовою цієї гарантії є чітке визначення строку, на який власне вводяться ті чи інші обмеження.

Поряд із внутрішньодержавними, в системі гарантій прав та свобод людини і громадянина суттєвою є роль міжнародно-правових гарантій. Умовно серед них можливо виокремити дві групи. Першу складають безпосередньо акти, прийняті міжнародними організаціями та органами, в яких безпосередньо закріплюються права людини. Це – документи, які ратифіковані в усіх демократичних державах і складають органічну частину їх законодавства, зокрема: Загальна декларація прав людини 1948 р., Міжнародний пакт про громадянські та політичні права 1966 р., Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права 1966 р., Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 1950 р. та додаткові протоколи до неї тощо. Друга група міжнародно-правових гарантій – створення міжнародних органів та установ, основою метою діяльності є захист прав та свобод людини, а саме: Міжнародний суд ООН, Європейська комісія з прав людини, Європейський суд з прав людини тощо.

Загалом, у зарубіжних країнах на законодавчому, передусім конституційному, рівні закріплена дієва система внутрішньодержавних гарантій прав та свобод людини і громадянина. Вона охоплює процесуальні та організаційні гарантії, які за своїм характером є як судовими, так і позасудовими. Особливе місце серед таких гарантій посідає встановлення порядку, підстав та меж можливого обмеження прав і свобод людини. Внутрішньодержавні доповнюються міжнародно-правовими гарантіями прав та свобод людини. Серед них можливо виокремити міжнародні акти, в яких безпосередньо закріплюються права людини, а також міжнародні органи та установи, покликані сприяти у захисті цих прав.

Література:

1. Деркач А. Л Виникнення конституційних процедур захисту прав людини в зарубіжних кранах. *Актуальні проблеми політики*. 2018. Вип.62. С. 61-66.
2. Конституційне право зарубіжних країн : Навчальний посібник / Під ред. В. О. Ріяки. К.: Юрінком Інтер, 2002. 426 с.
3. Конституційне законодавство зарубіжних країн : хрестоматія / упоряд. В. О. Ріяка, К. О. Закоморна. К. : Юрінком Інтер, 2010. 384 с.
4. Львова Є. О. Розвиток правових механізмів забезпечення і захисту прав та свобод людини і громадянина в екстремальних умовах глобалізації. *Вісник Центральної Виборчої комісії*. 2016. №. 33. С. 77-82.
5. Хальота А. І. Історія нормативного регулювання конституційних процесуальних прав і свобод людини та громадянина в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал.* 2015. № 1. С. 40-44. URL: http://lsej.org.ua/1_2015/1_2015.pdf
6. Шаповал В. Н. Сравнительное конституционное право. К.: ИД «Княгиня Ольга», 2007. 416 с.

Садовець Вікторія Василівна,

студентка 3 курсу юридичного факультету
Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова

СПІВВІДНОШЕННЯ НАГЛЯДУ ТА КОНТРОЛЮ

Органи публічної влади здійснюють правове регулювання у всіх важливих галузях права. Серед функцій цих органів можна виділити державний нагляд та контроль у різних сферах діяльності. Досить часто зазначені терміни вважаються тотожними, проте їх варто розмежовувати, оскільки вказані поняття мають певні відмінності. Також науковці не мають єдиного розуміння термінів «нагляд» та «контроль», що вказує на необхідність детальнішого дослідження зазначеного питання.

Перш за все варто розглянути поняття нагляду та контролю. Так, у ст. 1 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05.04.2007 р. № 877-V визначено, що державний нагляд (контроль) – це діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів

суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт та послуг, допустимого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища [1]. Слід відмітити, що у зазначеному визначенні відсутнє розмежування нагляду та контролю. Тобто законодавець вказує на тотожність цих понять.

Разом з тим, як стверджує А. Денисова, у Господарському кодексі України відсутнє розмежування контролю і нагляду, натомість встановлено сфери суспільної діяльності, в межах яких вони здійснюються; законодавець не розділяє санітарно-епідеміологічний нагляд і контроль, застосовуючи їх як тотожні поняття; законодавець визначає як тотожні терміни державного нагляду (контролю) у сфері цивільного захисту; Закон України «Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції» від 02.12.2010 р. № 2735-УІ розрізняє контроль і нагляд за предметом (об'єктом) здійснення, що зумовлює специфіку обох видів державно-владно діяльності за наявності фактично спільних цілей [2].

Варто відмітити, що у законодавстві також є визначення окремо нагляду та контролю. Наприклад, у Законі України «Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції» від 02.12.2010 р. № 2735-VI під державним контролем продукції розуміється діяльність митних органів із забезпечення відповідності продукції, що ввозиться на митну територію України для вільного обігу, встановленим вимогам, а також забезпечення відсутності загроз від такої продукції суспільним інтересам [3]. А також вказаний закон містить визначення «державний ринковий нагляд»: це діяльність органів ринкового нагляду з метою забезпечення відповідності продукції встановленим вимогам, а також забезпечення відсутності загроз суспільним інтересам [3].

З огляду на такі визначення можна зрозуміти, що нагляд та контроль не є тотожними поняттями. Також у Законі України «Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції» передбачено те, що під час контролю продукції митні органи здійснюють перевірки та обстеження документів та продукції:

1) згідно із секторальними планами ринкового нагляду;

2) у разі одержання за допомогою системи оперативного взаємного сповіщення про продукцію, що становить серйозний ризик, інформації про таку продукцію;

3) за повідомленнями органів ринкового нагляду про продукцію, що не відповідає встановленим вимогам, наданими відповідно до законодавства [3].

З зазначеного можна зробити висновок, що державний нагляд є частиною контролю, оскільки при здійсненні контролю використовується інформація, надана органами, які здійснюють державний нагляд.

Подібні думки наводять й науковці. Так, наприклад, О.Ф. Андрійко вважає, що поняття контролю є ширшим від нагляду. Під час його здійснення перевіряється не лише систематичність виконання нормативно-правових

актів та прийняття рішень, а й враховуючи особливість контролю як функції державного управління, контролюючим органам надане право втручання в оперативну діяльність підконтрольних об'єктів у формі видання обов'язкових для виконання вказівок. Натомість завданням нагляду є лише виявлення та попередження правопорушень, відповідності діяльності підконтрольних об'єктів чітко встановленим правилам. Органи, що здійснюють нагляд, не мають права втручатися в оперативну діяльність або змінювати акти органів державного управління. Отже, нагляд порівняно з контролем є більш вузьким видом діяльності [4, с.213].

Необхідно вказати, що законодавець визначає поняття адміністративного нагляду у Законі України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі» від 01.12.1994 р. № 264/94-ВР, згідно зі ст. 1 якого під адміністративним наглядом розуміється система тимчасових примусових профілактичних заходів спостереження і контролю за поведінкою окремих осіб, звільнених з місць позбавлення волі, що здійснюються органами Національної поліції. Стаття 2 вказаного закону визначає завдання адміністративного нагляду: адміністративний нагляд встановлюється з метою запобігання вчиненню кримінальних правопорушень окремими особами, звільненими з місць позбавлення волі, і здійснення виховного впливу на них [5]. Окрім цього, у ст. 13 Закону України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі» визначено те, що контроль за здійсненням адміністративного нагляду покладається на органи Національної поліції [5]. Це знову вказує на те, що нагляд є більш вужчим, ніж контроль.

Основними ознаками державного нагляду є:

1) нагляд за дотриманням спеціальних норм і правил, що діють у всіх або більшості галузей і сфер;

2) функціонування спеціальних державних органів, що наділені широкими надвідомчими повноваженнями;

3) органи державного нагляду реалізують свої повноваження щодо не підпорядкованих їм органів і організацій; органи державного нагляду можуть застосовувати заходи адміністративного примусу [6, с. 174-175].

Розглядаючи особливості контролю, варто зазначити, що його можна поділити на кілька видів. Як зазначає В. О. Баганець, розрізняють такі види контролю [7, с. 37-38]:

– державний (здійснюється органами державної влади);

– муніципальний (здійснюється органами муніципальних утворень);

– відомчий (здійснюється контрольно-ревізійними підрозділами міністерств і відомств);

– внутрішньогосподарський (здійснюється фінансово-економічними службами господарюючих суб'єктів);

– незалежний (здійснюється аудиторською організацією).

Окрім зазначеного раніше, варто вказати, що як нагляд, так і контроль мають одну спільну мету, а саме забезпечення законності, а також порядку в державному (публічному) управлінні. Наявність такої мети дає підстави розглядати ці терміни у функціональній єдності, як «контрольно-наглядову діяльність» [8].

Отже, співвідношення контролю та нагляду полягає у тому, що їх можна вважати частиною та цілим, оскільки контроль є більш ширшим поняттям, та органи, які його здійснюють, мають більше повноважень, тоді як нагляд є вужчим та з меншою кількістю можливостей у органів, які беруть участь у нагляді.

Література:

1. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 05.04.2007 р. № 877-V. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16#top
2. Денисова А.В. Про співвідношення контролю та нагляду в чинному законодавстві: проблемні питання визначення. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право*. 2016. Вип. 41(2). С. 22-25. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvuzhpr_2016_41%282%29__6
3. Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції : Закон України від 02.12.2010 р. № 2735-VI. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2735-17#n2
4. Реформування державного управління в Україні : проблеми і перспективи / наук. керівник В. В. Цвєтков. К. : Оріяни, 1998. 364 с.
5. Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі : Закон України від 01.12.1994 р. № 264/94-ВР. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/264/94-%D0%B2%D1%80#Text
6. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. акад. НАН України Ю. С. Шемшученка. К. : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. 992 с.
7. Баганець В. О. Сутність і види державного контролю за господарською діяльністю. *Форум права*. 2014. № 2. С. 37-41. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2014_2_8
8. Павлик Р. І. Відмінність понять «державний контроль» і «державний нагляд»: нормативно-правовий аспект. *Науковий вісник «Демократичний врядування»*. 2017. Вип. 20. URL : http://dv.lvivacademy.com/article/view/151020/150048

Садовий Ростислав Олександрович,
курсант 2 курсу факультету підготовки фахівців
для досудового розслідування
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ І СУЧАСНА ДОКТРИНА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

Адміністративно-правова наука в останні роки була зосереджена на проблемах формування нової доктрини, напрацюванні її концептуальних засад. До найголовніших з них належить визначення предмета адміністративного права, окреслення меж адміністративно-правового регулювання суспільних відносин. В цьому аспекті особливо варто відзначити підвищену увагу багатьох адміністративістів до аналізу публічного адміністрування. При цьому викликає багато запитань потреба у запровадженні зазначеного терміна для визначення предмета адміністративного права.

Варто нагадати, що пошук нових підходів до визначення соціального призначення цієї правової галузі розпочався ще в кінці минулого століття, коли науковою спільнотою було усвідомлено, що радянська правова доктрина, державоцентристська за своєю суттю, має бути переглянута. Сучасна доктрина адміністративного права будується на людиноцентристських засадах. Відтак докорінного перегляду потребують всі складові теорії адміністративного права і в першу чергу – визначення його предмета.

Не викликає сумнівів, що від використання терміна «державне управління» як узагальнюючого необхідно відмовитись, оскільки сучасне адміністративне право не обмежується регулюванням лише цих відносин. Про це вже багато років твердить кожен, хто хоч щось писав про адміністративне право та його предмет. Що ж має замінити державне управління? Визначення кола суспільних відносин, які охоплюються цим предметом, досі залишається дискусійним. Не заглиблюючись в дискусію щодо його розуміння, зазначимо, що адміністративне право завжди було пов’язано з виконавчою діяльністю держави, раніше її здійснювали органи, які так і називались – «органи державного управління», відповідно до чинної Конституції України виконавчу діяльність здійснюють органи виконавчої влади, а також інші суб’єкти, серед яких провідне місце належить органам місцевого самоврядування. Відтак логічно поширити регулюючий вплив норм адміністративного права на діяльність всіх таких суб’єктів – як державних, так і недержавних. Тоді доцільно для управління (а це саме управління, організуюча владна діяльність), яке здійснюють зазначені суб’єкти, використати об’єднавчий термін – публічне управління. Саме

відносини публічного управління узагальнено і становлять предмет сучасного адміністративного права.

Цей факт визнається переважною більшістю адміністративістів, на цьому формується його сучасна доктрина [3, с. 165; 4, с. 67].

Разом з тим останнім часом все частіше увага науковців зосереджується на проблемах публічного адміністрування, яке, на думку деяких з них, і має прийти на зміну державному управлінню. Проте доцільність і обґрунтованість такої зміни викликає чимало сумнівів, на чому варто зупинитись детальніше. Термін «публічне адміністрування» не є новим, його вже багато років використовують в економічній теорії і в теорії управління для позначення специфічного типу державного управління, яке відзначається найбільшим ступенем жорсткості, репресивності, бюрократизму.

В літературі, присвяченій цьому явищу, зазначається, що більшість авторів, які досліджують проблеми публічного адміністрування, визнають той факт, що воно є складовою управління. Публічне адміністрування як аспект управлінської діяльності існує стільки, скільки функціонують політичні системи та скільки вони намагаються досягти мети програм, поставлених політиками. Публічне адміністрування є одним з аспектів більш широкого поняття – управління, зміст якого було визначено як певна дія для досягнення конкретної мети» [3, с. 9].

Публічне адміністрування часто ототожнюється з публічним управлінням (фактично жодний новий зміст в нього ніхто не вкладає), розглядається як складова, вид, тип бюрократичного управління, як бюрократичний метод управління [4].

Одним із головних формальних аргументів на користь використання терміна «публічне адміністрування» є необхідність використання світового досвіду і поширеного за кордоном терміна «public administration», який нібито перекладається саме як «публічне адміністрування». При цьому незрозуміло, чому переклад англійського терміна українською мовою здійснюється з використанням неукраїнських слів? До того ж, варто навести думку фахівців, які з цього приводу наводять досить переконливі аргументи: «у словнику Організації Об’єднаних Націй подано переклад категорії «public administration» шістьма мовами. Українська серед них відсутня, російською це позначено як «государственное управление». В енциклопедичному словнику з державного управління 2010 р. зміст цього поняття розглядається як «теорія та практика державного управління»« [3, с. 5–6].

Отже, напрошується однозначний висновок: використання терміна «публічне адміністрування» не дає жодних переваг порівняно з терміном «публічне управління», більше того, він за значенням програє останньому, оскільки є непрозорим, має негативні конотації, адже традиційно визнавався бюрократичним, жорстким, командним типом управління, тому в умовах

демократизації, лібералізації, гуманізації влади найменше підходить для позначення сфери виконавчої діяльності держави.

Для юристів термін «публічне адміністрування» становить інтерес насамперед як об'єкт і предмет правового впливу. Тому цікавим є його використання в реальному правовому регулюванні, тобто в чинних нормах адміністративного права. Проведений аналіз положень Конституції України, багатьох базових законів дозволяє зробити висновок, що в адміністративному законодавстві, за рідкими винятками, цей термін практично не використовується. Хоча ми й говоримо про те, що наука має досліджувати певні явища, які об'єктивно існують, незалежно від того, як ці явища названо в законах, проте в даному випадку законодавство оперує терміном «управління», яке саме і є об'єктивною реальністю. Чи зможе «адміністрування» його витіснити, сказати важко. Відтак наукові пошуки, присвячені визначенню шляхів розвитку зазначених об'єктивних явищ, мають базуватись на них.

Нарешті, варто звернути увагу і на викладання дисциплін адміністративно-правового профілю в юридичних вищих навчальних закладах. Останнім часом у ВНЗ юридичного профілю запроваджується викладання дисципліни «Публічне адміністрування». Такий підхід важко зрозуміти, адже ця дисципліна не належить до юридичних. Ніколи раніше, наприклад, «Державне управління» для юристів не викладалось. Ще можна було б зрозуміти існування дисципліни «Публічна адміністрація», яка могла б замінити «Державне будівництво», але «Публічне адміністрування», як і «Державне управління» чи «Публічне управління», – це міжгалузева дисципліна, і юристам мали б викладатись правові засади його здійснення. А це можуть бути і конституційно-правові, і адміністративно-правові, і фінансово-правові й інші правові засади. Тому досить дивним є такий підвищений інтерес саме адміністративістів до цього явища. Замість того, щоб досліджувати проблеми адміністративно-правового регулювання різних управлінських явищ, увага відволікається на публічне адміністрування, яке й до предмета адміністративного права мало хто відносить. Як результат, з'явилось чимало праць адміністративістів, присвячених адмініструванню в різних галузях.

При цьому особлива частина адміністративного права (чи особливе адміністративне право) виглядає як набір видів адміністрування залежно від цих галузей. Цьому термін «право» там навіть цей не використовується. То чи можна це вважати правовими дослідженнями? Особлива частина адміністративного права вже давно потребує форматування у вигляді підгалузей права – адміністративно-господарського, транспортного (комунікаційного), будівельного, адміністративно-ресурсного, освітнього, медичного, військового, поліцейського тощо. Саме це має стати одним із головних завдань формування сучасної доктрини адміністративного права.

Література:

1. Правова доктрина України: Публічно-правова доктрина України / Ю. П. Битяк, Ю. Г. Барабаш, М. П. Кучерявенко та ін.; за заг. ред. Ю. П. Битяка. Харків: Право, 2013. 864 с.
2. Загальне адміністративне право : підручник / Гриценко І. С., Мельник Р. С., Пухтецька А. А. та ін.; за заг. ред. І. С. Гриценка. Київ: Юрінком Інтер, 2015. 568 с.
3. Публічне адміністрування в Україні: навч. посіб. / В. Б. Дзюндзюк, О. Б. Коротич, Н. М. Мельтюхова та ін.; за заг. ред. В. В. Корженка, Н. М. Мельтюхової. Харків: Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2012. 256 с.
4. Колесникова К. О. Публічне адміністрування в Україні: огляд літературних джерел. URL: http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2013-3/doc/1/16.pdf (дата звернення 17.01.2021).

Самбор Микола Анатолійович,

начальник сектора моніторингу
Прилуцького районного відділу поліції Головного управління
Національної поліції в Чернігівській області,
депутат Прилуцької районної ради,
член-кореспондент Національної академії наук вищої освіти України,
кандидат юридичних наук

ПРАВО НА СВОБОДУ МИРНИХ ЗІБРАНЬ У КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОМУ ВИМІРІ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ

Права, свободи та інтереси людини є вищою соціальною цінністю, які беруть свій початок разом із появою людини, а їх розуміння нерозривно пов'язано із біосоціальним розвитком людини, зокрема її соціального елементу. Зазвичай, вказані три правові категорії є суміжними, що мають спільні риси, водночас мають і притаманні лише їм особливості.

Аксіоматично, що саме права і свободи людини та їхня гарантованість є мірилом взаємин між державою та індивідом [1, с. 93]. За своєю сутністю та змістом права і свободи людини – це право на володіння, користування і розпорядження політичними, економічними, соціальними і культурними (духовними) цінностями; за формою – є видом, способом поведінки або діяльності особи чи колективу осіб в суспільстві з метою задоволення своїх політичних, економічних, соціальних і культурних (духовних) потреб та інтересів [1, с. 94]. Держава повинна всіляко сприяти можливості використання прав і свобод їх носіями, створювати умови для свободи здійснення

цих прав, а також неприпустимості на нетерпимості до будь-яких обмежень прав і свобод людини, зокрема й з боку держави та її органів, за винятком тих, що створюють у суспільстві межі свободи вибору поведінки учасниками відносин та можливості використання прав і свобод, як змісту таких відносин. Одним із ключових прав і свобод людини, яке визначає її соціальну сутність та соціальний розвиток, а також відображає наявні соціальні зв'язки у суспільстві, виступає мірілом демократичності державного та суспільного устрою, є право на свободу мирних зібрань.

Свобода розглядається як соціально-правова цінність, ідеал, мета розвитку суспільства, зміст та сутність якої складають права та свободи людини і громадянина. Свобода тлумачиться як основа загального блага, тому індивідуальна свобода обмежується відповідальністю, щоб забезпечити соціальну, правову свободу. Підставою такої свободи є право, яке, через взаємозв'язок з відповідальністю, і робить можливим існування свободи. Природне право, яке охоплює моральні і правові цінності, базується на розумінні права як міри свободи і відповідальності, що ґрунтуються на справедливості [2, с. 337].

Право на свободу мирних зібрань є правом унікальним, що возз'єднало право і свободу його здійснення. За своїм змістом це право з одного боку гарантує його носієві певну можливість здійснення та реалізації інтересу, а з іншого – встановлює свободу його використання, що слугує обмеженням для втручання органів державної влади та місцевого самоврядування у його здійснення. З часу інституціоналізації права на свободу мирних зібрань у Конституції України до сьогодення, точиться багато дискусій щодо необхідності ухвалення спеціального закону, норми якого покликані були б урегулювати відносини зі здійснення права на свободу мирних зібрань, на чому було наголошено Конституційним Судом України у своєму рішенні від 19.04.2001 № 4-рп/2001, де сказано про те, що визначення конкретних строків завчасного сповіщення з урахуванням особливостей форм мирних зібрань, їх масовості, місця, часу проведення тощо є предметом законодавчого регулювання.

Особливістю права на свободу мирних зібрань є те, що останє вимагає від органів влади та управління вживати позитивні дії, спрямовані на забезпечення можливості здійснити дане право, а також створити сприятливі умови для свободи здійснення цього права. Нами вживалися заходи дослідження публічного управління під час масових заходів із забезпечення здійснення права на свободу мирних зібрань [3]. Водночас адміністративна реформа, котра так активно впроваджувалася у 2020 році, зокрема адміністративно-територіальна реформа, яка, на перший погляд, сконцентрувала увагу на територіальній організації державної влади та делегуванні окремих повноважень органам місцевого самоврядування, здійсненні заходів децентралізації, вплинула на особливості здійснення права на свободу мирних зібрань.

2020 рік в Україні став роком адміністративної реформи, зумовленою кроками децентралізації влади в Україні, та формування виборних органів місцевого самоврядування новоутворених районів. Адже в Україні загалом було 490 районів, стільки ж районних рад і районних державних адміністрацій. 17.07.2020 Верховна Рада України прийняла постанову № 3650 «Про утворення та ліквідацію районів», згідно з якою в Україні налічується 136 районів. Фактична реорганізація районів розпочалася в Україні після місцевих виборів 25.10.2020 та набуттям повноважень нових районних рад, як правило, у грудні 2020 року з відкриттям перших сесій та складанням присяг депутатами місцевих рад.

Органам виконавчої влади та місцевого самоврядування належить місце об'єкта сповіщення [4; 5] та, у разі наявності відповідних підстав, виступити суб'єктом звернення до адміністративного суду з позовом про обмеження чи заборони реалізації права на свободу мирних зібрань.

Річ у тім, що суб'єкт здійснення права на свободу мирних зібрань мав завчасно сповістити органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування про намір здійснення свого права. Особливість викладу конституційної норми ст. 39 Конституції України вказує на першочерговість сповіщення саме органів виконавчої влади, а як її альтернативу – органів місцевого самоврядування. Беззаперечним, що для визначення об'єкту сповіщення є саме його адміністративно-територіальна юрисдикція щодо поширення повноважень цих органів на територію (землі та інші території й об'єкти (житлові чи нежитлові приміщення тощо) та місце здійснення права на свободу мирних зібрань.

Запроваджений адміністративно-територіальною реформою перерозподіл повноважень між органами місцевого самоврядування та виконавчої влади на місцях сплинув і на об'єкти сповіщення. Натепер, розпорядниками земель у межах об'єднаних територіальних громад є відповідні ради територіальних громад, відтак актуальними є повноваження районних та обласних рад щодо вирішення відповідно до закону питань про проведення зборів, мітингів, маніфестацій і демонстрацій, спортивних, видовищних та інших масових заходів; здійснення контролю за забезпеченням при їх проведенні громадського порядку.

Суб'єкт здійснення права на свободу мирних зібрань вступає у правовідносини, у яких використовує своє право на свободу мирних зібрань. Такі правовідносини мають багатосуб'єктний склад, оскільки з одного боку у таких відносинах беруть участь суб'єкт, який ініціює здійснення права на свободу мирних зібрань, суб'єкт на адресу якого спрямовано інтерес здійснення права на свободу мирних зібрань, треті суб'єкти, які приєднуються до ініціативного суб'єкта здійснення права на свободу мирних зібрань та держава, апарат якої, поряд зі здійсненням контролю за дотриманням

встановлених нормами позитивного права правилами поведінки суб'єктів здійснення права на свободу мирних зібрань, виступає об'єктом сповіщення про здійснення права на свободу мирних зібрань, а також є носієм зобов'язань (адже змістом правовідносин є взаємні права і обов'язки, які є категоріями парними, кожному праву одного суб'єкта кореспондується відповідний обов'язок іншого суб'єкта правовідносин) щодо забезпечення умов свободи реалізації права на свободу мирних зібрань. Саме органи виконавчої влади та місцевого самоврядування є тією третьою стороною вказаних правовідносин, яким належать повноваження із забезпечення свободи здійснення права на свободу мирних зібрань.

Звертаючись до більш детального розгляду повноважень місцевих органів виконавчої влади (місцевих державних адміністрацій), а також окремих органів місцевого самоврядування (районних чи обласних) рад, згадаємо те, що останні позбавлені власних повноважень щодо здійснення безпосереднього правового регулювання суспільних відносин, пов'язаних зі здійсненням права на свободу мирних зібрань, оскільки не мають відповідного матеріального підґрунтя – права власності (у меншій мірі права користування та володіння) об'єктами нерухомості, перш за все землі, на якій суб'єкти використовуватимуть право на свободу мирних зібрань. Іншими словами, згадані органи державної влади та місцевого самоврядування, не дивлячись на наявне процесуальне підґрунтя бути об'єктами сповіщення про намір здійснення права на свободу мирних зібрань, не мають матеріального підґрунтя для надання мовчазної згоди на реалізацію цього права, а також позбавлені можливості безпосередньо виконувати повноваження щодо забезпечення умов безперешкодного здійснення права на свободу мирних зібрань суб'єктами, оскільки безпосередньо не впливають на утримання відповідних місць здійснення, зокрема не здійснюють повноваження з управління землею (адже відносно окремих приміщень, де може бути реалізовано право на свободу мирних зібрань досліджувані органи виконавчої влади та місцевого самоврядування мають власні або делеговані повноваження). Разом із цим вказані органи знов таки мають відповідні процесуальні можливості, гарантовані Кодексом адміністративного судочинства України, виступати позивачами у адміністративних позовах щодо встановлення обмежень або заборони реалізації права на свободу мирних зібрань.

Зазначені проблеми забезпечення свободи здійснення права на мирні зібрання, зумовлені впровадженням заходів адміністративної та адміністративно-територіальної реформ, децентралізації влади в Україні, є наслідком відсутності цілісності уявлення заходів проведення реформ, які можуть зачіпати не лише сферу, що підлягає реформуванню, а тих дотичних сфер, які перебувають у системному зв'язку із сферою реформування. У зв'язку із озвученим, вважаємо, що питання забезпечення реалізації права на свободу

мирних зібрань органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, а саме повноваження цих органів публічної влади повинні бути максимально визначеними у законах України, що сприятиме утвердженню принципів верховенства права, дотримання прав і свобод людини та законності у діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування.

Література:

1. Федоренко В.Л. Питання теорії конституційного права і модернізації Конституції України: Зб. наук. праць/ В.Л.Федоренко; за ред.. і з передмов. академ. О.В.Скрипнюка. К.: Видавництво Ліра-К, 2013. 190 с.
2. Грищук О.В. Філософія конституційних цінностей: монографія. Київ: «Компанія ВАІТЕ». 2019. 416 с.
3. Самбор М.А. Публічне управління під час масових заходів із забезпечення здійснення права на свободу мирних зібрань. *Публічне управління XXI століття: синтез науки та практики* : зб. тез XIX Міжнар. наук. конгресу, 19 квітня 2019 р. Х.: Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2019. С. 483-486.
4. Самбор М.А. Органи місцевого самоврядування як об'єкти сповіщення про намір здійснення права на свободу мирних зібрань. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О.Дідоренка. 2019. № 3 (87)*. С. 70-86.
5. Самбор М.А. Місце органів виконавчої влади у здійсненні права на свободу мирних зібрань. *Вісник ХНУВС – Bulletin of KhNUIA. 2019. № 4 (87).* С. 139-151.

Санченко Алевтина Євгенівна,

провідний науковий співробітник
ДУ «Інститут економіко-правових досліджень імені В.К. Мамутова Національної академії наук України»,
кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник

ДОБРОЧЕСНА ДЕРЖАВНА ВЛАДА ДЛЯ ПРАВ ЛЮДИНИ ТА СТАЛОГО РОЗВИТКУ

Окреслюючи корелятивність у тріаді концептів «доброчесність державної влади – права людини – сталий розвиток», насамперед, природно наголосити, що державна влада у демократичному суспільстві є похідною від установчої влади народу, і саме тому вона *a priori* має бути доброчесною та виключно націленою на всебічний і сталий розвиток в інтересах народу.

Конституція України, завдяки визначній прогресивності наукової думки її творців, серед яких, до великої його шани був і професор Л.П. Юзьков, у самих перших її статтях однозначно встановлює, що народ нашої держави здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Таким чином Основний Закон закріплює титульне право народу визначати, які органи в державі він уповноважує на здійснення влади від його імені. Наведені правові норми підсилені сукупністю взаємопов'язаних засадничих положень щодо здійснення державної влади. Вони чітко постулюють наступне: зміст і спрямованість діяльності держави визначаються правами і свободами людини та їх гарантіями; держава відповідає перед людиною за свою діяльність; головним обов'язком держави є утвердження та забезпечення прав і свобод людини; органи всіх гілок державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [6].

У цих положеннях відображені легко впізнавані світоглядні та наукові судження глибокого конституціоналіста професора Л.П. Юзькова, який, за словами однодумців, прагнув законом захищати людей і людяність. Мірилом справжньої конституційної сутності Основного Закону нашої держави він обирав «високу народну легітимність», котру тлумачив як «відображення Конституцією справжньої волі народу, визнання й утвердження загальнолюдських цінностей, насамперед підпорядкування держави, її влади, усіх чиновників служінню суспільству, а не навпаки […]»[7]. Ці конституційні положення є в повній гармонії із загальновизнаними в світі та «вивіреними практикою міжнародними стандартами демократичного конституціоналізму», на які покладався і які мотивовано просував професор Л. П. Юзьков.

Водночас, нажаль, доводиться констатувати, що українська практика державотворення і діяльності органів державної влади нерідко стикається з непоодинокими випадками, коли вищенаведені та інші норми Конституції й законів, законні права та інтереси громадян недоброчесним чином порушуються органами державного управління. Такі порушення можуть бути спричинені конституційним нігілізмом, що корениться в практиці державного апарату, котрий перешкоджає розвитку конституційної культури в суспільстві та державі і викривляє практику діяльності органів державної влади [2, с. 64]; ухваленням неправомірних управлінських рішень або злочинною бездіяльністю державних посадових осіб, зловживанням ними своєю владою або службовим становищем з метою отримання незаконної вигоди (майна, грошей, пільг, послуг чи негрошової вигоди) на користь суто власних інтересів або на користь приватних інтересів третіх сторін. Останні характеристики стосуються корупційних злочинів, які можуть мати різні форми, включаючи хабарництво, вимагання, кронізм, непотизм, парохіалізм,

протекціонізм, торгівля впливом, підкуп, розкрадання, шахрайство та ін., і які зумовлюють несправедливий розподіл державних ресурсів, що належать всьому народові, під впливом виключно приватних інтересів.

Однак, звісно, недоброчесність державної влади не є проблемою лише українського ґатунку. Корупція, за визнанням ООН, є комплексним феноменом і перетворилася на транснаціональне явище, яке чинить руйнівний вплив на суспільства й економіки всіх країн [4]. Тому значна кількість науково-практичних досліджень присвячена вивченню зв'язку між правами людини та корупцією в ракурсі шкоди, яку корупційна поведінка державних посадових осіб (політичних діячів включно) завдає окремим людям, вразливим групам і верствам населення та народу в цілому як носіям прав. При цьому важко назвати сферу життєдіяльності суспільства, яка б була абсолютно вільною від корупції, й певне право або групу основних прав людини, що є захищеними від її потенційного впливу. Серед породжуваних корупцією проблем і загроз називають підрив стабільності й безпеки суспільств через дискредитацію та руйнування демократичних інститутів і конституційних цінностей, етичних цінностей та справедливості, а також завдання шкоди сталому розвитку й належній імплементації принципу верховенства права.

Принагідно зазначимо, що великий обсяг досліджень сучасних українських науковців – О.І. Амоші, Л.К. Байрачної, В.М. Геєця, Р.А. Джабраілова, О.В. Зайчука, О.Р. Зельдіної, В.М. Кампа, М.І. Козюбри, В.Б. Ковальчука, О.М. Кіндратець, Е.М. Лібанової, В.К. Малолітневої, Р.О. Стефанчука, В.А. Устименка та багатьох інших стосується вивчення різноманітних аспектів сталого розвитку суспільства в їх зв'язку з питаннями про втілення конституційних цінностей, легітимність влади, соціальну справедливість та економічну ефективність, права людини.

У даному контексті безспірно об'єктивними та визначальними є думки Кофі А. Аннана, Генерального секретаря ООН (1997-2006 рр.), в яких констатується, що «Корупція завдає непропорційно великої шкоди саме бідним, оскільки вона відволікає кошти, призначені для розвитку, позбавляє уряди можливості надавати основні послуги, є живильним ґрунтом для нерівності та несправедливості і перешкоджає потокам іноземних інвестицій та допомоги. Корупція є однією з головних причин низьких економічних показників, а також однією з головних перешкод на шляху зменшення масштабів бідності та забезпечення розвитку»[1, с. iii].

Для попередження і подолання такої шкоди правам людини та сталому соціально-економічному розвиткові ООН та інші міжнародні організації регіонального рівня впровадили ряд міжнародних договорів. Серед них – Конвенція ООН проти корупції (2003 р.), Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією (1999 р.), Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією (1999 р.), Конвенція про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів,

одержаних злочинним шляхом (1990 р.), Конвенція Ради Європи про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом, та про фінансування тероризму (2005 р.), ін. Україна як держава-член ООН і Ради Європи брала участь в їх розробці та ратифікувала їх, чим взяла зобов'язання їх виконувати. Обидві названі міжнародні організації волею їх держав-членів відобразили в цих конвенціях зв'язок доброчесності державної влади із захистом прав людини.

