

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ПРАВОВИХ НАУК УКРАЇНИ

НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ
ДЕРЖАВНОГО БУДІВНИЦТВА
ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ



Державне будівництво та місцеве самоврядування

Збірник наукових праць

Видається з 2001 року

Випуск 39

Періодичність випуску — 2 номери на рік

Харків
«Право»
2020

*Рекомендовано до друку вченою радою НДІ державного
будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України
(протокол № 4 від 26.06.2020 р.)*

Свідцтво про державну реєстрацію
Серія KB № 17470-6220ПР від 18.11.2010 р.

**Видання внесено до Переліку наукових фахових видань
у галузі юридичних наук**
(наказ МОН України № 241 від 09.03.2016 р.)

Збірник індексується у міжнародній наукометричній базі даних
Index Copernicus International
(Варшава, Польща)

Державне будівництво та місцеве самоврядування : зб.
наук. пр. / редкол.: С. Г. Серьогіна та ін. — Харків : Право,
2020. — Вип. 39. — 246 с.

Засновники:

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

Видавець:

Науково-дослідний інститут державного будівництва
та місцевого самоврядування НАПрН України

Відповідальна за випуск

І. І. Бодрова

Матеріали друкуються українською та англійською мовами

Адреса редакційної колегії:

61002, Харків, вул. Чернишевська, 80. Тел. (057) 700-36-69

Е-mail: ndi_db_ms@ukr.net

Офіційний сайт: dbms.institute

NATIONAL ACADEMY OF LEGAL SCIENCES OF
UKRAINE

SCIENTIFIC RESEARCH INSTITUTE
OF STATE BUILDING
AND LOCAL GOVERNMENT



State Building and Local Government

Collection of scientific papers

Published biannually since 2001

Issue 39

Kharkiv
«Pravo»
2020

*Recommended for publication by the Academic Council.
of Scientific Research Institute of State Building and Local Government
(protocol No. 4 of 26.06.2020)*

Certificate of state registration
KB № 17470-6220ПІП of 18.11.2010

**The collection is included in the List of Scientific Professional Publications
in the field of legal sciences**
(MES order No. 241 of 09.03.2016)

Indexed in the international database
Index Copernicus International
(Warsaw, Poland)

State Building and Local Government : coll. of sc. papers / ed.
board.: S. H. Serohina et al. — Kharkiv : Pravo, 2020. — Issue 39. —
246 p.

Founded by:
National Academy of Legal Sciences of Ukraine
Scientific Research Institute of State Building
and Local Government of NALS of Ukraine

Published by:
Scientific Research Institute of State Building.
and Local Government of NALS of Ukraine

Issuing manager
I. I. Bodrova

Articles are published in Ukrainian and English languages

Editorial board contact:
61002, Kharkiv, Chernyshevska str. 80. Tel. (057) 700-36-69

E-mail: ndi_db_ms@ukr.net
Website: dbms.institute

© Scientific Research Institute of State
Building and Local Government of
NALS of Ukraine, 2020
© Publishing House «Pravo», 2020

НАУКОВА РАДА ЗБІРНИКА

Юрій Барабаш – доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України (Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, Україна);

Сергій Болдирєв – кандидат юридичних наук, доцент (Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, Україна);

Олександр Буханевич – доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України (Хмельницький університет управління та права, Україна);

Людмила Герасіна – доктор соціологічних наук, професор (Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, Україна);

Євген Гетьман – доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України (Національна академія правових наук України, Україна);

Володимир Гончаренко – доктор юридичних наук, професор, академік НАПрН України (Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, Україна);

Олег Данильян – доктор філософських наук, професор (Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, Україна);

Григорій Демиденко – доктор історичних наук, професор (Науково-дослідний інститут державного будівництва та місцевого самоврядування Національної академії правових наук України, Україна);

Людмила Дешко – доктор юридичних наук, професор (Київський національний торговельно-економічний університет, Україна);

Тетяна Коломоєць – доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України (Запорізький національний університет, Україна);

Дмитро Лук'янов – доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України (Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, Україна);

Павло Любченко – доктор юридичних наук, професор (Центральна виборча комісія України, Україна);

Лариса Наливайко – доктор юридичних наук, професор (Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ, Україна);

Олександр Петришин – доктор юридичних наук, професор, академік НАПрН України (Національна академія правових наук України, Україна);

Ольга Прієшкіна – доктор юридичних наук, професор (Одеський національний університет імені І. І. Мечникова, Україна);

Петро Рабінович – доктор юридичних наук, професор, академік НАПрН України (Львівський національний університет імені Івана Франка, Україна);

Віталій Серьогін – доктор юридичних наук, професор (Харківський національний університет імені В. Н. Каразіна, Україна);

Олеся Трагнюк – кандидат юридичних наук, доцент (Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, Україна).

РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ ЗБІРНИКА

Світлана Серьогіна – доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України (голова редакційної колегії) (Науково-дослідний інститут державного будівництва та місцевого самоврядування Національної академії правових наук України, Україна);

Пітер-Алексіс Альбрехт – професор (Франкфуртський університет імені Гете, Німеччина);

Юрій Битяк – доктор юридичних наук, професор, академік НАПрН України (Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, Україна);

Тома Бірмонтєне – професор (Університет Миколаса Ромеріса, Литва);

Ірина Бодрова – кандидат юридичних наук, доцент (заступник голови редакційної колегії) (Науково-дослідний інститут державного будівництва та місцевого самоврядування Національної академії правових наук України, Україна);

Валентина Боняк – доктор юридичних наук, професор (Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ, Україна);

Оксана Васильченко – доктор юридичних наук, професор (Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Україна);

Володимир Гарашук – доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України (Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, Україна);

Олена Дашковська – доктор юридичних наук, професор (Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, Україна);

Тетяна Комарова – доктор юридичних наук, професор (Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, Україна);

Яна Ленгер – доктор юридичних наук, доцент (Луцький національний технічний університет, Україна);

Дмитро Лученко – доктор юридичних наук, професор (Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, Україна);

Наталя Мішина – доктор юридичних наук, професор (Національний університет «Одеська юридична академія», Україна);

Сергій Олейников – кандидат юридичних наук, доцент (Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, Україна);

Микола Панов – доктор юридичних наук, професор, академік НАПрН України (Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, Україна);

Олег Петришин – кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник (Науково-дослідний інститут державного будівництва та місцевого самоврядування Національної академії правових наук України, Україна);

Ігор Процюк – доктор юридичних наук, професор (Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, Україна);

Сергій Рабінович – доктор юридичних наук, професор (Львівський національний університет імені Івана Франка, Україна);

Олександра Руднева – доктор юридичних наук, професор (Науково-дослідний інститут державного будівництва та місцевого самоврядування Національної академії правових наук України, Україна);

Ганна Христова – доктор юридичних наук, доцент (Офіс Ради Європи в Україні, Україна);

Іван Яковюк – доктор юридичних наук, професор (Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, Україна).

SCIENTIFIC BOARD OF THE COLLECTION

Yurii Barabash – Doctor of Juridical Science, Professor, Corresponding Member of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine (Yaroslav Mudryi National Law University, Ukraine);

Serhii Boldyriev – Candidate of Juridical Science, Associate Professor (Yaroslav Mudryi National Law University, Ukraine);

Oleksandr Bukhanevych – Doctor of Juridical Science, Professor, Corresponding Member of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine (Khmelnitsky University of Management and Law, Ukraine);

Liudmyla Herasina – Doctor of Social Science, Professor (Yaroslav Mudryi National Law University, Ukraine);

Yevhen Hetman – Doctor of Juridical Science, Professor, Corresponding Member of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine (National Academy of Legal Sciences of Ukraine, Ukraine);

Volodymyr Honcharenko – Doctor of Juridical Science, Professor, Academician of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine (Yaroslav Mudryi National Law University, Ukraine);

Oleh Danylian – Doctor of Philosophical Science, Professor (Yaroslav Mudryi National Law University, Ukraine);

Hryhorii Demydenko – Doctor of Historical Science, Professor (Scientific Research Institute of State Building of the NALS of Ukraine, Ukraine);

Liudmyla Deshko – Doctor of Juridical Science, Professor (Kyiv National University of Trade and Economics, Ukraine);

Tetiana Kolomoiets – Doctor of Juridical Science, Professor, Corresponding Member of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine (Zaporizhzhia National University, Ukraine);

Dmytro Lukianov – Doctor of Juridical Science, Professor, Corresponding Member of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine (Yaroslav Mudryi National Law University, Ukraine);

Pavlo Liubchenko – Doctor of Juridical Science, Professor (Central Election Commission of Ukraine);

Larysa Nalyvaiko – Doctor of Juridical Science, Professor (Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs, Ukraine);

Oleksandr Petryshyn – Doctor of Juridical Science, Professor, Academician of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine (National Academy of Legal Sciences of Ukraine, Ukraine);

Olha Priieshkina – Doctor of Juridical Science, Professor (Odessa I. I. Mechnikov National University, Ukraine);

Petro Rabinovych – Doctor of Juridical Science, Professor, Academician of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine (Ivan Franko National University of Lviv, Ukraine);

Vitalii Serohin – Doctor of Juridical Science, Professor (V. N. Karazin Kharkiv National University, Ukraine);

Olesia Trahniuk – Candidate of Juridical Science, Assistant Professor (Yaroslav Mudryi National Law University, Ukraine).

EDITORIAL BOARD OF THE COLLECTION

Svitlana Serohina – Doctor of Juridical Science, Professor, Corresponding Member of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine (head of the editorial board) (Scientific Research Institute of State Building of the NALS of Ukraine, Ukraine);

Peter-Alexis Albrecht – Professor (Goethe University Frankfurt, Germany);

Yurii Bytiak – Doctor of Juridical Science, Professor, Academician of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine (Yaroslav Mudryi National Law University, Ukraine);

Toma Birmontienė – Professor (Mykolas Romeris University, Lithuania);

Iryna Bodrova – Candidate of Juridical Science, Associate Professor (deputy head of the editorial board) (Scientific Research Institute of State Building of the NALS of Ukraine, Ukraine);

Valentyna Boniak – Doctor of Juridical Science, Professor (Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs, Ukraine);

Oksana Vasylenko – Doctor of Juridical Science, Professor (Taras Shevchenko National University of Kyiv, Ukraine);

Volodymyr Harashchuk – Doctor of Juridical Science, Professor, Corresponding Member of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine (Yaroslav Mudryi National Law University, Ukraine);

Olena Dashkovska – Doctor of Juridical Science, Professor (Yaroslav Mudryi National Law University, Ukraine);

Tetiana Komarova – Doctor of Juridical Science, Professor (Yaroslav Mudryi National Law University, Ukraine);

Yana Lenher – Doctor of Juridical Science, Associate Professor (Lutsk National Technical University, Ukraine);

Dmytro Luchenko – Doctor of Juridical Science, Professor (Yaroslav Mudryi National Law University, Ukraine);

Natalia Mishyna – Doctor of Juridical Science, Professor (National University “Odesa Law Academy”, Ukraine);

Serhii Oleinykov – Candidate of Juridical Science, Associate Professor (Yaroslav Mudryi National Law University, Ukraine);

Mykola Panov – Doctor of Juridical Science, Professor, Academician of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine (Yaroslav Mudryi National Law University, Ukraine);

Oleh Petryshyn – Candidate of Juridical Science, Senior Researcher (Scientific Research Institute of State Building of the NALS of Ukraine, Ukraine);

Ihor Protsiuk – Doctor of Juridical Science, Professor (Yaroslav Mudryi National Law University, Ukraine);

Serhii Rabinovych – Doctor of Juridical Science, Professor (Ivan Franko National University of Lviv, Ukraine);

Oleksandra Rudnieva – Doctor of Juridical Science, Professor (Scientific Research Institute of State Building of the NALS of Ukraine, Ukraine);

Hanna Khrystova – Doctor of Juridical Science, Associate Professor (Council of Europe Office in Ukraine, Ukraine);

Ivan Yakoviuk – Doctor of Juridical Science, Professor (Yaroslav Mudryi National Law University, Ukraine).

УДК 316.4+342.25(477)

DOI: 10.31359/1993-0941-2020-39-11

О. О. Петришин, кандидат юридичних наук,
учений секретар НДІ державного будівництва
та місцевого самоврядування НАПрН України,
ORCID: 0000-0002-6099-8832

СУСПІЛЬНО-ПОЛІТИЧНИЙ ВИМІР РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

***Анотація.** У даній роботі представлено суспільно-політичний вимір української реформи децентралізації та суміжних реформ місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою. Розкрито сучасний стан реформ, проаналізовано типові проблеми взаємодії інститутів громадянського суспільства та влади, акцентовано увагу на проблемі репрезентативності груп населення за різними критеріями, визначено роль держави, місцевих еліт та міжнародних партнерів у процесі реформування. Зроблено висновки щодо впливу реформи на розвиток державотворчих процесів в Україні, наголошено на необхідності швидкого завершення реформи децентралізації та внесення до Конституції і нормативно-правових актів змін, вироблених на основі консенсусу між органами та представниками місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства та держави.*

Ключові слова: *реформа децентралізації в Україні, місцеве самоврядування, локальна демократія, державне управління, громадянське суспільство.*

Вступ. У 1991 році незалежна Україна успадкувала централизовану модель державного управління разом з елементами системи адміністративно-територіального устрою та всіма їх негативними і концептуально застарілими проявами. Тогочасний суспільно-політичний порядок денний був перенасичений питаннями боротьби з економічною (перехід до ринкової економіки, приватизація, боротьба з інфляцією) і політичною кризою (прийняття Конституції та відповідних законів, підписання, ратифікація і вихід з міжнародних договорів та вирішення питань правонаступництва, формування нових політичних інститутів тощо.). Питання децентралізації: політичної, адміністративної, фінансової, ринкової та екологічної, хоча і обговорювалися в наукових колах, проте не розглядались як першочергові [1].