Зокрема, Конвенція ООН проти корупції, в першу чергу, вирізняє публічний сектор як такий, що створює корупційні ризики, і встановлює міжнародно-правові норми щодо впровадження державами кодексів поведінки державних посадових осіб і заходів стосовно зміцнення чесності й непідкупності представників судової влади і прокуратури, а також виокремлює найбільш вразливі сфери державної господарської діяльності–державні закупівлі, управління державними фінансами та ведення державної звітності. Разом з тим, Конвенція встановлює обов'язок держав вживати заходів щодо запобігання корупції в приватному секторі, й передусім,–у процесі взаємодії між приватними юридичними особами та державою (органами публічної влади, державними установами та організаціями, їх посадовими особами). Йдеться, наприклад, про використання добросовісної комерційної практики в договірних відносинах між комерційними підприємствами та державою; про доброчесність держави у встановленні та використанні процедур, що регулюють діяльність приватних юридичних осіб, у тому числі тих, які стосуються надання державними органами субсидій і дозвільних документів для здійснення комерційної діяльності.

Прояви корупції в обох секторах, які перебувають у постійній взаємодії, вражають підвалини конституційних прав людини, влучають у її гідність та нерідко посягають на її невід'ємне право на життя. Питання доброчесності практики відносин держави та приватного сектору, який надає людям можливість реалізувати їхні економічні права, що необхідно для забезпечення гідного життя, є одним із фокусів уваги Керівних принципів ООН з питань бізнесу та прав людини [3] та Рекомендації CM/Rec(2016)3Комітету міністрів Ради Європи державам-членам про права людини та бізнес [11]. Так, насамперед, обидва ці документи постулюють обов'язок держави забезпечувати дотримання та захист прав людини шляхом запровадження відповідних загальнополітичних рамок і законодавства, антикорупційного включно. Й тут, як зазначається у спеціальній Доповіді Робочої групи ООН з питань бізнесу та прав людини «Пов'язуючи бізнес і права людини та антикорупційні агенди», держава повинна перейматися, зокрема, прозорістю та соціальною спрямованістю державних закупівель, справедливістю законодавства щодо права людини на землю та здорове навколишнє середовище, транспарентністю та підзвітністю її роботи у галузі охорони здоров'я [5]. У

розрізі забезпечення засобів захисту прав людини, вищезгадана Рекомендація зокрема, підкреслює, що держави-члени РЄ мають застосовувати законодавчі або інші відповідні заходи з метою притягнення бізнес-структур до кримінальної відповідальності чи прирівняної до неї правової відповідальності за вчинення корупційних правопорушень, що зашкоджують правам людини.

Зважаючи на те, що недоброчесність державної влади створює шкідливі бар'єри на шляху до сталого розвитку, положення вищеназваних міжнародних договорів та інших відповідних політико-правових актів були враховані ООН у контексті формулювання Цілей розвитку тисячоліття 2000-2015 та Порядку денного сталого розвитку до 2030 року тощо. Ухвалення державами світу у 2015 році Резолюції Генеральної асамблеї ООН 70/1 «Перетворення нашого світу: Порядок денний у сфері сталого розвитку до 2030 року» [9] є, крім іншого, і міжнародною демонстрацією відданості держав боротьбі з корупцією. Так, Ціль 16 сталого розвитку, передбачаючи сприяння розбудові миролюбного і всеохопного суспільства задля сталого розвитку, наголошує і на важливості забезпечення всім доступу до правосуддя і створення ефективних, підзвітних та інклюзивних інституцій на всіх рівнях. Конкретніше, Ціль 16.4 орієнтує на значне зменшення до 2030 року незаконних фінансових потоків та обігу зброї, активізацію діяльності із виявлення та повернення вкрадених активів і ведення боротьби з усіма формами організованої злочинності; Ціль 16.5 − на суттєве скорочення масштабів корупції та хабарництва в усіх їх формах; Ціль 16.6−на створення ефективних, підзвітних і прозорих установ на всіх рівнях.

У 2019 році Україна констатувала, що фундаментом політики її сучасного поступу до 2030 року є Цілі сталого розвитку [11]. Національна стратегія у сфері прав людини [10] в даний час ретельно переглядається державними правниками, експертним і громадським середовищем із метою оптимізації її змісту з огляду на специфіку поточних цілей і завдань життєдіяльності нашої держави та українського народу, з врахуванням міжнародних зобов'язань, особливостей процесу внутрішньодержавних реформ і складних зовнішньополітичних викликів, а також загроз надзвичайного характеру на кшталт пандемії COVID-19 та ін.

І народ України, попри всі складності, очікує та нерідко, користуючись своїми правами, вимагає від державної влади, щоб всі її дії були просякнуті духом конституціоналізму та справедливості в тому сенсі, який закладав професор Л.П. Юзьков разом із своїми соратниками, формуючи в 90-х роках XX-го століття політико-правові засади суверенітету та розбудови нашої держави, при цьому керуючись переконанням, що людина в цивілізованому світі має широкі права і свободи, адже вона наділена ними від природи [7]. Тож, по-справжньому про-народній державній владі, аби бути доброчесною та по-державницькі успішною, в першу чергу, варто долати конституційний

нігілізм, заглиблюючи замислений погляд у конституційну спадщину українських та зарубіжних апологетів людиноцентристського конституціоналізму, але водночас, орієнтуючись на Цілі сталого розвитку 2030 як на дороговказ, вміло транспонувати напрацювання науковців різних галузей знань у державні рішення стратегічного та оперативного рівня на виключну користь народу України.

Література:

1. *Аннан К.А.* Передмова до офіційного друкованого видання ООН «Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції». 2004. 68 с. URL: https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50028_ R.pdf
2. *Кампо В.М.* Доктрина Конституції незалежної України проф. Л.П. Юзькова: минуле і сучасне. *Світогляд.* 2020. № 5(85). С. 60-65. URL: https://www.mao.kiev.ua/ biblio/jscans/svitogliad/svit-2020-15-5/%d1%81%d0%b2%d1%96%d1%82-5-2020-kampo-09.pdf
3. Керівні принципи ООН з питань бізнесу та прав людини: Реалізація Рамкової програми ООН «Захист, повага і засоби захисту» (схвалені резолюцією Ради ООН з прав людини від 16.06.2011 р. № 17/4). URL: http://www.iepd.kiev.ua/?page_id=8524
4. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції (Меріда, Мексика, 09.12.2003р.). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16?find=1&text=%D1% 88%D0%B0%D1%85%D1%80%D0%B0%D0%B9%D1%81%D1%82#Text
5. Connecting the business and human rights and the anticorruption agendas : Report of the Working Group on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises of 17 June 2020. URL: https://undocs.org/A/HRC/44/43
6. Конституція України : Закон від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Верховна Рада України. Законодавство України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254% D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text
7. *Линдіна А.* Пам'яті найкращих. Їх називають новаторами та майстрами й поважають передусім за відданість професії. *Закон і бізнес.* 2019. №12 (1414). URL: https://zib.com.ua/ua/137039-bez_pamyati_pro_minule_ruh_u_maybutne_bude_povilnim__golova_.html
8. Над Конституцією – лише Бог. *Журнал Верховної Ради України «ВІЧЕ».* 2011. №17. URL: http://veche.kiev.ua/journal/2698/.
9. Перетворення нашого світу: Порядок денний у сфері сталого розвитку до 2030 року : Резолюція Генеральної Асамблеї ООН від 25.09.2015 р. № 70/1. URL: file:///C:/Users/%D0%90%D0%BB%D0%BB%D0%B0/Downloads/Agenda2030_UA%20(3).pdf

10. Про затвердження Національної стратегії у сфері прав людини : Указ Президента України від 25.08.2015 р. № 501/2015. URL: https://zakon.rada.gov.ua/ laws/show/501/2015#Text
11. Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року : Указ Президента України від 30.09.2019р. №722/2019. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/ show/722/2019#Text
12. Рекомендація CM/Rec(2016)3 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам про права людини та бізнес (прийнята Комітетом міністрів 02.03.2016 р. на 129-му засіданні Заступників міністрів). URL: http://www.iepd.kiev.ua/wp-content/uploads/ 2018/11/%90%90%E7%90%F3%90_%90_%90_%90_%90%90%22_%91_%90%F3%91_.pdf

Сисоєва Інна Миколаївна,

доцент кафедри економіки, обліку та оподаткування
Вінницького навчально-наукового інституту економіки
Західноукраїнського національного університету,
кандидат економічних наук, доцент

МОДЕЛІ РЕГУЛЮВАННЯ НЕЗАЛЕЖНОГО АУДИТУ У КРАЇНАХ ЄС

Питання аудиторської діяльності постійно перебувають у центрі уваги науковців. Дослідженням цієї теми займаються такі вітчизняні вчені, як О. Петрик, В. Сопко, Ф. Бутинець, М. Кужельний, В. Пантелеєв, В. Рудницький та ін [5;6]. В умовах інтеграції України до Євросоюзу дослідження регулювання аудиторської діяльності в країнах Європейського Союзу є актуальним та потребує узагальнення. У таблиці 1 проаналізовані основні аспекти аудиторської діяльності країн-членів ЄС.

Таблиця 1. Особливості аудиторської діяльності у країнах ЄС

№ з/п	Назва країни	Наявність об'єднань для аудиторів	Обов'язковість аудиту для усіх підприємств		
			великі	середні	малі
1	Австрія	-	+	-	-
2	Бельгія	+	+	-	-
3	Болгарія	+	+	+	+
4	Греція	+	+	-	-
5	Данія	-	+	+	+
6	Естонія	+	+	+	+
7	Ірландія	+	+	+	+

8	Іспанія	+	-	-	-
9	Італія	-	+	-	-
10	Кіпр	-	+	+	+
11	Латвія	+	+	+	-
12	Литва	+	+	+	-
13	Люксембург	-	+	+	+
14	Мальта	-	+	+	+
15	Нідерланди	+	+	+	-
16	Німеччина	+	+	+	-
17	Польща	+	+	-	-
18	Португалія	+	+	-	-
19	Румунія	+	+	-	-
20	Словаччина	-	-	-	-
21	Словенія	+	+	-	-
22	Угорщина	+	+	+	+
23	Фінляндія	-	+	-	-
24	Франція	-	+	+	-
25	Хорватія	-	+	-	-
26	Чехія	+	-	-	-
27	Швеція	+	+	+	+

Джерело: розроблено автором.

У практиці аудиту ЄС успішно функціонують декілька моделей: державне регулювання, саморегулювання професії та змішана форма. Державна модель регулювання незалежного аудиту запроваджена в Нідерландах, Італії, Франції, Німеччині, Австрії, Іспанії, Польщі. Регулювання аудиторської діяльності здійснюється державним органом, який є елементом фінансової інституції та контролює роботу ринку цінних паперів [8,с.30]. Така державна інституція здійснює допуск до професії, веде реєстр суб'єктів аудиту, забезпечує незалежний контроль якості та контроль (суспільний нагляд) за аудиторською діяльністю. До компетенції професійних організацій належить професійне навчання аудиторів, безперервне підвищення кваліфікації, випуск рекомендацій щодо застосування професійних стандартів [5].

Недержавна модель діє у Великій Британії (не є членом ЄС з 2020 року). Згідно з Угодою про вихід Великої Британії зі складу ЄС (Brexit), після 47-річного членства в ЄС Велика Британія вже не є державою-членом ЄС з 31.01.2020 р Допуск до професії, її регулювання здійснюється переважно недержавними професійними організаціями з чітким розподілом компетенції та відповідальності. Ці суспільні аудиторські об'єднання орієнтовані в основному на потреби інвесторів, акціонерів, кредиторів та інших суб'єктів господарювання. При цьому такі приватні організації підконтрольні державним органам. Участь держави обмежується створенням правового поля,

наглядом за дотриманням принципу незалежності в керівних органах професійних організацій через вплив на призначення керівників із числа осіб, що не є практикуючими бухгалтерами чи аудиторами. Змішана модель організації та регулювання аудиторської діяльності запроваджена у більшості країн-членів ЄС, зокрема у Словаччині, Чехії, Хорватії, Болгарії, Угорщині та ін. Допуск до професії, сертифікація аудиторів, ведення реєстрів аудиторів та аудиторських фірм, а також контроль якості здійснює переважно громадська професійна організація [5].

Висновки. Таким чином, можна дійти висновку, що держава може і повинна встановлювати певні правові гарантії, спрямовані на забезпечення якості аудиторських послуг, що підтверджується практикою інших країн, де інститут аудиту має більш давню історію (зокрема, і законодавством Європейського Союзу).

Література:

1. Директива 2006/43/ЄС (зі змінами) від 17.05.2006 р. № 2006/43/ЄС. *Офіційний журнал Європейського Союзу*. 2006. L 112. 32 с.
2. Директива 2012/30/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 25 жовтня 2012 р. *Офіційний журнал Європейського Союзу*. 2012. https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2012/30/oj.
3. Директива 2014/56/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 16 квітня 2014 р., що вносить зміни до Директиви 2006/43/ЄС. *Офіційний журнал Європейського Союзу*. 2014. L 158/1. 30 с.
4. Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність. Закон України від 21 грудня 2017 року № 2258-VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*, 2018, № 9, ст. 50.
5. Пантелеєв В. П. Узагальнення інформації з регулювання, організації та методики аудиту в країнах ЄС. *Науковий вісник Національної академії статистики, обліку та аудиту: зб. наук. пр.* 2019. № 4. С. 39–65. DOI: 10.31767/nasoa.4.2019.5.
6. Рудницький В.С., Рудницька О.В. Передумови раціональної організації процесу внутрішнього аудиту та його принципи. *Обліково-аналітичне забезпечення системи менеджменту підприємства: матеріали IV Міжнародної науково-практичної конференції*. Видавництво Львівської політехніки, 2019. р. 178-179. http://repository.vsau.org/getfile.php/22692.pdf.
7. Сисоєва І. М. Особливості аудиту облікової політики підприємств. *Галицький економічний вісник*. 2007. Вип. 4 (15). С. 188–192.
8. Сисоєва І. М. Особливості аудиту у країнах європейського союзу. *Інвестиції: практика та досвід*. 2021. № 3. С. 26–31. DOI: 10.32702/2306-6814.2021.3.26

Сібірцева Катерина Андріївна,
студентка 3 курсу спеціальності «Право»
Донецького юридичного інституту МВС України, м. Маріуполь

СУТНІСТЬ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРИМУСУ ЯК МЕТОДУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Актуальною сьогодні є проблема застосування методу управлінської діяльності як адміністративний примус, який є невід'ємною складовою системи методів державного управління суспільством.

В адміністративному праві примус розглядається як метод державного управління, в якому конкретизується державний управлінський вплив з метою забезпечення належної поведінки суб'єктів права. Дуже часто метод адміністративного примусу розглядається як один з видів державного примусу, який традиційно застосовується на загально визначених позиціях захисту сформованих державою правовідносин і забезпечення неухильного виконання юридичних норм конкретної галузі права. Адміністративний примус належить до найжорсткіших засобів впливу, у поєднанні з іншими управлінськими прийомами.

Адміністративний примус – вид державного примусу, що застосовують відповідні державні органи (посадові особи) до фізичних та юридичних осіб з метою запобігання, припинення правопорушень та притягання винних до відповідальності. Адміністративний примус є допоміжним методом здійснення державної влади, який застосовують у тих випадках, коли для досягнення мети, що стоїть перед органом виконавчої влади або її посадовою особою, переконання виявляється недостатньо. Адміністративний примус покликаний забезпечувати виконання правил поведінки, що містять адміністративно-правові норми. Для адміністративного примусу характерний позасудовий характер. Заходи примусу застосовують лише ті органи державного управління, які наділені спеціальними повноваженнями щодо здійснення адміністративної влади і не пов'язані службовою підпорядкованістю з об'єктами примусу; їх реалізують як щодо фізичних, так і щодо юридичних осіб, незалежно від волі й бажання об'єкта адміністративного примусу. Усі заходи адміністративного примусу відповідно до їх цільового призначення поділяють на три групи: адміністративно-запобіжні заходи; заходи адміністративного припинення; заходи адміністративної відповідальності.

Адміністративний примус характеризується такими особливостями:

– застосування адміністративного примусу завжди поєднується із широким використанням багатогранних виховних засобів;

– адміністративний примус використовується в державному управлінні для охорони суспільних відносин;

– заходи адміністративного примусу застосовуються, як правило, органами виконавчої влади та їх посадовими особами без звернення до суду. Застосовувати заходи адміністративного примусу правомочні не всі органи виконавчої влади і не всі їх посадові особи, а лише ті з них, кому таке право надано законодавчими актами;

– адміністративно-примусові заходи можуть застосовуватися не тільки у зв'язку із вчиненням правопорушень, а й за їх відсутності, коли необхідно їх попередити або забезпечити громадський порядок і громадську безпеку під час різних надзвичайних ситуацій (стихійного лиха, епідемій, епізоотій, аварій, катастроф тощо);

– на відміну від інших видів державного примусу, які за своєю сутністю, як правило, рівнозначні відповідному виду юридичної відповідальності (наприклад, кримінально-правовий примус практично цілком збігається з кримінальною відповідальністю), адміністративний примус за змістом значно ширший за адміністративну відповідальність. Адже адміністративна відповідальність – це складова адміністративного примусу;

– заходи адміністративного примусу застосовуються як до фізичних, так і до юридичних осіб (до останніх можуть застосовуватися, наприклад, такі заходи, як обмеження або заборона проведення певних робіт, зупинення діяльності різних об'єктів тощо);

– адміністративний примус застосовується щодо організацій, посадових осіб і громадян, які безпосередньо не підпорядковані органам і посадовим особам, що застосовують вплив; тобто адміністративний примус не пов'язаний із службовою підпорядкованістю, не може здійснюватися всередині тієї або іншої системи управління, а завжди має зовнішній вияв;

– регулювання адміністративного примусу, підстав, умов і порядку застосування заходів впливу здійснюється нормами адміністративного права, причому не тільки законами, а й рядом підзаконних актів (наприклад, Правилами застосування спеціальних засобів при охороні громадського порядку в Україні, затвердженими Кабінетом Міністрів України);

– діяльність щодо застосування заходів адміністративного примусу здійснюється відповідно до адміністративно-процесуальних норм, які на цей час закріплюються переважно на рівні підзаконних актів;

– заходи адміністративного примусу дуже різноманітні, вони можуть мати характер морального, майнового, особистісного впливу, допускається застосування фізичної сили і вогнепальної зброї [1, с. 576].

Застосовується адміністративний примус з потрійною метою:

1) для запобігання різним антигромадським проявам, недопущення виникнення певної протиправної ситуації;

2) для припинення розпочатого або вже вчиненого протиправного діяння та забезпечення провадження в справах про адміністративні проступки;

3) для покарання осіб, які вчинили правопорушення [2, с. 250–256].

Адміністративний примус є одним з видів державного примусу. Державний примус у демократичній країні характеризується тим, що цей метод здійснення державної влади є допоміжним, застосовується на основі переконання і лише після переконання. Це означає, по-перше, що примус завжди базується на використанні різноманітних заходів виховання, роз'яснення і стимулювання. По-друге, він використовується лише тоді, коли виявляються неефективними відповідні засоби переконання. По-третє, переконання і примус використовуються, як правило, комплексно.

Державний примус застосовується до порівняно незначної кількості осіб – як правило, тих, які вчинили правопорушення. З точки зору філософії, свій вияв «примус знаходить в тому, що примус знімається примусом; тому він не тільки обумовлений правом, а й необхідний, а саме – як другий примус, який є зняттям першого примусу», «насильство або примус, взяте абстрактно, неправомірне» [3, с. 206–215].

Примус є одним з атрибутів державної влади. Він є знаряддям забезпечення безумовного виконання приписів правових норм усіма членами суспільства. Застосування адміністративного примусу завжди поєднується із широким використанням багатогранних виховних засобів, з активним формуванням правосвідомості, нетерпимого ставлення до антигромадських вчинків та використовується в державному управлінні для охорони суспільних відносин, що виникають у цій сфері державної діяльності. Він є правовим засобом захисту суспільних відносин від протиправних дій, відновлення правомірного стану, забезпечення можливості практичної охорони громадського порядку, а також покарання винних осіб, які скоїли адміністративні правопорушення.

Література:

1. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права. / Заг. ред. Р. О. Куйбіди, В. І. Шишкіна. Київ : Старий світ, 2006. 576 с.
2. Дембіцька С. Л. Державний та адміністративний примус: загальнотеоретичні поняття та ознаки. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Львів, 2016. № 845. С. 250–256.
3. Грянка Г. В. Адміністративний примус у публічному адмініструванні. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2011. № 6 (79). С. 206–215.

Скалозуб Інна Валентинівна,
студентка 2 курсу науково-дослідної магістратури
Національного університету «Одеська юридична академія»

ПРИНЦИП РОЗУМНОСТІ ЯК ЗАСАДА ЗДІЙСНЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

В умовах модернізації суспільного та економічного життя, підвищення ефективності прийнятих і реалізованих нормативно-правових актів, актуалізується дослідження втілення принципу верховенства права у правотворчому, правозастосовному та правозахисному процесах. Крім того, варто підтримати пропозицію О.В. Олькіної «закріпити на конституційному рівні як основоположну засаду конституційного ладу України норму: «Органи державної влади та місцевого самоврядування, їх посадові особи реалізують у своїй діяльності принцип правової визначеності, який включає чіткість, несуперечливість та доступність правових норм, що забезпечується зрозумілістю правових норм та наданням публічного доступу до нормативно-правових актів шляхом їх офіційного оприлюднення; заборону зворотної сили нормативно-правових актів; обмеження Конституцією України дискреційних повноважень органів державної влади; однозначність правозастосування, послідовність діяльності органів виконавчої та судової влади; стабільність судових рішень» [1, с. 92]. Оскільки забезпечення розумного правового регулювання та здійснення публічної влади є одним з актуальних напрямків правової реформи, стає проблемою юридичної науки в цілому.

Як зазначає ізраїльський суддя І. Замір: «Орган виконавчої влади зобов'язаний діяти не тільки в межах повноважень, визначених законом, а й розумно. Це принцип розумності в широкому сенсі. У цьому значенні принцип розумності зобов'язує орган виконавчої влади здійснювати свій розсуд належним чином. Він включає в себе низку вторинних обов'язків: орган виконавчої влади повинен здійснювати свої повноваження для досягнення належної мети; він повинен брати до уваги лише міркування, які стосуються справи, та ігнорувати міркування, які справи не стосуються; він повинен надати кожному міркуванню, яке стосується справи, належну оцінку й збалансувати різні міркування (це принцип розумності у вузькому сенсі); і він не повинен завдавати людям збитки більшою мірою, ніж це необхідно» [5, с. 42].

Т. Т. Полянський пропонує «розумними вважати не будь-які, а саме добросовісні дії, тобто дії абстрактної середньої людини, що не бажає шкоди визначеній особі та докладає всіх можливих зусиль для передбачення та недопущення шкоди» [2, с. 216]. Співвідношення двох категорій за Т. Т. Полянським можна окреслити в таких тезах: «добросовісність та

розумність є невіддільними одна від одної та взаємно проникають одна в одну, а справедливість у такому випадку є онтологічним джерелом справжньої добросовісності й розумності; для констатації зловживання правом має значення саме нерозумна умисна поведінка суб'єкта; справедливість, порівняно з добросовісністю та розумністю, є оціночною категорією вищого (другого) рівня» [2, с. 253].

При цьому, добросовісність означає «сумлінне і чесне використання владним суб'єктом правозастосування наданих йому повноважень й виконання покладених обов'язків, а також порядного ставлення до учасників суспільних відносин» [4, с. 134].

З наведених наукових позицій, можна зробити висновок про наявність діалектичного взаємозв'язку між справедливістю, добросовісністю та розумністю як аспектами правової дійсності, що втілює верховенство права. При цьому, справедливість має соціальну природу, добросовісність – етично-моральну, а розумність – інтелектуально-вольову.

Принцип розумності повинен гармонійно втілюватись у правотворчій, правозастосовній та правоохоронній діяльності всіма публічно-владними суб'єктами. Особливу вагу цей принцип набуває підчас здійснення правосуддя та інтерпретаційної діяльності Конституційного Суду України, що зумовлено специфікою оціночної діяльності суддів з однієї сторони, та складною природою спірних правовідносин, з іншої сторони.

Крім того, у законодавстві часто вживаються терміни «розумний строк», «розумні умови», що обумовлює необхідність виокремлення різних аспектів застосування принципу розумності в праві:

1) юридичний (ідея раціональної діяльності, що не порушує права і свободи інших осіб у різних сферах життєдіяльності (відсутність зловживання правом) та визнається належною у суспільстві);

2) соціально-економічний (як обґрунтовані дії (бездіяльність), що призводять до реального зменшення шкоди в порівнянні з тим, якого можна було б очікувати; врахування звичаїв і практики у відповідній галузі діяльності);

3) процедурний (як оцінка якості дотримання норм поведінки, справедливе врахування інтересів сторін);

4) ідеологічний (як елемент правосвідомості, мотиви правомірних і протиправних діянь).

Розумність постає як гармонійна збалансованість поміж конкретними цінностями, потребами та інтересами сторін суспільного відношення – індивідів чи їхніх спільнот, як деяка пропорційність, а отже, і як «матеріальна» справедливість відносин, урегульованих правовим рішенням [3, с. 53].

Отже, принцип пропорційності є спеціальним проявом розумності в межах верховенства права, що має свою мету та критерії здійснення.

Література:

1. Олькіна О.В. Принцип правової визначеності як концептуально-методологічна засада оновлення Конституції України. *Принципи сучасного конституціоналізму та Основний Закон України. IX Тодиківські читання. Збірка тез наукових доповідей і повідомлень Міжнародної наукової конференції молодих учених, аспірантів і студентів* (4–5 листопада 2016 року). Харків: ТОВ «Видавництво права людини», 2016. С. 91 – 92.
2. Полянський Т. Т. Зловживання правом (загальнотеоретичне дослідження) : монографія. К. : Ред. журн. «Право України» ; Х. : Право, 2013. 376 с.
3. Рабінович С. П. Нормативний зміст засади розумності: природно- та позитивно-правовий виміри. *Бюлетень Міністерства юстиції України.* 2007. № 7(69). С. 47–58.
4. Теорія держави і права : посіб. для підготовки до держ. іспитів / за заг. ред. О. В. Петришина. Х. : Право, 2012. 192 с.
5. Шустров Д. Г. Принцип пропорциональности в конституционном праве Израиля. Москва: ЛЕНАНД, 2015. 160 с.

Слабко Світлана Миколаївна,

доцент кафедри теорії, історії держави і права та міжнародного права Класичного приватного університету м. Запоріжжя, кандидат юридичних наук, доцент

МІСЦЕ ТА РОЛЬ СПЕЦІАЛІЗОВАНИХ СУБ'ЄКТІВ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В СИСТЕМІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Становлення і розвиток України як правової держави неможливі без подолання проблеми корупції, що, безперечно, є однією з найбільш резонансних у сфері забезпечення прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб. Небезпека корупції зумовлена її негативним впливом на суспільні відносини та наслідками для держави, що актуалізує з'ясування сутності корупції та інших питань для вироблення засобів для її запобігання та подолання.

Демократичний розвиток держави передбачає вдосконалення форм та методів антикорупційної діяльності, старого інструментарію, постійний моніторинг нового. Однією із форм успішної реалізації антикорупційної стратегії є створення у системі органів публічної влади нових, вузько спеціалізованих антикорупційних органів, що у своїй системі здатні створити надійно діючий та функціонально відокремлений вектор правоохоронної діяльності.

На сьогодні систему антикорупційних органів в Україні складають:

1) Національне антикорупційне бюро України (НАБУ) – основний спеціалізований суб'єкт запобігання корупції в Україні. Його правовий статус, особливості діяльності визначені у Законі України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14.10.2014 р. [1], де регламентується, що НАБУ – є державним правоохоронним органом, на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових. Завданням НАБУ є протидія кримінальним корупційним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці.

2) Національне агентство з питань запобігання корупції – центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику. Національне агентство є відповідальним перед Верховною Радою України і підконтрольним їй та підзвітний Кабінету Міністрів України. Його правовий статус, особливості діяльності визначені Розділом ІІ Закону України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р. [2].

3) Національна рада з питань антикорупційної політики – консультативно-дорадчий орган при Президентові України, створений Указом Президента України від 14.10.2014 р. [3], де визначені основні завдання, права, склад, форми діяльності і т.ін.

4) Національне антикорупційне бюро України (НАБУ) як особливий вид прокуратури у системі прокуратури України відповідно до Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 р. [4].

5) Антикорупційні суди, що входять до єдиної системи судів України відповідно до Закону України «Про судоустрій та статус суддів» від 02.06.2016 р. [5] Систему антикорупційних судів складають: 1) Вищий антикорупційний суд; 2) Антикорупційна палата Касаційного кримінального суду Верховного Суду України.

Дієва протидія корупції неможлива без послідовних, спланованих і скоординованих дій, об'єднаних однією концепцією, оскільки системні явища потребують системного підходу в їх подоланні.

До проблем функціонування системи спеціалізованих суб'єктів запобігання корупції в Україні належить, насамперед, недосконале законодавство, тому найпершим кроком на шляху успішної антикорупційної діяльності залишається постійна модернізаційна нормативна діяльність щодо запровадження новітніх норм або їх імплементація, а також вдосконалення та кореляція вже існуючих нормативних правил запобігання корупції. Невід'ємним елементом удосконалення антикорупційного законодавства є

реформування правової бази діяльності правоохоронних органів з урахуванням європейських і євроатлантичних критеріїв. Забезпечення прозорості і відкритості суб'єктів владних повноважень має вдосконалюватись шляхом подальшого впровадження механізмів електронного урядування.

Також важливим напрямком удосконалення антикорупційного законодавства є впровадження систематичних соціологічних досліджень у сфері запобігання та протидії корупції серед усіх соціальних верств населення в різних регіонах держави, що дасть можливість здійснювати якісний моніторинг стану та масштабів поширення корупції в країні, ефективності діяльності органів протидії корупції, проведених заходів та антикорупційної політики в цілому, дозволить виявляти проблемні сфери та недоліки правового регулювання, формувати відповідні зауваження та пропозиції на майбутнє.

Вартим уваги залишається і питання підготовки та поширення науково-практичних роз'яснень і коментарів до основних антикорупційних законів та антикорупційних новел у законодавстві для підвищення рівня обізнаності й правової освіченості населення, в першу чергу, цільової категорії (приватних підприємців, бухгалтерів тощо).

Наступним етапом удосконалення антикорупційного законодавства України має стати розробка й прийняття нової Національної антикорупційної стратегії (на сьогодні розроблений проект Закону України «Про засади державної антикорупційної політики на 2020-2024 роки») [6].

Існуючі міжнародні моделі у сфері протидії корупції, стандарти, досвід їх діяльності та відповідні функції заслуговують на увагу і можуть бути використані при реформуванні Головного управління по боротьбі з організованою злочинністю МВС України.

Враховуючи тенденції розвитку корупції в Україні, що обумовили її масштабність на всіх рівнях суспільного життя, вважаємо, що створення Антикорупційного органу, який лише запобігає цьому явищу, є марним і безперспективним витрачанням ресурсів і часу. Головною функцією цього органу повинно стати розслідування і кримінальне переслідування, які спрямовані на ефективне застосування антикорупційного законодавства на всіх стадіях кримінального процесу, в тому числі виявлення, розслідування, висунення обвинувачення і судовий розгляд справ про корупційні правопорушення.

У цій діяльності необхідно також звертати увагу на заяви і скарги громадян, екпертні оцінки, результати моніторингу та досліджень таких авторитетних міжнародних організацій, як Група держав проти корупції (ГРЕКО), ОЕСР, Рада Європи, Світовий Банк та Трансперенсі Інтернешнл, які є об'єктивними показниками та цінними джерелами інформації.

Отже, в Україні сформована система спеціалізованих антикорупційних органів, що включає: Національне антикорупційне бюро України (НАБУ),

Національне агентство з питань запобігання корупції, Національну раду з питань антикорупційної політики, Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру, Антикорупційні суди (Вищий антикорупційний суд та Антикорупційна палата Касаційного кримінального суду Верховного Суду України). У системі публічної влади вони займають відокремлене місце із специфічним колом повноважень. Їх діяльність має бути спрямована і на запобіганні, і на протидію корупції. У цьому аспекті доцільне реформування Головного управління по боротьбі з організованою злочинністю МВС України у напряму, щоб головною функцією цього органу стало розслідування і кримінальне переслідування, які спрямовані на ефективне застосування антикорупційного законодавства на всіх стадіях кримінального процесу, в тому числі виявлення, розслідування, висунення обвинувачення і судовий розгляд справ про корупційні правопорушення.

Література:

1. Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України від 14.10.2014 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 47. Ст. 2051.
2. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1707-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056.
3. Про Національну раду з питань антикорупційної політики: Указ Президента України від 14.10.2014 р. № 808/2014. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/ show/808/2014#Text (дата звернення 15.02.2021)
4. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 р. № 1697-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 2-3. Ст. 12.
5. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 р. № 1402-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 31. Ст. 545.
6. Про прийняття за основу проекту Закону України про засади державної антикорупційної політики на 2020-2024 роки: Постанова Верховної Ради України від 05.11.2020 р. № 976-IX URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/ show/976-20#Text (дата звернення 15.02.2021).

Словська Ірина Євгенівна,

професор кафедри конституційного права та галузевих дисциплін Національного університету водного господарства та природокористування, доктор юридичних наук, доцент

ПРАВО ЖІНОК НА ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ

Політичне життя сучасної України неможливо уявити без участі жінок. Вітчизняний досвід свідчить: комфортні суспільство і держава функціонують там, де переважають демократичні політичні рухи, існує державна політика гендерної рівності. Неможливо досягнути стійкого розвитку суспільства без дотримання рівності статей.

Україна декларує підтримку жінок, але здебільшого лише на папері. Законодавчо в Україні гендерна рівність гарантована Конституцією [1], Кодексом законів про працю України [2], а також окремим Законом «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» від 2005 року [3]. Ще у 2000-му Україна зобов'язалася виконувати Цілі розвитку тисячоліття [8 міжнародних цілей, які країни-учасниці ООН і міжнародні організації домовилися досягти до 2015 року]. Відповідно до них, ще у 2015 році держава мала зробити так, щоби в органах влади було не менше 30% людей однієї статі й 70 % іншої. Однак цього так і не сталося.

2007 рік в Україні оголосили роком гендерної рівності. На практиці мали створювати експертні групи з гендерних питань, вивчати тему відповідних квот і впроваджувати їх. Проте, це була радше формальність, адже такий статус 2007-ий отримав майже через пів року після його початку [4].

82% опитаних держслужбовців та посадових осіб місцевого самоврядування вважають, що проблема гендерної нерівності в органах державного управління існує, однак тільки 40 % готові її змінити, вирішити. Представництво жінок на всіх щаблях державної влади достатнє – так стверджує третина, що свідчить про їх низький рівень гендерної свідомості [5].

Статистика показує, що станом на 2010 рік із загальної кількості державних службовців в Україні 72,8 % становили жінки, але лише 16,6 % із них перебували на найвищих посадах [6]. Подібна картина спостерігалася і по регіонах. Наприклад, у Кіровоградській області питома вага чоловіків-керівників – 73,8 %. Серед державних службовців місцевих органів виконавчої влади області першу категорію керівних посад мали тільки чоловіки, другу – 50 % жінки та чоловіки, третю – 17,1 % жінки, четверту – 43 % жінки, а п'яту, шосту категорію мали переважна більшість жінок – відповідно 65, 4 % та 68, 4 % (дані станом на 2010 рік згідно із Законом «Про державну службу» від 1993 року [7; 8]).

З того часу спостерігається динаміка зростання жінок на посадах державної служби. За даними Національного агентства України з питань державної служби, в Україні станом на 2013 рік жінки становили понад 78% від загальної кількості держслужбовців. Залишалася чисельна перевага жінок, в основному, за рахунок чиновників нижчих управлінських рівнів. Серед обранців селищних рад жінок - 46%, сільських рад - 51%, міських рад – 28%, районних рад - 23%, обласних рад - 12% [9].

У парламенті ситуація дещо інакша. На виборах 2019 року обрали 20,6% [6], 2014 – 11,8 %, 2002 – 5,5 %, 1990 – всього 2,7 % жінок. Проте, навіть покращений показник все ще низький у порівнянні з іншими країнами Європи – 20,6%, [4]. Подібна ж ситуації у виконавчій владі. У Кабінеті Міністрів, сформованому в серпні 2019 року, жінки становили 33%, що також є найвищим представництвом за всі роки незалежності. До слова, в уряді, сформованому в березні 2010 р., не було жодної міністерки [10, с. 10].

Статистичні дані підтверджують, що на державній службі чоловіки обіймають посади, де приймаються управлінські рішення і можна отримати від цього певні вигоди, а жінки працюють там, де сьогодні найбільше проблем та «чорнової» роботи, разом з тим (у порівнянні з чоловіками) вони менше отримують грошового забезпечення і мають привілеїв [11].

При прийнятті і звільненні з посади частіше порушуються права жінок, особливо тих, які перебувають у стані вагітності та у відпустці по догляду за дитиною. Чоловік вважається «стабільним» працівником, оскільки більше часу приділяє виконанню службових обов'язків, а не сім'ї.

Що цікаво, за даними дослідників Колумбійської школи бізнесу, чоловіки переоцінюють свої таланти приблизно на 30%. Жінки ж, навпаки, регулярно недооцінюють здібності. Сприйняття своїх талантів і умінь у жінок набагато нижче за їх справжню цінність. Причина криється в існуючих стереотипах і традиційній гендерній системі. При цьому навіть високий рівень освіти не гарантує жінкам перспективну роботу з високим заробітком [12; 13].

Мотивацією сучасних жінок з приводу їх участі в політиці і обіймання посад державної служби часто є життєва потреба в: справедливості, прагненні змінити життя в інтересах жінок [14, с. 34]; викорененні гендерної асиметрії – непропорційної представленості соціальних і культурних ролей обох статей, а також уявлень про них у різних сферах життя; формуванні вірного тлумачення гендерної ідентичності – складової гендерної асиметрії на державній службі, тобто у соціальному плані сприйняття особи нейтрально статевою, оцінки її не за статтю, а фаховими якостями [15].

Впровадження принципу рівних прав та можливостей жінок і чоловіків є однією з важливих умов самореалізації особистості, запорукою ефективного розв'язання наявних проблем у структурі конституційного ладу, а також європейської інтеграції України та виконання міжнародних зобов'язань

згідно з основними міжнародними договорами у сфері захисту прав людини, зокрема й Цілей Сталого Розвитку до 2030 року, затверджених Генеральною Асамблеєю ООН. За даними McKinsey Global Institute, за рахунок досягнення ґендерної рівності до 2025 року світовий ВВП може збільшитися на 12 трлн доларів США. Згідно з Рейтингом щастя ООН (World Happiness Report) 2018 року найщасливішими люди почуваються в країнах, які посідають перші місця за рівнем ґендерного розвитку: 1 місце — Фінляндія, 2 місце — Норвегія, 3 місце — Данія, 4 місце — Ісландія [10, с. 8].

Час показав, що просувати гендерну рівність можна не тільки на рівні державних програм і законів, а й окремих державних органів й національних компаній. З досвіду передових країн корисними заходами в цьому напрямку можуть стати гендерно-орієнтована кадрова політика, створення рівних стартових можливостей у просуванні по службі, гендерна просвіта для подолання стереотипів.

Експерти пропонують, що для забезпечення рівних прав і можливостей жінок й чоловіків призначення на посади керівних працівників у сфері державної служби потрібно здійснювати пропорційно, тобто вводити збалансоване представництво кандидатур кожної статі з урахуванням складу працюючих у відповідних сферах управління. На деякий перехідний період можна було б ввести квоти при призначенні на керівні посади за ознаками статі, а також практикувати «гендерний баланс» коли, скажімо, начальник – жінка, а її заступник – чоловік, або навпаки. Як вихід з невтішної ситуації з гендерною рівністю при формуванні кадрового резерву на керівні посади державної служби та у виконавчі апарати обласної, районних рад й виконкоми місцевих рад необхідно включати порівно жінок і чоловіків.

Крім того, є певні види роботи, які не вимагають постійного перебування в офісі. Тому можна апробувати гнучкий графік роботи для співробітниць з маленькими дітьми. Для полегшення повернення в робочий ритм після декрету варто розглянути можливість організації курсів підвищення кваліфікації, введення гнучких графіків і дистанційної роботи для жінок [13; 12].

Кожна держава стикається з проблемами гендерної рівності. Проте, Україні слід робити кроки в напрямку мінімізації негативних наслідків. Виходячи з вимог часу, реформування державної служби без вирішення гендерної проблеми неможливе. Жінки складають основу частину українського суспільства, тому архаїчних стереотипів щодо їх ролі слід уникати.

Література:

1. Конституція України від 28.06.1996. URL: https://zakon.rada.gov.ua/
2. Кодекс законів про працю України від 10.12.1971. URL: https://zakon.rada.gov.ua/
3. Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків: Закон України від 08.09.2015 URL: https://zakon.rada.gov.ua/

4. Беловольченко Г. Жінки й вибори. Розповідаємо, чому в Україні так мало політикинь. *Заборона.* 25.09.2020. URL: https://zaborona.com/zhinki-i-vybory/
5. Про підвищення кваліфікації держслужбовців у І півріччі 2006 р. / За даними звіту лабораторії менеджменту і моніторингу Центру перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ та організацій Кіровоградської облдержадміністрації
6. Інтеграція гендеру в національні державні програми / Програма розвитку ООН. Київ: 2006, 90 с.
7. Про державну службу: Закон України від 16.12.1993. (втратив чинність) URL: https://zakon.rada.gov.ua/
8. Обласна Програма з утвердження гендерної рівності на період до 2010 року, затв. розпорядженням голови Кіровоградської обласної державної адміністрації від 25.01.2007. № 37 р.
9. На Госслужбе больше женщин, чем мужчин – Лутковская. *Интерфакс Украина.* 06.12.3013. URL: https://interfax.com.ua/news/political/179722.html
10. Гендерна рівність: міфи, факти та державна політики / Проєкт ЄС-ПРООН з парламентської реформи у співпраці з офісом Урядової уповноваженої з питань ґендерної політики. Київ, 2020. 58 с.
11. Воронько О.А. Керівні кадри: державна політика і система управління: навч. посіб. Київ: УАДУ, 2000, 233 с.
12. Стоян А.Г. Гендерний аспект кар'єри державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування URL: http://gutszn.kr-admin.gov.ua/rivnist/gendernuy%20aspekt.pdf
13. О равных возможностях продвижения женщин на государственной службе Казахстана. *Казахстанская правда.* 30.06.2018. URL: https://www.kazpravda.kz/
14. Канапьянова Р.М. Гендерная асимметрия на государственной службе: траектория преодоления стереотипов. Москва: РАГС, 2006. 336 с.
15. Надеев Г. А. Постановка проблемы гендерной асимметрии на государственной службе.

Смітюх Юрій Павлович,

аспірант кафедри регіонального управління,
місцевого самоврядування та управління містом
Національної академії державного управління при Президентові України

ПРОБЛЕМИ КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ МІСЦЕВОЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ В УМОВАХ РОЗВИТКУ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Сучасна реформа місцевого самоврядування спрямована на створення організаційно-правових механізмів ефективного вирішення питань місцевого значення, задоволення запитів і потреб населення в створенні гідних умов життєзабезпечення в кожному селі, селищі, місті [2, с. 37]. При цьому вектор такого розвитку повинен забезпечуватися населенням «самостійно і під свою відповідальність» через що формуються об'єднані територіальні громади й підзвітні їм органи місцевого самоврядування. Тому до числа пріоритетів модернізації управлінських механізмів в системі місцевого самоврядування відносяться: кадрове забезпечення органів, включення в цей процес громадян, активізація участі суб'єктів діяльності в управлінні місцевими справами, збільшення можливостей ефективного прийняття органами місцевого самоврядування рішення. Досягнуто це може бути тільки за умови розвитку соціального партнерства, формування високого рівня підтримки громадянами політики місцевого самоврядування, проведеної його органами на основі професійно-орієнтованого підходу, забезпечення довіри об'єднаних територіальних громад до їх діяльності.

Отже, професійно-орієнтований підхід в управлінні розвитком об'єднаних територіальних громад є необхідною умовою їх самоорганізації та відтворення.

Формування та просування ефективних рішень залежить від готовності і здатності посадових осіб місцевого самоврядування не тільки організувати процес територіального управління, а й використовувати інструментарій взаємодії з населенням на основі створення професійно-орієнтованого середовища, що, в свою чергу, визначається загальним рівнем їх професійного відбору та підготовки [1, с. 39].

Сучасна практика функціонування органів місцевого самоврядування в Україні свідчить про наявність в системі професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування низки несприятливих тенденцій. У їх числі невідповідність структури професійного потенціалу посадових осіб змісту й характеру праці в сучасних швидко змінюваних соціально-економічних умовах; переважання суб'єктивістських, протекціоністських і корпоративних

поглядів у вирішенні кадрових питань; численні «перешкоди довіри» громадян до органів влади; недостатня сформованість морально-професійної культури; відсутність належної компетентності щодо технологій взаємодії з населенням, залучення його до активної участі у вирішенні питань місцевого значення та ін.

Все це актуалізує необхідність наукового осмислення впливу професійно-орієнтованого підходу на діяльність органів місцевого самоврядування та надає підставу стверджувати, що в даний час реально існує як науково-теоретична, так і практична потреба в розробці та практичній реалізації такої концепції [3, с. 71].

Аналіз свідчить, що вирішення цього завдання в кращому випадку носить фрагментарний, епізодичний характер. Тобто, не запропонована система забезпечення професійно-орієнтованого підходу органами місцевого самоврядування в управлінні розвитком об'єднаних територіальних громад, яка враховувала б весь комплекс умов його формування, і перш за все використання професійного ресурсу служби в органах місцевого самоврядування.

Таким чином, актуальність обраної теми визначається необхідністю вивчення можливостей формування професійно-орієнтованого підходу в кадровому забезпеченні органів місцевого самоврядування за допомогою використання процесу професіоналізації цього виду служби як значимого чинника територіального розвитку.

Аналіз теоретичних основ професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування як чинника підвищення ефективності їх діяльності в умовах об'єднаних територіальних громад дозволив сформулювати наступні положення.

Професійно-орієнтований підхід в управлінні розвитком об'єднаних територіальних громад має бути цілісним, стійким образом для органів місцевого самоврядування, який відображається як в масовій, так і в індивідуальній свідомості громадян, зміст якого визначається ступенем задоволеності діяльністю органів місцевого самоврядування та їх посадових особами, результативністю професійного вирішення ними питань місцевого значення та реалізацією очікувань з приводу створення необхідних умов життєзабезпечення. Соціальна сутність професійно-орієнтованого підходу в функціонуванні органів місцевого самоврядування виражається в тому, що він стає ресурсом, який забезпечує довіру й підтримку органів місцевого самоврядування з боку населення.

Професійно-орієнтований підхід формується під впливом множини різнопланових чинників, серед яких доцільно виділити внутрішні (ендогенні), зовнішні (екзогенні), об'єктивні і суб'єктивні. Істотним внутрішнім чинником цього процесу є професіоналізація служби в органах місцевого самоврядування. Вона являє собою соціальний процес, складовими елементами якого є

конституювання професії посадової особи місцевого самоврядування, якісні та кількісні зміни змісту й характеру її праці, формування та розвиток специфічної професійної культури, підвищення компетентності працівників щодо використання спеціальних технологій у професійній діяльності.

Функціональна системоутворююча роль професіоналізації в тому, що вона детермінує якість службової діяльності кадрів, виступаючи, поряд з іншими, одним із найважливіших елементів дієвого конструкту органів місцевого самоврядування, оскільки, по-перше, від рівня професійної компетентності посадових осіб залежить результативність управління і, отже , задоволеність громадян ступенем вирішення їхніх проблем; по-друге, професіоналізм значною мірою визначає характер зв'язку місцевої влади з різними соціальними групами, які є головними суб'єктами оцінки її діяльності.

Важливим напрямом дослідження можна вважати проведений аналіз результатів соціологічної діагностики впливу професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування на формування іміджу органів місцевого самоврядування у населення.

При цьому доцільно використовувати комплекс показників, до яких відносяться: задоволеність населення діяльністю органів місцевого самоврядування, задоволеність населення інформаційною відкритістю органів місцевого самоврядування; оцінка населенням впливу органів місцевого самоврядування на бізнес-середовище та їх роботи по створенню інвестиційної привабливості об'єднаної територіальної громади; сприйняття населенням діяльності посадових осіб місцевого самоврядування; ставлення населення до діяльності головної посадової особи органу місцевого самоврядування. Можна виділити 4 групи (кластери) розвитку об'єднаних територіальних громад, що мають різні пріоритети діяльності органів місцевого самоврядування у населення: 1) з чітко вираженим позитивним пріоритетом; 2) з позитивним пріоритетом; 3) з пріоритетом, близьким до негативного; 4) з негативним пріоритетом.

Для кожної з цих груп характерні свої особливості оцінювання. Об'єднані територіальні громади з вираженим позитивним пріоритетом у населення характеризуються високим рівнем соціально-економічного розвитку, високими значеннями задоволеності населення діяльністю органів місцевої влади та їх інформаційною відкритістю. Вплив органів місцевої влади на бізнес-середовище тут оцінюється позитивно і експертами, і місцевими підприємцями. Наступна група - це об'єднані територіальні громади з позитивним пріоритетом у населення, «середні» за рівнем соціально-економічного розвитку, з задоволеністю жителів діяльністю місцевих органів та їх інформаційною відкритістю нижче середнього значення по регіону. Керівники в них оцінені як такі, що підтримують досить успішний розвиток території, але відзначається їх незначний вплив на бізнес-середовище.

У групі об'єднаних територіальних громад з пріоритетами, близькими до негативних, простежується тенденція до зниження результативності змін в селі, селищі чи місті, спостерігається зниження кількості жителів, задоволених інформаційною відкритістю місцевої влади і оцінюють місцеву владу позитивно, а ступінь впливу місцевої влади на бізнес-середовище оцінюється як нульовий. Об'єднані територіальні громади з негативними пріоритетами демонструють невисокі результати в економічному і соціальному розвитку своєї території, характеризуються зниженням задоволеності населення діяльністю місцевих органів. Значна кількість жителів недостатньо поінформована про напрями діяльності органів місцевого самоврядування. Ступінь впливу органів місцевої влади на бізнес-середовище визначена як негативна.

У процесі дослідження проводилось зіставлення динаміки зведеного показника професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування за виявленими та оціненими пріоритетами в діяльності органів місцевого самоврядування, яке показало, що позитивна спрямованість пріоритетів діяльності органів місцевого самоврядування у населення знаходиться в прямій залежності від рівня професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування. При цьому найбільш значущий позитивний вплив на результативність територіального розвитку надають професійна компетентність кадрів, системність й плановість в кадровій роботі щодо формування у посадової особи навичок володіння способами ефективної діяльності та комунікації з населенням, бажання допомогти людині у вирішенні виниклої проблеми.

Водночас, найбільш негативний вплив на результативність органів місцевого самоврядування надають такі особливості процесу професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування: неадекватність рівня підготовки посадових осіб місцевого самоврядування потребам об'єднаної територіальної громади, що виражається в невідповідності показників освітнього рівня посадових осіб нормативним вимогам правового характеру (відсутність у частини службовців вищої освіти , профільної вищої освіти, недостатня інтенсивність додаткової освіти та ін.); неузгодженість між нормативними уявленнями громадян і реальними якостями працівників органів місцевого самоврядування; недотримання законодавчих та правових основ в управлінській діяльності; відчуженість від громадян; низька відповідальність посадових осіб за результати своєї праці; «відсутність» необхідних моральних якостей.

Література:

1. Кадрове забезпечення органів місцевої влади у сфері надання публічних послуг: навч. посіб. / О.І.Васильєва, Н.В. Васильєва, Г.А.Борщ та ін. К.: НАДУ, 2018. 284 с.

2. Місцеве самоврядування: підручник. / В.М.Вакуленко, Н.В.Васильєва, Ю.Ф. Дехтяренко та ін. К. : НАДУ, 2019. 523 с.
3. Ресурсне забезпечення об'єднаної територіальної громади та її маркетинг: навч. посібн. / Г.А.Борщ, В.М.Вакуленко, Н.М. Гринчук та ін. К. : НАДУ, 2017. 107 с.

Солових Віталій Павлович,

професор кафедри політології та філософії
Харківського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
доктор наук з державного управління, професор

Древаль Віталій Юрійович,

аспірант кафедри політології та філософії
Харківського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

ЕЛЕКТРОННІ ПЕТИЦІЇ ЯК ІНСТРУМЕНТ ВЗАЄМОДІЇ СУСПІЛЬСТВА ТА ВЛАДИ (ДОСВІД РЕСПУБЛІКИ ПОЛЬЩА)

Вже минуло понад п’ять років з того часу, як було ухвалено Закон «Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції» № 577-VIII від 2 липня 2015 року, яким і створювалося правове підґрунтя для впровадження інституту Е-петицій як важливого каналу взаємодії громадськості з органами публічної влади та управління [1]. Утім, п’ятирічний досвід подання таких петицій свідчить скоріше про проблеми та невикористані можливості, аніж про ефективну реалізацію даного механізму.

Відтак набуває додаткової актуальності питання щодо використання зарубіжного досвіду подання електронних петицій та процедури проходження таких звернень в органах державної влади. Природно, що у цьому відношенні нас першочергово має зацікавити досвід тих країн, які були об’єднані колишнім соціалістичним минулим та мали схожі з Україною таке звані «стартові умови» перехідного періоду. Серед них – і Республіка Польща.

Приклад Польщі у даному відношенні є вдалим з огляду якраз на ту обставину, що в цій країні здавна значна увага відводиться громадським рухам та так званій «шляхетській демократії» (що, до речі, дослідниками відноситься до одного з найбільш важливих чинників формування «модерного» громадянського суспільства у цій країні, яке окрім іншого базувалося на усвідомленні громадянами Польщі соціально-економічних ідеалів соціалізму

як штучних та нав'язаних ззовні Радянським Союзом). Як підкреслюється в окремих дослідженнях, в деякі історичні часи у цій країні «це був іноді єдиний шанс того, щоб народ міг мати засоби впливу на представників влади» [2, s. 26].

Відповідно до приписів Основного Закону Республіки Польща, кожен має право подавати клопотання та скарги в інтересах суспільства для себе чи іншої особи, за їх згодою, до органів державної влади, соціальних організацій та установ у зв'язку з завданнями, покладеними на них у сфері державного управління (стаття 63 Конституції Польщі) [3]. Як вважає О. Кукуруз, при цьому варто зазначити, «що такі права містяться у підрозділі «Політичні свободи і права» Основного закону. Отже, за своєю спрямованістю звернення громадян – це можливість громадян брати участь в управлінні державою, впливати на її політику» [4, с. 446].

Процедурні аспекти подання петицій та реагування на них з боку органів публічної влади регулюються окремим Законом «Про петиції» від 11 липня 2014 р. Відповідно до приписів даного нормативно-правового акта, предметом петиції може бути вимога, зокрема, зміни правових положень, прийняття рішення чи іншої дії в справі, яка стосується суб'єкта, що вніс петицію, колективного життя або цінностей, які потребують особливого захисту заради загального блага, що знаходяться в межах завдань і компетенції адресата петиції. Петиція може бути подана фізичною, юридичною особою або організаційним підрозділом, крім юридичної особи, до державного органу, а також до організації чи соціальної установи у зв'язку з виконанням їхніх повноважень [5].

Процедура подання та розгляду петицій у Сеймі цієї країни чітко виписана у внутрішньому нормативному акті. Вона складається з декількох етапів, а саме: (1) внесення петиції до Сейму; (2) внесення Маршалком Сейму петиції на розгляді Сейму; (3) встановлення Маршалком Сейму дати розгляду петиції окремим комітетом; (4) розгляд петиції комітетом; (5) рішення комітету щодо подальшого проходження петиції; (6) інформування комітету Маршалка Сейму про спосіб врегулювання клопотання, викладеного в петиції; (7) включає: подання петиції членом, призначеним Президією Комісії; обговорення петиції; прийняття рішення про задоволення петиції; (8) повідомлення Маршалком Сейму прохача про спосіб задоволення його клопотання.

Окремо слід зазначити, що за результатами розгляду комітетом може бути прийнято одне з таких рішень:

1) подання комітетом законопроекту або постанови до Сейму;

2) внесення комітетом поправки чи пропозиції до законопроекту;

3) подання комітетом думки іншого комітету Сейму щодо законопроекту

4) не прийняття комітетом запиту, що є предметом петиції, відхилення петиції [6].

Представники органів публічної влади цієї країни неодноразово відзначали той факт, що у зв'язку з прийняттям Закону «Про петиції» наведена форма звернень з часом набуває широкого розповсюдження. У рукопису М. Яворської відзначається той факт, що інститут петицій виконує декілька важливих функцій: 1) Петиція є засобом правого впливу, за допомогою якого активізується та конкретизується діяльність органів державної влади; 2) Зміст петицій може відіграти значну роль у законодавчому та судовому процесах; 3) Передбачена законом можливість подання таких звернень сприяє більш активній участі громадян у суспільному житті [7].

Отже, польський досвід запровадження інституту петицій свідчить як про безумовні досягнення, так і деякі проблеми в реалізації наведеної практики. До позитивних здобутків першочергово віднести те, що органи державної влади, окремі посадовці та науковці відзначають системну якість запровадження інституту петицій. Дійсно, їхнє значення виходить далеко за межі суто формального права громадян на звернення. Петиції по суті стають додатковим і важливими каналом зв'язків громадськості, інститутів громадянського суспільства та органів публічної влади.

Література:

1. Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції: Закон України від 02.07.2015 р. № 577-VIII. *Відомості Верховної Ради України.* 2015. № 35. С. 341.
2. Balicki R. Geneza prawa petycji. *Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji / pod redakcją R. Balickiego i M. Jabłońskiego*. Wrocław. 2015. S. 19-26. URL: http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/65399/PDF/Teoretyczne_i_praktyczne_aspekty_realizacji_prawa_petycji.pdf
3. Конституція Польської Республіки. Київ: Москаленко О.М., 2018. 82 с.
4. Кукуруз О.В. Інститут звернень громадян в Республіці Польща: політико-правові аспекти. *Правова держава*. 2017. Вип. 28. С. 445-453.
5. Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach: Dz.U. 2014 poz. 1195. URL: https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20140001195/T/D20141195L.pdf
6. Schemat rozpatrywania petycji w Sejmie. URL: https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/page.xsp/schemat
7. Jaworska M. Petycje a skargi i wnioski. *Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji / pod redakcją R. Balickiego i M. Jabłońskiego*. Wrocław. 2015. S. 59-81. URL : http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/66901

Спіркіна Оксана Олексіївна,

доцент кафедри іноземних мов факультету цивільного захисту Черкаського інституту пожежної безпеки імені Героїв Чорнобиля Національного університету цивільного захисту України, кандидат історичних наук, доцент

ФОРМУВАННЯ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ (НА ПРИКЛАДІ ЧЕРВОНОСЛОБІДСЬКОЇ ОТГ ЧЕРКАСЬКОЇ ОБЛАСТІ)

Концептуальні засади реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади на засадах децентралізації були схвалені у 2014 р. Згідно Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в України [1], було закладено конституційні засади місцевого самоврядування, ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування [2] та прийнято ряд базових нормативно-правових актів, які створюють правові та фінансові основи діяльності органів місцевого самоврядування.

Проте від часу прийняття Конституції України та базових нормативно-правових актів з питань місцевого самоврядування розвиток місцевого самоврядування фактично здійснювався лише на рівні територіальних громад міст обласного значення, оскільки переважна більшість територіальних громад через їх надмірну подрібненість та надзвичайно слабку матеріально-фінансову базу виявилися неспроможними виконувати всі повноваження органів місцевого самоврядування.

На 2014 р. починаючи з 1991 р. чисельність сільського населення в Україні зменшилася на 2,5 млн. осіб, а кількість сільських населених пунктів – на 348 одиниць. Разом з тим кількість сільських рад збільшилася на 1 067 одиниць. В Україні утворено близько 12 тис. територіальних громад, у більш як 6 тис. громад чисельність жителів становить менш як 3 тис. осіб, з них у 4 809 громадах – менш як 1 тис. осіб, а у 1 129 громадах – менш як 500 осіб, у більшості з них не утворено виконавчі органи відповідних сільських рад, відсутні бюджетні установи, комунальні підприємства тощо. Органи місцевого самоврядування таких громад практично не можуть здійснювати надані їм законом повноваження. Дотаційність 5 419 бюджетів місцевого самоврядування становить понад 79%, 483 територіальні громади на 90% утримуються за рахунок коштів державного бюджету, що є обтяжливим для бюджету держави та стримує розвиток малих міст і великих селищ. [1]

Реформа децентралізації практично розпочалася у 2015 р. і спрямована на створення сучасної системи місцевого самоврядування в Україні на основі

європейських цінностей розвитку місцевої демократії, наділення територіальних громад повноваженнями та ресурсами, що забезпечать місцевий економічний розвиток, надання населенню високоякісних та доступних публічних послуг. Роль об'єднаних територіальних громад у забезпеченні інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території має бути ключовою.

На 2019 р. У Черкаській області було утворено 56 ОТГ, якими охоплено 216 територіальних громад – майже 40% усіх громад області. 26 ОТГ було передано землі сільськогосподарського призначення державної власності, загальною площею 40 тис. га. Крім того, 26 ОТГ отримали 96,4 млн. грн., за рахунок яких реалізовано 172 проєкти. Зокрема, здійснено реконструкцію і капітальний ремонт приміщень у закладах освіти, охорони здоров'я, культури та спорту, оновлено вуличне освітлення у селах, відремонтовано дорожнє покриття, придбано шкільні автобуси. [3]

Згідно з рішенням Червонослобідської сільської ради від 12 червня 2018 р. №47-1/VII в рамках децентралізації влади була створена Червонослобідська сільська об'єднана територіальна громада Черкаської області, до складу якої увійшли:

– Червонослобідська сільська рада;
– Вергунівська сільська рада;
– Нечаївка;
– Хутірська сільська рада.

Таким чином, до складу Червонослобідської сільської ОТГ добровільно увійшло чотири села: Вергуни, Нечаївка, Хутори та Червона Слобода Черкаського району Черкаської області.

23 грудня 2018 р. відбулися перші вибори голови та депутатів до новосформованої Червонослобідської сільської ОТГ.

Площа територіальної громади становить 173,87 км^2. Чисельність населення – 14 473 особи (станом на 1 січня 2020 р.). Адміністративний центр – село Червона Слобода. На 2019 р. обсяг субвенції складав 4 547,6 тис. грн. [4]

На території ОТГ функціонують:

– заклад загальної середньої освіти I–III ступенів – 4;
– заклад загальної середньої освіти I–II ступенів – 1;
– заклад дошкільної освіти (ясла-садок) – 5;
– амбулаторії – 2;
– ФАП – 1;
– пожежна частина – 1;
– Центр культури, дозвілля, спорту та туризму Червонослобідської сільської ради – 1;
– Центр надання адміністративних послуг – 1;
– Центр надання соціальних послуг –1;

– комунальний заклад «Червонослобідська дитяча музична школа» Червонослобідської сільської ради – 1;

– комунальне підприємство «Світоч»;

– комунальне підприємство «Виробниче підприємство Агроекологія». [5]

Крім того, на 2021 р. в ОТГ вже рік як працює сектор «Поліцейський офіцер громади». Завдяки створенню поліцейської станції вдалося пришвидшити реагування на виклики. На оснащенні у поліцейських знаходиться сучасна техніка і новий транспорт.

У зв'язку із розформуванням районних служб, що надавали соціальні послуги, кожна ОТГ в Україні повинна створити свій власний центр соціальних послуг. На території Червонослобідської сільської ОТГ такий центр діє вже рік. Більше того, Червонослобідська ОТГ стала першою громадою, із якою Черкаський обласний центр соціальних служб підписав угоду про співробітництво. Наразі громада має усі можливості для вдосконалення якості соціальних послуг, а соціальні працівники громади зможуть ставати тренерами для соціальних працівників інших громад. [6]

Загалом, Червонослобідська сільська ОТГ має як сильні, так і слабкі сторони. Було обрано чотири головні сфери розвитку ОТГ:

1. Економічне зростання громади та свобода підприємництва, оскільки трансформаційні процеси в економіці держави, наявний у громади потенціал та зовнішні фактори надають широкі можливості для становлення та диверсифікації бізнесових передумов розвитку Червонослобідської ОТГ.

2. Запровадження розумних (smart) рішень в інфраструктуру та послуги завдяки поєднанню зусиль влади, громади й місцевого бізнесу можливо подолати негативні соціально-демографічні наслідки, поліпшити якість інфраструктурного, соціального забезпечення населених пунктів громади і, відповідно, досягнути більш високих стандартів як проживання так і безпеки мешканців громади.

3. Розвиток людського потенціалу, оскільки завдяки вмілому поєднанню зусиль громади, бізнесу й влади задля формування цілісного та спроможного соціуму в громаді через посилення людського потенціалу.

4. Згуртованість громади через спільні проєкти та співпрацю з іншими громадами також завдяки вмілому поєднанню зусиль громади, бізнесу й влади задля формування згуртованого середовища в громаді та посилення соціального капіталу. [7]

Отже, Червонослобідська сільська ОТГ – це потужний центр різноманітних бізнес-проєктів на межі з м. Черкаси, який є привабливим як для інвестування, так і для комфортного проживання, розвитку, дозвілля. Це громада підприємливих людей та досвідчених менеджерів, розумних рішень в інфраструктурі та чистого довкілля.

Література:

1. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. №333-р // Офіційний портал Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text.
2. Європейська хартія місцевого самоврядування: м. Страсбург, 15 жовтня 1985 р. // Офіційний портал Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text.
3. План перспективного розвитку Черкаської області на 2019–2021 роки. URL: https://ck-oda.gov.ua/docs/2019/20022019_3.pdf.
4. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 квітня 2019 року №280-р «Про затвердження розподілу обсягу субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад у 2019 році». URL: https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-rozpodilu-obsyagu-subvenciyi-z-derzhavnogo-byudzhetu-miscevim-byudzhetam-na-formuvannya-infrastrukturi-obyednanih-teritorialnih-gromad-u-2019-roci.
5. Червонослобідська об'єднана територіальна громада Черкаського району Черкаської області // Офіційний сайт. URL: http://chervonoslobidskaotg.org.ua/category/strategiya-rozvitku/.
6. Червонослобідська громада розпочала формування професійної соціальної служби // Прочерк: Про це говорять Черкаси. URL: https://procherk.info/news/7-cherkassy/89696-chervonoslobidska-gromada-rozpochala-formuvannja-profesijnoyi-sotsialnoyi-sluzhbi.
7. Стратегія розвитку Червонослобідської сільської об'єднаної територіальної громади на період до 2027 року.

Сподарик Софія Іванівна,

студентка 2 курсу
Львівського державного університету внутрішніх справ

ДЕРЖАВНІ НАГОРОДИ СЕРЕД ПУБЛІЧНО–ПРАВОВИХ СТИМУЛІВ

Терміни «мотивація» і «мотивування» у багатьох літературних джерелах розглядають як синоніми. Однак, на відміну від мотивації, мотивування – це процес спонукання себе та інших до певних дій для досягнення певних цілей [3, с. 10].

Слід також зазначити, що термін «мотивація» є більш широким поняттям, ніж термін «мотив», які іноді сприймають як синоніми [3, с. 10]. Тобто до поняття мотиву належать не всі класи еквівалентності поведінки. До мотиву не належать ті з них, які, як фізіологічно обумовлені потреби в угамуванні голоду, спраги, потреби в сні, виділенні тощо, хоча і дещо видозмінюються під впливом соціалізації, однак є вродженими і необхідними для підтримання оптимального функціонування організму [2, с. 54].

Поняття «мотив» походить від лат. movere чи motus – приводити у рух, штовхати [5, с. 16]. Мотив визначають як: спонукання до діяльності, пов'язаної із задоволенням потреб суб'єкта; предметно-спрямована активність певної сили; усвідомлена причина, яка лежить в основі вибору дій та вчинків особистості. Мотиви є найбільш стійкими складовими мотивації особистості, що значною мірою визначають спрямованість її дій.

Окрім мотивів і потреб вагомою складовою мотивації є стимули, зміст яких можна пояснити як спонукання до дії в певному напрямку. *Стимул* – це спонукання до дії, ефект якого залежить від психіки людини, її поглядів, почуттів, настрою, інтересів [4]. Стимул виступає причиною, що зацікавлює людину у здійснені певної діяльності.

Дослідники Ручка А.О. і Сакада М.А. під стимулом розуміють будь-який фактор, який в тій чи іншій мірі детермінує поведінку особи. В той же час, автори вказують, що в ролі стимулів може виступати внутрішнє спонукання, яке обумовлене перш за все їх потребами та інтересами. Поряд з тим, у формуванні внутрішнього спонукання особи суттєву роль відіграють зовнішні обставини [7].

Різновидами правових стимулів є *пільги та заохочення*.