Крім того, відсутність єдиної реформістської загальнодержавної політики у 2000-х рр. і рішучий рефлекс до збереження контролю над регіонами призвели до відтермінування або відмови від більшості ініціатив в області децентралізації. Незважаючи на введення вибіркових заходів щодо забезпечення бюджетної децентралізації, в 2010 р. Україна в свою чергу розвернула розпочатий процес в сторону централізації, повернувши ключові функції районного та обласного рівнів міністерствам, які не мали ніякого відношення до регіоналізації та децентралізації [2]. Відсутність усебічного, зрозумілого та чіткого курсу розвитку держави (у тому числі його закріплення в Конституції) зробила неможливим реалізацію заходів щодо децентралізації в усіх вищевказаних сферах, адже значний обсяг часу було витрачено на «нейтралітет» між проросійським та прозахідним вектором інтеграції.

У 2014 році з остаточним закріпленням євроінтеграційного та євроатлантичного курсу нашої держави, визначенням необхідних правових рамок [3][4][5] і прийняттям необхідних змін до Конституції процес децентралізації, не зважаючи на створе-

не нормативне підґрунтя та реальне бажання певних політичних сил до його реалізації, розвивався за відсутності консенсусу щодо ролі держави та суспільства в ньому. Важливий внесок у розвиток державотворчих процесів в Україні, на жаль, зробила саме агресія Російської Федерації.

На старті реформи громадянське суспільство розглядало децентралізацію як можливість обмежити вплив держави на суспільні процеси і як інструмент, що має на меті внеможливити узурпацію влади [6]. Західноєвропейські та світові партнери України, що надавали і продовжують надавати технічну, інформаційну та фінансову допомогу в реалізації цільових заходів, бачили в ній шлях до демократизації і боротьбу з сепаратизмом [7]. У свою чергу політичні та фінансові групи, які мали реальні можливості реалізувати заявлені реформи, бачили в ній ряд заходів, спрямованих на отримання політичних дивідендів і перехід на принципово новий рівень політичної та бюрократичної представленості в регіонах [8].

Із приходом до влади представників нових політичних сил та створенням монобільшості наприкінці 2019 р. фокус реформи децентралізації змістився в сторону її адміністративно-територіального аспекту. Було виділено чотири основних напрями (що мають бути відображені у змінах до Конституції України та нормативно-правових актах).

По-перше, закріплення чіткої (трирівневої) системи адміністративно-територіального устрою: громада — округ — регіон. По-друге, закріплення ефективної системи органів місцевого самоврядування. І хоча ця теза не була достатньою мірою деталізована, можна припустити, що вона включатиме в себе ряд інституційних змін щодо механізму формування органів місцевого самоврядування та їх функціонування (внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 [9] р. тощо). По-третє, запровадження інституту префекта в системі виконавчої влади. Планується, що префект представлятиме виконавчу гілку влади на відповідній території, очолюватиме префектуру, буде державним службовцем у структурі управління Кабміну (або прямо підпорядкованим Президенту) і працюватиме на рівні області та округу. Механізм

його призначення на посаду – Президент України за поданням Кабінету міністрів. І, по-четверте, гарантування матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування. Ця теза знову ж таки не дає чіткого розуміння плану дій та конкретних цілей, що перед нею ставляться, але в умовах сучасних реалій вітчизняної інфраструктури вбачається обґрунтованою (не зважаючи на існуючі сумніви щодо розуміння реформаторами реального стану вітчизняної інфраструктури та обсягу матеріальних та фінансових ресурсів, яких вона потребує).

Указані зміни мають сприяти затвердженню нових засад місцевого самоврядування на основі принципів Європейської хартії місцевого самоврядування, зокрема, йдеться про терміни, яких наразі немає у Конституції: субсидіарність, повсюдність і фінансова самодостатність [10]. Це розкриває наведені вище проблеми вітчизняної політичної системи, адже цей класичний міжнародний документ 1985 р. (що вступив у дію в Україні 1 січня 1998 р.) й досі не отримав реального всебічного закріплення в Розділі XI Конституції України.

І хоча наразі зарано робити висновки щодо майбутнього реформи та важко оцінити або спрогнозувати її ефективність і своєчасність, варто зауважити, що корекція курсу реформи в першу чергу вмотивована низкою чинників та політичних завдань, що ставляться перед новою владою. Це призводить до виникнення ситуації, коли кожного разу, як в Україні після проведення демократичних виборів відбувається багатовекторна зміна політичного курсу, реформи, що не були реалізовані представниками попередніх політичних сил, доповнюються новим баченням та отримують новий курс і підтримку держави.

Це не є деструктивним процесом, але не реалізовані повною мірою (або в деяких випадках провалені) реформи, що пережили свій термін та застаріли щодо моменту їх повноцінної реалізації (через недотримання принципу своєчасності у впровадженні реформ), «перепакуються» та отримують новий вектор розвитку. І кожного разу, звертаючись до «відбитку» України за зразком 1991 р., ми отримуємо можливість критично проаналізувати глибокий досвід не завжди успішних перетворень, періодично адресуючи нечисленні, але такі бажані позитивні зміни.

Матеріали та методи. Методи, використані в даній статті, зумовлені її метою і поставленими завданнями, а використання того чи іншого методу або сукупності методів зумовлене складністю конкретного питання. Так, використання діалектичного методу, який посідає центральне місце у філософсько-світоглядній основі цього дослідження, дало змогу розкрити теоретико-правові аспекти взаємодії інститутів громадянського суспільства і держави в динаміці процесу втілення загальнодержавних реформ. Історико-правовий метод дав можливість установити закономірності історичної взаємодії досліджуваних суб'єктів з моменту здобуття незалежності, з'ясувати стан наукової розробки досліджуваних питань та визначити науково-теоретичну базу дослідження.

Важливу роль у дослідженні відіграв функціональний метод, використаний для вивчення держави в контексті її функціонального призначення (*і.е.* соціальної держави) і з метою узагальнити й охарактеризувати її структурні елементи, що зазнають змін у процесі проведення реформи децентралізації, а також визначити вплив громадянського суспільства на ці процеси. Герменевтичний метод у праці використано для тлумачення норм права, закріплених у чинному законодавстві України та міжнародних правових документах щодо правового супроводження впроваджуваних реформ. Застосування системно-структурного методу забезпечило аналіз українського суспільства як складної, живої, багаторівневої функціональної системи, що формує фундамент української державності і виступає основним рушієм реформ у державі.

Емпіричну базу дослідження складають монографії, наукові праці вітчизняних учених, нормативно-правові акти України, матеріали офіційної статистики, результати опитувань, журналістські публікації тощо.

Результати та дискусія. Виходячи з вищезазначеного, розробляючи та обґрунтовуючи суспільно-політичний аспект реформ в цілому та реформи децентралізації зокрема, необхідно адресувати ряд характерних проблем та напрямів взаємодії українського суспільства, місцевого самоврядування, міжнародних партнерів та держави (її органів і посадових осіб, що прий-

мають рішення), які, незважаючи на свій поверхневий характер, часто залишаються непоміченими.

1. Локальна демократія та громадянське суспільство

Одним зі стимулів децентралізації є бажання забезпечити участь і реальну можливість громад впливати на процес прийняття рішень щодо місцевих проблем відповідних соціальних, етнічних і культурних груп [11]. В Україні, де в різних регіонах існують досить потужні етнічні співтовариства (російські, кримськотатарські, молдавські, угорські, румунські тощо), така ідея видається цілком виправданою. Крім того, вітчизняний політичний дискурс часто апелює до необхідності забезпечення мовної та іншої (політичної, культурної) автономії для різних груп населення.

Ігнорування цього питання, або ж його шаблонне адресування створює зайві ризики і може бути використаним для підбурення сепаратистських настроїв і створення реальної загрози територіальній цілісності держави. Більше того, деякі культурні та етнічні автономії, як кримськотатарська, протягом багатьох років з моменту здобуття незалежності не отримували достатньої уваги від держави, оскільки не існувало розуміння того, якими важливими політичними союзниками для України вони можуть стати у майбутньому.

На практиці за результатами виборів до ОТГ вищезазначені заяви і ідеї служать фундаментальним інструментом роботи з населенням в якості потенційного електорату. Реальна влада в регіонах у результаті злиття громад зосереджена в руках здебільшого неопозиційних партій. Таким чином досягаються дві мети одночасно: 1) консолідація влади в регіонах (забезпечення політичної присутності) і 2) проведення необхідної роботи з електоратом для забезпечення присутності на майбутніх виборах [12]. Ця ситуація яскраво ілюструє ключову проблему досліджуваної реформи – відсутність консенсусу між її суб'єктами. У момент підготовки реформи не було чітко встановлено, як і для кого вона буде впроваджуватися. Такий підхід не є хибним, адже в основі реформ найчастіше лежать політичні рішення, але політичний клімат, в яких вони проводяться, є важливим.

Проблема відсутності консенсусу розкривається через її соціальний аспект. Держава, отримавши підтримку зарубіжних партнерів, може скласти план дій і профінансувати заходи, але не може повною мірою реалізувати заплановані заходи без підтримки суспільства і громадськості. Не дивлячись на існуючу громадську підтримку, більшість громадян (особливо старших вікових груп) дотримується патерналістської моделі поведінки, що була характерна для Радянського Союзу, та не бачать себе в ролі активних суб'єктів у процесі реалізації реформи.

Згідно з опитуваннями, проведеними в 2017 р., тільки 32% громадян готові брати участь в ухваленні рішень на місцевому рівні, і лише 15% вважають, що можуть впливати на рішення, що приймаються органами та посадовими особами місцевого самоврядування як їх представниками. Вірогідно, що спочатку реформа була спланована певним чином і була спрямована на досягнення суто політичних цілей (особливо беручи до уваги деякі трагічні події, що супроводжували процес прийняття змін до Конституції України в частині децентралізації), а вся відповідальність за можливі недоліки та провали реформи мала бути перенесена на місцеве самоврядування, але фактів для реально обґрунтування цієї тези немає [13].

Посилення ролі місцевого самоврядування та залучення громадян до управління місцевими справами є, безумовно, перспективним напрямом розвитку державотворчих процесів у нашій державі. Більше половини українців підтримують ідею розширення прав і можливостей місцевих органів влади та органів місцевого самоврядування, а неофіційні дані показують, що на відміну від жителів неінкорпорованих адміністративно-територіальних одиниць, члени об'єднаних громад з більшою імовірністю схильні брати участь у громадських слуханнях та обговореннях щодо місцевих питань, оскільки бачать загрозу для своїх інтересів, яку несе відсторонення [14].

У деяких питаннях щодо формування ОТГ громадяни зазвичай більш стримані через появу нових політично і економічно впливових лідерів, які прагнуть використовувати процеси децентралізації в регіонах у першу чергу для відображення інтересів груп, яких вони представляють [15]. Слід розуміти, що

місцеві ділові і політичні кола мають у своєму розпорядженні значні ресурси і можливості, про що свідчать останні дані щодо порушень та хабарництва під час виборів до об'єднаних громад, що є неприпустимим, оскільки неможливо провести всеосяжну реформу децентралізації без надання громадянам реальної можливості активно і пасивно здійснювати свої виборчі права на рівних умовах [16].

Указана ситуація є характерною для невеликих утворень, що знаходяться у процесі об'єднання, адже більшість великих обласних центрів уже сьогодні демонструє тісний взаємозв'язок загальнодержавних політичних партій (і їх впливових фінансово спроможних донорів) та локальних еліт і їх представників в органах місцевого самоврядування [17]. Подібні суспільні зв'язки за своєю природою не є деструктивними для держави чи соціуму, але результат такого симбіозу залежить від загального політичного клімату в державі, що в контексті нашої держави може викликати побоювання.

Крім того, конфронтація між представниками місцевого самоврядування, зокрема мерами обласних центрів, та посадовими особами центральних органів влади на фоні глобальної пандемії та її проявів в Україні створює підстави для появи нових політичних сил, що характеризуються локальною направленістю та обіцяють виборцям вирішення локальних проблем у ситуаціях, коли держава не в змозі подбати про своїх громадян. У рамках підготовки до проведення місцевих виборів у 2020 р. планується створення нових політичних партій, наприклад, так званої «Партії мерів», що посилює аргумент щодо підвищення ролі місцевого самоврядування [18].

Роль громадянського суспільства і його інститутів у процесі децентралізації не втрачає актуальності як тема фундаментальних та прикладних наукових досліджень. Не зважаючи на це, вітчизняна юридична наука стикається з проблемою практичного втілення напрацьованих теоретико-концептуальних засад статусу та ролі громадянина.

Так, новий статус громадянина, що сформувався у розвинутих європейських державах протягом останніх років, сьогодні не в достатній мірі є зрозумілим для сучасного українського

суспільства та держави. У зарубіжній суспільній науці виділяють наступні конфігурації: громадянин-клієнт, громадянин-стимулянт, громадянин-активіст, громадянин-захисник інтересів; громадянин-ініціатор порядку денного, громадянин-спостерігач і громадянин-оцінювач. Сьогодні в Україні не існує ефективних механізмів реалізації громадянином щонайменше конфігурацій «ініціатора порядку денного» та «оцінювача», але такі механізми, на нашу думку, можуть бути реалізовані через поглиблення політики діджиталізації та побудови систем електронної демократії, наприклад, залучення громадян до розробки локальних планів розвитку територій (система *TAPIS* в Латвії).

Окрім того, в нашій державі донедавна взагалі не порушувався *status quo* щодо ролі недержавних організацій та інших суб'єктів громадянського суспільства в процесах прийняття рішень як на загальнодержавному, так і на місцевому рівнях. І лише пройшовши важкий шлях відстоювання територіальної цілісності, в Україні нарешті з'явилося розуміння важливості та ролі місцевого самоврядування, територіальних громад, різноманітних недержавних об'єднань та, зрештою, кожного громадянина. Адже в момент ослаблення державних інститутів та в ситуаціях, коли неможливо забезпечити їх безперебійне функціонування, саме вищезазначені суб'єкти перебирають на себе роль захисників політичної та територіальної цілісності держави.