Під *правовою пільгою розуміється правомірне полегшення становища суб'єкта, яке дозволяє йому задовольнити свої інтереси і виражається як в наданні додаткових особливих прав (переваг) так і звільнення від обов'язків*. Пільга – це елемент перш за все спеціального статусу особи, механізм доповнення основних прав та свобод суб'єкта специфічними можливостями юридичного характеру.

Правові пільги характеризуються наступними ознаками: а) вони супроводжується більш повним задоволенням інтересів суб'єктів, полегшенням умов їх життєдіяльності, що обов'язково повинно здійснюватися в межах суспільних інтересів, а за умови їх встановлення законодавець ставить мету – соціально захистити, покращити становище окремих осіб, перевести процес задоволення їх інтересів до більш сприятливого режиму; б) вони являють собою виняток із загальних правил, відхилення від єдиних вимог нормативного характеру, виступають способом юридичної диференціації статусу особи, залежно від її поведінки; в) вони виступають правомірними винятками, законними вилученнями, які встановлюються компетентними

органами в нормативних актах у відповідності з демократичними процедурами правотворчості; г) якщо пільга є правомірне полегшення, то привілей – негативне відхилення, яке не встановлене законодавством, часто неправомірне та покликане поліпшувати становище одних осіб за рахунок інших [8].

Основна мета правових пільг полягає в узгодженні інтересів особи, соціальних груп, держави. Пільги пов'язують і гармонізують різні інтереси, даючи можливість їх задовольнити, розподіляючи соціальні блага і сприяючи тим самим нормальному розвитку як окремого громадянина, так і суспільства в цілому [8].

Правове заохочення – це юридично обґрунтоване, нормативно регламентоване схвалення праці та поведінки суб'єкта, в результаті чого для нього наступають сприятливі наслідки.

Ознаки правового заохочення: а) Воно пов'язане з заслуженою поведінкою. Заслуга – це сумлінний правомірний вчинок, пов'язаний із «зверх виконанням» суб'єктом своїх обов'язків або з досягненням їм загальновизнаного корисного результату, що є підставою для застосування заохочення; б) Заохочення пов'язане з добровільним вчинком. В заохочувальної нормі міститься заклик зробити бажане для суспільства і держави дія, але не обов'язкове для кожного окремого суб'єкта; в) Заходи заохочення юридично схвалюють позитивні дії, виступаючи формою винагороди з боку суспільства і держави; г) заохочення є взаємовигідним як для суспільства, так і для особи, яка заохочується; ґ) Заохочення – юридичний стимул, як правило, дуже дієвий.

Особа, що вчиняє діяння у важких та небезпечних умовах або сповнена глибокими почуттями та здійснює самовіддану діяльність не може мотивуватися публічним визнанням або отриманням заохочення. Її спонукають до діяльності інші мотиви, наприклад, любов до Батьківщини, почуття обов'язку. Тобто суб'єкт вчиняючи корисну дію передбачає можливість настання сприятливих наслідків у вигляді загальновизнаного корисного результату, і бажає їх настання для загального блага.

Отже, можна дійти висновку, що державна нагорода не є видом заохочення, це відзначення державою громадян за видатної заслуги людини, що є звершенням для України, прикладом для суспільства, а також спонуканням до взірцевої діяльності інших осіб.

Література:

1. Кирхлер Э., Родлер К. Мотивация в организациях. Харьков: Издательство «Гуманитарный центр», 2003. 144 с.
2. Прокопенко О.В. Конспект лекцій з курсу «Теорія мотивації». Суми: Вид-во СумДУ, 2006. 16 с.
3. Кислюк О. Співвідношення понять «мотив», «стимул», «потреба» та

інтерес до навчання. *Соціальна психологія*. 2004. № 5.
4. Адміністративне право України: Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін.; за ред. Ю. П. Битяка. К.: Юрінком Інтер, 2005. 544 с.
5. Зміни в системі державних нагород. URL. http://uht.org.ua/forum/viewtopic.php?f=34&t=3947
6. Адміністративне право України: підручник. Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дьяченко та ін.; за ред. Ю.П. Битяка. К.: Юрінком Інтер, 2005. 544 с.
7. Деревінський М.П. Загальна характеристика окремих видів державних винагород. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. Випуск 5. Т.2. С. 56-61.

Станік Сергій Романович,

аспірант кафедри конституційного права
Національного університету «Одеська юридична академія»

НЕВИКОНАННЯ ПОЛОЖЕНЬ ПЕРЕДВИБОРНОЇ ПРОГРАМИ ЯК ПІДСТАВА ДЛЯ ВІДКЛИКАННЯ КАНДИДАТІВ У НАРОДНІ ДЕПУТАТИ УКРАЇНИ ВИБОРЦЯМИ

Слід зауважити, що на сучасному етапі розвитку парламентаризму в Україні доцільним було б в якості підстави для відкликання виборцями народного депутата України рекомендувати закріпити невиконання або неналежне виконання положень передвиборної програми. Це цілком відповідає думці, яка склалась в українській юридичній літературі – як справедливо зауважив Ю.Г. Барабаш, «парламентарії обираються на посаду як носії певних державотворчих ідей, що концентровано втілюються в їхніх передвиборних програмах» [1, с. 19].

На сучасному етапі розвитку парламентаризму та виборчого законодавства в Україні передвиборна програма розглядається дослідниками під різними кутами зору.

Інколи дослідники констатують та узагальнюють сучасні реалії та стверджують, що передвиборні програми - це «програмні декларації, сутність яких полягає у повідомленні виборцям загальної спрямованості та плану дій представників відповідної партії (блоку) за умови їх входження до складу обраної ради. Невиконання передвиборної програми в сучасних умовах … спричиняє виключно політичну відповідальність відповідної партії (блоку) перед виборцями на наступних виборах» [2, с. 13] (С.С. Сон). Тобто, передвиборні програми розглядаються виключно як засіб передвиборної агітації.

Інколи дослідники розглядають сучасні передвиборні програми українських кандидатів як документи, що мають подвійну природу. Б.В. Бабін уважає, що передвиборна програма може розглядатися як «засіб політичного розмежування та контролю за намірами кандидатів (і для цього така програма підлягає реєстрації у виборчих органах) та як засіб передвиборчої агітації (саме тому законодавство містить гарантії щодо оприлюднення програми та її використання під час передвиборної агітації)» [3, с. 35]. Ця думка є більш близькою до характеристики передвиборних програм кандидатів у народні депутати України, ніж позиція С.С. Сон.

Б.В. Бабін звертає увагу і на те, що «чинне законодавство України не встановлює правової відповідальності обраної особи чи органу за невиконання передвиборних програм» [3, с. 35]. Аналогічної думки дотримується І. Берназюк, яка виокремила три основні причини виникнення проблемних питання, пов'язаних з передвиборними програмами кандидатів в Україні.

На її думку, по-перше, це «відсутність чітких законодавчих вимог до передвиборчої програми, її змісту і структури, що на практиці призводить до відсутності чіткої ідейно-інформаційної основи програми або реальної стратегії реалізації проголошених у ній завдань.

По-друге, невизначеність механізму реалізації відповідних програм, зокрема незакріпленість у законодавстві зобов'язання обраного кандидата звітувати перед виборцями про хід реалізації програми, відсутність конституційно-правової відповідальності депутата за невиконання взятих на себе зобов'язань тощо.

По-третє, причини не правового, а ідеологічного та психологічного характеру (правовий нігілізм, відсутність довіри до проголошених передвиборчих завдань, низький рівень правосвідомості громадян тощо)» [4, с. 23].

Варто підкреслити, що третя причина навряд чи є самостійною, а витікає з перших двох. Так, у засобах масової інформації вже доволі давно констатується той факт, що виборці не цікавляться передвиборними програмами кандидатів у цілому та кандидатів у народні депутати зокрема.

Ю. Кочвенко пише: «те, що програми кандидатів ніхто не читає, – факт, який ніхто не заперечує. Але в чому справжня причина? Може, як заявляють деякі політики і експерти, українці просто дурні і безвідповідальні? Насправді причина в іншому. Та й спосіб привабити виборця прочитати програму існує.

Але що робити в такій ситуації політикам, які не мають великих медіаресурсів? І чи існує спосіб зробити так, щоб виборцю захотілося прочитати програму кандидата?» [5].

На думку Ю. Кочвенка, проблема полягає у тому, що передвиборні програми не є «привабливими» - і виборцям «не цікаво» знайомитись з їхнім змістом. Далі у статті, процитованій вище, наведено «кілька простих порад,

дотримання яких може значно підвищити шанс того, що виборець прочитає вашу програму:

1. Назва, що інтригує. <…>

2. Прев'ю. На самому початку обов'язково коротко опишіть суть вашої програми, виділивши проблему і ту конкретну користь, яку отримає виборець від вашого обрання. Текст повинен захопити читача і змусити його піти далі. Але навіть якщо він обмежиться лише прев'ю, це вже буде дещо, правда ж? Але пам'ятайте: коротко, не більше вісьмох рядків.

3. Ілюстрації. <…>

4. Дизайн. Зробіть це красиво. <…>

5. Спрощуйте, спрощуйте, спрощуйте. Бути простим непросто, особливо коли йдеться про складні речі. Але потрібно знайти спосіб пояснювати легко і доступно. Слова простіші, пропозиції коротші. Ідеальна фокус-група – третій клас звичайної середньої школи. Якщо вони вашу програму зрозуміли, всі інші теж зрозуміють. Якщо програма буде написана як захоплива історія, в якій кожен зможе побачити і себе, і майбутнє, в якому йому захочеться жити» [5].

Навряд чи можна погодитись з цими порадами. Жодна з них у разі практичної реалізації не сприятиме розвитку парламентаризму в країні у цілому та підвищенню відповідальності кандидатів у народні депутати України перед виборцями зокрема. Якщо кандидати будуть опікуватися тим, щоб «розважати» виборців ілюстраціями та красивим дизайном передвиборної програми, підбирати інтригуючу назву, яка б привабила третьокласника звичайної школи – це аж ніяк не сприятиме усвідомленню важливості врахування та захисту інтересів виборців. Більше того, подібні публікації слід визнати надзвичайно образливими, а автору зауважити про необхідність дотримуватися професійної етики.

У зв'язку з цим постає питання: передвиборна програма – це план дій чи ефемерні обіцянки? Перетворити передвиборну програму на план дій можна, у тому числі, закріпивши у законодавстві положення щодо того, що її повне та / або часткове невиконання є підставою для відкликання народного депутата України виборцями.

Література:

1. Барабаш Ю.Г. Конституційні засади правового статусу Президента України. Нормотворча діяльність Президента України та її нормопроектне забезпечення: монографія. К.: НАДУ, 2011. 344 с.
2. Сон С. С. Правові засади участі політичних партій України в місцевих виборах. Південноукраїнський правничий часопис. 2008. № 2. С. 11–14.
3. Бабін Б.В. Передвиборні програми у правових механізмах програмного регулювання. Юридичний вісник. 2013. № 2. С. 30-36.
4. Берназюк І. Конституційно-правовий статус передвиборчої програми

політичної партії й кандидата в народні депутати України. Jurnalul Juridic National: teorie si practica. 2017. № 2. С. 21-26.
5. Кочевенко Ю. Як зацікавити виборця прочитати передвиборчу програму. П'ять простих порад. URL: https://ua.112.ua/mnenie/yak-zatsikavyty-vybortsia-prochytaty-peredvyborchu-prohramu-piat-prostykh-porad-493628.html

Стеньгач Надія Олександрівна,

професор кафедри теорії держави і права
Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова,
кандидат історичних наук, доцент

ВИМОГИ ДО УРЯДОВЦІВ ОРГАНІВ МІСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ В XVII-XVIII СТ.СТ.

Місцеве самоврядування має в Україні свою історію й досягнення, тому муніципальна реформа на сучасному етапі повинна стати продовженням розвитку кращих національно-історичних досягнень самоврядування. Актуальною сьогодні залишається проблема культури чиновників органів міського самоврядування, і це питання потребує звернення до історичного досвіду і практики Магдебурзького права в Україні.

Згідно суспільної свідомості міщан XVII-XVIII ст. легітимними вважалися лише демократично обрані міською громадою урядовці: «войти, бурмистри, райци й лавники й оние члени избиратись должни». Виборними також були писарі, межовщики, городничі та возні. Самі ж вибори вважалися дійсними за таких умов: «избрание же то должно быти в обыкновенное время при собрании всех мещан, також цехових людей й всего посполства вольними их голосами» [1, с.82].

Важливими в зазначеному універсалі є вимоги до моральних та ділових якостей претендентів на уряди в міському самоврядуванні. Більш повно останні були сформовані в «Правах, за якимим судився малоросійський народ», які наказували вибирати в міські уряди людей «из мещан знатных, постояных, совестних, разсудних, добронравных й ще могут быть учених, законнорожденных, в правах искусних, не молодших от 25, а не старейших от 70 лет». Що стосується «знатности» урядників, то під останньою розумілося вибирати «не излишне богатых... й не весьма скудных... но средних й нелакомых», а також «не лихваров, не прелюбодеев, не иноверных, не иностранных, но тубильцов, со всем достойних й ни в чем не подозрительных» [2, с.15].

Важливою вимогою, як бачимо, було те, щоб претендент був «тубільцем» і «постійним» мешканцем міста. Для соціальної свідомості XVII-XVIII ст. це означало, щоб людина постійно мешкала в місті та мала в ньому свою нерухомість. Якщо ж особа прибувала з іншого міста, то обов'язковим був обряд вступу до міської громади, основним елементом якого була присяга. Прикладом останньої може слугувати «Присяга міщанина нового», затверджена магістратом м. Кам'янця-Подільського 23 травня 1714 р.: «Я... присягаю пану Богу всесильному, що хочу бути вірним і послушним раді цього міста, нині майбутньому, вдень і вночі, таємниць суспільства, і найперше тих, які є для міста корисні, нікому не оповідати, а хто би чинив супротив панам райцям і суспільному добру і справедливості, такому не хотів допомагати, але його принизити; і того не втаїти, і те все чинити і виконувати для користі і примноженню міста; а якщо хтось щось несправедливе про раду мовить, тому згідно моєї можливості чинити опір; а де б не міг чинити опір і захищати, тоді, засвідчивши, обіцяю те їм повідати; так мені пане Боже допомагай». Слід відзначити, що обряд присяги в міському самоврядуванні України загалом відігравав досить важливе значення. Лише склавши присягу, представники магістратів та ратуш вважалися законними урядовцями міст: «по избранию же своем вишеозначение все члени рядники должны на верность в содержании своих чинов присягу чинить» [3, с.37].

За своїм змістом присяги урядовців та суддів, з одного боку, були з роду моральним кодексом, а з іншого, давали підстави притягти ставників магістратів і ратуш до відповідальності у випадку порушення певних норм даної ними присяги. Ось деякі з них: «Азь... обещаюся й клянусь всемогущим Богом, пред святым Его Евангалием..., судить безволокитно, протести, сознатья й записи принимать, не норовя высоким й низким чином, богатому й убогому, здешнему приезжому, ни по какой страсти, ни по дружбе, ни по ссоре, ни по злобе, ни по ненависти, ни за посули й дары... но на самого Бога взирая й на святую правду времени же судового никогда упущать не имею, кроме великой непритворной болезни» [4, с.254]. Крім присяги, як різновиду вступу на певну посаду міського самоврядування, існували ще й клятви-присяги міської громади щодо прийняття містом важливих рішень. Останні приймалися переважно всіма наявними в місті осередками самоврядування.

В культурі міського самоврядування чимала роль надавалася усталенню певних норм моралі і поведінки, характерних для діяльності урядників міста. Серед таких стереотипів особливо міським поспільством виділялися добропорядність та благочинність у діях урядовців, які повинні були «иметь же ко всякому доброслонность... а ведомтсва своего мещан, а найпаче вдов й сирот от обид й озлоблений охранять... как надлежит доброму... градоначальнику» [5, с.23].

Разом з тим передбачалося, що крім особистого прикладу урядники магістратів і ратуш зобов'язані й своїми заходами впливати на моральні установки та стереотипи поведінки міщан. Тому в «Правах» наголошувалося:

«Градским урядникам возбранять игре яко то релей, купалних огнев, костирства, пьянственных шумов, кулачных боев, вечерничных зборищ й тем подобных игрищ», та разом з цим «присматривать всяких бродяг й прошаков найпаче здоровых й, где такие являться, брать под караул». Те ж слід було робити і з «безчинствующими людми», «блудниками й блудницами», «бродягами» [4, с.285].

Окрім стереотипів поведінки, урядовці магістратів повинні були також дотримуватися і певних норм зовнішнього вигляду. Приміром, при вступі на уряд судді вірменського магістрату м. Кам'янця-Подільського у 1709 р., якийсь Томаш Богданович, даючи присягу, зобов'язався також «відростити вуса до року». Але оскільки він не виконав обіцянки, то рада 40 мужів у 1710 р. поставила питання, щоб суддя або сплатив штраф 100 гривен або склав повноваження судді, як він і обіцяв на присязі [6, с.78].

Для запобігання тяганини у вирішенні поточних міських справ членів магістратів застерігали, щоб вони, «разсматривая дела празнословием й другими непотребными разговорами не мешали б, но со страхом Божіим й всяким прилежанием по существу правосудию оние дела производили й вершили». Особливо засуджувалося в суспільній свідомості п'янство поміж міськими урядниками, від яких вимагали, щоб «всегда ж были бы трезви». Але про суворість мір, щодо тих урядовців, які з'являлися на засідання магістратів в нетверезому стані, говорити не доводиться, оскільки щодо таких нерадивих передбачалася ціла низка поетапних заходів громадського впливу. Термін «трезви» теж не був чітко окреслений, бо п'яним вважався лише той урядник, який «бил бы к разсуждению не действителен». У таких випадках належало «таковому тогда из ратуши за первым разом казать выйти, в другой раз... ратушними служителями выслать..., а по третьому разу наказать его арестом или штрафом денежным.,. й в четвертий раз... такового от чина его отрешить» [4, с.252].

Такі високі вимоги до чиновників ратуш та магістратів, безперечно, сприяли зростанню авторитету органів самоврядування в українських містах та забезпечили успішне функціонування Магдебурзького права протягом півтисячолітньої історії.

Література:

1. Марочкін В.П. Українське місто від XV до середини XVII ст.(Звичаєво-правові атрибути як історичне джерело). Історична монографія – Hypertext Plus. Toronto, 1999. 182 с.
2. Лісна І. С. Магдебурзьке право на українських землях. *Наук. Вісник Харківського ун-ту*. Вип.2. Том.1. 2016. С.15-18.

3. Самоврядування в Києві: історія та сучасність: Матеріали міжнародної конференції, присвяченої 500-річчя надання Києву Магдебурзького права, Київ, 26-27 листопада 1999р. / Київська міська рада. Фонд імені Фрідриха Еберта. К., 2000. С.37.
4. Українське суспільство на зламі Середньвіччя і і Нового часу: Нариси з історії ментальності та національної свідомості. К: Інститут Історії України НАН України, 2001. 312 с.
5. Савчук Н. Магдебурзьке право в Україні: історія та сучасність. *Вісник Хмельницького інституту управління та права*. Хмельницький, 2002. №1. С.21-26.
6. Кобилецький М. Магдебурзьке право в Україні. Історико-правове дослідження. Львів : ПАІС, 2008. 406 с.

Сторожилова Уляна Леонідівна,

доцент кафедри менеджмент і адміністрування Українського державного університету залізничного транспорту, кандидат економічних наук, доцент

Сторожилов Гліб Максимович,

студент у галузі архітектурного проектування та внутрішнього інтер'єру Київського коледжу будівництва, архітектури та дизайну

Сторожилов Пилип Максимович,

студент у галузі економіки та управління персоналом Київського коледжу комп'ютерних технологій та економіки НАУ

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ЗДІЙСНЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В ПЕРІОД ЦИФРОВОЇ ТРАНСФОРМАЦІЇ УКРАЇНИ

Цифровий перехід України конституційно-правових засад організації та здійснення публічної влади на шляху приєднання України до європейського простору є продовженням цифрової трансформації в усьому світі. Це змінює якість та швидкість майбутнього стану уряду, суспільства, партнерських відносин між Україною та країнами світу за новими правилами.

Інноваційні цифрові технології почали розвивати політичні мережі та стали наслідком зародження «єдиного on-line суспільства» та нової ролі конституційно-правової організації публічної влади в Україні.

Конституційно-правові засади організації та здійснення публічної влади в Україні на шляху приєднання України до європейського простору та в період цифрової трансформації світу це:

– розвиток особливої культури єдиної політичної on-line мережі;

– демократизація всього українського суспільства;

– інформатизація діяльності органів влади і управління;

– розбудова бездоганної сучасної системи державного управління;

– забезпечення максимальної прозорості, пропорційної якості адміністративних реформ;

– впровадження та дотримання нових принципів публічного управління в діяльність владних інститутів та органів публічної влади, яких повинна дотримуватись країна.

Вітчизняний та зарубіжний досвід конституційно-правових засад організації та здійснення публічної влади та цифрова трансформація суспільства всього світу стає інноватором та потужним імпульсом для впровадження сучасної моделі державного управління – державного управління за результатами, за швидкими змінами та інноваціями.

Історичний досвід адміністративних реформ в суспільному управлінні країн заходу та світу, в питанні щодо оцінки якості управління з точки зору досягнення кінцевого результату та конституційно-правових засад організації та здійснення публічної влади, свідчить про необхідність впровадження:

– інноваційних підходів цифрової трансформації нового покоління;

– використання узагальненого підходу оцінки успішності публічного управління;

– бездоганної економічності;

– максимальної результативності.

В період цифрової трансформації суспільства конституційно-правових засад організації та здійснення публічної влади, США і Європа продовжує:

– процеси модернізації політичної влади та її інституційного апарату;

– взаємодії методик і моделей концептуального проектування IDEF (Integrated DEFinition).

Конституційно-правові засади організації та здійснення публічної влади, формування особливої культури єдиної політичної on-line мережі та функціонування ефективної цифрової трансформації органів публічної влади – стає все більш актуальною і нагальною потребою для суспільства світу.

До глобальних зміни як в суспільстві світу так і в середині суспільства веде:

– провадження бездоганних відносин нового типу між країнами світу;

– формування особливої культури єдиної політичної on-line мережі та функціонування ефективної цифрової трансформації органів публічної влади

Поняття «єдине глобальне on-line суспільство», в контексті конституційно-правових засад організації та здійснення публічної влади – це особлива форма соціальної досконалої структури з гіперінформаційним простором, що встановлюється емпіричними дослідженнями як наслідок «інформаційної on-line епохи».

Культура єдиної політичної мережі та інформаційного on-line суспільства конституційно-правових засад організації та здійснення публічної влади в період цифрової трансформації країн світу, дає можливість запроваджувати нові організаційні форми органів публічної влади, що будуються не на ієрархічних, а на мережевих on-line відносинах.

Досвід конституційно-правових засад організації та здійснення публічної влади в країнах світу свідчить про те, що мережеві on-line організації більш мобільніші, ніж ієрархічні. Мережеві on-line вимоги ставляться на перший план.

Об'єм інформації в мережевої on-line організації більш ніж об'єм інформації в традиційної влади управління.

Раніше мережева організація була відображенням лише внутрішньої структури управління. Сьогодні - вона стає максимально досконалою, прозорою і гіперінформаційнной формою організації on-line управління.

Саме поняття «добре глобальне on-line управління» (Good Global on-line Governance) в провідних країнах світу задіє демократичну і ефективну систему керування країною та підвищує критерії довіри суспільства до уряду.

«Добре глобальне on-line управління» забезпечує успішно діючі громадські інституції, підтримує відповідну якість громадських послуг, покращує рівень виконання нових суспільних потреб при формуванні культури єдиної on-line політичної мережі, функціонування ефективної цифрової трансформації органів публічної влади та передбачає:

– дотримання закону;
– високи етичні стандарти;
– прозорість;
– порядність;
– пропорційність;
– відповідальності;
– доступ і солідарність з громадянами.

Сьогодні ступень якості діяльності цифрової трансформації органів публічної влади мають відмінності в різних країнах світу.

Спільними для них є універсальні принципи побудови відносин між державою та громадянами, які визначені як пріоритетні для країн-членів Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР).

Цими спільними базовими принципами є:

– верховенство права як основа прав суспільства і громадянина;
– справедливість та гуманізм в публічній діяльності;
– законність, прозорість, доступність інформації про діяльність та рішення публічної влади;
– процедурна справедливість;
– захист честі та гідності кожної людини;

– обов'язок публічної влади, щодо прийнятих рішень, дій та бездіяльності;

– підконтрольність як обов'язковий внутрішній, зовнішній та судовий контроль за діяльністю публічної влади;

– відповідальність кожного адміністративного органу публічно відповідати за свої дії та прийняті рішення;

– високі етичні стандарти надання послуг та забезпечення якості самих послуг.

Таким чином, формування культури єдиної політичної on-line мережі, функціонування ефективної цифрової трансформації органів публічної влади, розвиток конституційно-правових засад організації та здійснення публічної влади в період глобальної цифрової трансформації є системою державних та недержавних утворень у сфері політики всіх країн світу, що взаємодіють між собою з метою досягнення досконалої загальної згоди щодо політичного питання.

Література:

1. Бабич О. М. Вдосконалення законодавства щодо забезпечення децентралізації виконавчої влади в Україні. *Держава і право*. 2012. №56. С. 203.
2. Батанов О. В. Територіальна громада – первинний суб'єкт муніципальної влади в Україні: поняття та ознаки. *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2008. С. 52.
3. Бребан Г. Французское административное право. М. : [б. и.], 1988. С. 87.
4. Будник М. Децентралізація – як необхідна умова модернізаційних процесів у системі державного управління України. URL: http:// archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Apdu_o/2009_1/R_2/Budnik.pdf.
5. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [Бориславська О. М., Заверуха І. Б., Школик А. М. та ін.] ; Центр політико-правових реформ. К., 2012. 212 с.
6. Трофимова И. Н. Трансформация отношений центральной и местной власти в процессе децентрализации управления (опит европейских стран). URL: http://ars-administrandi.com/article/ Trofimova_2011_2.pdf.

Струк Наталія Петрівна,

доцент кафедри публічного управління та адміністрування Івано-Франківського національного технічного університету нафти і газу, кандидат економічних наук, доцент

ПРАВОВІ АСПЕКТИ ПРОЦЕСУ УПРАВЛІННЯ ПУБЛІЧНИМИ ФІНАНСАМИ

Діяльність будь-якої держави пов'язана з публічними фінансами. За своєю суттю публічні фінанси – це сформовані у результаті фінансових відносин грошові фонди, які необхідні для існування публічних органів влади і виконання ними покладених на них функцій.

С. Корецька зазначає, що публічні фінанси утворюють державні фінанси у сукупності з місцевими (муніципальними) та іншими публічними фондами. Незважаючи на відносну самостійність державних і місцевих фінансів у межах держави, публічні фінанси являють собою єдину категорію, що підтверджується унітарним устроєм держави; єдністю грошової системи, економічної, фінансової та митної політики; єдністю державної та місцевої систем управління та регулювання фінансово-кредитної системи [1, с.25]. На нашу думку, єдність категорії публічні фінанси підтверджується особливістю управління та правового регулювання цією сферою.

В науковій літературі немає єдиного підходу до визначення категорії управління публічними фінансами. Управління публічними фінансами – це діяльність суб'єктів публічної влади з метою організації ефективного й раціонального формування, розподілу та використання фінансових ресурсів держави та її територіальних утворень, напрями якої узгоджені з певними міжнародними інституціями. Управління публічними фінансами – це галузь управлінської діяльності, що здійснюється спеціальним апаратом за допомогою особливих засобів і методів через наявну систему правових відносин. Таке управління здійснюється на правових засадах – законодавчо встановлених правилах поведінки, які є регулятором суспільних відносин [2, с.86]. Особливістю цього управління є те, що воно є складовою частиною управління економіки. Саме тому, важливим і актуальним є досліджувати управління публічними фінансами як управлінські відносини в економічній сфері, аналізувати методи і способи впливу суб'єктів цих відносин на публічні фінанси, виявляти особливості правового регулювання у сфері управління публічними фінансами.

Питання покращення управління публічними фінансами є сьогодні актуальними в Україні, що спричинено дефіцитністю публічних фінансів. В цьому контексті правове регулювання є важливим напрямом підвищення ефективності управління публічними фінансами.

Світова практика ілюструє нам різні моделі управління і правового регулювання функціонуванням публічних фінансів. Конституційне регламентування сфери публічних фінансів є у Федеративній Республіці Німеччина – у Основному Законі держави є окремий розділ «Фінанси». Крім конституційного регулювання, деякі країни сферу функціонування публічних фінансів регулюють окремими законами та підзаконними актами (наприклад, Польський закон «Про публічні фінанси» від 8 грудня 2006 року) [2, с.87].

Правове регулювання публічних фінансів в нашій країні визначається такими нормативно-правовими актами: Бюджетний кодекс України; Податковий кодекс України; Законами України "Про відкритість використання публічних коштів", "Про публічні закупівлі", "Про Рахункову палату", «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування», «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування»; Стратегією реформування системи управління державними фінансами на 2017 – 2020 рр. та ін..

У Законі України "Про відкритість використання публічних коштів" визначено умови та порядок забезпечення доступу до інформації про використання публічних коштів розпорядниками та одержувачами коштів державного і місцевих бюджетів, суб'єктами господарювання державної і комунальної власності, фондами загальнообов'язкового державного соціального страхування. Згідно з цим Законом до публічних коштів належать: кошти державного бюджету (крім таємних видатків), бюджету Автономної Республіки Крим та місцевих бюджетів, кредитні ресурси, надані під державні та місцеві гарантії, кошти Національного банку України, державних банків, державних цільових фондів, Пенсійного фонду України, фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, а також кошти суб'єктів господарювання державної і комунальної власності, отримані ними від їхньої господарської діяльності [3].

Метою Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017 – 2020 рр. є побудова сучасної та ефективної системи управління державними фінансами, яка здатна надавати якісні державні послуги, ефективно акумулюючи ресурси та розподіляючи їх відповідно до пріоритетів розвитку держави у середньо- та довгостроковій перспективі. Для досягнення цієї мети було заплановано виконати завдання за такими пріоритетними напрямами: дотримання загальної бюджетно-податкової дисципліни у середньостроковій перспективі; підвищення ефективності розподілу ресурсів на рівні формування державної політики; забезпечення ефективного виконання державного бюджету; підвищення рівня прозорості та підзвітності в управлінні державними фінансами [4]. Мета Стратегії є

адекватною сучасним реаліям у сфері функціонування публічних фінансів, проте її норми охоплюють тільки державні фінанси, що є значно вужчим поняттям, порівняно з публічними фінансами. У зв'язку з цим, на нашу думку, назріла об'єктивна необхідність у прийнятті нормативно-правового документу, який би забезпечував комплексне реформування та регулювання всієї системи публічних фінансів. При цьому слід враховувати і залежність публічних фінансів від міжнародних інституцій, які кредитують державу.

Отже, в Україні назріла необхідність розробки дієвих організаційно-правових основ управління публічними фінансами, які будуть гарантувати фінансову автономію місцевим органам влади (місцеві фінанси), забезпечувати ефективність державних фінансів та управління публічними фінансами в цілому. Для цього, на нашу думку, потрібно забезпечити конституційне регламентування сфери публічних фінансів, прийняти Стратегію реформування системи управління публічними фінансами.

Література:

1. Корецька С.О. Аналіз категоріального апарату публічних фінансів. *Інвестиції, практика та досвід*. 2011. №19. С.25-27.
2. Клімова С.М. Управління публічними фінансами як складова реформи державного управління в Україні. *Держава та регіони. Серія: Право.* 2016. №3 (53). С.84-89.
3. Про відкритість використання публічних коштів: Закон України від 11.02. 2015 р. № 183-VIII. *Верховна Рада України. Законодавство України.* URL. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183-19#Text
4. Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки: Розпорядження КМУ від 8.02.2017 р. № 142-р. *Верховна Рада України. Законодавство України.* URL. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/142-2017-%D1%80/print

Терзі Андрій Ігорович,

здобувач 1 курсу магістратури судово-адміністративного факультету Національного університету «Одеська юридична академія»

ЩОДО ПОНЯТТЯ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ГОСПОДАРЮЮЧИХ СУБ'ЄКТІВ

Контроль за господарською діяльністю є складовою частиною, різновидом державного контролю. Державний контроль за здійсненням господарської діяльності – функція державної діяльності взагалі і державного

управління зокрема. що безумовно має вагому практичну цінність та актуальний науковий інтерес. Варто зазначити. Що на теперішній час законодавство не містить нормативного визначення державного контролю за діяльністю суб'єктів господарювання, тому доцільно звернутися до загальнотеоретичних досліджень з цих питань.

Управлінський процес, як відомо, включає наступні основні стадії: 1) планування; 2) організацію; 3) виконання; 4) звітування; 5) контроль. Причому контроль виступає одночасно як самостійною стадією управління, так і може бути реалізований у відношенні до окремих стадій. Цикл управління завершується наступним контролем, а висновки такого контролю є підставою для прийняття нового управлінського рішення та забезпечення нового управлінського циклу. Без контролю цикл управління залишається незакінченим, оскільки результати управління не перевірені та не піддані об'єктивній критиці для виявлення можливих адміністративних прорахунків, правових порушень, відхилень від стандартів або недотримання управлінських принципів [1, с. 5].

Серед значень слова «контроль» такі як планування, керівництво, спостереження, реєстрація, перевірка, а також влада, сила, авторитет. Сутність державного контролю полягає в спостереженні і перевірці суспільної системи і всіх її елементів відповідно до визначених напрямків, а також в запобіганні і виправленні можливих помилок і неправомірних дій що перешкоджають її розвитку.

Варто звернути увагу, що у юридичній науці питання про поняття контроль найглибше розроблялися вченими-адміністративістами. Зокрема, у свій час Є. Шоріна визначала контроль як перевірку виконання або один із способів забезпечення законності. Більшість вчених вважають, що контроль і перевірка виконання є засобом забезпечення ефективного функціонування державних органів, підприємств установ і організацій. На думку В. Опришко: «контроль – це одна із загальних функцій управління народним господарством; за його допомогою визначається відповідність функціонування керованого об'єкта ухваленим управлінським рішенням» [2, с. 49]. М. Білуха відокремлює наступні види контролю: державний, муніципальний, незалежний контроль та контроль власника [3, с. 11]. Н. Вітвицька зазначає про відомчий, загальнодержавний, спеціалізований, комунальний (муніципальний) контроль [4, с. 25]. І. Белобжецький виділяв декілька основних напрямів контролю [5, с. 31-45]:

– контроль як сфера діяльності органів державного та господарського управління;

– контроль як одна із стадій управлінської діяльності;

– контроль як форма зворотного зв'язку, за допомогою якого управляюча система одержує дані про фактичний стан керованого об'єкта та виконання управлінських рішень;

– контроль як перевірка дотримання законодавства.

Виходячи із викладеного вище можна стверджувати, що дійсно, контроль поняття багатофункціональне. Одночасно як самостійна функція управління контроль має специфічний характер. Тому контроль як певний вид діяльності можна розглядати як самостійне явище чи як складову частину інших видів діяльності держави і функцій його органів. Контроль – специфічна функція управління, метою якої є виявлення відхилень від прийнятих стандартів і порушень принципів законності, ефективності економії витрачення матеріальних ресурсів на найбільш ранній стадії, щоб мати можливість притягнути винних до відповідальності, одержати компенсацію за збитки та розробити заходи щодо запобігання таких порушень в майбутньому.

Україна будує правову державу та йде по шляху створення якісно нового суспільства, орієнтованого на пріоритет загальнолюдських цінностей, визнання особи найвищою соціальною цінністю держави модифікації функціонального призначення державних органів, запровадження так званих «партнерських» взаємовідносин особи і державних органів, що набуває особливого значення у світлі інтеграції нашої держави до Європейської спільноти. Але водночас посилюється роль моральних норм і етичної відповідальності, в основі якої лежать етичні принципи життєдіяльності людини. Це суттєвий фактор, що визначає якість і оперативність організації виконання законів та інших державно-правових актів [6, с. 24]. Таким чином, варто звернути увагу, що контроль за господарською діяльністю є частиною, різновидом державного контролю. Такий контроль охоплює всі сторони діяльності підприємства представляючи собою постійне спостереження та упорядкованість керованої системи її станом. Зокрема, він націлений на підвищення економічного стимулювання, раціонального витрачання матеріальних, трудових, фінансових та інших ресурсів, скорочення непродуктивних витрат і втрат суб'єктами підприємництва.

Контроль за діяльністю підприємства можна визначити як різновид державного контролю, здійснюваного на підставі й у межах, установлених законодавством, що полягає у перевірці дотримання суб'єктами господарювання обов'язкових вимог законодавства з метою запобігання, виявлення, припинення й усунення його порушень.

Література:

1. Мамішев А. Зміст і призначення контролю в механізмі управління. *Економіка, фінанси, право.* 2003. № 3. С 5-8.
2. Опришко В.Ф. Народнохозяйственный комплекс : управление и право. Киев, 1983, С. 49.
3. Білуха М.Т. Курс аудиту : підручник. [2-ге вид., переробл.]. Київ : Вища школа: Т-во «Знання», 1999. 574 с.

4. Державний фінансовий контроль : навч.-метод. Посібник. [Н.С. Вітвицька, І.Ю. Чумакова, М.М. Коцупатрий, М.Т. Фенченко]. Київ: КНЕУ, 2003. 408 с.
5. Белобжецкий И.А. Финансовый контроль и новый хозяйственный механизм. Москва, 1989. С. 31-45.
6. Пахомов І.М. Адміністративна реформа : предмет реформування. *Право України*. 2004 №3 С. 23–28.
7. Максімова В.Ф. Контроль і ревізія :навчальний посібник. Одеса : ОДЕУ, 2003. С.14.
8. Дерій В.А. Контроль і ревізія в сільському господарстві: курс лекцій. Тернопіль : Джура, 2002. 64 с.

Терлецький Дмитро Сергійович,

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

ІНСТИТУТ СТАРОСТИ: ПЕРСПЕКТИВИ РЕФОРМУВАННЯ

Наприкінці січня 2021 року профільний комітет Верховної Ради України розглянув проект Закону України “Про внесення змін до деяких законів України щодо розвитку інституту старост” (надалі – Проект) [1] і ухвалив висновок рекомендувати Верховній Раді України за результатами розгляду в першому читанні прийняти його за основу, скоротивши наполовину строк подання пропозицій і поправок до нього при підготовці до другого читання.

Аналізуючи пропоновані зміни, спрямовані, як визначено у Пояснювальній записці на «удосконалення правового регулювання інституту старост задля подальшого його розвитку» [2], вважаємо за необхідне навести такі застереження.

Інститут старости, запроваджений Законом України від 05.02.2015 № 157-VIII “Про добровільне об’єднання територіальних громад” (зі змінами) [3], від початку було включено до системи місцевого самоврядування як виборну посадову особу, яка має передусім забезпечувати представництво інтересів жителів старостинського округу у виконавчих органах об’єднаної територіальної громади.

Однак вже Законом України від 16.07.2020 № 805-IX “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення виборчого законодавства” [4] порядок заміщення старости зазнав принципово значущих змін: замість обрання на прямих виборах запроваджено процедуру

затвердження старости місцевою радою на строк її повноважень за пропозицією відповідного голови.

Напевне, саме очевидна не співмірність між титульною функцією старости та порядком його заміщення спонукала розробників Проекту запровадити внесення для затвердження кандидатури старости лише за результатами громадського обговорення у межах відповідного старостинського округу (ч. 1 ст. 54-1 Закону України від 21.05.1997 №280/97-ВР "Про місцеве самоврядування в Україні" (зі змінами) в редакції Проекту).

Однак вибори та громадське обговорення змістовно, процедурно та формально нетотожні, а пропонованому нововведенню бракує техніко-юридичної досконалості загалом: категорією «громадське обговорення» охоплено різні форми безпосередньої демократії – громадські слухання та збори громадян – та інші «форми консультацій з громадськістю»; підстави та порядок обрання між ними, як й інші умови проведення в тій чи іншій формі громадського обговорення Проект не закріплює.

Разом з тим замість чинного натепер безумовного включення старости за посадою до складу виконавчого комітету відповідної місцевої ради, в якому він працює на постійній основі, Проектом передбачено запровадження безумовної заборони такого включення. Адже староста «працює у відповідній раді на постійній основі і не може суміщати 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» (ч. 2 ст. 54-1 Закону України від 21.05.1997 №280/97-ВР "Про місцеве самоврядування в Україні" (зі змінами) в редакції Проекту).

Враховуючи раніше започатковане перетворення старости з виборної посадової особи на посадову особу місцевого самоврядування, виключення старости з системи місцевого самоврядування, передбачене Проектом (пп. 2 п. 1), виглядає до певної міри обґрунтованим, але не завершеним. Законодавчо закріплені повноваження старости, попри наведені вище новели, за одним суттєвим виключенням залишилися незмінними, а правові форми їх здійснення невизначеними. Подив викликає пропозиція виключити статтю 79-1 Закону України від 21.05.1997 №280/97-ВР "Про місцеве самоврядування в Україні" (зі змінами) [5], якою регулюються підстави та порядок дострокового припинення повноважень старости. Зважаючи, що згідно з Проектом «повноваження старости можуть бути достроково припинені за рішенням відповідної ради», інакше кажучи на власний розсуд, вирішення цього питання набуває свавільного звучання. Такий підхід також явно не узгоджується із пропозицією запровадження громадського обговорення як обов'язкової умови внесення до місцевої ради кандидатури старости для затвердження.

Загалом, складається враження, що, власно, в аспекті «удосконалення правового регулювання інституту старост» Проект покликаний ситуативно вирішити найбільш очевидні проблеми, зокрема неврегульоване Законом України від 16.04.2020 № 562-IX "Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад" (зі змінами) [6] припинення повноважень осіб, які виконували обов'язки старости.

Іншим прикладом є усунення прогалини у правому регулюванні, яка з'явилася після визначення Кабінетом Міністрів України влітку 2020 року адміністративних центрів територіальних громад та затвердження територій територіальних громад, в частині вирішення питання про утворення старостинських округів та затвердження положення про старосту (п. 6-1 ч. 1 ст. 26 Закону України від 21.05.1997 №280/97-ВР "Про місцеве самоврядування в Україні" (зі змінами) в редакції Проекту).

Натомість визначальні нововведення Проекту стосуються зміни визначення старостинських округів. Так, Проект передусім пропонує інше розуміння мети їхнього утворення: окрім забезпечення представництва інтересів жителів округу йдеться також про надання їм відповідних послуг (абз. 24 ст. 1 Закону України від 21.05.1997 №280/97-ВР "Про місцеве самоврядування в Україні" (зі змінами) в редакції Проекту). Такий підхід, здається, більшою мірою узгоджується з тими основними завданнями, які були визначені Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [7]. Втім очікувана конкретизація сервісної функції старости обмежується значущою, але занадто загальною вказівкою на можливість за рішенням органу місцевого самоврядування виконання окремих завдань адміністратора центру надання адміністративних послуг, у разі утворення такого центру (п. 4 ч. 5 ст. 54-1 Закону України від 21.05.1997 №280/97-ВР "Про місцеве самоврядування в Україні" (зі змінами) в редакції Проекту).

Проектом також запропоновано визначити кількісні параметри старостинських округів. Зокрема, «старостинський округ утворюється, як правило, у складі населеного пункту (населених пунктів), на території яких проживає не менше ніж півтори тисячі жителів» (ч. 4 ст. 54-1 Закону України від 21.05.1997 №280/97-ВР "Про місцеве самоврядування в Україні" (зі змінами) в редакції Проекту). Не заперечуючи потреби врегулювання цього питання як такої, тим не менш, зазначимо, що Пояснювальна записка не містить жодного обґрунтування пропонованої мінімальної кількості жителів. Однак більше привертає увагу відсутність максимально припустимої для утворення старостинських округів кількості жителів, що залишає питання надмірно укрупнених округів відкритим. Уявляється, що визначення кількісних параметрів округів потребує виваженого та обґрунтованого підходу

із врахуванням результатів публічного діалогу із усіма зацікавленими сторонами.

Нарешті, згідно з Проектом старостинські округи включатимуть не тільки села й селища, але й міста, які не є адміністративним центром відповідної територіальної громади. Інакше кажучи, Проектом передбачена можливість запровадження інституту старости в містах, які не є адміністративними центрами територіальних громад, визначених Кабінетом Міністрів України на підставі абз. 1 п. 7-1 розділу V "Прикінцеві та перехідні положення" Закону України від 21.05.1997 №280/97-ВР "Про місцеве самоврядування в Україні" (зі змінами). Це новела до певної міри пояснює відсутність максимально припустимої для утворення старостинських округів кількості жителів, але знову-таки закладає основу для появи надмірно укрупнених округів.

Прикметно у цьому плані, що Проект ігнорує наявність чинного Закону України від 05.02.2015 № 157-VIII "Про добровільне об'єднання територіальних громад" (зі змінами) і, отже, об'єднаних територіальних громаді, утворених згідно з цим Законом. Такий підхід видається безперечно хибним, оскільки порушує цілісність й завершеність правового регулювання суспільних відносин.

Системно оцінюючи пропоновані Проектом зміни, доводиться вкотре вказати на згубну й неприйнятну асинхронність реформи інституційно-територіальної організації й здійснення публічного управління в Україні, яка продукує правову невизначеність і колізійність публічно-правового регулювання.

Важко утриматись від труїзму, але удосконалення правового регулювання інституту старости – лише одного із складників інституційного дизайну місцевого самоврядування, об'єктивно не може бути ефективним поза системною й узгодженою конституційною реформою. Численні та непослідовні законодавчі зміни це зайвий раз доводять.

Література:

1. 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 (дата звернення: 09.02.2021).
2. Пояснювальна записка до проекту Закону України від 22.12.2020 № 4535 "Про внесення змін до деяких законів України щодо розвитку інституту старост". URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70734 (дата звернення: 09.02.2021).
3. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII (зі змінами). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text (дата звернення: 09.02.2021).

4. 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/show/805-20#Text (дата звернення: 09.02.2021).
5. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 №280/97-ВР (зі змінами). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text (дата звернення: 09.02.2021).
6. Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад : Закон України від 16.04.2020 №562-IX (зі змінами). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/562-20#Text (дата звернення: 09.02.2021).
7. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-р#Text (дата звернення: 09.02.2021).

Токар Алла Миколаївна,

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

ОКРЕМІ АСПЕКТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СПІЛЬНИХ АКТІВ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО УПРАВЛІННЯ

Функціонування органів місцевого управління показує, що нормативно-правове розмежування функцій і повноважень місцевих державних адміністрацій й органів місцевого самоврядування не виключає їх спільного функціонування та вимагає взаємодії при вирішенні тих чи інших проблем. Тому сьогодні залишається актуальним питання вдосконалення форм взаємодії місцевих органів управління, які можуть сприяти відображенню нових можливостей, підходів при вирішенні проблем у сфері їх стосунків.

Місцеве управління здійснюється різними за природою органами (державними і громадськими), проте об’єднаними в організаційне ціле – систему. При цьому обидва суб’єкти зберігають властивість самостійності, оскільки мають різні об’єкти впливу – «питання місцевого значення» та «питання державного значення» – і відповідно, різні завдання та функції. За таких умов взаємодія суб’єктів системи місцевого управління є необхідним, об’єктивно обумовленим фактором забезпечення їх діяльності.

Взаємодія місцевих органів управління проявляється в прийнятті місцевими органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування спільних актів, які є функціональною формою взаємодії цих органів з точки зору зовнішнього вираження результатів їх спільної управлінської діяльності. Наявність даних актів обумовлена єдністю кінцевих цілей, що стоять перед місцевими державними адміністраціями і органами місцевого самоврядування, а саме – ефективне управління конкретною адміністративно-територіальною одиницею. Прикладом даної форми взаємодії можуть слугувати прийняті спільні розпорядження, положення, програми, пропозиції, плани юридичного всеобучу тощо.

Досліджуючи спільні акти місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, відзначаємо, що їм притаманні ознаки характерні для будь-якого акта публічного управління: видаються компетентними органами; мають публічно-владний характер; мають зовнішнє формальне вираження; наділені юридичною силою; обов'язкові до виконання, яке забезпечується примусом; мають правовий характер та юридичні наслідки.

Окрім того, можна виділити специфічні ознаки досліджуваних актів.

Акти органів місцевого управління носять вольовий характер, але воля, що виявляється в спільному акті завжди повинна бути узгодженою волею представників місцевої державної адміністрації і органу місцевого самоврядування, тобто спільні акти носять взаємоузгоджений вольовий характер представників публічної влади на місцях.

Спільні акти, що видаються органами місцевого управління є одночасно актами місцевих органів виконавчої влади, і актами органів місцевого самоврядування, тому вони повинні прийматись з дотриманням вимог, що пред'являються до кожного з актів зазначених органів.

Спільний акт, як будь-який правовий акт має своє зовнішнє вираження. Хоча, зовнішня форма спільних актів органів місцевого управління нормативно не встановлена, аналіз норм діючого законодавства дозволяє її визначити. Так, в ст.59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлено, що сільський, селищний, міський голова, голова районної у місті, районної, обласної рад в межах своїх повноважень видає розпорядження [1]. Відповідно до ст.6 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» голови місцевих державних адміністрацій видають розпорядження [2]. Наразі, робимо висновок, що спільні акти органів місцевого управління повинні прийматись лише у формі розпоряджень.

Акти управління повинні прийматись з дотриманням офіційно встановленої процедури, яка передбачає певний порядок підготовки, погодження, обговорення, експертизи проекту акта управління, його затвердження, реєстрації і опублікування. Порушення порядку прийняття актів управління може бути підставою визнання їх недійсними.

Процедура прийняття спільних актів місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування законодавством не визначена, не існує жодного нормативного акта, що визначав би порядок їх прийняття та набуття чинності. Вважаємо, що процедура прийняття та порядок набуття чинності спільних актів органів місцевого управління потребують окремої регламентації, так як аналогічні процедури для актів місцевих державних адміністрацій і актів органів місцевого самоврядування не є однаковими.

Типовим регламентом місцевих державних адміністрацій [3] визначається порядок прийняття та моменти набуття чинності актів даних органів, відповідно до якого: розпорядження голови місцевої держадміністрації ненормативного характеру набирають чинності з моменту їх *видання*, якщо самими розпорядженнями не встановлено більш пізній строк набрання чинності, а розпорядження нормативного характеру набирають чинності після реєстрації з дня їх *оприлюднення*, якщо самими актами не встановлено більш пізній строк введення їх у дію. Щодо розпоряджень голови місцевої держадміністрації, що стосуються прав та обов'язків громадян або мають загальний характер, то вони підлягають оприлюдненню і набирають чинності з моменту їх *оприлюднення*, якщо самими актами не встановлено більш пізній строк набрання чинності. Зазначені положення Типового регламенту дублюють порядок набуття чинності розпоряджень голів місцевих державних адміністрацій визначений ст.41Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [3]. Водночас, назва ст. 41 «Розпорядження голів та накази керівників структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій» вказує на аналогічний порядок набуття чинності й наказами керівників структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій. Вважаємо, що Типовий регламент слід доповнити положеннями правової регламентації набуття чинності актів керівників структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій.

Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» в ст.59 п.5 передбачено момент набуття чинності для нормативних актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування - з дня їх *офіційного оприлюднення*, якщо не встановлено більш пізній строк введення в дію. В регламентах відповідних рад порядок набуття чинності актів органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб може визначатись більш детально. Так, в Регламенті Хмельницької міської ради VII скликання п.7 ст.39 передбачено, що рішення, які не мають загального значення або нормативного характеру та стосуються діяльності окремих підприємств, установ, організацій, фізичних осіб та громадян і не зупинені міським головою, набирають чинності з моменту їх *прийняття*. Публікація цих рішень не є обов'язковою [4].

Для актів органів місцевого самоврядування законодавством не передбачена вимога їх реєстрації. Водночас, для спільних нормативно-правових актів з місцевими державними адміністраціями реєстрація повинна бути

обов’язковою, адже така вимога пред’являється до актів одного з суб’єктів взаємодії.

Пропонуємо в Типовому регламенті місцевих державних адміністрацій та регламентах відповідних рад закріпити положення, відповідно до якого спільні розпорядження голів органів місцевого управління ненормативного характеру можуть набирати чинності з моменту їх прийняття, якщо самими розпорядженнями не встановлено більш пізній строк набрання чинності. Спільні акти, що стосуються прав та обов'язків громадян або мають загальний характер, повинні підлягати реєстрації та набувати чинності з моменту їх оприлюднення, якщо самими актами не встановлено більш пізній строк набрання чинності.

Спільний акт органів місцевого управління як документ повинен відповідати наступним вимогам: мати відповідну структуру, нормативну мову, певні реквізити. Зважаючи на відсутність нормативної регламентації процедури прийняття спільних актів, вкрай важливим є питання юридичної освіченості нормотворчих суб’єктів місцевого управління.

Серед важливих вимог до спільних актів місцевого управління виділяємо наступне: місцеві органи виконавчої влади і органи місцевого самоврядування, приймаючи спільні акти не повинні виходити за межі закріплених за ними повноважень; зміст даних актів не повинен порушувати норм діючого законодавства; спільні акти органів місцевого управління повинні мати форму, яка не суперечить нормам діючого законодавства.

Підсумовуючи вищезазначене, зауважуємо, що багато питань взаємодії суб’єктів публічної влад на місцях потребують нормативного регулювання. Є об’єктивна необхідність прийняття Закону України «Про взаємодію органів місцевого управління», яким би детально регламентувались форми взаємодії місцевих органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування, в тому числі визначалось поняття спільних актів, вказувалось на їх види, особливості, вимоги, що ставляться до спільних актів управління, порядок їх прийняття і скасування, набуття чинності.

Література:

1. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР (зі змін.). *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.
2. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 року (зі змін.). *Офіційний вісник України*. 1999. № 18. Ст.744.
3. Про затвердження Типового регламенту місцевої державної адміністрації: Постанова Кабінету Міністрів України від 11.12.1999 р., №2263 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 31 жовтня 2007 р. №1270 (зі змін.). *Офіційний вісник України*. 2007. № 83. Ст.3072.

4. Про затвердження Регламенту Хмельницької міської ради сьомого скликання: Рішення першої сесії №5 від 04.12.2015 р. URL: https://khm.gov.ua/uk/content/pro-zatverdzhennya-reglamentu-hmelnyckoyi-miskoyi-rady-somogo-sklykannya

Томкіна Олена Олексіївна,

провідний науковий співробітник Київського регіонального центру Національної академії правових наук України, кандидат юридичних наук

ПРОБЛЕМА ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВІДНОВЛЕННЯ СУСПІЛЬНОЇ ДОВІРИ ДО КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

Одним із найважливіших чинників утвердження в Україні розвиненого громадянського суспільства виступає стабільна та ефективна діяльність Конституційного Суду України (Конституційний Суд, Суд), основним завданням якого є забезпечення верховенства Конституції, вирішення питання про відповідність Конституції України законів України та у передбачених Конституцією України випадках інших актів, здійснення офіційного тлумачення Конституції України, а також здійснення інших повноваження відповідно до Конституції України.

Конституційний Суд України покликаний захищати Конституцію і конституційні цінності - людину, її життя і здоров'я, честь, гідність, недоторканність, безпеку, її гідні умови життя, верховенство права, свободу, рівність, справедливість, суверенну волю народу, демократію та інші ідеали громадянського суспільства, що охороняються Основним Законом.

Оскільки Конституційний Суд є останнім правовим бастіоном у механізмі національних засобів юридичного захисту, то гіпотетично, що в контексті реалізації конституційного обов'язку держави стосовно людини, чим вище рівень інституційної спроможності (institutional capacity) Суду, тим кращими є стан захищеності прав і свобод людини і громадянина та інститутів громадянського суспільства, вищими є міра поваги до Конституції України і конституційних цінностей, авторитет і легітимність Суду, ступінь суспільної довіри до цієї державної інституції.

Сучасні реалії відображають негативні тенденції системного порушення в Україні прав і свобод людини і громадянина та зростання у зв'язку з цим активності звернень до Суду. Наразі затребуваність ефективного здійснення функцій Суду досить висока.

Проте на тлі нагальної потреби в реальному верховенстві Конституції України, Суд останнім часом здобув украй високий рівень суспільної

недовіри (70 %) [1]. Залишаючи осторонь аналіз умов і причин, що призвели до такого стану (це питання потребує окремої уваги), зазначений антипоказник є свідченням існування інституційних проблем у діяльності органу конституційної юрисдикції.

Їх виявлення, аналіз та визначення шляхів, способів і засобів розв'язання має стати спільним завданням держави і суспільства. Утім розпочинаючи реформування будь-якої державної інституції, тим паче такої важливої для суспільства як Конституційного Суду, держава має визначити концепцію реформи, стратегічні цілі, завдання, принципи, пріоритети та програму реалізації заходів.

Традиційно це вимагає глибокого та системного осмислення проблем із теоретико-методологічних і концептуальних позицій, застосування широкого спектру наукових методів, критичного аналізу чинного законодавства та практики його застосування, використання позитивного вітчизняного і, за необхідності, зарубіжного досвіду.

Без вироблення відповідних програмних документів не обходилися найважливіші правові реформи в Україні (Концепція судової-правової реформи 1992 року, Концепція адміністративної реформи 1998 року, Концепція вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів 2006 року, Концепція реформування кримінальної юстиції 2008 року, Стратегія реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015-2020 року та інші).

Доктрини, концепції, основні засади, стратегії, програми, проекти та плани – документи, що сукупно складають картину перспективного бачення розвитку країни, ресурсів, необхідних для його досягнення, політики, спрямованої на отримання й використання цих ресурсів та обумовлюють напрями діяльності органів державної влади. Саме такі документи мають складати основу стратегічного планування, актуальність якого обумовлена, в першу чергу, його раціональністю [2, с. 6]. Зазначені документи убезпечують державу і суспільство від довільних, непродуманих та недовгочасних реформ.

Застосування стратегічного інструментарію виступає не тільки важливою теоретико-методологічною вимогою науки, а й має чинні законодавчі підстави. Так, оскільки процеси реформування інституцій державної влади є ніщо іншим як реалізація внутрішньої політики держави, згадаймо Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 01.07.2010 року № 2411-VI. Стаття 3 цього Закону визначає засади внутрішньої політики у сфері розбудови державності, серед яких забезпечення справедливого і доступного судочинства; забезпечення дотримання міжнародних стандартів незалежності суддів; посилення протидії корупції та тіньовій економічній діяльності, забезпечення безумовного дотримання принципів законності

вищими посадовими особами держави, політиками, суддями, керівниками правоохоронних органів і силових структур.

Закріплення таких засад означає постійне та обов'язкове на них орієнтування під час реалізації державної політики реформування публічних інституцій. При цьому, виходячи зі змісту статті 12 цього Закону, реалізація засад внутрішньої політики здійснюються на основі тісної взаємодії та координації зусиль усіх державних органів у відповідному напрямі, а самі засади мають бути враховані під час розроблення відповідних проектів законодавчих та інших нормативно-правових актів.

Закон України «Про державні цільові програми» від 18.03.2004 року № 1621-IV також передбачає, що розв'язання найважливіших проблем державного значення має забезпечуватися державними заходами стратегічного планування і прогнозування.

Натомість, як показує сучасна практика, в обґрунтування спрямованості дій держави у напрямку відновлення до Конституційного Суду України суспільної довіри і подолання так званої «конституційної кризи» покладають не керівні документи державної політики і методи юридичного проектування, а здебільшого рекомендації західних експертів.

Проте орієнтування на позитивний європейський досвід з питань розвитку інституту конституційної юрисдикції не повинно підміняти наукового обґрунтування національної концепції і стратегії розвитку цього інституту в Україні. Хоча, безумовно, слушні рекомендації європейських експертів мають бути враховані.

Зокрема, доцільно прислухатися до авторитетної думки експертів Венеціанської комісії та запропонованих нею можливих шляхів і методів реформування Конституційного Суду України, що викладені у Висновку від 10 грудня 2020 року № 1012/2020 на запит Президента України щодо конституційної ситуації в країні через Рішення Конституційного Суду України від 27 жовтня 2020 року № 13-р/2020. При цьому, як радять експерти, процес реформування має передбачати обов'язкові консультації з самим Судом [3].

Не сприяють відновленню довіри до Суду й останні законодавчі ініціативи.

Йдеться про законопроекти «Про відновлення суспільної довіри до конституційного судочинства» (реєстр. № 4288 від 29.10.2020) (відкликаний), «Про внесення змін до Закону України «Про Конституційний Суд України» щодо посилення незалежності та підвищення ефективності функціонування Конституційного Суду України» (реєстр. № 3300 від 03.04.2020), «Про конституційну процедуру» (реєстр. № 4533 від 21.12.2020).

Схвалюючи, з одного боку, намагання влади віднайти шляхи покращення діяльності Конституційного Суду, неможливо, у той же час, позитивно поставитися до заявлених ініціатив. Адже аналіз вказаних законопроектів

показав очевидну неконституційність їх окремих положень та непрофесійність суб'єктів законодавчої ініціативи.

Наприклад, законопроектом реєстр. № 4288 від 29.10.2020 пропонувалося відновити суспільну довіру до конституційного судочинства неконституційними і нетиповими для національного права юридичними конструкціями «нікчемності рішення Конституційного Суду України», «припинення повноважень складу Конституційного Суду України, діючого на момент прийняття рішення Конституційного Суду України», «невідкладної процедури відбору суддів з подальшим призначенням нового складу Конституційного Суду України».

Своєю чергою, законопроект реєстр. № 3300 від 03.04.2020 ініціює позбавлення права юридичних осіб на звернення до Конституційного Суду з конституційною скаргою. Хоча відповідно до статті 55 Конституції України та в контексті практики ЄСПЛ судовий захист прав та законних інтересів юридичних осіб у порядку конституційного судочинства гарантується державою.

Законопроектом реєстр. № 4533 від 21.12.2020 пропонується передбачити, що Суд може визнати акт (його окремі положення) таким, що не відповідає Конституції України в певному аспекті (застосування його у певний спосіб, до визначеного Судом кола правовідносин чи осіб тощо) без втрати ним чинності.

Разом із цим, стаття 152 Конституції України закріпила, що 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.

Наведені законодавчі ініціативи не тільки не сприяють відновленню довіри громадян до Конституційного Суду, а і посилюють зневіру людей до державної влади загалом.

Певно, що «перша заповідь правосуддя – довіра суспільства» [4, с. 36]. Високий рівень довіри до органів публічної влади сприяє стабілізації соціально-політичної ситуації, підвищує рівень взаємодії державних структур і громадянського суспільства. Лише позитивний образ інституту публічної влади виступає домінантним чинником підвищення ефективності її діяльності [5, с. 1].

Таким чином, відновлення суспільної довіри до Конституційного Суду України є надзвичайно актуальним завданням сьогодення, яке має бути вирішено спільно державою і суспільством шляхом вироблення за участі Суду та планомірної реалізації релевантної системи стратегічних заходів правового забезпечення, основу яких становлять науково-обґрунтовані програмні документи (концепція, стратегія, державна програма тощо).

Література:

1. Україна-2020: невиправдані очікування, неочікувані виклики. Підсумки року у дзеркалі громадської думки (грудень 2020)/ URL: https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/ukraina2020-nevypravdani-ochikuvannia-neochikuvani-vyklyky-pidsumky-roku-u-dzerkali-gromadskoi-dumky-gruden-2020r.
2. Стратегічне планування. Навчальний посібник / О. Берданова, В. Вакуленко, В. Тертичка. – Л.: ЗУКЦ, 2008.
3. Urgent opinion on the Reform of the Constitutional Court of Ukraine issued pursuant to Article 14a of the Venice Commission's Rules of Procedure, Strasbourg, 10 December 2020, № 1012/2020. URL: https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI(2020)019-e.
4. Селіванов А. О. Записки конституціоналіста. Досвід теоретичного осмислення конституційних проблем / проф. А. О. Селіванов. - К. : Логос, 2013. 169 с.
5. Погорєлий С. С. Довіра громадян до органів публічної влади як суспільно-політичний феномен: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Одес. регіон. ін-т держ. упр. О., 2011. 19 с.

Топузов Володимир Іванович,

доцент кафедри права та публічного адміністрування
Маріупольського державного університету, кандидат юридичних наук

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ МУНІЦИПАЛЬНИМИ ФІНАНСАМИ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Актуальність теми дослідження. З моменту прийняття адміністративної та муніципальної реформи, метою яких є децентралізація державної влади, однією з найважливіших умов побудови демократичної держави є фінансова незалежність органів місцевого самоврядування. Проблемою для органів місцевого самоврядування є обмеженість їх фінансових можливостей, що істотно позначається на ефективності їх діяльності та розвитку. Нестача фінансових ресурсів не дає змоги органам місцевого самоврядування здійснювати свої повноваження у тих обсягах, які відповідали б реальним потребам економічного розвитку. Реформа місцевого самоврядування, об'єктивно вимагає нових підходів до формування та використання фінансових ресурсів, активізації ролі фінансових інструментів в управлінні муніципальними фінансовими.

Тому одним із найважливіших напрямків фінансової політики органів місцевого самоврядування на сучасному етапі є формування стратегії формування фінансових ресурсів, яка повинна бути спрямована на забезпечення зростання прибутку та спрямована на реалізацію і задоволення територіального (публічного) інтересу, що сприяє більш якіснішому, ґрунтовнішому вирішенню проблем територіальних громад на сучасному етапі трансформаційних процесів в економіці України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Важливі положення щодо фінансової діяльності та управління муніципальними фінансовими ресурсами містяться в наукових працях українських вчених таких, як В. Л. Андрущенко, В. Г. Баландіна, Д. О. Білінський, Д. В. Вінницький, Я. Я. Дьяченко, В. В. Зайчикова, О. П. Кириленко, В. І. Кравченко, І. О. Луніна, В. М. Мельник, Д. В. Полозенко, Г. О. П'ятаченко, П. Т. Саблук, В. М. Суторміна, Б. І. Філімонова, В. М. Федосов та інших.

Попри велику кількість публікацій з даної проблематики важливі питання фінансової діяльності у забезпеченні життєдіяльності територіальної громади, зокрема щодо підвищення її ефективності з урахуванням європейського досвіду, а також усунення низки суперечностей у сфері управління муніципальними фінансами, залишаються недостатньо дослідженими, що і зумовило вибір теми магістерської роботи, визначення її мети, завдань та структури.

Визначення природи поняття «фінансової діяльності» залежить від характеристики змісту фінансів, що мають економічну природу, а поєднання економіко-правових аспектів є квінтесенцією фінансово-правового регулювання, оскільки саме через упорядкування і підтримку державою певних суспільних відносин можна досягти сталого економічного зростання.

В ході дослідження були уточнені принципи та методи фінансової діяльності у забезпеченні життєдіяльності територіальної громади. Доведено, галузевий зміст публічної фінансової діяльності найоптимальніше розкривати з урахуванням сучасних методів, що зумовлено об'єктивною необхідністю збирання, розподілу, перерозподілу та використання централізованих і децентралізованих грошових фондів, що забезпечують практичне виконання функцій держави.

Пріоритетними напрямами вдосконалення управління муніципальними фінансами шляхом застосування процесно-системного підходу; реалізації базових принципів управлінської діяльності на місцевому рівні в частині виокремлення принципу актуальної взаємодії, функцій органів управління використанням фінансових ресурсів (організаційна, контрольно-ревізійна, методична, інформаційна), що дасть змогу забезпечити створення необхідних передумов розвитку ефективного управління фінансовими ресурсами органів місцевого самоврядування [1].

Аналіз фінансової діяльності органів місцевого самоврядування дозволив визначити такі її особливості: фінансової діяльності органів місцевого самоврядування повинна забезпечувати стабільний і ефективний соціально-економічний розвиток регіонів і, як наслідок, країни у цілому; поєднує як безпосереднє управління з використанням імперативних методів (щодо державних підприємств і т. ін.), так і непряме, рекомендаційне (щодо грошових ресурсів недержавних юридичних та фізичних осіб).

Головним фінансовим ресурсом місцевої громади є її бюджет, де акумулюються доходи і визначаються видатки певної території. Враховуючи це, питанням планування та використання бюджетів повинно приділятись значно більше уваги, а саме: збільшення фінансової самодостатності бюджетів територіальних громад шляхом подальшої децентралізації управління бюджетними коштами, що передбачає передачу їм владних функцій та відповідних бюджетних ресурсів з центрального та обласного рівнів та розширення податкової бази цих бюджетів; збереження питомої ваги обсягу міжбюджетних трансфертів у видатках Державного бюджету України та удосконалення критеріїв надання підтримки з державного бюджету місцевим бюджетам; закріплення за місцевим самоврядуванням достатньої кількості фінансових і матеріальних ресурсів, надання його органам реальних прав щодо використання та розпорядження такими ресурсами [2].

Одним з принципово важливих напрямків вдосконалення будь-якої системи взагалі та системи оподаткування зокрема є її змістовний аналіз, який спрямований на виявлення сильних і слабких сторін системи у всіх аспектах її вивчення: функціональному, елементному і організаційному. При проведенні такого аналізу доцільно, використовувати метод порівняння даної системи з її аналогами для зіставлення окремих системних характеристик та визначення їх відповідності цілям та завданням аналізованого об’єкта.