2. Кадрове забезпечення ОМС

Поглиблюючись у проблематику людського фактору, варто сказати, що нові та існуючі територіальні громади стикаються з проблемою ефективного управління додатковими фінансовими та кадровими спроможностями, що гарантуються вже імплементованими змінами. Сьогодні у них є шанс інтенсифікувати економічний розвиток своїх регіонів і підвищити економічну стабільність. Але це було б неможливо без збору необхідних даних і моніторингу процесу як із боку центрального уряду, так і з боку західних партнерів. У свою чергу підвищення прозорості відповідних процесів повинно позитивно позначитися на залученості місцевого населення [19]. Необхідно зрозуміти, що допомога іноземних партнерів має носити лише допоміжний характер, а не підміняти собою комплекс загальнодержавних

дій, націлений на розвиток спроможностей місцевого самоврядування, що має бути направлений знизу догори.

В умовах значного збільшення місцевих бюджетів органи місцевого самоврядування стикаються з іншою проблемою — недостатнім кваліфікаційним рівнем апарату управління. Місцеві органи та самоврядування відчують потребу у фахівцях у галузі охорони здоров'я, освіти, інфраструктури й економічного розвитку, житлово-комунального господарства та енергоефективності [20]. Зниження щільності населення й урбанізація ще більше ускладнюють залучення кваліфікованих робітників у сільські громади, а всеохоплююча втрата населення (на 1 січня 2019 р. населення України становило 42 млн осіб, коли за даними перепису 2001 р., в Україні проживали 48,4 млн) [21], легальна та нелегальна трудова міграція українців в держави — члени Євросоюзу (Польща, Чехія, Угорщина тощо) загострювала цю проблему в загальнодержавному масштабі, хоча сьогодні на фоні глобальної пандемії важко спрогнозувати перспективність трудової міграції українців у майбутньому.

У нашій державі працюють численні проекти міжнародної технічної допомоги, спрямовані на вирішення цієї проблеми, однак Україна потребує заходів щодо довгострокового вдосконалення національної системи освіти, яка забезпечувала б систему управління необхідними кадрами. Це в свою чергу підтверджує тезу щодо неможливості проведення ізольованих реформ. Таким чином, відтермінування та проблеми реформи освіти (вищої освіти) ще на поч. 2000-х рр. опосередковано здійснюють негативний вплив на сучасну реформу децентралізації.

Наявна в Україні ще з сер. 2000-х рр. система обласних центрів перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій [22] потребує сьогодні значних структурних та матеріально-фінансових перетворень для забезпечення супроводження реформ децентралізації. Крім того, потребують підтримки і групи підготовки, що працюють в рамках наявних асоціацій місцевого самоврядуван-

ня. Наприклад, в Латвії на загальнонаціональному рівні діє Латвійський муніципальний навчальний центр, діяльність якого забезпечується Латвійською асоціацією місцевих та регіональних самоврядувань, яка має широкі можливості щодо взаємодії з органами державної влади.

Практичним прикладом негативних проявів дефіциту кваліфікованих кадрів ситуації можна назвати старт реформи, коли заходи щодо здійснення фінансової децентралізації були введені ще в 2014 р., а місцеві бюджети отримали додаткові кошти, значна кількість територіальних громад зіткнулася з проблемою раціонального використання коштів. Голови багатьох громад буквально не знали, що робити з додатковими коштами, і побоювалися притягнення до відповідальності за їх розтрату (проблема комунікації між державою і ОМС та кваліфікації відповідних кадрів).

У рамках реалізації професійно-кваліфікаційного аспекту реформи також постає питання відділення посад публічної служби від суто політичних. Такий поділ посад зазвичай розглядається як необхідний крок на шляху до перепрофілювання служби в органах місцевого самоврядування та місцевих органах влади, що має найважливіше значення для будь-якого довгострокового підвищення ефективності роботи персоналу. Слід відмітити дві ключові концепції, що були розроблені в юридичній науці, – меритократії і політичної нейтральності.

Перша встановлює, що державні службовці, принаймні ті, які займають неполітичні посади, повинні оцінюватися на основі істотних субстантивних критеріїв з точки зору їх доведеного реального потенціалу, компетентності та ефективності – концепції Key Performance Indicators [23].

Друга означає, що для збереження превалювання меритократії в управлінні кадрами державні службовці повинні служити прикладом справді професійних стандартів, бути неупередженими і об'єктивними, поважати побажання обраних ними керівників і керуватися прагненням служити загальним інтересам, добробуту громадян і громадському благу.

Одна з проблем, яку часто висловлюють аналітики, які спостерігають за реформою, і міжнародні агентства, що підтриму-

ють проекти децентралізації на місцях, полягає в тому, що місцеві органи влади, включаючи новоутворені об'єднані територіальні громади, часто відчують гостру нестачу навичок і досвіду (в таких галузях, як бюджетування, розподіл ресурсів, стратегічне планування та подання заявок на проекти регіонального розвитку), необхідних для дотримання стандартів, установлених дорожньою картою реформи децентралізації. У цей час багато громад покладаються на досвід і підготовку, що надаються їм країнами-донорами або організаціями-донорами (наприклад, Швецією, SKL [24], або ФРН, GIZ [25]), і їх програм децентралізації по всій країні, однак, це не звільняє державу від необхідності створення відповідної інституційної інфраструктури.

Наприклад, український уряд нині реалізує реформу державної служби за підтримки міжнародних партнерів, але систематичний підхід щодо питання реформування державної служби на рівні місцевих органів влади не застосовувався. Натомість стратегія українського уряду щодо нарощування потенціалу місцевих органів влади носить скоріше разовий характер; у співпраці з міжнародними донорами воно працює через «Центри регіонального розвитку», розподілені між 24 областями, забезпечується необхідне нарощування потенціалу в процесі бюджетування та стратегічного планування для місцевих громад. Міжнародна підтримка не може бути постійною, тому рано чи пізно необхідно буде повернутися до проблеми створення ефективних органів кадрового забезпечення та перекваліфікації.

3. Амальгамація та права меншин

Окремо слід також адресувати проблему представництва різних груп інтересів в нашій державі. Адже чим менше суспільство, тим рідше воно складається з різних фракцій і груп інтересів; чим менше таких груп, тим частіше зустрічається більшість однієї і тієї ж фракції; і чим менше людей, що становлять більшість, тим легше їм координувати свої плани щодо зловживань. Розширюючи сферу і включаючи в неї більше число різних фракцій і груп інтересів можна знизити ймовірність того, що більшість об'єднається навколо спільної мети і порушить права

інших громадян (необхідною умовою стане досягнення консенсусу).

Після кожних проведених парламентських виборів домінуюча політична сила завжди намагається сформулювати більшість в ролі інструмента для прийняття необхідних рішень, часто ігноруючи демократичні інститути та формалізуючи навіть процес голосування (систематично порушуючи правила та процедури).

Децентралізація та посилення локального рівня прийняття рішень відображає цю проблему в мініатюрі. Відтак, беручи до уваги розміри та культурно-етнічне наповнення деяких громад, існують досить значні ризики виникнення ситуацій, коли інтереси домінуючих політичних та бізнес-груп будуть превалювати над інтересами решти населення. Подібна ситуація ускладнюється через створення ОТГ та майбутню реалізацію реформи адміністративно-територіального устрою. Уже зараз можна спрогнозувати значні зсуви сфер та груп впливу в деяких новостворених округах.

Відповідно до звіту «Об'єднання громад в етноконтактних регіонах: особливості та перспективи», підготовленого Асоціацією сприяння самоорганізації населення, темпи і результати добровільного об'єднання територіальних громад у подібних зонах в аналізованих у дослідженні регіонах суттєво різняться. Незважаючи на те, що безпосередній вплив етнічних чинників на добровільне об'єднання громад був охарактеризований як «не визначальний», етнічні групи в контактних регіонах можуть бути використані наосліп для отримання політичних дивідендів іншими особами. Більше того, досвід зарубіжних країн показує, що об'єднання громад за етнічним принципом не завжди є виправданим поряд з простим застосуванням принципу спроможності місцевого самоврядування. Необхідно приділити особливу увагу цьому процесу та забезпечити втілення додаткових механізмів захисту прав меншин [26].

Висновки. Підводячи підсумки, слід сказати, що тільки загальноукраїнська підтримка суспільством ініціатив щодо децентралізації (робота знизу догори та у зворотному напрямку) може спонукати державу активізувати ці процеси і таким чином вряту-

вати реформи від передчасного завершення. Пошук ідеального балансу взаємодії держави і суспільства, нагляду та контролю, децентралізації і можливостей громади вирішувати поставлені перед нею завдання, заохочення участі громадськості в управлінні місцевими справами — все це ключові елементи, необхідні для успішного і реального проведення реформ в Україні.

Адже реформа децентралізації підтримує імідж української політичної системи серед міжнародних партнерів, просуває функціонування відкритого суспільства, політичного плюралізму, а підсилення локального рівня та звуження центрів прийняття рішень служать механізмом запобігання проявам сепаратизму, тоді як сам процес децентралізації служить практичним відображенням європейського курсу нашої держави (що лише нещодавно був офіційно закріплений в Конституції України [27]).

Підкреслюючи небезпеку того, що деякі з наведених факторів, до числа яких відносяться брак фахівців і потенціалу на місцях, а також збереження родових відносин між бізнесом і політичними елітами, будуть зберігатися і після фіналізації реформи (та негативно впливати на її результати), для нівелювання цього впливу реформа децентралізації повинна все сьогодні супроводжуватися більш скрупульозними комплексними взаємопов'язаними та взаємодоповнюючими реформами в галузі державного управління та державної служби.

Список використаних джерел

1. Лазор О. Я. Місцеве самоврядування: вітчизняний та зарубіжний досвід : навч. посіб. Львів : Ліга-Прес, 2002. 464 с.
2. Лебединська Г. О. Нові тенденції в розвитку місцевого самоврядування. *Держава і право*. 2000. Вип. 7. С. 485—490.
3. Про засади державної регіональної політики : Закон України від 05.02.2015 р. *Відомості Верховної Ради*. 2015, № 13.
4. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 р. *Відомості Верховної Ради*. 2015, № 13.
5. Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей : Закон України від 16.09.2014 р. *Відомості Верховної Ради*. 2014, № 45.

6. Матвієнко А. С. Правове регулювання реформування територіальної влади в Україні на сучасному етапі. *Держава і право* : зб. наук. пр. / Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. Вип. 65. *Юридичні і політичні науки*. Київ, 2014. С. 314–321.
7. Правові інструменти Ради Європи з питань місцевого і регіонального розвитку та проблеми їх імплементації в Україні / за ред. В. В. Толкованова. Київ : Центр досліджень питань місцевого і регіонального розвитку та сприяння адміністративній реформі. 2007, 349 с.
8. Лазор О. Я. Місцеве самоврядування: вітчизняний та зарубіжний досвід : навч. посіб. / Українська Акад. держ. упр. при Президентіві України, Львів. регіон. ін-т держ. упр. Львів : Ліга-Прес, 2002. 464 с.
9. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 210/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.
10. Децентралізація: комісія при Президентіві готує зміни до Конституції у чотирьох напрямках. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-regions/2801088-decentralizacia-komisija-pri-prezidentovi-gotue-zmini-do-konstitucii-u-cotiroh-napramkah.html> (дата звернення: 21.05.2020).
11. Місцеве самоврядування: світовий та український досвід : посіб. / за ред. А. Ф. Ткачука. Київ : Заповіт, 2002. 189 с.
12. Нижник Н. Р. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація. *Вісник Української Академії державного управління при Президентіві України*. 2007. Вип. 4107. С. 5–18.
13. Decentralization Reform in Ukraine: Prospects and Challenges. URL: http://www.old.dif.org.ua/modules/pages/files/1449069764_3870.pdf (дата звернення: 21.05.2020).
14. Носова В. М. Проблема становлення і розвитку муніципального процесу в Україні. *Держава і право. Юридичні і політичні науки* : зб. наук. пр. Київ, 2010. Вип. 48. С. 204–211.
15. Regional Development in Ukraine: Priority Actions in Terms of Decentralization. URL: <http://www.cor.europa.eu/en/documentation/studies/Documents/Regional-Development-Ukraine.pdf> (дата звернення: 21.05.2020).
16. Вибори до ОТГ стали найбруднішими за їхню історію. URL: <https://hromadskeradio.org/news/2018/04/30/vybory-otg-staly-naybrudnishymy-za-yih-istoriyu-kvu> (дата звернення: 21.05.2020).
17. Дніпровські чиновники і депутати таємно «узгоджують» питання з Корбаном. URL: <https://bihus.info/dniprovski-chinovniki-i-deputati-taemno-uzgodzhuyut-pitannya-z-korbanom/> (дата звернення: 21.05.2020).
18. Кличко прокоментував можливість створення «партії мерів». URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3018903-klicko->

- prokomentuvav-mozlivist-stvorennia-partii-meriv.html (дата звернення: 21.05.2020).
19. Проблеми трансформації територіальної організації влади. Збірник матеріалів та документів / за ред. М. Пухтинського. Київ : Атіка, 2005. 852 с.
 20. Молодожен Ю. Б. Самодостатність територіальних громад: системний підхід : монографія. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2010. 370 с.
 21. Населення України скоротилося до 42,2 млн. осіб. URL: <https://bit.ly/2QKXMXo> (дата звернення: 21.05.2020).
 22. Про регіональний центр підвищення кваліфікації : Постанова Кабінету Міністрів від 16.12.2004 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1681-2004-%D0%BF> (дата звернення: 21.05.2020).
 23. Key Performance Indicator's for Local Government. URL: <http://futureoflocalgovernment.org.au/files/2017/07/2017-03-21-Key-Performance-Indicators-for-Local-Government.pdf> (дата звернення: 21.05.2020).
 24. Проект «Підтримка децентралізації в Україні» (SKL). URL: <https://donors.decentralization.gov.ua/project/sweden> (дата звернення: 21.05.2020).
 25. Підтримка реформи децентралізації в Україні. Програма «U-LEAD з Європою». URL: <https://www.giz.de/en/worldwide/60489.html> (дата звернення: 21.05.2020).
 26. Об'єднання громад в етноконтактних регіонах: особливості та перспективи (аналітичний звіт). URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/505/1.pdf> (дата звернення: 21.05.2020).
 27. Про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору) : Закон України від 07.02.2019 р. URL: <http://www.golos.com.ua/article/313949> (дата звернення: 21.05.2020).