В Україні проблеми розвитку місцевого самоврядування, насамперед, пов’язані із впровадженням європейської моделі самоврядування та його реформуванням. Розглянуто проблему вдосконалення місцевого самоврядування в Україні з точки зору реалізації адміністративної та муніципальної реформи. З’ясовано механізми поетапного впровадження адміністративної та муніципальної реформ в Україні [3].

Отже, можна зробити висновок, що впровадження реформ місцевого самоврядування в Україні в контексті досвіду держав Європейського Союзу дозволяє запропонувати такі заходи: продовжити подальшу децентралізацію державного управління; визначення в законодавстві України територіальної основи місцевого самоврядування (територіальні межи юрисдикції громади), шляхом прийняття закону «Про територіальний устрій України»*)*; визначити статус територіальної громади, її внутрішню організацію та принципи.

Література:

1. Березовська С. В. Система органів влади, які беруть участь у здійсненні фінансової діяльності органів місцевого самоврядування. *Науковий вісник Ужгородського Національного університету: Серія: Право*. Ужгород: Видавничий дім «Гельветика», 2015. Вип. 35. Ч. 1. Т. 2. С. 93–96.
2. Орлюк О. П. Фінансове право. Академічний курс: Підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2010. 808 с. URL: http://www.ebk.net.ua/Book/FPravo/index.htm (дата звернення 11.02.2021).
3. Міронова Л. О. Методи управління місцевими фінансами. URL: http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/108219/51-Mironova.pdf?sequence=1 (дата звернення 11.02.2021).

Трень Тетяна Олександрівна,

курсант ІІ курсу факультету підготовки фахівців
для органів досудового розслідування
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

СУД ПРИСЯЖНИХ У СИСТЕМІ СУДОЧИНСТВА УКРАЇНИ

Суд присяжних має особливе значення у системі судочинства, адже у світовій практиці він розглядається як один із найдемократичніших інститутів. Це ще одне нововведення Кримінального процесуального кодексу. Треба відмітити, що суд присяжних є інститутом здійснення народовладдя, що ефективно функціонує у багатьох країнах. Присяжний - особа, яка у випадках, визначених законодавством, та за її згодою вирішує справи у складі суду разом із суддею або залучається до здійснення правосуддя [1]. Слід згадати, що участь присяжних закріплена на рівні Конституції України.

Існує дві моделі суду присяжних : англо-американська (класична) і європейська (суд з розширеною колегією народних засідателів). Класична модель полягає у тому, що присяжні засідателі, які попередньо не знайомі зі справою і є лише спостерігачами судового розслідування, у нарадчій кімнаті самостійно, без участі професійного судді, вирішують питання факту винуватості і виносять відповідний вердикт щодо підсудного. За такої моделі суддя вирішує виключно правові питання і встановлює міру покарання. Прикладом країн з такою моделлю є США, Велика Британія, Австрія, Швейцарія. Важливо сказати, що присяжним засідателем може стати будь-який середньостатистичний громадянин, який не мав проблем із законом.

Європейська модель є відмінною від класичної й передбачає участь шеффенів і народних засідателів, які спільно із суддями досліджують

усі матеріали справи. Порядок складання списків присяжних тут також є набагато складнішим, ніж у вищеописаної моделі. Спочатку створюються попередні списки кандидатур, згодом шляхом жеребкування на відкритому засіданні обираються 27 присяжних.

На жаль, не всі фахівці схиляються до думки про ефективність інституту суду присяжних. Поки виникають питання щодо його роботи, які повинні бути вирішені на практиці. Цікавим є той факт, що 30 квітня 2013 р. розпочалося перше слухання за участі суду присяжних у Львові.

Важко не погодитися з думкою, що суд присяжних – це суд емоцій. Звісно, ніхто не може сказати, як група людей, які ніколи не вчилися в юридичному навчальному закладі, можуть прийняти рішення про те, винна людина чи ні і чи буде це рішення безпомилковим. Можна зазначити, що суд присяжних є необхідним інститутом, оскільки він гарантує доступ українського народу до здійснення судочинства, адже держава взяла на себе обов'язок забезпечити кожному громадянину право на справедливий судовий розгляд.

Отже, для вітчизняного правосуддя найбільш прийнятною є модель інституту присяжних, згідно якої головне завдання представників народу – надати оцінку у нарадчій кімнаті досліджуваним безпосередньо у судовому засіданні доказам без участі представника держави – професійного судді й винести вердикт щодо винності обвинуваченого в кримінальному провадженні.

Література:

1. Кримінальний процесуальний кодекс України: Кодекс від 13.04.2012 № 4651-VI. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/ show/4651-17
2. Про судоустрій та статус суддів: Закон України від 07.07.2010 р. № 2453-VI. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/ laws/show/2453-17.

Філіпенко Тетяна В'ячеславівна,

професор кафедри права та публічного адміністрування
Маріупольського державного університету,
доктор наук з державного управління, професор

ФАКТОРИ ПІДВИЩЕННЯ ФІНАНСОВОЇ СПРОМОЖНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

Запроваджені реформи державного управління в Україні передбачають перерозподіл повноважень та фінансових ресурсів між центральними і регіональними рівнями управління, у наслідок чого територіальні громади

здобувають значний інструментарій і можливості для забезпечення повноцінного місцевого розвитку. Фінансова децентралізація надає можливість для підвищення фінансової спроможності територіальних громад, забезпечення автономності органам місцевого самоврядування у прийнятті управлінських рішень, формуванні бюджетів, своєчасному визначенні та задоволенні потреб місцевих жителів. У той же час, прогалини організаційно-правового характеру у проведенні фінансової децентралізації, відмінності у розвитку територій, слабка адміністративна спроможність місцевої влади може мати наслідком дисбаланс у соціально-економічному розвитку територій, неефективність управлінської діяльності.

Об'єднання територіальних громад в Україні було розпочато 5 березня 2015 року, коли набрав чинності Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [1]. Однак Конституція України не містить положень про об'єднані територіальні громади, лише у ст. 140 передбачено можливість «об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр», а не територіальних громад [2]. У проекті Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) від 13 грудня 2019 р. № 2598 [3] містяться пропозиції щодо зміни визначення «територіальної громади», але не унормовуються процеси створення чи розформування об'єднаних територіальних громад.

Метою об'єднання є утворення спроможних територіальних громад, які будуть здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг своїм жителям, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства та в інших сферах, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Кожна об'єднана територіальна громада повинна мати паспорт спроможної територіальної громади [4].

Українське законодавство визначає спроможність громади як «здатність самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці» [4].

Оцінка рівня спроможності територіальних громад здійснюється на основі критеріїв визначених у Методиці формування спроможних територіальних громад, затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. У той же час зазначена методика має ряд суттєвих недоліків. Серед економічних факторів, які покладені в основу критеріїв – індекс податкоспроможності та частка місцевих податків та зборів у доходах бюджету громади, на зростання яких громада може впливати лише частково. Критерії

оцінки рівня спроможності громад більше залежать від географічних та інфраструктурних особливостей яких повинна дотримуватись громада [5].

При визначенні спроможності громади наразі застосовується фактор доступності її потенційного адміністративного центру. Методика формування спроможних територіальних громад визначає, що відстань від потенційного центру до громади з населенням понад 10% від усього населення об'єднаної територіальної громади повинна складати не більше 20 км (або у разі невідкладних випадків час прибуття швидкої чи пожежної допомоги не повинен перевищувати 30 хвилин). Територія громади має бути нерозривною, створюватись в межах однієї області та одного району. Якщо створюється громада в рамках суміжних районів – зміщуються і межі районів на користь того району, де розташований центр об'єднаної територіальної громади.

За наведеними критеріями, умови формування спроможної громади часто порушуються на практиці, адже кількісні показники не пристосовані до реалій України. Громади в деяких західних областях не відповідають умовам лише через ускладнені гірськими масивами шляхи сполучення. Миколаївська, Дніпропетровська та інші області мають неякісні дороги, які унеможливлюють транспортні перевезення від центру громади до віддалених селищ швидше ніж за 30 хвилин. Населені пункти не розташовані щільно один до одного, отже, виникає потреба у формуванні спроможної громади на значних територіях, що ускладнює дотримання стандартів.

Тому вбачається, що головним питанням, яке повинно стояти перед громадою є можливість забезпечити себе на більш гідному рівні після об'єднання, ніж до нього. Якщо відстань між центром та великою громадою у складі об'єднаної територіальної громади перевищує 20 км, але ресурсів у неї достатньо аби відкрити ще декілька станцій швидкої допомоги та пожежної безпеки у найвіддаленіших куточках – то з нашої точки зору, таку громаду можна вважати спроможною. Отже, головним питанням процесу утворення спроможних об'єднаних територіальних громад є фінансове забезпечення їх діяльності, тобто отримання власних повноважень і фінансової бази на виконання цих повноважень.

В. Письменний зазначає що, поняття «фінансового забезпечення територіальних громад» необхідно розглядати як систему фінансування органами місцевого самоврядування завдань у процесі розподілу функцій і сфер відповідальності між центральними органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування [6, с. 22-23].

Головним фактором успіху у сфері місцевого розвитку є набуття навичок залучення фінансових ресурсів з усіх доступних джерел. На сьогодні об'єднані територіальні громади мають доступ до різних зовнішніх та внутрішніх фінансових ресурсів. Важливою ознакою як доступності певного фінансового ресурсу для місцевого соціально-економічного розвитку,

так і зацікавленості місцевих органів влади в його застосуванні, є його регулярність, постійність і сталість, а, отже, і можливість їх врахування при здійсненні довгострокового планування та використання в майбутньому [7]. Сьогодні фінансова спроможність об'єднаних територіальних громад, головним чином, забезпечується за рахунок ресурсів, що мають внутрішнє походження. Бюджетними ресурсами внутрішнього походження є надходження від податків та зборів, продажу та оренди об'єктів комунальної власності. Найвагомішим зовнішнім джерелом бюджетних коштів є Державний бюджет. Джерелом фінансування видатків є як доходи, закріплені Бюджетним кодексом за бюджетами об'єднаних територіальних громад, так і міжбюджетні трансферти з державного бюджету (базова дотація, освітня та медична субвенції, інші дотації та субвенції). Додатковими джерелами залучення фінансових ресурсів є механізм інвестування, кредитування, а також альтернативні джерела у формі грантових коштів [8, с.89].

Таким чином, основою незалежності територіальних громад та місцевих бюджетів від центру є фінансова децентралізація, тобто децентралізація фінансових повноважень місцевих органів влади. Для забезпечення фінансової спроможності територіальних громад необхідно проводити роботу в таких напрямках:

– забезпечення фінансової незалежності територіальних громад та незалежності бюджетного процесу на місцевому рівні;

– стимулювання місцевих органів влади до ефективного використання власного фінансового та економічного потенціалу територіальних громад;

– ведення органами місцевого самоврядування політики залучення інвестицій та альтернативних джерел фінансування на відповідну територію;

– формування ефективної системи міжбюджетних відносин [9, с. 311].

Фінансова децентралізація сприяє якісному покращенню життєвого середовища для мешканців громад, створенню реальних умов для всебічного розвитку територій та людських ресурсів, формуванню засад дієвого місцевого самоврядування.

Успіху фінансової децентралізації буде сприяти конституційне закріплення поняття «територіальної громади», унормування процесів створення та розформування ОТГ, перегляд критеріїв оцінки їх спроможності. Для забезпечення спроможності територіальних громад треба розширювати джерела їх фінансування, за рахунок залучення не тільки бюджетних коштів, а й інвестиційних та кредитних ресурсів, розширювати можливості застосування альтернативних джерел фінансування у формі грантових коштів. Зазначені фінансові ресурси сприятимуть підвищенню фінансової спроможності територіальних громад.

Література:

1. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19 (Дата звернення 25.02.2021).
2. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: http:// zakon. rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр (Дата звернення 25.02.2021).
3. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) 13.12.2019 № 2598. URL: http://search.ligazakon.ua/ l_doc2. nsf/link1/JI00952A.html (Дата звернення 25.02.2021).
4. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад. Постанова Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF (Дата звернення 25.02.2021).
5. Вплив законодавства на ОТГ: чи справді дотримання формальних норм створює спроможні громади? URL: https://voxukraine.org/uk/ (Дата звернення 25.02.2021).
6. Письменний В. В. Місцеве оподаткування в умовах реформування податкової системи України : монографія. Тернопіль : Видавн.- поліграф. центр «Екон. думка», 2011. 196 с.
7. Борщ Г. А., Вакуленко В. М., Гринчук Н. М., Дехтяренко Ю.Ф. Ресурсне забезпечення об'єднаної територіальної громади та її маркетинг: навч. посібник. Київ : Рада Європи, 2017. 107 с.
8. Сембер С. В., Чубарь О. Г., Машіко К. С. Теоретичні підходи до визначення сутності фінансової спроможності та фінансових ресурсів територіальної громади. *Регіональна економіка.* 2015. №3 (77). С. 81-90.
9. Філіпенко Т. В., Репін М. С. Вплив фінансової децентралізації на формування спроможних територіальних громад в Україні. *Право та державне управління*. 2020. № 4. С. 307-312.

Харитоненко Ігорь Олександрович,

аспірант Київського університету права НАН України

КІБЕРБЕЗПЕКА ЯК НАЙВАЖЛИВІША СКЛАДОВА ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Протягом останньої чверті століття у світі відбувся глобальний сплеск розвитку інформаційних мереж, який можна вважати унікальним поєднанням комп'ютерів і комунікацій соціуму. Цивілізація вступила в еру інформаційного суспільства, в якому інформація стає вирішальним чинником у багатьох

сферах життєдіяльності. Сьогодні практично неможливо знайти площину соціальної активності, яка б не зазнала впливу інформаційних технологій: політика, право, економіка, медицина, освіта, культура, релігія, сфера послуг і розваги. Потреба у засобах накопичення, систематизації, зберігання, пошуку, передачі інформації, забезпечення безпеки зростає.

Інформаційна безпека – це правове поняття, яким позначається стан захищеності національних інтересів України в інформаційній сфері, що визначається сукупністю збалансованих інтересів особистості, суспільства і держави. Забезпечення інформаційної безпеки – сфера державного, політичного управління, вища форма свідомого регулювання процесами функціонування самої державної системи. Інформаційна безпека здатна до розвитку і саморозвитку, тому будь-яке наукове знання про неї набуває актуального значення.

Законодавче визначення поняття «інформація» міститься у Законі України «Про інформацію», згідно зі ст. 1 якого: «Інформацією є будь-які відомості та/або дані, що можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді» [1]. Стратегія національної безпеки України актуальними загрозами національній безпеці України в інформаційній сфері визначає ведення інформаційної війни проти України та відсутність цілісної комунікативної політики держави, недостатній рівень медіа-культури суспільства [2, с. 12]. Не менш гостро в умовах гібридної війни постає питання кібербезпеки. У сучасному світі кібернетичний простір дедалі частіше слугує для проведення широкого спектра підривних операцій: від викрадення цінної інформації до актів кібертероризму [3, с. 18].

У ст. 1 Закону України «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України» кібербезпека визначається як захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства та держави під час використання кіберпростору, за якої забезпечуються сталий розвиток інформаційного суспільства та цифрового комунікативного середовища, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних і потенційних загроз національній безпеці України у кіберпросторі [4].

Таким чином, важливо, по-перше, відокремлювати змістовну сторону понять інформаційної та кібербезпеки як у широкому, так і вузькому сенсі слова, по-друге, згідно із сферою охоплення інформаційного і кіберпросторів, розрізняти їх функціональний зміст у державному, національному і глобальному вимірах; побудова усталеної системи інформаційної безпеки держави в умовах глобалізації та розвитку інформаційних технологій і телекомунікаційних систем потребує з’ясування базових принципів системи забезпечення кібербезпеки як найважливішої складової інформаційної безпеки України.

Література:

1. Про інформацію: Закон України від 02 жовтня 1992 р. № 2657-XII. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12.
2. Бєлай С.В., Корнієнко Д.М. Інформаційна безпека сьогодення – невід'ємна складова воєнної безпеки. Актуальні проблеми управління інформаційною безпекою держави. Київ : Національна академія Служби безпеки України, 2018. 408 с.
3. Гуржій Т. Інформаційне право: виклики гібридної війни. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право*. 2018. № 4. С. 16–26.
4. Про основні засади забезпечення кібербезпеки України: Закон України від 5 жовтня 2017 року № 2163-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show

Харченко Тетяна Олександрівна,

докторант Харківського регіонального інституту НАДУ при Президентові України, кандидат економічних наук

Григор'єва Тетяна Олександрівна,

магістр кафедри публічного управління та адміністрування Сумського національного аграрного університету

РЕАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФІНАНСОВОЇ СПРОМОЖНОСТІ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

Активнодіючі процеси децентралізації розширюють можливості економічного розвитку територіальних громад та забезпечують набуття ними бюджетної незалежності та фінансової спроможності. Розглядаючи планові результати бюджетної децентралізації, слід зазначити, що вона спрямована на формування структурованої системи фінансових надходжень та оптимізації видатків з урахуванням розширення повноважень на місцях. При цьому саме запроваджені зміни податкової політики орієнтовані на розширення бюджетних можливостей громад повинні дати поштовх до активізації процесів, котрі забезпечать зростання власного ресурсного потенціалу територій. Безпосередній зв'язок між фінансовою спроможністю місцевих бюджетів та соціоекономічним розвитком територіальних громад окреслює важливість формування виваженої бюджетної політики на місцях.

До складу ключових етапів реалізації державної політики забезпечення фінансової спроможності територіальної громади на місцях, слід віднести наступні:

– обґрунтування ключових напрямів фінансової політики територіальної громади;

– запровадження, як оперативного, так і довгострокового фінансового планування територіальної громади з урахуванням стратегічних орієнтирів розвитку;

– активне використання інформаційних ресурсів податкової, статистичної та інших баз даних;

– визначення проблемних аспектів ведення фінансової діяльності за результатами фінансового аналізу;

– залучення коштів міжнародної технічної допомоги, грантових коштів, інвестиційних ресурсів;

– формування інвестиційного паспорту територіальної громади;

– розробка механізму контролю за використанням бюджетних коштів;

– залучення громадськості до процесів відбору проєктів, визначення стратегічних цілей, партиципаторного бюджетування.

Саме впровадження різновекторної системи управління фінансовими ресурсами територіальної громади дозволить підвищити ефективність бюджетного планування шляхом результативного управління податками та грошовими потоками, проведення адекватної оцінки зовнішнього оточення, визначення впливу діючих децентралізаційних змін на функціонування територіальної громади, забезпечення зниження впливу міжбюджетних трансферів на економічну діяльність громади. При цьому слід розуміти, що управління фінансовими ресурсами територіальної громади не обмежується розподілом коштів, це складний механізм, котрий, безумовно, повинен забезпечити виконання планових показників бюджету. З іншого боку, цільовим орієнтиром результативності функціонування зазначеного механізму повинен стати місцевий економічний розвиток, що відповідно окреслює необхідність розвитку бізнес-ініціатив, залучення інвестицій, грантової підтримки тощо. Однак варто враховувати, що досягти успіху в питаннях місцевого економічного розвитку й, відповідно, фінансової спроможності громади можливо за умови діалогу та спільної роботи представників органу місцевого самоврядування, суб’єктів господарювання, громадськості тощо.

Одним із важливих елементів забезпечення фінансової спроможності органу місцевого самоврядування є ефективне використання належних територіальній громаді майнових ресурсів, до складу яких входить, як рухоме, так і нерухоме майно. Також слід зазначити, що фінансові ресурси територіальної громади можуть мати, як внутрішнє, так і зовнішнє походження. До складу внутрішніх фінансових ресурсів територіальної громади включають: податки та збори, дохід від продажу та оренди комунальної власності. У складі зовнішніх фінансових ресурсів найбільш вагомим джерелом є Державний бюджет. Саме за рахунок коштів Державного бюджету забезпечується надання цільових субвенцій, здійснюється фінансування цільових програм, інвестиційних проєктів (в тому числі із Державного Фонду регіонального

розвитку). При цьому такі фінансові ресурси, як: інвестиції, благодійна допомога можуть бути складниками обох груп [1, с. 56].

В структурі податкових фінансових надходжень територіальних громад виділяють наступні: 60% ПДФО; 25% екологічного податку; 5% акцизного податку з реалізації підакцизних товарів; 100% єдиного податку; 100% податку на прибуток підприємств комунальної власності; 100% податку на майно (нерухомість, земля, транспорт). Надходження зборів та платежів переважно забезпечується сплатою: державного мита; адміністративних послуг; збору за паркування та туристичного збору; орендною платою за користування майном у комунальній власності; рентною платою за користування надрами; 50% грошових стягнень за шкоду довкіллю; 75% коштів від відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва [2].

Окремо слід зазначити про можливості територіальних громад в частині отримання фінансових ресурсів за такими напрямами (без урахування фінансування за рахунок коштів Державного бюджету): цільові та добровільні внески установ до місцевих фондів охорони довкілля; надходження в рамках програм міжнародної технічної допомоги; кошти пайової участі у розвитку інфраструктури; кошти від відчуження комунального майна; кошти від реалізації безхазяйного майна; місцеві запозичення. Реалізація державної політики щодо формування фінансової спроможності територіальних громад забезпечила розширення можливостей в частині залучення кредитних ресурсів. Проте слід зазначити, що даний фінансовий інструмент є доволі ризикованим, хоча, в разі необхідності, дозволяє забезпечити реалізацію певних інфраструктурних проєктів. В якості додаткового фінансового ресурси територіальної громади можуть бути залучені й грантові кошти. Даний напрям набуває все більшої актуальності в рамках реалізації проєктів місцевого економічного розвитку [2].

Очевидною є позитивна динаміка щодо розширення напрямів залучення фінансових ресурсів, котрі спрямовані на забезпечення економічного розвитку територіальної громади та зростання його фінансової спроможності. При цьому найбільш вагомим чинником впливу на формування фінансової спроможності громад є визначення стратегічних орієнтирів місцевого економічного розвитку з урахуванням особливостей кожної територіальної громади, її природних ресурсів, діючих суб’єктів господарювання, стану надання послуг тощо. Підсумовуючи, слід зазначити, що, на сьогодні, реалізація державної політики в частині забезпечення фінансової спроможності місцевих бюджетів характеризується розширенням можливостей територіальних громада щодо залучення таких фінансових ресурсів: бюджетних, інвестиційних, грантових, кредитних. При цьому окрему увагу приділено, такому напряму, як міжмуніципальний розвиток громад, в рамках якого, можливо використання всіх зазначених фінансових ресурсів.

Література:

1. Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е., та ін. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е., та ін.]; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні. DESPRO. К.: ТОВ «Софія». 2012. 128 с.
2. Буковинський вісник державної служби та місцевого самоврядування, Децентралізація: коротко про головне, за матеріалами USAID/ Україна та Асоціації міст України.URL: http://buk-visnyk.cv.ua/misceve-samovryaduvannya/733/

Цвілий Сергій Миколайович,

доцент кафедри туристичного, готельного та ресторанного бізнесу Національного університету «Запорізька політехніка», кандидат економічних наук, доцент

ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО В ТУРИСТИЧНІЙ ДЕСТИНАЦІЇ

В умовах безальтернативних викликів глобального середовища, нестабільного зовнішнього оточення, стагнації в бізнесі, несприятливої кон'юнктури ринкового простору і інтенсивної конкуренції серед підприємств у вітчизняних туристичних дестинаціях все більш очевидним стає пошук форм розвитку даної сфери [1]. Логічною реакцією туристичних підприємств на динаміку змін в локальних економічних системах, які викликані пандемією COVID-19, є пошук нових форм взаємодії з суб'єктами регіональних ринків, основним детермінантом якої виступає фокусування на партнерських відносинах, як сукупності взаємоузгоджених процесів та операцій, спрямованих на досягнення цілей туристичної дестинації. Однією з базових передумов дієвого посткоронавірусного розвитку туристичної дестинації є організація публічно-приватного партнерства на інноваційних засадах, яке повинно забезпечити превентивне нівелювання негативного впливу факторів глобальної економіки і має стати потужним інструментом посилення конкурентних позицій туристичних підприємств за рахунок зростання економічних вигод та ринкової частки в межах вітчизняного регіону [2].

Розвиток туризму в регіоні можливе тільки за підтримки держави і це пов'язано з державною власністю на активні об'єкти інфраструктури, історичні, культурні пам'ятки. Однак, для підтримки культурної спадщини в кожній туристичній дестинації необхідні фінансові ресурси, особливо

на муніципальному рівні. Тому органи регіональної влади зацікавлені у співпраці з бізнес-структурами для залучення екстраінвестицій. Реалізація спільних бізнес-проектів супроводжується гарантією з боку адміністративних органів влади стабільних умов і певних пільг для діяльності підприємців, а також їх участю в прийнятті рішень щодо розвитку туристичного сектора регіону та міста [3]. Навіть при наявності загальних інтересів регіональних органів влади і приватних компаній в сфері туризму вони мають різні цілі: органи влади зацікавлені в демонстрації надання різних благ в певному обсязі і відповідної якості, а простір інтересів бізнес-структур полягає в отриманні прибутку. Загальна сфера інтересів включає умови і якість життя місцевого населення, забезпечення соціально-економічного розвитку регіону та гостинності, що сприяє зростанню туристичного потоку і стійкості розвитку туристичної дестинації [4].

В умовах пошуку шляхів виходу з глобальної туристичної кризи, яка викликана світовою пандемією COVID-19, вивчення публічно-приватного партнерства в економіці слід здійснювати з позицій геопросторового, структурного і системно-функціонального підходів, що пов'язано з побудовою організаційної моделі співпраці адміністративних і комерційних структур в дестинації із залученням інших партнерів, що призведе до обов’язкового перерозподілу функцій і зобов'язань сторін. Координаційна структура такого формату повинна об'єднати регіональні органи виконавчої влади, туристичні підприємства, освітні установи, бізнес-асоціації, громадські організації та локальне населення . Узгодженість дій учасників утворення дозволить ефективно реалізовувати інноваційні ідеї, start-up проекти і публічні програми в рамках публічно-приватного партнерства на локальній території. Пріоритетом при побудові архітектури туристичної дестинації повинні стати взаємодія партнерських груп, їх інтереси та мотивація.

Публічно-приватне партнерство повинно нести певні вигоди для туристичної дестинації, а саме: інтенсивний розвиток інфраструктури туризму; зростання якості туристичного продукту; зростання споживчої якості експлуатації об’єктів будівництва; диверсифікований доступ до ринків приватного капіталу; пільгове оподаткування; зростання цінності праці; вивільнення та перерозподіл різних видів ресурсів. Таке партнерство повинно ґрунтуватись на певних засадах, які представлено на рис. 1.

З метою швидкої побудови ефективної системи управління ППП в туристичній дестинації виділено фундаментальні фактори успіху: стабільна політична кон'юнктура в регіоні та відсутність видимих політичних ризиків, які можуть негативно позначитися на процесі реалізації проектів ППП; політична воля публічних органів влади і вищої посадової особи на застосування новітніхх механізмів ППП для розвитку регіональної туристичної дестинації; високий рівень інвестиційної привабливості регіону і стабільні

прогнозні показники соціально-економічного розвитку в посткоронавірусній економіці; наявність у публічних органів регіону розуміння необхідності формування ефективної системи стратегічного планування: сукупності цілей, послідовності дій, пріоритетів для розвитку туристичного потенціалу в коротко-, середньо- і довгостроковій перспективі з використанням механізмів прогнозування, цілепокладання і програмування; реальна націленість і бажання публічних органів регіону активніше залучати приватні компанії до надання послуг в секторах, які інтегровані в сферу туризму, наявність компетентних фахівців з фаховими знаннями, вміннями і навичками в сфері публічного управління й розвитку інфраструктури регіональної туристичної дестинації; системний підхід до розвитку сфери гостинності дестинації, її інфраструктури і залучення інвестицій.

Рис. 1 – Засади публічно-приватного партнерства (ППП) в туристичній дестинації [5]

З цієї позиції зважено і обґрунтовано значимість використання механізму ППП в розвитку туристичної дестинації, яка пояснюється надмірною обтяжливістю даної сфери для держави та регіональних громад. Традиційно приватний бізнес, підприємці та інші зацікавлені особи отримують біля 90% прибутку від операційної туристичної діяльності, у той час, як витрати держави на підтримку туристичної інфраструктури конкретного регіону є значними і не покриваються доходами. Приватні великі та середні підприємства в такому партнерстві отримують можливість інвестувати та отримувати гарантований прибуток у довгостроковій перспективі, а туристичні підприємства малого та мікробізнесу мають можливість представляти на тестування інноваційні ідеї та start-up проекти. Позитивний вплив від ППП також очікується у вирішенні соціально-економічних проблем туристичної дестинації і полягає у тому, що він диверсифікує сферу зайнятості населення і надає мешканцям конкретної території додатковий заробіток у сфері туристичного обслуговування, а це стимулює розвиток послуг: транспортних, зв'язку, торгівлі, служби побуту, відпочинково-розважальних, інших. Цей підхід дає нові можливості підприємцям у посткоронавірусній економіці.

Слід також підкреслити, що основними запоруками успіху підприємців регіону в посткоронавірусному розвитку туристичної дестинації стануть: по-перше, культурний рівень мешканців туристичної дестинації; по-друге, естетика туристичного бізнесу; по-третє, інноваційні моделі обслуговування гостей. В цілому, для більш чіткого розуміння цілей реалізації цілей публічно-приватного партнерства в туристичній дестинації слід визначити цілі участі кожного з партнерів в проектах розвитку й інноваційних планах і можливості отримання ефекту від їх успішної реалізації.

Цілями держави, як публічного партнера, є: підвищення якості, доступності та розширення спектру послуг; зростання показників економічної ефективності проектів за рахунок зниження витрат і ризиків, підвищення рівня якості послуг; зниження рівня бюрократизації та корумпованості економіки туристичної сфери за рахунок залучення приватного партнера на гнучких умовах прийняття рішень; отримання доступу до альтернативних джерел капіталу для здійснення важливих і термінових проектів; зниження навантаження на бюджет за рахунок підвищення ефективності витрат бюджетних коштів; надійність результатів завдяки своєчасній реалізації проекту, а також порядку повернення інвестицій і компенсації поточних витрат; доступ до інновацій в сфері туризму за рахунок сучасного організаційного досвіду, знань і digital-технологій приватного партнера; реалізація стратегічно важливих інфраструктурних проектів туристичної дестинації; реалізація інноваціних рішень щодо розвитку об'єктів публічного майна; використання досвіду і компетентностей приватного бізнесу при частковому збереженні публічного контролю над активами; сприяння впровадженню інноваційних принципів управління в органах публічної влади; зростання ефективності обслуговуючих та допоміжних секторів економіки регіональної туристичної дестинації.

Цілями бізнесу, як приватного партнера, є: скорочення податкового тягаря у вигляді отримання податкових пільг й преференцій; отримання публічних активів у володіння і користування протягом тривалого періоду з метою забезпечення прибутку в довгостроковій перспективі; публічні гарантії повернення інвестицій; зростання ступеня маневреності та свободи прийняття адміністративно-господарських рішень і зняття бюрократичних зволікань для ефективності прийняття інноваційних рішень.

Цілі населення туристичної дестинації є: створення сприятливого середовища для появи альтернативних форм підприємницького новаторства і інновацій; доступ до якісних digital-послуг; активізація бізнес-процесів в туризмі регіону; стимулювання підприємницького мислення щодо пошуку перспективних методів взаємодії в сфері гостинності; сприяння розвитку новітнього діалогу між владою і бізнесом.

Для забезпечення посткоронавірусного розвитку туристичної дестинації регіону доцільним є прискорення реалізації інструментарію

публічно-приватного партнерства: швидке усунення законодавчо-процедурних обмежень; якісна підготовка інвестиційних проектів; забезпечення прозорих умов концесійних угод; створення координаційних віртуальних структур; покращення транспортної, а також інженерної інфраструктури туристичної дестинації; виокремлення пріоритетних проектних територій; програмно-цільові партнерські інвестиції; надання пільг щодо податків, кредитів, субсидій, гарантій, порук; створення регіональних віртуальних туристичних хабів; партнерське фінансування маркетингової складової проектів з розвитку туристичної дестинації.

Література:

1. Мамотенко Д. Державно-приватне партнерство у сфері туризму. *Туризм XXI ст.: глобальні виклики та цивілізаційні цінності: матеріали міжн. наук.-практ. конф., (Пряшів, 10-11 квітня 2019 р): тези доп.* Київ : КНТЕУ, 2019. С. 128-130.
2. Шилепницький П. І. Державно-приватне партнерство: теорія і практика : монографія / П. І. Шилепницький ; Нац. акад. наук України, ІРД. Чернівці : ІРД, 2011. 454 с.
3. Брусільцева Г.М. Аналіз тенденцій розвитку державно-приватного партнерства в туристичній галузі України. *Європейські перспективи.* 2015. Вип.6. С. 26-31.
4. Івашова Л.М. Державно-приватне партнерство у сфері туризму як дієвий механізм забезпечення сталого розвитку економіки країни та регіонів. *Публічне управління та митне регулювання.* 2018. №1(18). С. 52-61.
5. Tsviliy S., Gurova D., Korniienko O. Postcoronavirus development of the regional tourist destination on the principle of public-private partnership. *ЗВО «МУБіП». Наук.-вироб. ж-л «Бізнес-навігатор».* Херсон : ВД «Гельветика», 2020. № 4(60). С. 134 – 138.

Чубань Вікторія Сергіївна,

доцент кафедри управління у сфері цивільного захисту Черкаського інституту пожежної безпеки імені Героїв Чорнобиля НУЦЗУ, кандидат економічних наук, доцент

Кордон Юрій Сергійович,

магістр 2 курсу факультету цивільного захисту Черкаського інституту пожежної безпеки імені Героїв Чорнобиля НУЦЗУ

Кулик Анна Валеріївна

магістр 2 курсу факультету цивільного захисту Черкаського інституту пожежної безпеки імені Героїв Чорнобиля НУЦЗУ

НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ БАНКІВСЬКОГО РЕГУЛЮВАННЯ

НБУ здійснює регулювання діяльності банків через економічні нормативи та нормативно-правове забезпечення здійснюваних банками операцій. Регулювання та банківський нагляд здійснюється відповідно до Конституції України, Закону України «Про Національний банк України», Закону України «Про банки і банківську діяльність», інших законодавчих актів України та нормативно-правових актів НБУ.