References

1. Lazor O. Ya. (2002). *Mistseve samovriaduvannia: vitchyzniani ta zarubizhnyi dosvid*. Navch. Posibnyk. Lviv: Liha-Pres [in Ukrainian].
2. Lebedynska H. O. (2000). *Novi tendentsii v rozvytku mistsevoho samovriaduvannia. Derzhava i pravo*. issue 7, 485–490 [in Ukrainian].
3. Pro zasady derzhavnoi rehionalnoi polityky. Zakon Ukrainy vid 05.02.2015 r. (2015). *Vidomosti Verkhovnoi Rady*, 13 [in Ukrainian].
4. Pro dobrovolne obiednannia terytorialnykh hromad. Zakon Ukrainy vid 05.02.2015 r. (2015). *Vidomosti Verkhovnoi Rady*, 13 [in Ukrainian].
5. Pro osoblyvyi poriadok mistsevoho samovriaduvannia v okremykh raionakh Donetskoi ta Luhanskoi oblasti. Zakon Ukrainy vid 16.09.2014 r. (2014). *Vidomosti Verkhovnoi Rady*, 45 [in Ukrainian].

6. Matviienko A. S. (2014). Pravove rehuliuvannya reformuvannya terytorialnoi vlady v Ukraini na suchasnomu etapi. *Derzhava i pravo*: Kyiv. issue 65, 314–321 [in Ukrainian].
7. Pravovi instrumenty Rady Yevropy z pytan mistsevoho i rehionalnoho rozvytku ta problemy yikh implementatsii v Ukraini. V. V. Tolkovanova (Ed.). (2007). Kyiv. [in Ukrainian].
8. Lazor O. Ya. (2002). Mistseve samovriaduvannya: vitchyzniani ta zarubizhnyi dosvid. Lviv :Liha-Press [in Ukrainian].
9. Pro mistseve samovriaduvannya v Ukraini. Zakon Ukrainy vid 21.05.1997. (1997). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 24, art.170.[in Ukrainian].
10. Detsentralizatsiia: komisiia pry Prezydentovi hotuie zminy do Konstytutsii u chotyrok napriamakh. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-regions/2801088-decentralizacia-komisia-pri-prezydentovi-gotue-zmini-do-konstitucii-u-cotiroh-napramkah.html> [in Ukrainian].
11. Mistseve samovriaduvannya: svitovi ta ukrainskyi dosvid. A. F. Tkachuk (2002). Kyiv : Zapovit [in Ukrainian].
12. Nyzhnyk N. R.(2007). Derzhavne upravlinnia v Ukraini: tsentralizatsiia i detsentralizatsiia. *Visnyk Ukrainiskoi Akademii derzhavnoho upravlinnia pry Prezydentovi Ukrainy*, 5–18 [in Ukrainian].
13. Decentralization Reform in Ukraine: Prospects and Challenges URL: http://www.old.dif.org.ua/modules/pages/files/1449069764_3870.pdf [in Ukrainian].
14. Nosova V. M. (2010). Problema stanovlennia i rozvytku munitsypalnoho protsesu v Ukraini. *Derzhava i pravo*. Kyiv. Issue 48, 204–211.[in Ukrainian].
15. Regional Development in Ukraine: Priority Actions in Terms of Decentralization URL: <http://www.cor.europa.eu/en/documentation/studies/Documents/Regional-Development-Ukraine.pdf> [in Ukrainian].
16. Vybyry do OTH staly naibrudnishymy za yikhniu istoriiu URL: <https://hromadskeradio.org/news/2018/04/30/vybyry-otg-staly-naybrudnishymy-za-yih-istoriyu-kvu> [in Ukrainian].
17. Dniprovski chynovnyky i deputaty taємno «uzghodzhuiut» pytannia z Korbanom. URL: <https://bihus.info/dniprovski-chinovniki-i-deputati-taємno-uzgodzhuyut-pitannya-z-korbanom/> [in Ukrainian].
18. Klychko prokomentuvav mozhlyvist stvorennia «partii meriv» URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3018903-klicko-prokomentuvav-mozhlyvist-stvorennia-partii-meriv.html> [in Ukrainian].
19. Problemy transformatsii terytorialnoi orhanizatsii vlady. Zbirnyk materialiv ta dokumentiv. M. Pukhtynskoho. (Ed.). (2005). Kyiv: Atika [in Ukrainian].
20. Molodozhen Yu. B.(2010). Samodostatnist terytorialnykh hromad: systemnyi pidkhid. Odesa : ORIDU NADU [in Ukrainian].

21. Naselennia Ukrainy skorotylosia do 42,2 mln. osob. URL: <https://bit.ly/2QKXMXo> [in Ukrainian].
22. Pro rehionalnyi tsentr pidvyshchennia kvalifikatsii. Postanova Kabinetu Ministriv vid 16.12.2004 r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1681-2004-%D0%BF> [in Ukrainian].
23. Key Performance Indicators for Local Government URL: <http://futureoflocalgovernment.org.au/files/2017/07/2017-03-21-Key-Performance-Indicators-for-Local-Government.pdf> [in Ukrainian].
24. Proekt «Pidtrymka detsentralizatsii v Ukraini (SKL) URL: <https://donors.decentralization.gov.ua/project/sweden> [in Ukrainian].
25. Pidtrymka reformy detsentralizatsii v Ukraini. Prohrama «U-LEAD z Yevropoiu» URL: <https://www.giz.de/en/worldwide/60489.html> [in Ukrainian].
26. Obiednannia hromad v etnokontaktnykh rehionakh: osoblyvosti ta perspektyvy (analitichnyi zvit) URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/505/1.pdf> [in Ukrainian].
27. Pro vnesennia zmin do Konstytutsii Ukrainy. Zakon Ukrainy vid 7.02.2019 r. URL: <http://www.golos.com.ua/article/313949> [in Ukrainian].

О. А. Петришин

**Общественно-политическое измерение реформы децентрализации
в Украине**

***Аннотация.** В данной работе рассмотрен общественно-политический аспект украинской реформы децентрализации и смежных реформ местного самоуправления и административно-территориального устройства. Раскрыто современное состояние реформы, проанализированы типичные проблемы взаимодействия институтов гражданского общества и государства, акцентировано внимание на проблеме репрезентативности групп населения по различным критериям, определена роль государства, местных элит и международных партнеров в процессе реформирования. Сделаны выводы относительно общего положительного влияния реформы на развитие процессов государственного строительства в Украине, сделан акцент на необходимости скорейшего завершения реформы децентрализации и внесения в Конституцию и нормативно-правовые акты правок, разработанных на фоне консенсуса между органами и представителями местного самоуправления, институтов гражданского общества и государства.*

***Ключевые слова:** реформа децентрализации в Украине, местное самоуправление, локальная демократия, государственное управление, гражданское общество.*

О. О. Petrishin

Socio-Political Dimension of Decentralization Reform in Ukraine

Summary. *This paper deals with the socio-political aspect of the Ukrainian decentralization reform and related reforms of local self-government and administrative-territorial system. The author reveals the current state of the reform, analyzes typical problems of cooperation between civil society institutions and the state, focuses on the problem of representativeness of various groups of the population according to diverse criteria, defines the role of the state, local elites and international partners in the reformation process. Conclusions were drawn as to the generally positive impact of the reform on the development of state-building processes in Ukraine, the emphasis was placed on the need for rapid finalization of the decentralization reform and incorporation of amendments to the Constitution and legal acts, developed on the background of consensus between bodies and representatives of local self-government, civil society institutions, and the state. These problems and the solutions presented in the findings will be reflected in local elections planned due late 2020, if conducted, given the global coronavirus pandemic.*

The work reveals topical contemporary problems of interaction between civil society and the state represented by officials and local self-government represented by its agents in the process of implementing local self-government reform and decentralization of power.

The attention is paid to the problems of establishing a dialogue between the mentioned actors who, despite the positive dynamics of development, are still at the conception level despite the approaching date of the 30th anniversary of independence.

The inertia and low social and legal engagement of some social groups of the population, in particular — the older generations, their unwillingness to take part in decision-making processes, which is beneficial to the state, is noted.

Besides, the state policy of maintaining a proper level of centralization and manual administration is revealed, which in some cases (in the context of maintaining territorial integrity) is reasonable, but mainly motivated by the need to increase political presence and unpreparedness to build a modern strong and active civil society.

The role of international partners and NGOs funded by them has been noted, whose role in the reform cannot be overestimated. As a result of the active foreign policy of the European Union and United States institutions, the decentralization

reform is in danger of shifting its focus to the political interests of local elites, which may be beneficial to international partners and certain investors, among others.

The problems of the cultural and ethnic plurality of Ukraine are revealed. Decentralization across such an ethnically diverse state may lead to an increased level of regionalization and (anticipated) increased influence of local self-government, in particular of those representing the interests of local elites, which in the long term may lead to a revision of the decentralization policy and the reversal of the process.

Keywords: *decentralization reform in Ukraine, local self-government, local democracy, state administration, civil society.*

УДК: 340.149:342.924

DOI: 10.31359/1993-0941-2020-39-31

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

ПРАВОЗАСТОСОВНИЙ АКТ У СИСТЕМІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СУСПІЛЬНИХ ВІДНОСИН

***Анотація.** Стаття присвячена дослідженню правозастосовного акта, пояснюється його місце і роль у системі правового регулювання суспільних відносин. Визначається природа акта правозастосування, яка не зводиться лише до характеристики веління, що в ньому міститься. Приділяється увага співвідношенню правозастосовного акта з індивідуально-правовим та з нормативно-правовим актами, розкривається зміст поняття правозастосування та його особливості. Крім того, розглядаються різноманітні підходи до класифікації правозастосовних актів за багатьма критеріями тощо.*

***Ключові слова:** правозастосування, правозастосовний акт, індивідуально-правовий акт, правове регулювання.*

Постановка проблеми. У функціонуванні правової системи України все більшої значимості набуває правозастосування,

оскільки учасники суспільних відносин постійно стикаються із застосуванням норм і принципів права уповноваженими на це суб'єктами чи органами публічної влади, для яких правозастосування є однією із основних форм реалізації їх повноважень.

В науці акт правозастосування розглядається як належним чином оформлений письмовий документ, який фіксує прийняте рішення, надаючи йому офіційного значення, у вигляді певної форми, що забезпечує реалізацію правових норм. Це пов'язано з тим, що у більшості випадків такий акт має юридичну силу лише тоді, коли він належним чином письмово оформлений.

Тож, правозастосовний акт є виразом правової позиції, реалізованої вповноваженим суб'єктом у певній ситуації, що потребує офіційної констатації чи владного втручання.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. У юридичній науці та у правовій системі України значна увага приділяється правозастосуванню у правовій системі України та у діяльності державних органів. Дослідженню цього питання присвячували роботи такі вчені, як: О. В. Петришин, С. П. Погребняк, Гусарев С. М., А. Ю. Олійник, О. О. Уварова, П. М. Рабінович та інші.

Метою статті є здійснення комплексного науково-практичного дослідження категорії правозастосовний акт: приділяється значна увага його особливостям, різновидам і співвідношенню з іншими нормативно-правовими актами, а саме з індивідуально-правовим актом; а також місцю і ролі правозастосовного акта у механізмі правового регулювання суспільних відносин.

Виклад основного матеріалу. У функціонуванні правової системи України все більшої значимості набуває правозастосування та юридична практика. Передусім слід зауважити, що правозастосування не є самодостатнім, його призначення зумовлене особливим місцем і роллю у процесі правової регуляції суспільних відносин. В умовах панування засад правової державності учасники суспільних відносин постійно стикаються із застосуванням до фактів життя норм і принципів права уповноваженими на це суб'єктами. Відповідно для органів публічної влади правозастосування є однією із основних форм реалізації їх повноважень [7, с. 364–365].

Необхідність у правозастосуванні виникає за наступних ситуацій: по-перше, коли передбаченні юридичними нормами права і юридичні обов'язки у конкретних осіб можуть бути ними реалізовані тільки після винесення індивідуально-владного рішення уповноваженого органу (наприклад, здійснення підприємницької діяльності без державної реєстрації тягне за собою негативні наслідки у вигляді притягнення до адміністративної відповідальності за ст. 164 КУпАП або за допомогою суду при розірванні шлюбу для осіб, які мають дітей тощо); по-друге, коли є спір про право і сторони не можуть дійти згоди щодо рішення про зміст своїх суб'єктивних прав і юридичних обов'язків. При цьому спір може бути як у сфері приватних правовідносин (спір про право вирішується досудовим способом за домовленістю між сторонами або у випадках, які передбачені законом), так і у сфері публічного права (основним способом вирішення таких спорів є адміністративний суд); по-третє, коли скоєно правопорушення і необхідно визначити міру юридичної відповідальності особи; по-четверте, коли необхідно встановити наявність або відсутності факту, що має юридичне значення. Правозастосовний акт є завершальним етапом правозастосовної діяльності, має свої особливості, котрі виокремлюють його в особливу групу юридичних актів і визначають специфічну роль у механізмі правового регулювання суспільних відносин [10, с. 114–116].

У науці акт правозастосування розглядається як належним чином оформлений письмовий документ, який фіксує прийняте рішення, надаючи йому офіційного значення, у вигляді певної форми, що забезпечує реалізацію правових норм [6, с. 416]. Це пов'язано з тим, що у більшості випадків такий акт має юридичну силу лише тоді, коли він належним чином письмово оформлений. Подібне розуміння акта правозастосування значно звужує уяву про нього, оскільки не охоплює ті рішення владних суб'єктів права, які не оформляються спеціальним письмовим документом, а проявляються усно (доручення, попередження тощо) [6, с. 416].

Окремими вченими обґрунтовується думка про те, що акт правозастосування є документом, котрий приймається уповно-

важеним компетентним органом держави за наслідками розгляду юридичної справи, є юридичною дією, в результаті якої конкретні факти (життєві обставини) підводяться під відповідну норму права. Таким чином у процесі прийняття акта правозастосування суд або інший суб'єкт правозастосування у межах наданих йому державою повноважень поширює загальне правило, що закріплене у правовому приписі на конкретний життєвий випадок [3, с. 56]. На думку А. Ю. Олійника та С. Д. Гусарева, особливістю правового акта, різновидом якого є акт правозастосування, є трьохаспектність його сутності, зазначаючи, що правовий акт: є письмовим документом; видається компетентним органом держави (чи різних держав); закріплює правило поведінки, що забезпечується державою [9, с. 163].

Правозастосовний акт фіксує характер, обсяг, можливість правової поведінки суб'єктів, визначає шляхи реалізації публічних та приватних інтересів відповідно до реальних обставин місця і часу. Виступаючи в різних формах зв'язків і відносин з іншими явищами, акти правозастосування виявляють своє призначення найбільш яскраво у процесі реалізації правозастосовної діяльності, що проявляється в наступному: акт застосування права виступає юридичним засобом впливу на суспільні відносини; у зв'язку з прийняттям акта застосування права настає етап реалізації, виконання прийнятого рішення; в актах застосування права втілюється конкретно-визначений вплив компетентних органів на хід правового регулювання, персоналіфікована регламентація суспільних відносин; акт застосування права забезпечує втілення правової норми, застосовуваної в кожному конкретному випадку; акт застосування права пов'язаний із загальним об'єктом правозастосовної діяльності і його безпосереднім об'єктом, оскільки в ньому відбивається компетентність і професіоналізм уповноваженої особи, яка застосовує нормативний припис; акт застосування права виражає волю держави у вирішенні найбільш важливих проблем державного і суспільного життя; акт застосування права — це юридичний документ офіційного формального закріплення рішення компетентного органу [10, с. 114–116].

Реалізація правозастосовних актів забезпечена державним примусом. При цьому акт застосування права — документ, який є безпосередньою підставою для використання державних примусових засобів. Правозастосовний акт — це державно-владний індивідуально визначений акт, що здійснюється компетентними суб'єктами у конкретній юридичній справі з метою визначення наявності або відсутності суб'єктивних прав або юридичних обов'язків і визначення їх міри на підставі відповідних правових норм і в інтересах їх здійснення [1, с.466]. Отже, акт застосування права — це офіційне рішення компетентного органу в конкретній юридичній справі, що містить державно-владне веління, яке виражається у певній формі і направлене на регулювання суспільних відносин.

Правозастосовний акт — спосіб зовнішнього прояву формально обов'язкового правила поведінки індивідуального характеру, яке підтверджує, встановлює, змінює або скасовує суб'єктивні юридичні права й обов'язки персоніфікованих суб'єктів у конкретній життєвій ситуації. Йому притаманні такі юридичні властивості: 1) він може прийматися будь-якими органами держави, а деколи й уповноваженими на це законом органами місцевого самоврядування чи громадськими об'єднаннями або їх органами; 2) є формально обов'язковим щодо персонально визначених суб'єктів; 3) уміщує індивідуальні приписи (веління), розраховані на врегулювання лише окремої, конкретної життєвої ситуації, тому їх юридична чинність (формальна обов'язковість) вичерпується одноразовою реалізацією; 4) не може мати зворотної дії у часі; 5) свій зовнішній прояв може діставати в письмовій (документальній), або усній (вербальній), або ж фізично-діяльнісній (конклюдентній) формах [5, с. 552—553].

Коли йдеться про письмову, документальну форму правозастосовного рішення (яка є найбільш поширеною у професійній юридичній діяльності), тоді на стадії, що розглядається, слід дотримуватись певних вимог щодо його документування. Письмовий правозастосовний акт має включати зазвичай такі частини й елементи («реквізити»):

1) вступна частина (назва акта — наказ, розпорядження, ухвала, рішення, вирок тощо; повна офіційна назва правозастосовного органу; місце і дата прийняття акта; коротка вказівка щодо змісту («теми») питання, яке регламентується цим актом);

2) констатуюча частина (опис, характеристика встановлених у справі юридично значущих фактів, а також у разі потреби посилення на джерела, докази, які їх підтверджують);

3) мотивувальна частина (посилання на юридичну норму, відповідно до якої факти піддано певній юридичній оцінці, обґрунтування саме такої їх юридичної кваліфікації);

4) резолютивна частина (виклад формально обов'язкового правила поведінки індивідуального характеру, тобто взаємних суб'єктивних юридичних прав і обов'язків персоніфікованих суб'єктів, які теж мають бути зазначені в цій же частині акта);

5) підпис відповідної посадової особи (або декількох таких осіб) теж є обов'язковим реквізитом письмового правозастосовного акта [5, с. 552–553].

У юридичній літературі виокремлюють декілька поглядів на правозастосовні акти, а саме: перший — розглядає правозастосовний акт як акт, зміст якого становить індивідуальне веління; другий — розглядає правозастосовні акти як акти-документи. Тож, згідно з першою позицією, змістом правозастосовного акта є індивідуальне веління, що призводить до ототожнення змісту цього акта зі змістом індивідуальних актів, внаслідок чого правозастосовні акти втрачають характер самостійного правового явища, що має тільки йому притаманні властивості [8, с. 235–236]. На думку В. В. Мухіна, правові веління отримують в індивідуально-правових актах об'єктивний вираз, тобто мається на увазі, що індивідуальні акти здійснюються і закріплюються у певній формі, а саме у формі зовнішнього виразу [8, с. 235–236]. Форма зовнішнього виразу — це перш за все мовна форма [12, с. 237]. Такі ознаки притаманні всім індивідуальним актам, також окремі види індивідуальних актів можуть володіти і додатковими ознаками [8, с. 235–236].

Правозастосовний акт є виразом правової позиції, реалізованої вповноваженим суб'єктом у певній ситуації, що потребує офіційної констатації чи владного втручання. У процесі опера-

тивної діяльності органи державного управління широко застосовують усні індивідуальні веління. До них належать: указівки, що даються підлеглим під час нарад; розпорядження, що доводяться до відома виконавців за допомогою телефону, відеозв'язку, та інших засобів комунікації. Усні рішення можуть ухвалюватися під час прийому громадян, усність і безпосередність є тими принципами судочинства, що перетворюють його на судоворіння. Акти застосування права (індивідуальні акти) породжують певні юридичні наслідки, зумовлюють виникнення, зміну або припинення правовідносин, визначають суб'єктивні права та обов'язки учасників суспільних відносин, тобто мають неабияке соціально-правове значення [5, с. 562–568].

Більшість правозастосовних актів є актами-документами, які мають установлену законом письмову форму, чітко визначену назву (вирок, наказ, постанова, розпорядження тощо) та інші реквізити (дата й місце винесення, найменування органу, наявність відповідної печатки, підпису тощо). Недотримання форми правозастосовного акта призводить до його скасування або необхідності внесення змін [11, с. 384].

Форма правозастосовного акта нерозривно пов'язана з його змістом і позначається на ньому, оскільки впливає на діяльність суб'єкта правозастосування під час вирішення справи. Наприклад, обов'язок мотивувати рішення змушує суб'єкта дослідити і проаналізувати всі обставини справи; вимога робити посилання на нормативно-правовий акт зобов'язує суб'єкта розшукати та правильно розтлумачити необхідну норму; вимога підпису правозастосовного акта визначає відповідальність суб'єкта застосування права за його зміст [1, с. 225].

Отже, акт застосування права, як форма виразу державної волі, засіб її здійснення являє собою результат специфічної юридичної діяльності уповноважених на те державних органів, посадових осіб, виступає закономірним підсумком розумових і організаційних операцій, спрямованих на підготовку й прийняття рішення щодо конкретної справи, з урахуванням усіх фактичних обставин і вимог чинного законодавства. Він може проявлятися у вигляді усного акту, акту-дії та акта-документа. Останній є найбільш розповсюдженим і важливим з точки зору

забезпечення законності, підконтрольності, єдності правозастосовної діяльності на всій території держави. Правозастосовний акт повинен бути досконалим з точки зору його форми й змісту, його структурним елементам мають бути притаманні риси узгодженості, всебічності й повноти [6, с. 416].

Класифікація правозастосовних актів може проводитися за різних підстав: за суб'єктами, що здійснюють застосування права (акти органів законодавчої, виконавчої (центральні та місцеві органи влади) та судової гілок влади, а також акти контрольно-наглядових органів); за предметом правового регулювання або за галузевою належністю виокремлюють такі акти, як: конституційно-правові, адміністративно-правові, кримінально-правові, акти застосування матеріального і процесуального права; за функціональною ознакою (за їх місцем у механізмі правового регулювання) розрізняють: акти-регламентатори (визначають суб'єктів конкретних відносин; указують об'єм їх суб'єктивних прав і юридичних обов'язків; передбачають моменти виникнення конкретних правовідносин, умови їхнього розвитку і зупинення); правозабезпечуючі акти (забезпечують реалізацію правовідносин і, відповідно, досягнення цілей правового регулювання); за формою зовнішнього виразу; акти-документи — це належно оформлене рішення компетентного органу, складене в письмовій формі.

Важливим є питання про співвідношення правозастосовного акта й індивідуально-правового акта. Правозастосовні акти С. С. Алексєєв порівнює з індивідуальними державо-владними приписами, котрі є веліннями, що розраховані тільки на певний, суто індивідуальний випадок; вони є веліннями, так би мовити, «одноразової дії», тобто їх сила вичерпується настанням тих фактів, наслідків, які ними передбачені, як правило, вони персоніфіковані, направлені на конкретних осіб, а саме поіменно вказаних осіб [2, 551; 297].

На думку О. В. Буц, характерним для індивідуально-правових актів є те, що вони: по-перше мають ненормативний характер, тобто, на відміну від нормативно-правових актів, індивідуальні правові акти не містять «загальних правил поведінки (норм)»; по-друге, спрямовані на врегулювання кон-

кретних ситуацій, що потребують юридичного вирішення, й адресовані персонально визначеним суб'єктам. Якщо приписи, що містяться в нормативно-правових актах, мають на меті досягнення загального правового ефекту у вигляді встановлення, зміни або припинення юридичної регламентації того чи іншого виду суспільних відносин, то індивідуальні правові акти спрямовані на досягнення конкретного правового результату, під яким розуміється виникнення, зміна або припинення правових відносин [4, с. 3–6].

Індивідуальні акти — це юридичні документи, розраховані на чітко визначений індивідуальний випадок та адресовані конкретно визначеним суб'єктам. Вони характеризуються: наявністю певної юридичної сили, що залежить від місця і норми, на підставі якої ухвалено акт, систем і нормативних актів і характеру владної компетенції органу, що ухвалив акт; поширенням акта на конкретну життєву ситуацію (випадок), що визначається необхідністю реалізації нормативного припису загального характеру; наявністю чітко визначеного суб'єкта, якому адресовано акт; визначеністю конкретного змісту права та обов'язків, що реалізуються чи виконуються завдяки індивідуальному акту; особливим порядком набуття юридичної сили; можливістю оскарження або опротестування акта визначеними особами та у встановленому порядку; одноразовою дією акта, що вичерпується одним випадком; наявністю владної можливості породжувати правові наслідки, викликати, змінювати або припиняти правовідносини, а також суб'єктивні права та юридичні обов'язки конкретних осіб. Змістом індивідуального акта є визначення та конкретизація обов'язків як передбаченої необхідності діяти вказаним чином, а також вимога щодо правильного використання наданих суб'єктивних прав [13, с. 679–680].

Через видання індивідуально-правових актів норми законів і підзаконних нормативно-правових актів застосовуються уповноваженими на те органами і особами у формі конкретних приписів. Тому індивідуально-правові акти також є актами застосування права. Основна сфера застосування індивідуально-правового акту — управлінська, виконавчо-розпорядча діяльність. Форми індивідуально-правового акта набувають,

наприклад, рішення, які приймаються щодо конкретних осіб про їх нагородження, призначення на посаду, призначення їм пенсії, видачу ордера на квартиру та інше.

Виділяють наступні ознаки індивідуальних правових актів:

По-перше, вони носять ненормативний характер, тобто індивідуально-правові акти направлені на врегулювання конкретних ситуацій, що потребують юридичного дозволення, і адресовані персонально визначеним суб'єктам.

По-друге, з їх допомогою відбувається встановлення, зміна або припинення юридичних прав і обов'язків учасників суспільних відносин в індивідуальному порядку.

По-третє, індивідуально-правові акти виконують функцію індивідуалізації загальних правових приписів і утворюють індивідуальну (фактичну) основу індивідуально-правового статусу особистості.

По-четверте, вони органічно доповнюють нормативно-правові акти, проте не створюють нових норм права за допомогою індивідуальних актів. Таке доповнення здійснюється у двох формах: а) додатково до нормативного акту і на його основі приймаються індивідуально-правовий акт; б) доповнення за допомогою правозастосовної конкретизації [12, с. 237].

Таким чином, індивідуально-правовий акт – це ненормативний акт, що має вольовий характер і містить індивідуально-правові приписи, спрямований на врегулювання конкретних ситуацій та адресований персонально визначеним суб'єктам [4, с. 3–6].

Специфіка індивідуальних правових актів полягає у тому, що форма і зміст індивідуального акта найчастіше чітко встановлені законом. Недотримання вимог, що висуваються законом до форми і змісту, може спричинити недійсність індивідуального акту [12, с. 237]. Щодо індивідуальних актів встановлено такі вимоги, як: конкретність, достатня визначеність правового регулювання; логічна послідовність викладу; відсутність протиріч; максимальна стислість і компактність викладу; ясність, простота, доступність мови; точність і визначеність формулювання, виразів і окремих термінів; однаковість і послідовність використання технічних прийомів. Однаково ці вимоги можуть стосуватися і нормативних актів.