Банківське регулювання в Україні здійснює Національний банк України, оскільки виключно цей державний орган наділено спеціальною компетенцією у сфері управління банківською системою. Законодавство визначає форми банківського регулювання. Відповідно до ст. 66 Закону України «Про банки і банківську діяльність» від 07.12.2000 р. № 2121-III, державне регулювання діяльності банків здійснює Національний банк Украни в таких формах рис. 1. [1].

З погляду визнання відповідальності правовідносинами, відповідальність за порушення банківського законодавства, вважаємо, слід розуміти і як правовідносини банківські, у яких уповноважені суб'єкти (суб'єкти притягнення) здійснюють організаційно-правовий вплив на зобов'язаних суб'єктів (суб'єктів, що притягаються) застосуванням заходів впливу, передбачених банківським законодавством та нормативно-правовими актами Національного банку України, що мають наслідком тимчасові обмеження фінансового, управлінського, організаційного або іншого характеру з метою забезпечення розвитку регуляторних правовідносин банківських відповідно до їх нормативно встановленої моделі.

Отже, заходи впливу Національного банку України за порушення банківського законодавства можна розглядати як обмеження або

обтяження фінансового, організаційного або управлінського характеру, зміст і застосування яких регламентовано нормами банківського права: їх застосування здійснюється в процесі індивідуального правового регулювання спеціально уповноваженим державним органом – Національним банком України шляхом видання правозастосовчого акта в межах охоронних банківських правовідносин через механізм реалізації прав та обов'язків.

Рис. 1. Регулювання діяльності банків Національним банком Украни

Відповідно до ст. 73 Закону України «Про банки і банківську діяльність» від 07.12.2000 р. № 2121-III, у разі порушення банками або іншими особами, які можуть бути об'єктом перевірки Національного банку України відповідно до цього Закону, банківського законодавства, нормативно-правових актів Національного банку України або здійснення ризикових операцій, які загрожують інтересам вкладників чи інших кредиторів банку, Національний банк України адекватно вчиненому порушенню має право застосувати заходи впливу, до яких належать [1]:

1) письмове застереження щодо припинення порушення та вжиття необхідних заходів для виправлення ситуації, зменшення невиправданих витрат банку, обмеження невиправдано високих процентних виплат за залученими коштами, зменшення чи відчуження неефективних інвестицій;

2) скликання загальних зборів учасників, спостережної ради банку, правління (ради директорів) банку для прийняття програми фінансового оздоровлення банку або плану реорганізації банку;

3) укладення письмової угоди з банком, за якою банк чи визначена угодою особа зобов'язується вжити заходів для усунення порушень, поліпшення фінансового стану банку тощо;

4) видати розпорядження щодо: а) зупинення виплати дивідендів чи розподілу капіталу в будь-якій іншій формі; б) встановлення для банку підвищених економічних нормативів; в) підвищення резервів на покриття можливих збитків за кредитами та іншими активами; г) обмеження, зупинення чи припинення здійснення окремих видів здійснюваних банком операцій з високим рівнем ризику; д) заборони надавати бланкові кредити; е) накладення штрафів на: – керівників банків у розмірі до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян; – банки відповідно до положень, затверджених Правлінням Національного банку України, але у розмірі не більше одного відсотка від суми зареєстрованого статутного фонду; є) тимчасової, до усунення порушення, заборони власнику істотної участі в банку використовувати право голосу придбаних акцій (паїв) у разі грубого чи систематичного порушення ним вимог цього Закону або нормативно-правових актів Національного банку України; ж) тимчасового, до усунення порушення, відсторонення посадової особи банку від посади у разі грубого чи систематичного порушення цією особою вимог цього Закону або нормативно-правових актів Національного банку України; з) реорганізації банку; и) призначення тимчасової адміністрації.

За будь-яких умов, нормативно-правове регулювання банківської діяльності має бути ефективним. Ефективність правового регулювання банківської діяльності має такі ознаки: – якісна властивість, що характеризує зміст розглядуваної діяльності та є проявом її сутності. Адже ефективність – це показник якості правового регулювання банківської діяльності; – характеризує елементи її змісту з точки зору можливості досягати позитивного результату. У випадку, коли фінансове та банківське законодавство не забезпечує або перешкоджає прогресивному, поступальному розвитку суспільних відносин, суперечить об'єктивним потребам суспільства, воно не може бути ефективним.

У нинішніх умовах розвитку економіки, посилення інтеграційних та глобалізаційних процесів на перше місце виходить питання забезпечення національної безпеки держави [2]. Фінансова безпека є найважливішою її складовою частиною, без якої практично неможливо вирішити жодне із завдань, що стоять перед державою, де в свою чергу регулювання банківської системи займає одне з провідних місць.

Література:

1. Про банки і банківську діяльність: Закон України від 7 грудня 2000р. Відом. Верхов. Ради України. 2001. № 5-6. Ст.30. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2121-14#Text (дата звернення 25.01.2021)

2. Обрусна С.Ю., Чубань В.С., Пасинчук К.М. Організаційно-правові аспекти фінансової безпеки України. *Науковий збірник «Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції» Дніпровського національного університету імені Олеся Гончара*. Дніпро: Дніпровський національний університет імені Олеся Гончара, 2019. №5. С.99-103. URL: http://eprints.cdu.edu.ua/2003/1/obrysna.pdf (дата звернення 25.01.2021)

Chubina Anastasiia Serhiivna,

Ph.D. Student of the Department of Public Administration and Public Service
National Academy for Public Administration Under the President of Ukraine

THE IMPACT OF BUDGET DECENTRALIZATION ON THE FINANCIAL SUPPORT OF TERRITORIAL COMMUNITIES

Today, the public finance system is under significant pressure from a set of internal problems related to political and economic destabilization in the country. In this situation, the imbalance of the state budget is the basis for the threat of providing local governments with quality public services to community residents and improving living standards. Despite the dialectical aspects of the organization of inter-budgetary relations and the functioning of budget financing models, it is necessary to determine the dependence of local budgets on transfers from the state budget, the level of which is growing every year.

Taking into account that the budget process is quite complex, as it is regulated not only by budget legislation, but also by the urgent needs of the territory, there is a need to introduce new mechanisms for the relationship of central and local government in the financial and budgetary sphere. In this case we are talking about financial decentralization, the introduction of which will provide sufficient material and financial resources for the development of all spheres of life of territorial communities on the basis of a clear division of powers between the state executive and local government, ie the state bodies perform important functions in solving socially significant tasks.

Changing the conditions for the formation and implementation of local budgets as an important component of the budget system can have a positive impact on the balance of the budget system and financial security of the state as a whole. The role of such budgets is largely determined by the share of their revenues and expenditures in the consolidated budget of Ukraine, which indicates the participation of local governments in solving pressing problems of the state, a certain limitation of the functions of central government. This is a general indicator that reflects the level of financial independence of local governments, allows to

assess the degree of development of local budgets. Therefore, the government has taken the initiative of further budget decentralization, which should encourage local communities to fill their budgets more efficiently, move to self-sufficiency and economically plan expenditures. In accordance with the government's policy, starting from 2015, the sources of filling local budgets have been expanded due to the transfer of a number of taxes from the state budget to localities, as well as the introduction of new fees. In particular, local authorities will collect 100% of the fee for the provision of administrative services, 100% of the state duty, 100% of the rent for the special use of natural resources and subsoil of local importance, 10% of the corporate income tax.

At the same time, local budgets will receive fees for the retail sale of excisable goods (beer, alcoholic beverages, tobacco products, petroleum products) at a rate of 5% of the value of goods sold. Their income will also be supplemented by real estate tax, which is now taxed and commercial (non-residential) property, environmental tax and others. Part of the new local taxes makes it possible to accumulate in the general fund of local budgets an additional resource of up to UAH 25 billion.

Taking into account these problems, the main content of budget reform in the medium term should be the decentralization of government functions, expanding the organizational, financial and administrative influence of local governments on socio-economic transformation of the regions, which foresees:

– real increase in revenue resources of local budgets;

– introduction of medium-term budget planning and program-target method at the level of local budgets;

– improving the mechanism for calculating the amount of intergovernmental transfers and ensuring their timely implementation;

– coordination of priorities and actions of central and local executive bodies, local self-government bodies on regional development;

– financing of state programs of social and economic development of regions, including target and investment programs;

– support for sustainable economic and social development of the regions, taking into account the balance of national and regional interests.

Following such steps will allow:

– increase the financial capacity of local budgets and the level of financial security of delegated powers;

– strengthen competitiveness, investment attractiveness and innovation activity in the regions;

– increase the role of local self-government in solving urgent problems of socio-economic development of the country and regions;

– provide incentives for the regions to receive additional income and, consequently, help increase the economic development of the territory.

It is worth paying attention to foreign experience in the formation of local budgets in the light of decentralization of power. Revenues of locals in different countries are usually formed by taxes, fees and intergovernmental transfers. Local governments often levy taxes on personal income, property and business. Among other things, investment income is distinguished; sale of real estate; license and permit fees; general sales taxes, as well as selective sales taxes (for example, taxes on fuel, alcoholic beverages, tobacco products, hotel tax); land taxes.

It should be noted that not all developed countries fully implement measures to decentralize power. For example, in France the traditions of centralized public administration prevail, in the administrative control of central authorities over local governments. The latter form the budget from four sources: government subsidies, local taxes, loans and income from property and services. Thus the French communes are allowed to enter local charges: the tax on cleaning of territories, on communications.

In Sweden, there are two types of local government: the municipality at the local level and the landstation at the regional level. A significant amount of taxes remains in place. Each region and municipality has the right to set its own tax rates. The main source of income - income tax. Its highest rate - 33,17 %, the lowest - 27,13 %.

In France, Finland, Belgium, the basis of financial autonomy of municipalities are local taxes and local allowances to national taxes. It is provided mainly by the collection of direct local taxes (property or inherited real estate tax).

In general, the world practice of filling local budgets indicates trends in expanding the capacity of local governments to apply fiscal regulators in the form of additional local taxes and fees, as well as differentiation of tax rates taking into account the current or strategic needs of territorial communities or regions as a whole. In this vein, the European principles of the functioning of the system of local taxes and fees are revealed, which consist in such:

– the ratio of local taxes and quality of services provided by local governments;

– rather high level of profitability and low level of administrative expenses;

– transparency of the tax burden for individuals and legal entities;

– perfect right of the local governments to set tax rates within the limits set by law;

– a certain elasticity, which allows you to adjust the amount of tax revenue depending on changes in the level of costs.

Considering the international experience, the following tools should be identified to ensure effective management of local budgets:

– application of a result-oriented budgeting model (USA, New Zealand, Australia, Great Britain, Germany, etc.);

– variety of options for cooperation of municipalities with their possible further consolidation;

– assigning to local governments statutory budget commitments (mandates);

– increasing the share of own sources of taxation in local budgets;

– great attention to the national standards of budget support in the formation of inter-budgetary relations in the link "public authorities - local governments";

– implementation of financial assistance from the center on the basis of local programs of socio-economic development.

Thus, it should be noted that the amendments to the Tax and Budget Codes of Ukraine have already expanded the financial capacity of local self-government, and in the future will make economically self-sufficient and capable and new united communities. The united territorial communities will receive the full range of powers and financial resources, direct inter-budgetary relations with the state budget, state subventions, etc. Legislative changes have given local governments the right to approve local budgets regardless of the adoption of the Law of Ukraine on the State Budget of Ukraine.

References:

1. Zatonatska T. H. Prospects and prerequisites for budget decentralization in Ukraine at the present stage. *NDFI Scientific works*. 2015. Volume 1. P. 74-86.
2. Taukesheva T. D. Budget decentralization as a factor in strengthening local self-government in Ukraine. *Theory and practice of public administration.* 2015. Volume 1. P. 153–158.

Шамрук Наталія Борисівна,

заступник начальника кафедри адміністративного, цивільного та господарського права і процесу Академії державної пенітенціарної служби, кандидат юридичних наук, підполковник внутрішньої служби

Кравчук Володимир Сергійович,

слухач магістратури кафедри адміністративного, цивільного та господарського права і процесу Академії державної пенітенціарної служби

СУТНІСТЬ КАТЕГОРІЇ «СТРАХУВАННЯ ЦИВІЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ВЛАСНИКІВ ТРАНСПОРТНИХ ЗАСОБІВ»

Для формування уявлення про сутність страхування цивільної відповідальності власників транспортних засобів, перш за все, необхідно визначити сутність саме цивільної відповідальності та її складових елементів. За результатами аналізу нормативно-правових актів та наукової літератури, можна стверджувати, що цивільна відповідальність, визначається як самостійний вид юридичної відповідальності, що передбачає використання державного

примусу до правопорушника за рахунок позбавлення визначеного переліку благ або покладення матеріальних (грошових) обов'язків. Звертаючи увагу на гл.51 Цивільного кодексу України (далі - ЦК України), де йдеться виключно про відповідальність за порушення зобов'язань з акцентом на відносини боржника і кредитора, відповідальність розглядається як напрямки вирішення виконання обов'язку боржника [1].

Одним з різновидів цивільної відповідальності є цивільна відповідальність власників транспортних засобів, яка передбачає відповідальність страхувальника перед третіми особами відповідно до визначений подій та лімітів.

Найбільш відомим навчальним посібником є «Страхове право» (2004) написане О. К. Шиховим [2], в якому визначено страхові відносини як предмет страхового права, їх суб'єкти, правове регулювання відповідальності на стадіях укладення та виконання договорів страхування діючою системою норм страхового права.

Навчальний посібник О. Ю. Грачевої та О. В. Болтінової «Правові засади страхування» (2011) [3], методично розкриває питання страхового права, види страхування та правове регулювання страхування відповідальності.

Отже, на підставі поведеного дослідження у сфері регулювання страхування цивільної відповідальності власників транспортних засобів слід відзначити постійний розвиток даного процесу та охарактеризувати цивільну відповідальність як один із видів юридичної відповідальності суб'єктів господарювання, який встановлює через норми цивільного і господарського права юридичні наслідки за невиконання або неналежне виконання юридичною або фізичною особою передбачених правом обов'язків, що пов'язано з порушенням суб'єктивних прав іншої особи. Відмінною рисою цивільної відповідальності є те, що реалізація її заходів торкається тільки майнових інтересів правопорушника та не впливає на нього як на особу, що передбачається у кримінальній та адміністративній відповідальності.

Страхування цивільно-правової відповідальності власників транспортних засобів стосується лише сфери позадоговірної відповідальності, яка за своїм змістом також є майновою, забезпечуючи перенесення збитків, що виникли у потерпілої особи в майнову сферу їх заподіювача [4]. Умовою формування деліктної відповідальності є протиправна поведінка, тобто така, що порушує саме приписи законодавчих та інших нормативно-правових актів або нанесена шкода третій особі, яка відображається у формі заподіяних збитків. У своєму дослідженні О.В. Дзера та Н.С. Кузнєцова відзначають, що шкода нанесена особі, це зменшення або втрата майнового блага [4].

ЦК України у главі 82 регламентує поняття відшкодування шкоду та у статті 1187 абзац 2 прописано, що шкода, завдана джерелом підвищеної небезпеки, відшкодовується особою, яка на відповідній правовій підставі

(право власності, інше речове право, договір підряду, оренди тощо) володіє транспортним засобом, механізмом, іншим об'єктом, використання, зберігання або утримання якого створює підвищену небезпеку. На підставі вищезазначеного власник транспортного засобу як джерела підвищеної небезпеки повинен нести відповідальність за можливу шкоду третім особам внаслідок його експлуатації, незалежно від наявності його вини у заподіянні такої шкоди.

Закон України (далі – ЗУ) «Про страхування» у статті 4 визначає, що предметом договору страхування можуть бути майнові інтереси, що не суперечать закону і пов'язані з відшкодуванням страхувальником заподіяної ним шкоди особі або її майну, а також шкоди, заподіяної юридичній особі (страхування відповідальності) [5].

Саме тому, що метою цивільної відповідальності є відновлення порушених майнових прав, а транспорт вважається джерелом підвищеної безпеки, формування системи страхування цивільної відповідальності власників транспортних засобів за рядом форм і видів є необхідним для виконання функцій держави, через забезпечення соціального добробуту населення. Страхування цивільної відповідальності власників транспортних засобів дозволяє державі через визначення його обов'язкових видів захисти потерпілих та їх майнові інтереси від несеної шкоди.

Отже, на підставі проведеного дослідження автор може запропонувати таке визначення страхування цивільної відповідальності власників транспортних засобів, як процедури укладання договору цивільно-правового характеру з метою передачі ризику від страхувальника страховику відносно матеріальної шкоди, яка ймовірно може бути нанесена третім особам з чітко визначеними лімітами. Саме таке трактування страхування цивільної відповідальності власників транспортних засобів дозволить врахувати усі специфічні аспекти цього виду страхування та за змістом вбирає в себе як добровільні, так і обов'язкові види страхування відповідальності. Виходячи з формулювання визначення саме сутності страхування цивільної відповідальності власників транспортних засобів доцільним було б внести правки до ЗУ «Про страхування» у статтю 6 та 7, які визначають види добровільного та обов'язкового страхування до яких саме належить страхування власників транспортних засобів, що дозволить підвищити якість формування та визначення правочину у сфері здійснення страхування цивільної відповідальності власників транспортних засобів.

Провівши дослідження сутності категорії «страхування цивільної відповідальності власників транспортних засобів» було визначено еволюційне формування змістовного значення даної дефініції. Зокрема, етапи розвитку даної правової категорії співпадають з розширенням правового регламентування функціонування страхової діяльності на території України

та прийняттям відповідних законів. Результативною частиною проведеного вивчення цього питання стало формулювання власного визначення даної правої категорії, яка з точки зору логічності побудови правової моделі розуміння понять страхування цивільної відповідальності може стати складовою чинного законодавства у частини доповнення статей 6-7 ЗУ «Про страхування».

Література:

1. Цивільний кодекс України. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/435-15
2. Шихов А. К. Страховое право: Уч. пособие. 3-е изд., стер. М.: ЗАО Юстицин-форм, 2004. 304 с.
3. Грачева Е. Ю., Болтинова О. В. Правовые основы страхования. М. : Проспект, 2011. 128 с.
4. Цивільне право України. Особлива частина. Підручник /за ред. О.В. Дзери, вид. трете. К.Юрінком Інтер, 2010. 1176 с.
5. Про страхування: Закон України. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/85/96-%D0%B2%D1%80#Text-Назва з екрана

Шатіло Володимир Анатолійович,

завідувач кафедри права
Київського національного лінгвістичного університету,
доктор юридичних наук, доцент

ПРОБЛЕМИ КОНСТИТУЦІЙНОГО ЗАКРІПЛЕННЯ ПРАВА НА ОХОРОНУ ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНІ

Стаття 3 Конституції України проголошує, що «Людина, її життя і здоров'я… визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю». Водночас, слід зазначити, що для Основного Закону України характерним є дещо непослідовний підхід у наділенні різних категорій фізичних осіб правами та свободами. Зокрема, це стосується й права на охорону здоров'я. Так, частиною першою статті 49 Конституції України передбачено, що «Кожен має право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування». Частина третя вказаної статті містить норму, в якій «Держава створює умови для ефективного і доступного для всіх громадян медичного обслуговування».

Складно зрозуміти логіку побудови даного правового регулювання, оскільки, на наш погляд, охорона здоров'я та медична допомога реалізується, в тому числі, через медичне обслуговування, а отже воно має бути, як і

саме право на охорону здоров'я, ефективним та доступним для всіх. У цьому контексті варто також наголосити на частині першій статті 26 Основного Закону України, в якій зазначається, що «Іноземці та особи без громадянства, що перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими самими правами і свободами… як і громадяни України…».

Отже, стаття 49 Конституції України замість того, щоб надавати кожному право на здоров'я, надає кожному лише право на розрізнену невідомо за яким критерієм тріаду об'єктів (охорону здоров'я, медичну допомогу, медичне страхування) й при цьому зобов'язує державу створювати тільки для громадян умови для ефективного і доступного медичного обслуговування, яке невідомо як співвідноситься з охороною здоров'я, медичною допомогою та медичним страхуванням.

Слід визнати, що такий стан речей притаманний для багатьох країн світу. У підготовлених Комітетом ООН з прав людини Зауваженнях загального порядку № 15 «Становище іноземців згідно з Пактом» [1] наголошується на тому, що для багатьох держав є характерним незадовільне конституційне регулювання прав іноземців. Зокрема, в цьому документі підкреслюється, що «деякі конституції урівнюють іноземців в правах з громадянами. В інших, прийнятих пізніше конституціях, ретельно розмежовуються та деталізуються основні права, застосовні до всіх, і основні права, що надаються тільки громадянам. Однак конституції багатьох держав складені таким чином, що, коли мова йде про надання відповідних прав, маються на увазі тільки громадяни».

Також слід вказати на те, що в Конституції України також йде мова про безкоштовне надання медичної допомоги у державних і комунальних закладах охорони здоров'я, а саме у реченні 2 частини 3 статті 49, однак в цьому випадку законодавець не уточнив коло суб'єктів, яким безоплатна допомога може надаватися. Не було це здійснено і при тлумаченні речення 2 частини 3 статті 49 Конституції України Конституційним Судом України у Рішенні № 10-рп/2002 від 29 травня 2002 р. у так званій «Справі про безоплатну медичну допомогу» [2]. Зокрема, розглядаючи цю справу, Конституційний Суд України мав дати роз'яснення щодо можливості та способів прямої оплати пацієнтами медичної допомоги, наданої їм в державних та комунальних закладах охорони здоров'я України. При цьому питання визначення кола суб'єктів, на які поширюється речення 2 частини 3 статті 49 Конституції України в конституційному поданні не ставилося. В результаті, Конституційний Суд України в своїх заключних висновках по справі вказав виключно на громадян. Так, в Рішенні було зазначено, що «положення частини третьої статті 49 Конституції України «у державних і комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається безоплатно» треба розуміти так, що у державних та комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається всім громадянам незалежно від її обсягу та

без попереднього, поточного або наступного їх розрахунку за надання такої допомоги» [2].

Але варто наголосити, що народні депутати України, які зверталися до Конституційного Суду України в цій справі у відповідному Поданні, по-перше, неточно процитували Конституцію України, зазначивши, що «право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування є невід'ємним правом громадянина України, що зафіксовано в статті 49 Конституції України» (п. 2), а, по-друге, поруч з поняттями «громадянин», «громадяни України» також оперували такими термінами як «населення», «кошти населення», «пацієнти», які, за своїм змістом, є ширшими, ніж «громадяни певної держави». Також сам Конституційний Суд України в Рішенні № 10-рп/2002 застосовував наведений перелік термінів та до того ж відмітив, що «у словосполученні «медична допомога надається безоплатно» останнє слово у контексті всієї статті 49 Конституції України означає, що індивід, який отримує таку допомогу у державних і комунальних закладах охорони здоров'я, не повинен відшкодовувати її вартість ні у вигляді будь-яких платежів, ні у будь-якій формі незалежно від часу надання медичної допомоги» (абзац 1 пункту 4) [2].

На наш погляд, таке жонглювання поняттями вказує на те, що народні депутати та судді, зосередившись на питанні можливості прямої сплати пацієнтом наданої їм медичної допомоги, зовсім не приділяли уваги питанню визначення категорій фізичних осіб, які мають право на безоплатне медичне обслуговування. Однак, така недбалість при офіційному тлумаченні Конституції України, закріпленому в юридично обов'язковому документі, може призвести до серйозних наслідків. Адже позиція Конституційного Суду України відносно того, що «у державних та комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається всім громадянам незалежно від її обсягу та без попереднього, поточного або наступного їх розрахунку за надання такої допомоги» [2] фактично означає, що, наприклад, іноземні громадяни та особи без громадянства, які постійно проживають в Україні, не можуть розраховувати на безоплатну медичну допомогу. Хоча, насправді, згідно чинного законодавства України певні категорії іноземців одержують право на це.

Література:

1. HRC General comment No. 15: The position of aliens under the Covenant. Available at: <https://www.refworld.org/docid/45139acfc.html>. Accessed on: 20 August 2020.
2. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 53 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положення частини третьої статті 49 Конституції України «у державних

і комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається безоплатно» (справа про безоплатну медичну допомогу) від 29 травня 2002 року № 10-рп/2002. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-02#Text>

Шеломовська Оксана Миколаївна,

доцент кафедри соціології
Дніпровського державного технічного університету,
кандидат наук з державного управління, доцент

Кулешова Валерія Олександрівна,

здобувач вищої освіти першого (бакалаврського) рівня
зі спеціальності 054 «Соціологія»
Дніпровського державного технічного університету

МОДЕЛІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇНАХ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

На сучасному етапі розвитку державотворення в Україні відбувається реформування публічного управління системою охорони здоров'я. Однак, у більшості випадків, як показує практика, таке реформування здійснюється безсистемно, відсутній чіткій план дій і розуміння очікуваних наслідків, що у кінцевому рахунку призводить до фрагментарності реформування, нерозуміння того, яка ж саме модель впроваджується, високого рівня недовіри населення як до медичної сфери, так і до органів, які нею керують. На нашу думку, для вирішення цієї ситуації щодо пошуку ефективних шляхів удосконалення системи публічного управління охороною здоров'я, як у правовому, так і у організаційному аспектах, доцільно звернутися до досвіду європейських країн, більшість з яких протягом останніх років істотно змінила засади і принципи управлінської діяльності в медичній сфері.

Зрозуміло, що кожна країна має свою самобутню та унікальну систему публічного управління охороною здоров'я, яка визначається цілями, принципами та співвідношеннями елементів системи, а також суспільним устроєм, політичним і соціально-економічним становищем, традиціями, культурою, історією, релігією, іншими чинниками та системою спеціальних компенсаторів, характерною для кожної окремої країни [2, с. 12]. Проте, завдяки наявності певних універсальних постулатів – особливості ієрархічної будови, зв'язок між суб'єктами та об'єктами управління, розподіл функцій між управлінськими органами різного рівня, специфіку фінансування, всі наявні у європейському просторі системи публічного управління охороною

здоров'я можна класифікувати у три основі моделі і виділити ринкову модель, модель Беверіджа і модель Бісмарка.

Ринкова або споживчо-орієнтована модель, яка заснована на ліберальній ідеології і передбачає переважно індивідуальну відповідальність за власне здоров'я, а роль держави при цьому істотно обмежена функціями загального контролю і регулювання на ринку медичних страхових послуг. Серед європейських країн така система зараз діє в Швейцарії. Тут держава в особі управлінських органів діє переважно, як гарант та регулятор національної системи медичних послуг, що випливає з об'єктивної необхідності стимулювати макроекономічне зростання і забезпечувати розширене відтворення національного людського ресурсу. При цьому фінансування із суспільних фондів відносно незначне, а всі учасники (страхові компанії, надавачі та споживачі медичних послуг) взаємодіють як вільні суб'єкти ринку. Функціональні компетенції інституту держави у споживчо-орієнтованій системі зводяться до страхування здоров'я осіб, які не застраховані за місцем роботи та реалізації програм державного медичного страхування осіб похилого віку, малозабезпечених громадян, військовослужбовців та інших верст населення, котрі не мають достатньо власних коштів для приватного медичного страхування [3, с. 25-26].. Головним недоліком цієї моделі є доволі слабка законодавча база та той факт, що вона ефективно працює тільки для заможних груп населення, які можуть дозволити собі коштовну приватну страховку. Зважаючи на це реалізація такої моделі в Україні практично немає сенсу, оскільки це не покращить, а взагалі ще більше погіршить публічне управління охороною здоров'я в нашій державі

Повною протилежністю споживчо-орієнтованій ринковій моделі є модель Беверіджа (англійська), яка ґрунтується на солідарній ідеології і передбачає фінансування охорони здоров'я з державного бюджету на рівні 75-90%. Вона діє у Великобританії, Греція, Ірландії, Італії, Іспанії, Португалії. Управління системою громадського здоров'я здійснюють центральні і місцеві органи влади, які на загальнодержавному рівні контролюють обсяг, доступність і якість медичних послуг, встановлюють рівень їх оплати, а відповідальність за справедливий географічний розподіл бюджету між надавачами медичних послуг несуть переважно регіональні органи охорони здоров'я. Модель Беверіджа побудована на трьох принципах: універсальність, єдність та інтеграція, що означає інтеграцію різних форм забезпечення (страхування, соціальної допомоги та ощадних кас) і передбачає координацію трьох напрямів (соціальної політики, заснованої на гарантованому доході, охорони здоров'я й політики повної зайнятості) [4, с. 89 – 90]. При цьому вважається, що даній моделі публічного управління системою охорони здоров'я властиві високий рівень бюрократизму адміністрування, схильність до монополізму, жорсткий державний контроль і значну залежність медичної сфери від

вартісних обсягів та структури її державного фінансування, неврахування місцевих особливостей та інтересів, а також наявні слабкі зв'язки між центром і периферією.

Своєрідним поєднанням окремих елементів двох вищерозглянутих моделей, є модель Бісмарка, яка незважаючи на своє солідарно-ідеологічне коріння і розвинену систему державного регулювання та забезпечення доступності медичної допомоги для усіх верств населення. припускає доволі високий рівень участі ринку в управлінні охороною здоров'я. Вона функціонує у Австрії, Німеччині, Франції, Бельгії, Швеціії, Нідерландах і більшості посткомуністичних країн Європейського Союзу. Модель Бісмарка забезпечує підтримку сфери охорони здоров'я за рахунок трьох джерел: внесків підприємницьких структур/роботодавців, працівників і держави, причому 10-20 % вартості медичних послуг сплачується з особистих коштів громадян [1, с. 202]. Характерною особливістю моделі Бісмарка є існування в країнах незалежних страхових фондів, керованих державою та регламентація урядом діяльності приватних страхових фондів, які з плином часу трансформувалися у лікарняні каси, а потім у страхові компанії. При цьому наявний високий рівень децентралізації управлінських повноважень та істотна обмеженість ролі уряду, який при обов'язковому медичному страхуванні визначає перелік основних видів допомоги, що надаються в рамках системи, визначає групи застрахованих і величину страхового внеску, встановлює правила взаємодії всіх сторін і т.д., а при добровільному страхуванні бере участь тільки в частині регламентації діяльності страхових організацій [5, с. 327]. Характеризуючи дану модель загалом відзначимо, що через наявність багатоканального фінансування та ефективний розподіл управлінських повноважень між різними органами влади вона має реальні можливості щодо зменшення державних виплат на охорону здоров'я, підвищення прозорості та загальне удосконалення системи державного управління. Проте, їх властива доволі складна організаційна структура, що обумовлена складністю поєднання двох форм власності у одному процесі надання послуг.

Таким чином, проведений аналіз моделей публічного управління системою охорони здоров'я в європейських державах дозволив встановити, що кожна з них має свої переваги і недоліки, на які обов'язково слід звертати увагу при визначенні напрямків реформування системи публічного управління охороною здоров'я в Україні та реалізації конкретної публічно-управлінської діяльності. Сьогодні всі національні моделі тяжіють до поєднання елементів та адаптації найкращих здобутків кожної з них, що призводить до функціонування змішаних моделей, які, як ми вважаємо, дійсно сприяють раціоналізації та підвищенню ефективності публічного управління системою охорони здоров'я.

Література:

1. Бурбела А. Реформи фінансування в галузі охорони здоров'я в пострадянських країнах: уроки для України. *Економіка та управління підприємствами.* 2017. № 8. С. 201–207.
2. Модернізація менеджменту та публічного управління в системі охорони здоров'я / кол. монографія за наук. ред. М.М. Шкільняка, Т.Л. Желюк Тернопіль : Крок, 2020. 560 с.
3. Поворозник М. Ю. Комплексний аналіз національних моделей організації систем медичних послуг. *Причорноморські економічні студії.* 2017. Вип. 14. С. 25-28. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/bses_2017_14_7 (дата звернення 01.12..2020).
4. Рудий С.А., Гук А.П. Порівняння структурних елементів управління систем охорони здоров'я окремих країн Європи та України. *Економіка і право охорони здоров'я.* № 2 (4), 2016. С. 89 – 99.
5. Стеценко В. Ю. Медичне страхування у системі організації охорони здоров'я громадян: порівняльно-правовий аспект. *Медичне право України: правовий статус пацієнтів в Україні та його законодавче забезпечення (генезис, розвиток, проблеми і перспективи вдосконалення)* : матеріали II Всеукраїнської науково-практичної конференції (17–18 квітня 2008 р., м. Львів). Л. : ЛОБФ «Медицина і право», 2008. С. 325–330.

Юрченко Олена Геннадіївна,

студентка 4 року навчання, спеціальність 081 Право,
Центральноукраїнського державного педагогічного
університету імені Володимира Винниченка

Рябовол Лілія Тарасівна,

професор кафедри державно-правових дисциплін та адміністративного права
Центральноукраїнського державного педагогічного університету
імені Володимира Винниченка,
доктор педагогічних наук, професор

ПРАВОВІ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНО-ІНСТИТУЦІЙНІ ГАРАНТІЇ ПРАВ І СВОБОД ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ В УКРАЇНІ

Внутрішньо переміщені особи (далі – ВПО) – широка категорія. Відповідно до ч. 1 ст. 1 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», такими особами є громадяни України, іноземці або особи без громадянства, які перебувають на території України на законних підставах і мають право на постійне проживання в Україні, та яких

змусили залишити або покинути своє місце проживання у результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру [7].

Таке визначення ВПО узгоджується з відповідним формулюванням, закріпленим у міжнародному документі – Керівні принципи з питань внутрішньо переміщених осіб (з питань внутрішнього переміщення) (далі – Керівні принципи ООН). Внутрішньо переміщеними особами у ньому вважаються особи або групи осіб, які були змушені покинути свої будинки або місця постійного проживання, зокрема в результаті або з метою уникнення наслідків збройного конфлікту, ситуації загального насильства, порушень прав людини, стихійних або антропогенних лих і які не перетнули міжнародно визнаний державний кордон [3].

Відштовхуючись від законодавчого визначення, можливо зробити висновок, що в основі виникнення цієї категорії осіб – наявність у них правового зв'язку з державою та внутрішні (внутрішньо державні) міграційні процеси. Саме правовий зв'язок з державою (наявність громадянства або закріплення за особою права на постійне проживання в Україні) принципово відрізняє ВПО від біженців, водночас, накладає на державу зобов'язання щодо гарантування їх прав та свобод.

На наш погляд, слід говорити про систему відповідних гарантій, важливими елементами якої мають бути правові та інституційно-організаційні. Під правовими розуміємо сукупність таких заходів, як: ратифікація міжнародних документів як основоположних у сфері захисту прав ВПО; закріплення у чинному національному законодавстві положень, спрямованих на забезпечення прав цієї категорії осіб; розробка відповідного спеціального законодавства.

Важливою правовою гарантією наразі є закріплення у Керівних принципах ООН зокрема Принципів 1 і 3 , згідно з якими:

- ВПО користуються тими ж правами і свободами, які передбачені міжнародним правом і національним законодавством, та якими користуються інші особи в їхній країні; не повинні піддаватись дискримінації при здійсненні будь-яких прав і свобод (повна рівність) (Принцип 1);

- на державну владу покладається основний обов'язок і відповідальність за надання захисту та гуманітарної допомоги внутрішньо переміщеним особам, які перебувають під її юрисдикцією; ВПО мають право просити й отримувати у держави захист і гуманітарну допомогу (Принцип 3) [3].

Відповідний обов'язок держави зумовлений так званим суспільним договором, за яким населення передає державі повноваження щодо управління загально суспільними справами, а держава, у свою чергу, бере на себе зобов'язання забезпечувати умови для реалізації та захист прав і свобод людини. Україна таке зобов'язання закріпила на рівні Основного Закону.

Відповідно до ч. 2 ст. 3 Конституції України, «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» [4].

Наша держава взяла на себе обов'язок гарантувати дотримання прав і свобод ВПО та прямо закріпила його в Законі України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», відповідно до ч. 1 ст. 2 якого, Україна реалізує всі можливі заходи, передбачені Конституцією та законами України, міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, щодо запобігання виникненню передумов вимушеного внутрішнього переміщення осіб, захисту та дотримання прав і свобод ВПО, створення умов для добровільного повернення таких осіб до покинутого місця проживання або інтеграції за новим місцем проживання в Україні [7].

Загалом в Україні триває процес формування відповідного спеціального законодавства. Наразі не можна не погодитися із М. В. Савчиним, котрий вказує, що законодавче регулювання наразі підмінюється підзаконними актами, які викривлюють суть Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», надаючи широку свободу розсуду адміністрації [8, с. 29].

У процесі розгляду питання обов'язку держави забезпечувати права і свободи ВПО на увагу заслуговує ще одна наукова позиція М. В. Савчина, котрий вказав на відповідні негативні й позитивні обов'язки. Негативні, на думку вченого, полягають в усуненні державою істотних перешкод при реалізації ВПО їх прав і свобод. Зокрема йдеться про додержання встановлених формальностей, дотримання яких спричиняє втрату сенсу або, навіть, заперечує сутнісній зміст конкретного права, як, до прикладу, облаштування контрольних пунктів в'їзду та виїзду з окупованої території, що суттєво обмежує свободу пересування ВПО. Позитивні обов'язки наразі передбачають, що держава має здійснювати активні дії щодо створення умов для реалізації ВПО їх права на житло, працю, соціальну допомогу, обирати й бути обраним до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, інших прав та свобод [8, с. 29].

У контексті реалізації Проекту Ради Європи «Посилення захисту прав людини внутрішньо переміщених осіб в Україні» Ерін Муні справедливо стверджує, що в Україні ефективне вирішення проблеми внутрішнього переміщення потребує від Уряду реагування, яке б мало сталий характер та спиралося на повагу до прав людини. Наразі Комісар Ради Європи з прав людини у 2014 році вказував, що українська влада має взяти на себе ініціативу та продемонструвати свою рішучість у забезпеченні того, щоб ВПО отримували весь захист, на який вони можуть претендувати за міжнародним

правом, а у 2016 році Спеціальний доповідач ООН підкреслив, що хоча Уряд зробив важливі кроки, у тому числі ухваленням закону про внутрішньо переміщених осіб і створення Міністерства з питань тимчасово окупованих територій та ВПО, «багато чого ще належить зробити» і є підстави «настійно закликати Уряд до активізації зусиль із захисту прав ВПО, постраждалих від конфлікту [5, с. 9-10].

Дійсно, державна політика щодо створення умов для повної реалізації прав і свобод ВПО поки що не є достатньо ефективною. Як стверджують О. Ф. Новікова і О. В. Панькова, немає цілеспрямованої державної програми розв'язання найболючішої проблеми для ВПО – житлової, не створений розвинутий ринок доступного й орендного житла, немає фонду тимчасового житла (робітничі гуртожитки, дешеві готелі), відсутня ефективна інфраструктура ринку праці, яка б забезпечила баланс попиту та пропозицій на ринку праці в регіонах країни [6, с. 223].

Важливою інституційною (інституційно-організаційною) гарантією є створення у 2016 році й функціонування Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій. У відповідному положенні статус цього міністерства визначено як: центральний орган виконавчої влади, головний орган у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику з питань тимчасово окупованих територій у Донецькій і Луганській областях та тимчасово окупованої території АРК і м. Севастополя, та прилеглих до них територій, інформаційного суверенітету України [1].

Діяльність цього органу у напрямку захисту прав ВПО, як свідчить відповідний звіт за 2020 рік, є достатньо ефективною, зокрема: відкрито нові сервісні центри, в яких надається 88 адміністративних і соціальних послуг, та КПВВ; розпочалась виплата компенсацій за факт руйнації житла через збройну агресію (до 300 тисяч гривень за об'єкт), у 2020 році такі виплати призначено 74 особам, на 2021 рік заплановано, що їх отримають щонайменше 380 осіб; розподілено 20 млн. гривень субвенції на придбання 84 квартир для 260 ВПО, у 2021 році на ці потреби передбачено вже 125 млн. гривень субвенції, що має забезпечити житлом 950 осіб; у 2020 році для дітей з тимчасово окупованих територій скасовано ЗНО під час вступу до українських закладів вищої освіти [2].

Отже, в Україні триває процес становлення системи гарантій прав та свобод ВПО. Особливе місце у цій системі посідають правові та організаційно-інституційні гарантії, що вимагають удосконалення та підсилення.

Література:

1. Деякі питання Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України : Постанова Кабінету міністрів України; Положення

від 08.06.2016 № 376. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/376-2016-%D0%BF#Text (дата звернення: 19.02.2021)
2. Звіт про діяльність Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій у 2020 році. URL: https://mtot.gov.ua/files/uploads/0d421660-5976-11eb-896b-d186b68f9734.pdf
3. Керівні принципи ООН з питань внутрішнього переміщення (1988). URL: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/IDPersons/GPUkrainian.pdf
4. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text (дата звернення: 18.02.2021)
5. Муні Ерін. Посилення національного реагування на внутрішнє переміщення: Керівництво з успішних практик в державах – членах Ради Європи. Харків: Право, 2017. 120 с.
6. Новікова О. Ф., Панькова О. В. Вимушена міграція внутрішньо переміщених осіб України: стан, проблеми, шляхи розв'язання. *Проблеми економіки.* 2018. Вип. 3 (37). С. 217-225.
7. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України від 20.10.2014 № 1706-VII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1706-18#Text (дата звернення: 16.02.2021)
8. Савчин М. В. Зміст та струтура обов'язку держави захищати парава внутрішньо переміщених осіб : матеріали II Міжнар. наук.-практ. конф. «Здійснення та захист прав внутрішньо переміщених осіб» (20 квітня 2018 р., м. Ужгород). Ужгород: ТОВ «РІК-У», 2018. С. 25-29.

Ярошевська Тамара Василівна,

доцент кафедри цивільно-правових дисциплін
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ,
кандидат юридичних наук, доцент

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ВПРОВАДЖЕННЯ ЦИФРОВИХ ТЕХНОЛОГІЙ У СФЕРУ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

В умовах поширення інформаційних технологій, становлення й розвитку інформаційного суспільства виникає необхідність запровадження цифрових технологій не тільки у приватну сферу суспільної діяльності, але також у сферу публічного управління. Застосування цифрових технологій у цій сфері дає змогу істотно зекономити час та інші ресурси, забезпечити автоматизацію окремих процесів публічного управління, створити умови для прозорості та доступності діяльності органів державного управління. Так, наразі значно

виріс обсяг інформації, якою обмінюються органи державного управління, та збільшився потік управлінських документів, тому підвищення ефективності у сфері публічного управління за допомогою цифрових технологій не викликає сумніву, бо використання автоматизованих систем підвищить швидкість та якість обробки й передачі інформації. До того ж полегшення процесів обміну інформацією між владними структурами дозволить зменшити кількість осіб, які до цього долучені, і, як наслідок, – зменшення витрат на функціонування державного апарату.

У сучасному світі важко уявити існування особи без засобів зовнішньої комунікації, сприйняття та передачі інформації. Телефон, радіо, телебачення, Інтернет – усе це явища сучасної епохи, які докорінно змінили умови повсякденного буття. Невипадково вчені різних галузей знань, які характеризують сучасний етап розвитку людства як епоху інформаційного суспільства, відзначають збільшення комунікативних можливостей особи й водночас дедалі більшу її залежність від джерел передачі та отримання інформації. Вірогідність, доступність, повнота відомостей – ці чинники визначають інформаційну спрямованість правових можливостей у набутті, поширенні та використанні інформації [1, с. 3]. Тому в сучасних умовах розвитку інформаційного суспільства забезпечення ефективності публічного управління не може бути досягнуто без упровадження цифрових технологій у цій сфері.

На безперечні переваги функціонування електронного урядування як форми публічного управління, заснованої на застосуванні комп'ютерних та інших цифрових технологій, вказують ряд науковців. Так, останнім часом проблеми використання цифрових технологій у сфері публічного управління досліджували такі вчені, як А. А. Асанова, Є. П. Бабалик, О. О. Берназюк, В. М. Грудницький, Т. В. Джига, О. М. Ємельяненко, А. М. Митко, П. С. Клімушин, Р. А. Коваль, А. О. Кодинець, В. О. Коновал, В. В. Недбай, Н. Б. Новицька, В. П. Пархоменко, О. М. Селезньова, О. Ю. Чечель та інші вчені.

Також про це зазначається у міжнародних, європейських та національних актах. Так, у Розпорядженні Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні» зазначається, що розвиток електронного урядування визначено одним з першочергових пріоритетів реформування системи державного управління. З огляду на міжнародний досвід розвиток електронного урядування є одним з основних факторів забезпечення успішності реформування та підвищення конкурентоспроможності країни. Реформа будь-якої галузі в сучасних умовах спрямована на широке використання сучасних інформаційно-комунікаційних технологій для досягнення необхідного рівня ефективності та результативності. Адже саме інструменти е-урядування здатні забезпечити значне покращення якості обслуговування фізичних і юридичних осіб та

підвищення відкритості, прозорості та ефективності діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Крім того, запровадження електронного урядування є базовою передумовою для розбудови в Україні ефективних цифрової економіки й цифрового ринку та його подальшої інтеграції до єдиного цифрового ринку ЄС [2]. Таким чином, критеріями, за якими визначається ефективність публічного управління внаслідок застосування цифрових технологій, є: рівень довіри громадян до органів публічного управління, рівень відкритості та доступності діяльності органів публічної влади, ступінь залучення громадськості до прийняття публічно-владних рішень, рівень корумпованості органів публічної влади та інші.

Про позитивний ефект від широкомасштабного впровадження цифрових технологій у публічному управлінні свідчить і закордонний досвід. Так, у Рекомендаціях Комітету Міністрів Ради Європи щодо електронного урядування вказується на суттєві переваги використання інформаційно-комп'ютерних технологій у сфері надання публічних електронних послуг, до яких віднесено: орієнтація публічних послуг на потреби користувачів; покращення загальної доступності, повноти та зручності користування публічними послугами; забезпечення рівності у доступі громадян до участі у прийнятті публічно-владних рішень, що сприяє соціальній згуртованості населення [3].

Таким чином, можна зробити висновок, що роль і значення цифрових технологій у сфері публічного управління виражається у таких головних аспектах:

1) забезпечення прозорості та відкритості у діяльності суб'єктів публічного управління й, як наслідок, підвищення рівня довіри громадян та суспільства до органів та інститутів публічного управління;

2) прискорення поширення інформації про діяльність суб'єктів владних повноважень, підвищення рівня доступності такої інформації;

3) демократизація сфери публічного управління, що досягається завдяки підвищенню доступу громадян, інших фізичних та юридичних осіб до участі у прийнятті публічно-владних рішень;

4) зниження рівня корумпованості серед службовців та посадових осіб: виключення у деяких випадках безпосереднього контакту зі службовцями та автоматизація прийняття окремих публічно-управлінських рішень;

5) забезпечення економії ресурсів (часу, коштів, кадрів тощо) як з боку органів публічного управління, так і з боку громадян, суб'єктів господарювання;

6) зменшення кількості помилок, що можуть допускатися у розрахунках, оцінках, плануванні та інших управлінських процесах людиною, через автоматизацію деяких управлінських функцій [4, с.166−167].

Однак широкомасштабне застосування цифрових технологій у публічному управлінні пов'язане також із додатковими ризиками та загрозами, що несуть у собі можливості цих технологій. Зокрема, до них можна віднести

несанкціоноване використання персональних даних, що зберігають в електронних інформаційних ресурсах, блокування роботи органів публічної влади, інші прояви кіберзлочинності. Тому для підвищення ефективності публічного управління у процесі застосування цифрових технологій мають дотримуватися певні умови.

Зокрема, попри беззаперечні переваги електронного урядування, авторка тез погоджується з тими фахівцями та науковцями, які вказують на певні загрози, що можуть виникнути у процесі застосування цифрових технологій у сфері публічного управління. Зокрема, О. М. Ємельяненко [5, с. 10] вказує, що переоцінювати роль та значення новітніх засобів телекомунікації у демократичному процесі не треба, оскільки інформаційні технології не обов'язково є інструментом демократії. На обґрунтування своєї позиції науковець наводить такі аргументи: по-перше, завдяки цифровим технологіям влада здобуває нові можливості для контролю над суспільством. По-друге, держава не обов'язково стане більш відкритою. Науковець зазначає, що помилковим було б твердження, що створені в багатьох країнах світу єдині урядові бази з величезною кількістю особистої й конфіденційної інформації про кожну конкретну людину будуть використані тільки для підвищення якості державних послуг. В умовах авторитарних режимів створення централізованих баз даних про кожну людину є небезпечним для недоторканності громадянських свобод і приватного життя. Для подолання означених негативних наслідків мають діяти певні гарантії захисту персональних даних щодо осіб від несанкціонованого їх використання як посадовими особами суб'єктів публічно-владних повноважень, так і третіми особами. До них, можна віднести: по-перше, законодавче визначення прав особи у сфері захисту персональних даних. По-друге, встановлення юридичної відповідальності за порушення у цій сфері. По-третє, закріплення повноважень суб'єктів публічно-владних повноважень у сфері використання персональних даних.

Отже, проблемними питаннями впровадження цифрових технологій у сферу публічного управління є наступні: 1) виникнення загрози несанкціонованого використання інформації щодо персональних даних громадян та суб'єктів господарювання, що зберігається в інформаційних ресурсах та базах даних органів публічного управління; 2) кіберзлочинність, внаслідок якої може блокуватися робота органів публічного управління або витік інформації, що містить державну таємницю чи іншу конфіденційну інформацію; 3) корупційні інтереси чиновників та незацікавленість ними у прозорості своєї діяльності; 4) на міжнародному рівні – інформаційне шпигунство.

Головними умовами, за наявності яких цифрові технології спроможні забезпечити реальне підвищення ефективності у сфері публічного управління, є: 1) вдосконалення механізму використання цифрових технологій у

публічному управлінні; 2) підвищення державного фінансування у проєкти щодо впровадження інформаційних технологій; 3) законодавче врегулювання електронного документообігу в органах публічно управління; 4) закріплення на законодавчому рівні реальних гарантій захисту персональних даних; 5) освоєння нових засобів захисту інформації в інформаційно-комунікативних системах; 6) підвищення комп'ютерної грамотності громадян та посадових осіб; 7) формування єдиної інформаційно-комунікативної системи, яка об'єднає всі основні публічно-управлінські сервіси.

Література:

1. Кодинець А. О. Цивільно-правове регулювання зобов'язальних інформаційних відносин: методологія, теорія, практика: автореф. дис. … докт. юрид. наук: 12.00.03. Київ, 2017. 34 с.
2. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.12.2010 № 2250-р. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2250-2010-%D1%80
3. Electronic governance («e-governance»): Recommendation Rec (2004) 15 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 15 December 2004 and explanatory memorandum. URL: https://www.coe.int/t/dgap/democracy/Activities/GGIS/E-governance/Key_documents/Rec(04)15_en.pdf
4. Берназюк О. Роль та місце цифрових технологій у сфері публічного управління. *Підприємництво, господарство і право.* 2017. № 10. С. 166−170.
5. Ємельяненко О. М. Електронний уряд: інноваційні підходи до політики і управління в інформаційному суспільстві: автореф. дис. … канд. політ. наук: 23.00.02. Одеса, 2008. 17 с.

ЗМІСТ

Вітальне слово
Голови Конституційного Суду України ТУПИЦЬКОГО О. М. 3

Вітальне слово
першого проректора Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова ОМЕЛЬЧУКА О. М. 5

Аверочкіна Т. В. Публічне адміністрування морської діяльності в Україні: оновлення правової концепції 6
Андрущенко С. В. Публічне адміністрування режиму морських портів України: до питання розширення суб'єктного складу 9
Анісімова Ю. В.,
Глущенко Н. В. Конституційно-правові засади організації та здійснення публічної влади: вітчизняний та зарубіжний досвід 14
Антонюк В. В. 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 17
Antsiferova E. Y. Legal basis for restrictions of the rights and freedoms of the person 20
Баїк О. І. . Про повноваження міжгалузевих органів управління земельними ресурсами України: правовий аналіз 24
Бальцій Ю. Ю. Становлення та розвиток безпосередньої місцевої (локальної) демократії в Україні 28
Батанов О. В. Бізнес-омбудсман у механізмі захисту економічних прав людини: деякі проблеми теорії та практики 32
Батанова Н. М. Деякі теоретичні та прикладні проблеми імпічменту Президента України 39
Баюк М. І. Актуальність впорядкування проблем проведення реформування місцевого самоврядування 46
Бедрій Р. Б. Правове забезпечення передачі об'єктів спільної власності територіальних громад району до комунальної власності територіальних громад 50
Берцюх М. З. Засоби правового захисту державних службовців 53
Біленчук П. Д.,
Малій М. І. Конституційно-правові засади здійснення публічної влади органами прокуратури по забезпеченню захисту прав і свобод людини в Україні 58

Білецька Т. В. Інструменти публічної влади: світові та вітчизняні практики 61
Бойко І. В. Забезпечення надання публічної інформації: адміністративно-процедурний аспект 65
Бориславська М. В. Взаємодія цивільного та податкового права у забезпеченні інтересів держави і суспільства 69
Бочарова Н. В. Конституційні основи обмежень і винятків в сфері права інтелектуальної власності 73
Бригінець О. О. Правові проблеми фінансування діяльності органів місцевого самоврядування 78
Буханевич О. М.,
Івановська А. М. До питання про подолання прогалин правового регулювання, які виникають внаслідок визнання нормативно-правових актів неконституційними 80
Вальчук А. М. Публічна влада як механізм реалізації засадничих прав людини в Україні 85
Васильєв С. В. Адміністративно-правові засади державного управління інноваційною діяльністю зі створення нових лікарських засобів 87
Васильєва В. П. До питання інформаційно-правового забезпечення профілактики корупційних правопорушень правоохоронними органами Канади 90
Васьківська К. В.,
Вовк В. В. Основні напрями державної інформаційної політики в Україні 93
Вельбой Л. В. Поняття та основні ознаки механізму держави 96
Віткова В. С. Закону України «Про засади адміністративно-територіального устрою України» бути чи не бути? 100
Владовська К. П. Розумний строк розгляду справи – один із процесуальних елементів права на справедливий судовий розгляд 102
Вовк В. М.,
Олійник У. М. Поняття та сутність муніципальної нормотворчості..... 106
Войтенко Н. Ю. Мовний ценз в процесі реалізації виборчого права на місцевих виборах 110
Гаврік Р. О. Проблемні аспекти участі службових осіб Державної прикордонної служби України під час здійснення провадження у справі щодо незаконного перетину державного кордону 113
Галус О. О. До питання про доцільність запровадження інституту дострокового припинення повноважень Верховної Ради України та Президента України за рішенням всеукраїнського референдуму 116
Гамбург І. А. Організаційно-правові та правозастосовчі аспекти функціонування пробації в Україні: проблеми та перспективи 118
Гамбург Л. С. Госпітальні округи в територіальній організації системи охорони здоров'я в Україні: новації правової регламентації 122

Герасименко О. В. Правові засади організації інвестиційної політики держави 127
Гергало С. С. Сучасні реалії та зарубіжний досвід конституційно-правових засад місцевого самоврядування..... 131
Глущенко Н. В.,
Зінченко Г. С. До питання етапів становлення місцевого самоврядування 135
Голоядова Т. О.,
Назарчук А. В. Здійснення бюджетного контролю органами публічної влади в Україні 138
Гончарова К. А. Організаційно-правова форма місцевого самоврядування «рада – мер» 141
Горблюк С. А. Розроблення програми ревіталізації ґміни: правовий аспект..... 144
Грицаєнко М. І. Соціальний капітал як базова умова використання людського капіталу територіальної громади 146
Гусяк М. П. Особливості статутного регулювання в унітарних та федеративних державах..... 149
Дзюбенко О. Л. Поняття та принципи держаного регулювання ринку послуг вищої освіти в Україні 152
Діордіца І. В. Адміністративно-правовий вимір формування національної системи кібербезпеки як складової системи національної безпеки України 156
Долинська М. С. Порівняльний аналіз повноважень виконавчих органів місцевого самоврядування радянської України та незалежної України по посвідченню алеаторних договорів 159
Дончак Л. Г.,
Шкварук Д. Г. Сучасні проблеми здійснення державного фінансового контролю в умовах децентралізації публічної влади 163
Дурман М. О. Суперечливі новації актуалізації інституту старости в місцевому самоврядуванні..... 167
Дурман О. Л. Перспективи вдосконалення законодавчо-нормативної бази діяльності старости як посадової особи місцевого самоврядування ... 170
Євпат Х. В.,
Словська І. Є. Гендерна рівність і гендерні стереотипи..... 174
Жданкіна Л. К. Щодо розуміння термінів «особливе суспільне значення», «суспільний інтерес», які використовуються у частині третій статті 63 та частині другій статті 77 Закону України «Ппро Конституційний Суд України» 178
Завадська А. Т. Щодо сутності та нормативно-правового закріплення терміну «стартап»..... 190

Запорожець В. І. Заходи щодо забезпечення конституційної скарги: актуальні питання теорії та практики 194
Захарчин Н. Р. Інформаційна безпека у контексті діяльності органів публічної влади в Україні 198
Захарчин Н. Г. Основні етапи реформування місцевого самоврядування в Польщі у XX столітті 202
Зибіна А. С.,
Косяченко К. Е. Роль участі громадськості у здійсненні публічної влади .. 204
Івановська Є. Д. Вплив україно-турецьких відносин 16-18 століття на формування української державності 207
Ivashchuk T.,
Guzhva G. Innovations of legaslation in the field of public administration in Ukraine 210
Ігнатенко О. С.,
Борщ Г. А.,
Ігнатенко Д. О. Здійснення публічної влади у сфері муніципальних послуг: аспекти державного регулювання 215
Калашлінська М. В. Вплив стану розвитку паліативної допомоги на систему органів публічної влади країни 219
Калиновський Б. В. Конституційно-правові основи державного контролю за реалізацією повноважень органами місцевого самоврядування в Україні 222
Камардіна Ю. В. Основні проблеми та напрямки вдосконалення організаційно-правового механізму надання адміністративних послуг 226
Камінська Н. В.,
Камінська А. А. Забезпечення реалізації і захисту права на освіту у цифрову епоху XXI ст. 231
Кампо В. М. Академік Л. Юзьков і конституційна реформа судової влади в Україні 1990-1996 рр. 233
Кампо С. В. Конституціоналізація господарського права України: деякі питання теорії 240
Каньовський Р. А. Міжнародні тренди правового регулювання протидії шкідливим впливам в соціальних мережах 243
Карпушин Г. Л. Збір за місця для паркування транспортних засобів: правове регулювання пільгового механізму 247
Кірін Р. С. Перспективи реформування організації влади у вугільних мономістах на постконфліктних територіях 251
Кльова В. О.,
Косяченко К. Е. Публічна влада: сутність та одна з проблем функціонування 256
Когут І. А. Особливості адміністративно–правового статусу Національної служби здоров'я України 258

Когут О. В. До питання про відповідальність за керування транспортним засобом у стані сп'яніння 263
Кожушко О. О. Адміністративна процедура: розвиток, сучасний стан та перспективи 266
Колякіна В. О. Банківська таємниця як особливий вид інформації в діяльності фінансової установи 269
Комзюк В. Т.,
Комзюк А. В. Щодо підстав адміністративної відповідальності 272
Корнева Т. В. Адміністративно-правові засади профілактики порушень митних правил 275
Корнута Л. М. Удосконалення системи професійного розвитку державних службовців в умовах реалій нової моделі управлінської діяльності 278
Корпан А. В.,
Васьківська К. В. Реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади 282
Костецька Т. А. Окремі проблеми реформування територіальної організації публічної влади : інформаційно-правовий чинник 285
Косяк Н. В. Причини невиконання судових рішень органами публічної влади в Україні 289
Косяченко К. Е. Законність у публічній фінансовій діяльності 293
Кохан В. П. Правові аспекти збирання Великих даних 295
Кравчук С. Й. Проблеми реформування органів місцевого самоврядування в Україні та шляхи їх вирішення 298
Красій М. О. Місцеві організації політичних партій як суб'єкти виборчого процесу 302
Кудрявцева О. М. До питання делегування повноважень місцевими органами публічної влади 306
Кузнецова Л. В.,
Маринич Д. В. Щодо питання інформаційно-аналітичного забезпечення органів влади в Україні 308
Куценко К. Д. Роль керівника апарату суду в забезпеченні ефективного виконання працівниками суду посадових обов'язків 310
Кушнір Я. О. Державна прикордонна служба України як суб'єкт протидії адміністративному порушенню порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї 314
Литвиненко І. Л. Реалізація права територіальних громад на добровільне об'єднання в контексті затвердження перспективних планів формування територій 318
Ліпинський В. В.,
Сушко С. В. Захист права власності в контексті Європейської конвенції з прав людини 322

Лозінська С. В. Вплив християнства у сімейні правовідносини давньоримського суспільства 327
Лук'янова О. М. Сучасні проблеми децентралізації в Україні 329
Лучковська С. І. Окремі особливості правового регулювання фінансової діяльності фізичних осіб-підприємців 332
Любецька М. М. Адміністративне та нормативно-правове регулювання надання соціальних послуг за принципами системності та актуальності в територіальних громадах 334
Лях Ю. І. Проблеми реформування організації публічної влади на регіональному рівні 337
Магновський І. Й. Децентралізація публічної влади в українських реаліях: правовий контекст 341
Медвідь Ф. М.,
Твердохліб А. І.,
Урбанський М. В. Децентралізація публічної влади в Україні: нормативно-правові засади 345
Мельник І. В. Національна безпека як стратегічна складова державної інформаційної політики 349
Мерник А. М. Зарубіжний досвід конституційно-правових засад обмеження прав і свобод людини та громадянина органами публічної влади 351
Мілова Т. М. Підстави та порядок видання забезпечувального наказу Конституційним Судом України 355
Міхневич А. О.,
Рябовол Л. Т. Деякі аспекти організації виборів Президента в зарубіжних державах 359
Мішина Н. В. До питання делегування повноважень місцевими органами публічної влади 363
Міщенко І. В. Авторизуватися не доцільно ігнорувати: реалії та тенденції інституту авторизованого економічного оператора в Україні 365
Міщук О. М. Державне управління у сфері надрокористування: зарубіжний досвід для України 369
Муза О. В. Законодавчі ініціативи у сфері регулювання адміністративних процедур: нові виклики та проблеми 372
Мукомела К. О. Конституційна скарга як гарантія захисту прав людини . 376
Навроцька В. В. Можливість постановлення судового рішення вночі – конституційне? 378
Налуцишин В. В. Правові засади організації та протидії СНІД: окремі питання 380
Науменко О. М. Конституційні засади формування публічної влади політичною елітою України 383

Ніколайчук Т. О. Співпраця органів публічної влади, в особі територіальних громад, та об'єктів природно-заповідного фонду України: теоретичні аспекти 386
Озель В. І. Роль і місце освітнього омбудсмена у захисті конституційного права на освіту в Україні 389
Олькіна О. В. Функції рішень Європейського суду з прав людини в інтерпретаційній діяльності Конституційного Суду України (на прикладі принципу неупередженості суддів) 393
Омельченко Н. Л. Роль лобізму в діяльності сучасних парламентів (порівняльно-правовий аспект) 396
Павлик О. Б. Особливості організації публічної влади у ФРН 398
Панкевич О. З. Посилання на рішення Страсбурзького суду у конституційному судочинстві України 400
Панкратова В. О. Значення принципу правової визначеності при здійсненні публічної влади 405
Панчук О. О. Представницькі органи місцевого самоврядування в Україні: правова природа 407
Пастух К. В. Організаційно-правові засади реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні 411
Перелигіна Р. В.,
Луб'янський Я. Ю. Особливості забезпечення інформаційної безпеки України 414
Петренко А. О. Міжнародні стандарти про загальні збори громадян за місцем проживання 416
Петреченко С. А. Проблемні аспекти визначення конституційно-правового статусу Державної прикордонної служби України 421
Петрів І. М. Конституційний суд України в організаційно-правовому механізмі органів державної влади 424
Пікуля Т. О. IP-суд: зарубіжний досвід та вітчизняна практика 428
Плотнікова М. В.,
Швагер О. А. Роль Фонду гарантування вкладів фізичних осіб в Україні в механізмі захисту прав споживачів фінансових послуг 432
Погребняк О. Г. Завдання та цілі психологічних тренінгів в системі професійної освіти службовців міграційних органів 436
Присяжнюк В. П.,
Словська І. Є. Конституційна реформа в Україні: проблеми та перспективи 439
Присяжнюк М. П. Окремі особливості правового регулювання захисту прав споживачів 444
Рижук І. В. Електронна петиція як адміністративно-організаційна форма звернень громадян до органів публічної влади 447

Романов М. Ю. Поняття та сутність функцій підрозділів дізнання національної поліції України в контексті організаційно-правового забезпечення . 449
Рябовол Л. Т. Гарантії прав та свобод людини і громадянина в зарубіжних державах 452
Садовець В. В. Співвідношення нагляду та контролю 456
Садовий Р. О. Публічне адміністрування і сучасна доктрина адміністративного права..... 460
Самбор М. А. Право на свободу мирних зібрань у конституційно-правовому вимірі адміністративної реформи 463
Санченко А. Є. Доброчесна державна влада для прав людини та сталого розвитку 467
Сисоєва І. М. Моделі регулювання незалежного аудиту у країнах ЄС 473
Сібірцева К. А. Сутність адміністративного примусу як методу державного управління 476
Скалозуб І. В. Принцип розумності як засада здійснення публічної влади 479
Слабко С. М. Місце та роль спеціалізованих суб'єктів запобігання корупції в системі органів публічної влади в Україні 481
Словська І. Є. . Право жінок на державну службу 485
Смітюх Ю. П. Проблеми кадрового забезпечення організації місцевої публічної влади в Україні в умовах розвитку об'єднаних територіальних громад 489
Солових В. П.,
Древаль В. Ю. Електронні петиції як інструмент взаємодії суспільства та влади (досвід Республіки Польща) 493
Спіркіна О. О. Формування об'єднаних територіальних громад в Україні (на прикладі Червонослобідської ОТГ Черкаської області) 496
Сподарик С. І. Державні нагороди серед публічно-правових стимулів 499
Станік С. Р. Невиконання положень передвиборної програми як підстава для відкликання кандидатів у народні депутати України виборцями .. 502
Стеньгач Н. О. Вимоги до урядовців органів міського самоврядування в Україні в XVII-XVIII ст.ст..... 505
Сторожилова У. Л.,
Сторожилов Г. М.,
Сторожилов П. М. Конституційно-правові засади організації та здійснення публічної влади в період цифрової трансформації України..... 508
Струк Н. П. Правові аспекти процесу управління публічними фінансами 512
Терзі А. І. Щодо поняття державного контролю за діяльністю господарюючих суб'єктів 514
Терлецький Д. С. Конституційно-правові засади організації та здійснення публічної влади: вітчизняний та зарубіжний досвід..... 517
Токар А. М. Окремі аспекти правового регулювання спільних актів органів місцевого управління 521

Томкіна О. О. Проблема правового забезпечення відновлення суспільної довіри до Конституційного Суду України 525
Топузов В. І. Публічне управління муніципальними фінансами: адміністративно-правовий аспект 529
Трень Т. О. Суд присяжних у системі судочинства України 532
Філіпенко Т. В. Фактори підвищення фінансової спроможності територіальних громад в Україні 533
Харитоненко І. О. Кібербезпека як найважливіша складова інформаційної безпеки України 537
Харченко Т. О.,
Григор'єва Т. О. Реалізація державної політики щодо забезпечення фінансової спроможності місцевих бюджетів 539
Цвілий С. М. Публічно-приватне партнерство в туристичній дестинації . 542
Чубань В. С.,
Кордон Ю. С.,
Кулик А. В. Нормативно-правові аспекти банківського регулювання 547
Chubina A. S. The impact of budget decentralization on the financial support of territorial communities 550
Шамрук Н. Б.,
Кравчук В. С. Сутність категорії «страхування цивільної відповідальності власників транспортних засобів» 553
Шатіло В. А. Проблеми конституційного закріплення права на охорону здоров'я в Україні 556
Шеломовська О. М.,
Кулешова В. О. Моделі публічного управління системою охорони здоров'я в європейських країнах: досвід для України 559
Юрченко О. Г.,
Рябовол Л. Т. Правові та інституційно-організаційні гарантії прав і свобод внутрішньо переміщених осіб в Україні 562
Ярошевська Т. В. Проблемні питання впровадження цифрових технологій у сферу публічного управління 566

Наукове видання

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)

Відповідальний редактор – *Галус О.О.*
Комп'ютерний набір – *Галус О.О.*
Верстка та дизайн – *Масловська Л.В.*

Підписано до друку 06.03.2021 р. Формат 60×84 $^{1}/_{16}$
Ум. друк. арк. 33,64. Наклад 80 прим. Зам. № 17.

Видано у Хмельницькому університеті управління та права
імені Леоніда Юзькова.
29013, м. Хмельницький, вул. Героїв Майдану, буд. 8
Тел.: (382) 71-75-91
www.univer.km.ua

Свідоцтво Державного комітету інформаційної політики, телебачення
та радіомовлення України про внесення суб'єкта видавничої справи
до Державного реєстру видавців, виготівників і розповсюджувачів
видавничої продукції
Серія ДК № 6982 від 19.11.19 р.