У науці розрізняють такі види індивідуальних актів, як: акти-директиви (розпорядчі акти); акти правозастосування; акти реалізації прав та обов'язків суб'єктів; інтерпретаційні акти; акти застосування права та інші.

Акти – директиви (розпорядчі акти) – індивідуальні владні веління, спрямовані на регламентацію різновиду суспільних відносин через зобов'язання суб'єктів щодо здійснення комплексу точно визначених дій. Вони є зразком поведінки, їх призначення – встановлення необхідності здійснення цілого комплексу дій. Найчастіше ці акти стосуються приписів державних органів загальній компетенції відомчим, місцевим та локальним органам щодо виконання актів, адресованих вищими органами влади нижчим [13, с. 679–680].

Акти правозастосування – документи, ухвалені в результаті конкретної справи. Їхнє призначення – встановлення конкретних фактів, що є підставою для виникнення, припинення або зміни правовідносин, об'єктом яких є реалізація права держави на регулювання суспільних відносин. У результаті вирішення юридичної справи в механізм правового регулювання включається додатковий елемент, що гарантує досягнення мети правового регулювання, повне і точне виконання юридичних обов'язків та здійснення суб'єктивних прав [13, с. 679–680].

Акти реалізації прав та обов'язків суб'єктів – документи, що виникли в результаті укладення угод між суб'єктами. На відміну від актів правозастосування, які є результатом діяльності державних органів на підставі наданих державно-владних повноважень, акти реалізації прав та обов'язків є автономним регулюванням, що здійснюється самими суб'єктами відносин на підставі наданої їм свободи розпорядження своїми правами. Ці акти є, як правило, результатами правомірної поведінки, спрямованої на використання можливостей, наданих державою. Указані акти (договори та зобов'язання) є підставою для виникнення правовідносин щодо реалізації певних варіантів можливої поведінки у чітко визначеній сфері відносин [13, с. 679–680].

Інтерпретаційні акти – документи, які приймаються компетентними органами у встановленому порядку і спрямовані на

роз'яснення чинних законів та підзаконних нормативних актів. Є результатом офіційного тлумачення норм і виражені в певній формі. Мають нормативний характер, обов'язкові для суб'єктів права, діють протягом часу функціонування акта, що тлумачиться. Приймаються лише за тими документами, які потребують тлумачення. Є засобом забезпечення єдності розуміння та застосування правових принципів [13, с. 679–680].

Висновки. Таким чином, акт застосування права – це різновид індивідуального правового акта – акт-документ, у якому формально закріплюється рішення компетентного органу у юридичній справі. Оскільки акт застосування права виступає як нероздільна єдність змісту і форми, сутнісного значення у ньому набувають формальні моменти. Поняття «акт застосування» у цьому сенсі певною мірою відрізняється від поняття самого рішення юридичної справи і його результату – індивідуального веління. Інакше кажучи, перед нами не сама по собі дія по застосуванню юридичних норм, не сам по собі результат, а дія і результат дії, виражений в обов'язковій письмовій формі, тобто єдиний акт-документ.

Список використаних джерел

1. Аверин А. В. Истина и судебная достоверность (Постановка проблемы) : монография. 2-е изд., доп. Санкт-Петербург : Юрид. центр Пресс, 2007. 466 с.
2. Алексеев С. С. Общая теория права. 2-е изд., перераб. и доп. Москва : Велби : Проспект, 2008. 576 с.
3. Боголюбов С. А. Стиль правовых актов. *Советское государство и право*. 1973. № 10. С. 101–105.
4. Буц О. В. Поняття та основні ознаки правозастосовних актів. *Держава та регіони*. (Серія: «Право»). 2016. № 1. С. 3–8.
5. Велика українська юридична енциклопедія : у 20 т. / Нац. акад. прав. наук України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого / редкол.: В. Я. Тацій, О. В. Петришин (голова) [та ін.]. Харків : Право, 2017. Т. 3 : Загальна теорія права. 952 с.
6. Гусаров С. М. Правозастосування в Україні : монографія. Харків : Золота миля, 2015. 416 с.
7. Загальна теорія права : підручник / Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого ; за ред. О. В. Петришина. Харків : Право, 2020. 568 с.

8. Мухін В. В. Індивідуально правове регулювання: загальнотеоретична характеристика : монографія. Харків : Право, 2017. 320 с.
9. Олійник А. Ю., Гусарев С. Д., Слюсаренко О. Л. Теорія держави і права України : навч. посіб. Київ : Юрінком Інтер, 2001. 176 с.
10. Палеха Р. Р. Правоприменительный акт — завершающий этап правоприменительной деятельности. *Вестник Томского государственного университета*. 2006. Вып. 2 (42). С. 114—116.
11. Хропанюк В. Н. Теория государства и права : учеб. пособие / под ред. В. Г. Стрекозова. 3-е изд., испр. і доп. Москва : Омега-Л, 2008. 384 с.
12. Черданцев А. Ф. Теория государства и права : учеб. для вузов. Москва : Юрайт, 2001. 429 с.
13. Юридична енциклопедія : у 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова) [та ін.]. Київ : Укр. енцикл. 1998. Т. 2: Д — Й. 744 с.

References

1. Averyn A. V. (2007). Ystyna y sudebnaia dostovernost. Sankt-Peterburh : Yuryd. tsentr Press. [in Russian].
2. Alekseev S. S. (2008). Obshchaia teoriya prava. Moskva : Velby : Prospekt. [in Russian].
3. Boholiubov S. A. (1973). Styl pravovukh aktov. *Sovetskoe hosudarstvo y pravo*. № 10, 101—105 [in Russian].
4. Buts O. V. (2016). Poniattia ta osnovni oznaky pravozastosovnykh aktiv. *Derzhava ta rehiony*. Serii: Pravo. № 1, 3—8. [in Ukrainian].
5. Velyka ukrainska yurydychna entsyklopediia. 20 Volls. V. Ya. Tatsii, O. V. Petryshyn (Eds.). (2017). Kharkiv : Pravo, voice 3 : Zahalna teoriia prava. [in Ukrainian].
6. Husarov S. M. (2015). Pravozastosuvannia v Ukraini. Kharkiv : Zolota mylia [in Ukrainian].
7. Zahalna teoriia prava. O. V. Petryshyn (Eds.). (2020). Kharkiv : Pravo [in Ukrainian].
8. Mukhin V. V. (2017). Indyvidualno pravove rehuliuвання: zahalnoteoretychna kharakterystyka. Kharkiv : Pravo. [in Ukrainian].
9. Oliinyk A. Yu. (2001). Teoriia derzhavy i prava Ukrainy. A. Yu. Oliinyk, S. D. Husariev, O. L. Sliusarenko. (Eds.). (2001). Kyiv : Yurinkom Inter [in Ukrainian].
10. Palekha R. R. (2006). Pravoprymenytelnyi akt — zavershaiushchyi etap pravoprymenytelnoi deiatelnosti. *Vestnyk Tomskogo gosudarstvennogo unyversyteta*. Issue. 2 (42), 114—116.[in Russian].
11. Khropaniuk V. N. (2008). Teoriya hosudarstva y prava. V. H. Strekozova (Ed.). Moskva : Omeha-L [in Russian].

12. Cherdantsev A. F. (2001). *Teoriya gosudarstva y prava*. Moskva : Yurait. [in Russian].
13. *Yurydychna entsyklopediia*. Volls 6. Yu. S. Shemshuchenko (Eds.). (1998). Kyiv : Ukr. entsyklopediia, Voice. 2: D – Y. [in Ukrainian].

И. А. Соколова

**Правоприменительный акт в системе правового регулирования
общественных отношений**

***Анотация.** Статья посвящена исследованию правоприменительного акта, его места и роли в системе правового регулирования общественных отношений, а также соотношению правоприменительного акта с другими видами юридических актов, таких как индивидуально-правовой и нормативно-правовой, рассматривается суть понятия правоприменения и акта применения права, кроме того приводится классификация правоприменительных актов в соответствии с различными критериями деления и прочее.*

***Ключевые слова:** правоприменение, правоприменительный акт, индивидуально-правовой акт, правовое регулирование.*

I. A. Sokolova

**PhD in Law, Assistant Professor at the Department
of Theory and Philosophy of Law**

***Annotation.** In the functioning of the legal system of Ukraine, law enforcement and legal practice are becoming increasingly important. First of all, it should be noted that law enforcement is not self-sufficient, its purpose is due to a special place and role in the process of legal regulation of public relations. Under the conditions of the rule of law, the participants of public relations are constantly faced with the application to the facts of life of the norms and principles of law by the authorized subjects. Accordingly, for public authorities, law enforcement is one of the main forms of exercising their powers.*

The need for law enforcement arises in the following situations: first, when the legal norms and legal obligations of individuals can be realized only after the individual – authoritative decision of the authorized body (for example, doing business without state registration entails negative consequences in the form of bringing to administrative responsibility under Article 164 of the Code of Administrative Offenses or with the help of a court in case of divorce for persons

with children, etc.); secondly, when there is a dispute over the right and the parties cannot agree on a decision on the content of their subjective rights and legal obligations. In this case, the dispute may be in the field of private relations (a dispute over the right is resolved by pre-trial agreement between the parties or in cases provided by law) and in public law (the main way to resolve such disputes is an administrative court); on — the third when the offense is committed and it is necessary to define a measure of legal responsibility of the person; fourth, when it is necessary to establish the presence or absence of a fact of legal significance. The law enforcement act is the final stage of law enforcement activity, has its own features that distinguish it into a special group of legal acts and determine a specific role in the mechanism of legal regulation of public relations.

Some scholars substantiate the opinion that the act of law enforcement is a document adopted by the authorized competent body of the state as a result of a legal case, is a legal action as a result of which specific facts (life circumstances) are brought under the relevant rule of law. Thus, in the process of adopting an act of law enforcement, the court or other law enforcement entity within the powers granted to it by the state extends the general rule enshrined in the legal prescription for a specific life case. According to A. Yu. Oliynyk and SD Husarev, the peculiarity of a legal act, a kind of which is an act of law enforcement, is the three-dimensional nature of its essence, noting that the legal act is: a written document; issued by the competent authority of the state (or different states); establishes a rule of conduct provided by the state.

The law enforcement act fixes the nature, scope, possibility of legal behavior of the subjects, determines the ways of realization of public and private interests, according to the real circumstances of the place and time. Acting in various forms of connections and relations with other phenomena, acts of law enforcement show their purpose most clearly in the process of law enforcement, which is manifested in the following: the act of law enforcement is a legal means of influencing public relations; in connection with the adoption of the act of application of the law comes the stage of implementation, execution of the decision; the acts of application of law embody the specific influence of the competent authorities on the course of legal regulation, personalized regulation of public relations; the act of application of the law ensures the implementation of the legal norm applied in each case; the act of application of the law is related to the general object of law enforcement activity and its direct object, as it reflects the competence and professionalism of the authorized person who applies the normative prescription; the act of application

of law expresses the will of the state in solving the most important problems of state and public life; the act of application of the law is a legal document of official formal consolidation of the decision of the competent body.

Implementation of law enforcement acts is ensured by state coercion. In this case, the act of application of the law – a document that is a direct basis for the use of state coercive means.

Thus, a law enforcement act is a way of outward manifestation of a formally binding rule of conduct of an individual nature, which confirms, establishes, changes or cancels the subjective legal rights and obligations of personalized subjects in a particular life situation.

The question of the relationship between the law enforcement act and the individual legal act is important. SS Alekseev compares law-enforcement acts with individual state-authoritative prescriptions, which are commands designed only for a certain, strictly individual case; they are commands, so to speak, «one-time action», ie their power is exhausted by the occurrence of those facts, the consequences that they provide, as a rule, they are personalized, aimed at specific persons, namely named persons.

Thus, an individual legal act is a non-normative act that has a volitional character and contains individual legal regulations aimed at resolving specific situations and addressed to personally identified entities.

Keywords: law enforcement, law enforcement act, individual – legal act, legal regulation.

УДК 341.23:004.735

DOI: 10.31359/1993-0941-2020-39-47

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

ЗАХИСТ ПРАВ ЛЮДИНИ В ІНТЕРНЕТІ: КЕРІВНІ ПРИНЦИПИ РАДИ ЄВРОПИ ЩОДО ІНТЕРНЕТ-ПОСЕРЕДНИКІВ

***Анотація.** У статті розглянуто особливості використання та захисту прав людини та інтернет-посередників у мережі Інтернет відповідно до Рекомендацій Комітету міністрів Ради Європи державам-членам що стосуються інтернет-посередників. Оглянуто основні документи Ради Європи щодо інформаційного суспільства та захисту прав людини в мережі Інтернет. Узагальнено основні права та обов'язки держав та інтернет-посередників щодо міжнародної політики, пов'язаної із забезпеченням та захистом прав людини у цифровому просторі. Приділено увагу виокремленню проблем регулювання правовідносини в мережі Інтернет в Україні.*

***Ключові слова:** права людини, Рада Європи, інтернет-посередники, мережа Інтернет.*

Актуальність теми публікації. Інтернет є екстериторіальним інформаційним цифровим простором, у якому відбуваються

глобальні процеси соціальних комунікацій, що мають міжнародний характер [1]. Реалії сьогодення змусили людей розширити коло своєї життєвої діяльності із суто реального, об'єктивно існуючого світу до мало дослідженого та слабо контрольованого Інтернет-середовища, що розвивається стрімкими темпами. З іншого боку, сучасні інформаційно-комунікаційні технології мають величезний потенціал у контексті створення нових можливостей для реалізації прав та свобод людини. Водночас, невідомість правових рамок та принципів взаємодії людей, держав та Інтернет-посередників у віртуальному світі зумовлює появу нових загроз, викликів та небезпек, що потребують вироблення ефективних механізмів протидії. Нові технології несуть не тільки небачені можливості для інтелектуального, інформаційного та технічного прогресу, але й несподівані засоби вчинення злочинів.

Для України питання визначення правових взаємовідносин у мережі інтернет та рамок втручання держави в регулювання діяльності інтернет-посередників є вельми актуальним, оскільки інтернет в Україні набуває дедалі більшої популярності. Дослідники з Factum Group зазначили, що станом на вересень 2020 р. кількість користувачів інтернету зросла до 71 % населення й сягнула 22,96 млн [2]. В Україні зареєстровано понад 6000 провайдерів із надання послуг доступу до мережі, і за швидкістю передачі даних згідно з підрахунками Speedtest Global Index на жовтень 2020 р. Україна опинилася на 58 місці серед 122 країн у рейтингу [3]. Проте функціонування суб'єктів правовідносин у інтернеті, встановлення їхніх обов'язків та відповідальності в Україні наразі ускладнено недостатнім нормативно-правовим забезпеченням. Закон про телекомунікації, ухвалений ще у 2003 р., зараз застарів і не відповідає вимогам часу та євроінтеграційним обов'язкам України. Два законопроекти про електронні комунікації, які були подані до Верховної Ради, й досі не розглянуті [4], [5]. Як результат, у нормативно-правовому полі не визначено сферу онлайн-засобів комунікації та масової інформації. Немає чіткого розуміння самих меж втручання різних суб'єктів (і державних, і недержавних) у принципи управління й функціонування мережі та кіберпростору й наявності прав та відповідальності щодо його управління.

Тому постає надзвичайно важливим осмислення сутності керівних принципів Ради Європи щодо інтернет-посередників і можливості їх реалізації в Україні з огляду на пріоритетність прав і свобод людини в інформаційному просторі.

Стан дослідження теми. Виникнувши як суто технічний засіб передачі інформації, Інтернет перетворився на важливе соціальне явище, яке привертає увагу фахівців різних наук, у тому числі юридичної. Визначення поняття і специфіки регулювання правовідносин, що виникають у мережі Інтернет, стало предметом наукових досліджень і численних публікацій. Варто згадати наукові дослідження таких українських вчених, як К. С. Шахбазянової, Є. П. Литвинова, О. А. Присяжнюка, А. В. Чучковської, М. М. Дутова та ін. Проте у зв'язку з розвитком інформаційних технологій постають нові проблемні питання, які потребують детального розгляду та регулювання з метою адаптації вітчизняного законодавства до змін у інформаційній та інших сферах.

Метою публікації є розгляд керівних принципів Ради Європи щодо інтернет-посередників, які стосуються захисту прав людини в мережі Інтернет, їх вплив на законодавство держав-членів Ради Європи, а також визначення проблемних питань регулювання правовідносин у мережі Інтернет в Україні.

Виклад основного матеріалу. Провідним міжнародним документом, у якому викладено основні права людини, а також принципи реалізації зазначених прав, є Європейська Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод (далі—Європейська Конвенція) [6]. Права людини та мережа Інтернет тісно пов'язані між собою. Однак шлях урегулювання питань захисту прав людини в мережі Інтернет нарівні з правами офлайн є довгим і непростим. Питання регулювання Інтернету обговорювалися ще на Всесвітньому саміті з питань інформаційного суспільства, який проходив у два етапи (Женева — 2003 р. і Туніс — 2005 р.), де вперше було порушено питання належної ролі прав людини у сфері управління Інтернетом [7].

У рамках роботи Комітету міністрів Ради Європи було прийнято низку резолюцій на підтримку прав людини онлайн. Так, у 2005 р. було ухвалено Декларацію про права людини та верхо-

венство права в інформаційному суспільстві, яка підтвердила принцип, згідно з яким «свободу вираження поглядів, інформації та спілкування варто однаковою мірою поважати у цифровому та нецифровому середовищах, і вона не повинна бути предметом інших обмежень, аніж ті, що передбачені статтею 10 ЄКПЛ»[8].

У 2007 році Комітет міністрів Ради Європи прийняв Рекомендацію про сприяння свободі вираження поглядів та інформації у новому інформаційно-комунікаційному середовищі, у якій було підкреслено необхідність наділення індивідуальних користувачів правами та доступом до нового інформаційно-комунікаційного середовища. Водночас було констатовано, «що повинен бути встановлений справедливий баланс між правом на вільне вираження поглядів і обмін інформацією у новому середовищі та повагою до людської гідності та прав інших осіб»[9]. У 2012 році було ухвалено Резолюцію Ради з захисту свободи слова та інформації в інтернеті та онлайн засобів масової інформації, яка підтверджує, що права людини в інтернеті мають такий самий захист, як і інші права передбачені Європейською конвенцією [10]. У 2016 році з метою належної реалізації прав людини в мережі Інтернет Комітет міністрів Ради Європи ухвалив рекомендацію щодо інтернет-свободи, визнаючи ризики, пов'язані з регулюванням доступу в мережі Інтернет та можливостями провайдерів сервісів. Як зазначено в Рекомендації, механізми управління інтернетом на національному, регіональному чи глобальному рівні мають ґрунтуватися на розумінні інтернет-свободи [11]. У 2018 році було прийнято два документа: Рекомендацію СМ / Рес (2018) 1 Комітету міністрів державам-членам щодо плюралізму ЗМІ та прозорості володіння ЗМІ, яка закликала держави визначити засновані на правах людини і верховенстві права рамки, які закріплюють основні зобов'язання держав щодо захисту і просування прав людини в цифровому просторі і відповідні функції інтернет-посередників [12], та Рекомендацію СМ/Рес (2018) 7 Комітету міністрів державам-членам про принципи дотримання, захисту та реалізації прав дитини у цифровому середовищі, яка знову підтвердила зобов'язання держав-членів щодо забезпечення та

захисту прав дітей відповідно до Конвенції ООН про права дитини та Європейської Конвенції [13].

Виходячи із стандартів вищезазначених документів, держави мають права й обов'язки щодо міжнародної політики, пов'язаної з інтернетом. У реалізації своїх суверенних прав держави повинні відповідно до норм міжнародного права утримуватися від будь-яких дій, які можуть прямо або опосередковано завдати шкоди фізичним чи юридичним особам у межах чи поза межами їхньої юрисдикції. Будь-яке національне рішення або дія на обмеження прав людини та основних прав у інтернеті повинні відповідати міжнародним зобов'язанням і, зокрема, базуватися на законі.

В офіційних документах постачальників послуг із доступу до інтернету і розповсюджувачів інформації (інтернет-посередників, далі – ІП) називають провайдерами [14]. Вони контролюють онлайн простір, у межах якого користувачі можуть шукати, розмішувати інформацію та виражати свої погляди. ІП надають своїм клієнтам різноманітні послуги, чи то в якості провайдерів доступу, чи як провайдери інших послуг інформаційного суспільства (провайдери застосунків, контент-провайдери та/або хостинг-провайдери). У Керівних принципах у сфері прав людини для інтернет-провайдерів визначено, що не всі ІП відіграють однакову роль та мають однакові обов'язки по відношенню до користувачів. Вони можуть залежати від видів послуг, які надає ІП, і сегменту клієнтів, яких він обслуговує [15]. ІП мають доступ до різних об'ємів інформації (контенту і/або даних щодо трафіку), що підкреслює їх важливу роль і позицію стосовно прав і свобод користувачів. Втім на ІП не повинно покладатися загальне зобов'язання активно відслідковувати контент і дані щодо трафіку; проте в особливих випадках, визначених законодавством, та внаслідок конкретних розпоряджень від ІП може потребуватися допомога у відстежуванні контенту чи даних або передачі інформації про користувачів третій стороні.

Незважаючи на те, що провайдери послуг із доступу до інтернету мають технічну можливість керувати інформацією і транзитом потоку даних через мережі, якими вони оперують, а також вживати заходів, щоб запобігти доступу або поширенню неза-

конного або шкідливого вмісту, втручання до інтернет-трафіку може вплинути на якість послуг, що надаються інтернет-користувачам, і призвести до блокування, дискримінації або пріоритетності конкретних видів контенту, додатків і послуг і внаслідок порушити право на приватне життя та права на свободу вираження поглядів, які гарантовані відповідно до статей 8 і 10 Європейської конвенції [6]. У Рекомендації СМ / Rec (2016) 1 Комітету міністрів державам—членам із захисту й заохочення права на свободу вираження поглядів та права на приватне життя щодо мережевого нейтралітету зазначено: використання методів управління інтернет-трафіком, яке направлене на оцінку контенту, є втручанням у право на повагу до приватного і сімейного життя [16]. Таким чином, втручання держави в моніторинг інформації інтернет-простору має здійснюватися відповідно до ст. 8 Європейської Конвенції, бути перевіреним на відповідність чинному законодавству про право на приватне життя і захист персональних даних та розглянуте компетентним органом у кожній державі-члені, щоб оцінити таке втручання на відповідність законодавству.

Документи Ради Європи наголошують, що для гарантування вільного потоку ідей в інтернеті важливо обмежувати обов'язки ІП щодо попередньої перевірки контенту. Часто провайдерам важко маневрувати між національними законами та власними правилами перевірки контенту, а особливо це складно для соціальних мереж, які стикаються із суперечливими вимогами та погрозами держав повністю заборонити доступ у разі, якщо оскаржувана інформація не буде видалена. Підтвердженням цього є Рішення Європейського Суду з прав людини у справі «Ілдірим проти Туреччини» яке встановило, що повна заборона цілого сервісу як реакція на незаконний контент окремого сайту суперечить ст. 10 Європейської конвенції [17].

Соціальні мережі відіграють важливу роль у створенні та зміцненні цінності інтернету як форуму для дискусій. Вони уможливлюють реалізацію прав людини, особливо права на вираження поглядів, права на зібрання, та виступають каталізатором демократичної участі громадян у суспільних процесах.

Від самого початку розвитку інтернету ця сфера розглядалася як саморегулятивна. Зокрема, саморегулювання закріплене в документах Ради Європи, у яких зазначено, що держави-члени мають заохочувати саморегулювання щодо контенту, який поширюється в Інтернеті, створення саморегулювальних стандартів для представників інтернет-суб'єктів, тощо [7].

Водночас обсяги інформації, що поширюються за допомогою ІП, швидкість поширення, наявність специфічних алгоритмів доставляння інформації тощо, а у підсумку вплив на процеси, які відбуваються у державах, зумовлюють необхідність у деяких державах визнати за цими ІП більшу відповідальність, аніж суто за посередництво, та встановити певні рамки, в яких повинні діяти інтернет-провайдери.

У 2018 році у Франції було прийнято Закон щодо протидії маніпулюванню інформацією, який регулює питання виборчого періоду та загальні правові норми. Закон установив обов'язок ІП щодо співпраці з державою, а також вимогу прозорості цифрових платформ та процедуру розгляду судового позову в пришвидшеному порядку, щоб мати можливість оперативно зупиняти поширення фальшивих новин [18]. Крім того, від ІТ вимагається вживати заходів, спрямованих на боротьбу з фальшивими новинами, та оприлюднювати ці заходи. Закон Федеративної Республіки Німеччина «Про захист мереж» (2017) також фактично змушує соціальні мережі підпорядковуватися національному законодавству у формі запровадження ефективних способів сповіщення про незаконний контент та його обов'язкове видалення. ІТ також мають видаляти будь-яку інформацію, про яку користувачі заявили, що вона порушує закон і якщо у судовому порядку доведено цей факт [18].

На рівні ЄС у Директиві «Про електронну комерцію» (2000) також міститься положення, відповідно до якого «надання інформаційних послуг контролюється від самого початку діяльності з метою забезпечення ефективного захисту громадських інтересів..., з метою посилення взаємної довіри між державами—членами важливо чітко наголосити на відповідальності з боку держави—члена, з території якої надходять послу-

ги; більш того, з метою ефективного гарантування свободи надання послуг та правової визначеності для постачальників та одержувачів послуг, надання таких інформаційних послуг в принципі має підпорядковуватись законодавству держави—члена, на території якої знаходиться місце заснування постачальника послуг» [19]

Стрімкий розвиток мережі та її екстериторіальність породжують спроби деяких держав відреагувати на це явище, пов'язуючи його з класичними парадигмами суверенітету. Так, наприклад, владою Індії було ухвалено рішення, яким зобов'язали інтернет-посередників запровадити попередню цензуру контенту [7]. У найбільш радикальній формі це призводить до спроб повного контролю за контентом та інфраструктурою мережі в межах конкретної держави. Яскравим прикладом є Китай, Уряд якого посилив контроль за інтернетом за допомогою нового програмного забезпечення, яке дозволяє йому виявляти з'єднання та запобігати йому через віртуальні приватні мережі, що використовується для доступу до заблокованої державою контенту [18].

В Україні, на жаль, немає спеціального закону, який би врегулював правовідносини в мережі Інтернет та надав би чітке розуміння самих меж втручання різних суб'єктів (і державних, і недержавних) у принципи управління й функціонування інформаційного простору й наявності прав та відповідальності щодо управління мережею Інтернет. До того ж жодний з ІП, які діють у нашій державі, не зареєстрований в Україні [18]. Відповідно на ІП не поширюється дія українського законодавства, і українська держава не має жодного впливу на те, як вони регулюють контент у себе на платформі. Це означає, що інформаційні ресурси, які містять заборонений контент, фізично перебувають поза юрисдикцією держави, але мешканці України матимуть до них вільний доступ. Крім того, це регулювання ІП мережею непрозоре, адже воно часто здійснюється за допомогою алгоритмів, які захищає комерційна таємниця.

На сьогодні життя та розвиток людини вже не можна уявити без користування інтернетом, в якому складаються, зміню-

ються та припиняються безліч відносин. Тому потрібна згода між усіма учасниками щодо того, якими мають бути стандарти та наслідки користування інтернетом. Держава, інтернет-посередники і суспільство мають домовитися про ці стандарти для забезпечення національної безпеки держави та захисту прав людини у цифровому просторі.

Висновки. Перенесення суспільної взаємодії в онлайн-простір, становлення соціальних мереж як платформ для спілкування та висловлення власної позиції й ресурсу отримання новин для користувачів створили нові умови формування публічного дискурсу та призвели до появи нових, поки що не вирішених проблем у сфері правових взаємовідносин. Питання врегулювання суспільних відносин у цифровому просторі — один із сучасних викликів для демократичного суспільства з огляду на пріоритетність прав і свобод людини.

Питання законодавчого врегулювання управління інтернетом та права й обов'язки держави та інтернет-посередників має стати в Україні не предметом постійних дискусій, а чіткою спільною та виваженою позицією держави, ІП та суспільства.

Список використаних джерел

1. Правове регулювання відносин у мережі Інтернет : монографія / А. П. Гетьман, Ю. Є. Атаманова, В. С. Мілаш [та ін.] ; за ред. : С. В. Глібка, К. В. Єфремової. Харків : Право, 2016. 360 с. URL: http://dSPACE.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/12742/1/Getman_Efremova_8-22.pdf.
2. Звіт про останні тенденції використання інтернету, мобільних пристроїв, соцмереж та інших електронних майданчиків. URL: <https://armyinform.com.ua/2020/10/za-danyemy-doslidzhen-shhomisyachna-audytoriya-soczmerezh-zrosla-do-4-mlrd-korystuvachiv/>
3. Глобальний індекс швидкості мобільного та фіксованого широкомугового зв'язку з усього світу. URL: <https://www.speedtest.net/global-index>.
4. Проект Закону про електронні комунікації від 11.12.2015 р. № 3549-1. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57401.
5. Проект Закону про електронні комунікації від 15.10.2019 р. № 2264 URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67082.
6. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text.

7. Бенедек В., Кетteman М. Свобода вираження поглядів та Інтернет. Спільна програма Європейського Союзу та Ради Європи «Зміцнення інформаційного суспільства в Україні». URL: <https://rm.coe.int/168059936a>.
8. Кундельська С. Європейська декларація про права людини і верховенство права в інформаційному суспільстві: спроба теоретичного аналізу. URL: <http://radnuk.info/home/24535-2013-07-21-13-30-21.html>.
9. Рекомендація CM / Rec (2007) 11 Комітету міністрів державам-членам щодо сприяння свободі слова та інформації в новому інформаційно-комунікаційному середовищі 26 вересня 2007 р. URL: <https://www.coe.int/en/web/freedom-expression/committee-of-ministers-adopted-texts/>.
10. Резолюція Ради з захисту свободи слова та інформації в Інтернет та онлайн засобів масової інформації. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/mpz/docs/1466_rez_1877.htm.
11. Рекомендація CM/Rec (2016) 5 Комітету Міністрів держав-членів щодо Інтернет-свободи. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/view/MU16013>.
12. Рекомендація CM / Rec (2018) 1 [1] Комітета министров государствам-членам о плюрализме СМИ и прозрачности владения СМИ. URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680790e13.
13. Рекомендація CM/Rec (2018)7 Комітету міністрів державам-членам про принципи дотримання, захисту та реалізації прав дитини в цифровому середовищі URL: https://mvs.gov.ua/upload/file/rekomendaciya_schodo_zahistu_d_tey_u_cifrovomu_seredovisch_2018.pdf.
14. Agin W. Bankruputsy and secured lending in cyberspace. *Harvard Journal of Law & Technology*. 2000. Vol. 14, № 1; Hindelang S. No Remedy for Disappointed Trust – The Liability Regime for Certification Authorities Towards Third Parties Outwith the EC Directive in England and Germany Compared / S. Hindelang // *Journal of Information, Law and Technology*. 2002.
15. Керівні принципи у сфері прав людини для інтернет-провайдерів. URL: <https://rm.coe.int/1680599368>.
16. Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи №CM / Rec (2016) 1 «Про захист й заохочення права на свободу вираження поглядів та право на приватне життя стосовно мережевого нейтралітету». URL: https://mvs.gov.ua/ua/pages/Rekomendaciya_Komitetu_ministriv_Radi_vropi_CM_Rec_2016_1_Pro_zahist_y_zaohochennya_prava_na_svoobsvo_virazhennya_poglyadiv_ta_pravo_na_privatne_zhittya_stosovno_mmerezhevog_neytralitetu.htm.
17. Рішення Європейського Суду з прав людини: Справа Ahmet Yildirim проти Туреччини. URL: <file:///C:/Users/User/Downloads/001-126863.pdf>.

18. Зелена книга «Правові взаємовідносини в інтернеті». URL: <https://drive.google.com/file/d/1eRz2iEOs5WYJrlj1l1IsOulQjfAl5WZ/view>.
19. Директива 2000/31/ЄС Європейського парламенту та Ради «Про деякі правові аспекти інформаційних послуг». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_224

References

1. Hetman A. P., Atamanova Yu. Ye, Milash V. S. (2016). Pravove rehuliuvannia vidnosyn u merezhi Internet. S. V. Hlibka, K. V. Yefremova (Eds.) Kharkiv : Pravo. URL: http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/12742/1/Getman_Efremova_8–22.pdf [in Ukrainian].
2. Zvit pro ostanni tendentsii vykorystannia internetu, mobilnykh prystroiv, sotsmerezh ta inshykh elektronnykh maidanchykv.: <https://armyinform.com.ua/2020/10/za-danymy-doslidzhen-shhomisyachna-audytoriya-soczmerezh-zroslo-do-4-mlrd-korystuvachiv/> [in Ukrainian].
3. Hlobalnyi indeks shvydkosti mobilnoho ta fiksovanooho shyrokosmuhovoho zviazku z usoho svitu.: <https://www.speedtest.net/global-index> [in Ukrainian].
4. Proekt Zakonu pro elektronni komunikatsii 3549–1 vid 11.12.2015r. http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57401 [in Ukrainian].
5. Proekt Zakonu pro elektronni komunikatsii 2264 vid 15.10.2019 r.: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67082 [in Ukrainian].
6. Konventsiiia pro zakhyst prav liudyny i osnovopolozhnykh svobod: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text [in Ukrainian].
7. Benedek V., Kettelman M. (2013). Svoboda vyrazhennia pohliadiv ta Internet. Spilna prohrama Yevropeiskoho Soiuzu ta Rady Yevropy «Zmitsnennia informatsiinoho suspilstva v Ukraini». URL: <https://rm.coe.int/168059936a> [in Ukrainian].
8. Kundelska S. (2005). Yevropeiska deklaratsiia pro prava liudyny i verkhovenstvo prava v informatsiinomu suspilstvi: sprobа teoretychnoho analizu. URL: <http://radnuk.info/home/24535-2013-07-21-13-30-21.html> [in Ukrainian].
9. Rekomendatsiia CM / Rec (2007) 11 Komitetu ministriv derzhavam-chlenam shchodo spriannia svobody slova ta informatsii v novomu informatsiino-komunikatsiinomu seredovyschi 26 veresnia 2007 r. URL: <https://www.coe.int/en/web/freedom-expression/committee-of-ministers-adopted-texts/> [in Ukrainian].
10. Rezoliutsiia Rady z zakhystu svobody slova ta informatsii v Internet ta onlain zasobiv masovoi informatsii. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/mpz/docs/1466_rez_1877.htm [in Ukrainian].

11. Rekomendatsiia CM/Rec (2016) 5 Komitetu Ministriv derzhav-chleniv shchodo Internet-svobody. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/view/MU16013> [in Ukrainian].
12. Rekomendatsiia CM / Rec (2018) 1 [1] Komyteta mynystrov hosudarstvam-chlenam o pluralyzme SMY y prozrachnosty vladenya SMY. URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjetId=0900001680790e13 [in Ukrainian].
13. Rekomendatsiia CM/Rec (2018) 7 Komitetu ministriv derzhavam-chlenam pro pryntsyty dotrymannia, zakhystu ta realizatsii prav dytyny v tsyfrovomu seredovyschi. URL: https://mvs.gov.ua/upload/file/rekomendac_ia_schodo_zahistu_d_tey_u_cifrovomu_seredovisch_2018.pdf [in Ukrainian].
14. Agin W. (2002). Bankrupts and secured lending in cyberspace. *Harvard Journal of Law & Technology*. Fall 2000. Vol. 14, № 1; Hindelang S. No Remedy for Disappointed Trust – The Liability Regime for Certification Authorities Towards Third Parties Outwith the EC Directive in England and Germany Compared. S. Hindelang. *Journal of Information, Law and Technology*. [in English].
15. Kerivni pryntsyty u sferi prav liudyny dlia internet-provaideriv. URL: <https://rm.coe.int/1680599368> [in Ukrainian].
16. Rekomendatsiia Komitetu ministriv Rady Yevropy CM / Rec (2016). «Pro zakhyst y zaokhochennia prava na svobodu vyrazhennia pohliadiv ta pravo na pryvatne zhyttia stosovno merezhevoho neytralitetu». URL: https://mvs.gov.ua/ua/pages/Rekomendaciya_Komitetu_ministriv_Radi_vropi_CM__Rec_2016_1_Pro_zahist_y_zaohochennya_prava_na_svobsvo_virazhennya_poglyadiv_ta_pravo_na_privatne_zhittya_stosovno_mmerzhevog_neytralitetu.htm [in Ukrainian].
17. Rishennia Yevropeiskoho Sudu z prav liudyny: Sprava Ahmet Yildirim proty Turechchyny. URL: <file:///C:/Users/User/Downloads/001-126863.pdf> [in Ukrainian].
18. Zelena knyha «Pravovi vzaiemovidnosyny v interneti». URL: <https://drive.google.com/file/d/1eRz2iEOs5WYJrlj111sOulQjfAl5WZ/view>. [in Ukrainian].
19. Dyrektyva 2000/31/Yes Yevropeiskoho parlamentu ta Rady «Pro deiaki pravovi aspekty informatyinykh posluh. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_224 [in Ukrainian].

Е. А. Попрошаева

**Защита прав человека в Интернете: руководящие принципы
Совета Европы, касающиеся интернет-посредников**

*Аннотация. В статье рассмотрены особенности использования
и защиты прав человека и интернет-посредников в сети Интернет, в со-*

ответствии с Рекомендациями Комитета министров Совета Европы государствам-членам касающиеся интернет-посредников. Осмотрено основные документы Совета Европы, касающиеся информационного общества и защиты прав человека в сети Интернет. Обобщены основные права и обязанности государств и интернет-посредников по обеспечению прав человека в цифровом пространстве. Уделено внимание проблемам регулирования правоотношения в сети Интернет в Украине.

Ключевые слова: права человека, Совет Европы, интернет-посредники, сеть Интернет.

O. A. Poproshaeva

Protection of human rights on the Internet: main principles of the Council of Europe concerning on the Internet intermediaries

***Summary.** The article considers the features of use and protection of human rights and the Internet intermediaries, in accordance with the Recommendations of the Committee of Ministers of states concerning the Council of Europe to member of human rights the Internet intermediaries. The main documents of the Council of Europe were reviewed they concern the information society and the protection on the Internet. The basic rights and responsibilities of states and the Internet intermediaries in relation to international human rights policy in the digital space are summarized. In particular, it is determined that any national decision or action to restrict human rights and fundamental rights on the Internet must comply with international obligations and should be based on the law. The Internet intermediaries should not have a general obligation to actively pre-monitor content and traffic data; however, in special cases specified by law, and as a result of specific instructions, the Internet intermediaries may need assistance in tracking content or data or transferring user information to a third party. Interference with Internet traffic may affect the quality of services that provides internet users and may cause blocking, discrimination or priority specific types of content, applications and services as a result to violate a right on private life and right on freedom of expression of looks which are guaranteed in accordance with the articles 8 and 10 European Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms in 1950 year.*

At the same time the amount of information that is distributed with the help of providers, speed of dissemination, that there are specific algorithms deliveries of information, etc., and as the result the impact on the processes that occur in

states. It necessary to recognize these internet intermediaries with more responsibility than purely for mediation and to establish a certain framework which the Internet providers must operate.

Problem separation of regulation of legal relations in Internet was paid attention in Ukraine. In particular, it is emphasized that there is no proper regulatory framework for management and operation information space and rights and responsibilities on the Internet, and it necessary for a broad dialogue between the state, the Internet intermediaries and society to develop a common agreed position of digital space management.

The transfer of public interaction to the online space, the formation of social networks as platforms for communication and expression of their own position and resource for receiving news created new conditions for the formation of public discourse and led to new unresolved issues in legal relations. The issue of regulating public relations in the digital space is one of the current challenges for a democratic society given the priority of human rights and freedoms.

The issue of legislative regulation of Internet management and the rights and responsibilities of the state and Internet intermediaries should not be the subject of constant discussions in Ukraine, but a clear common and balanced position of the state, Internet intermediaries and society.

Key words: *human rights, Council of Europe, Internet intermediaries, Internet.*

УДК 342.553

DOI: 10.31359/1993-0941-2020-39-61

О. О. Фролов, кандидат юридичних наук,
Кафедра державного будівництва та місцевого
самоврядування Національного юридич-
ного університету імені Ярослава Мудрого

К. В. Логунов, студент Національного юри-
дичного університету імені Ярослава Мудрого

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ ІНСТИТУТ ГРОМАДЯНСТВА (ПІДДАНСТВА) В ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

Анотація. *Стаття присвячена способам набуття громадянства в зарубіжних країнах: за народженням на підставі громадянства батьків за «принципом крові» і «принципом ґрунту»; в результаті натуралізації – прийняття в громадянство за заявою іноземця; оптації – зміни громадянства при зміні кордонів двох держав. Досліджені способи втрати громадянства в зарубіжних країнах. На основі аналізу інституту громадянства (підданства) в зарубіжних країнах, у науковій статті здійснено характеристику такого інституту в Україні.*

Ключові слова: *громадянство, набуття громадянства, експатріація, екстрадіція, вихід з громадянства, позбавлення громадянства.*

Постановка проблеми. Стійкий тісний зв'язок між особою і державою набував розвитку ще з перших державних формувань.

Проте сьогодні, в епоху великих трансформацій, політичних змін та економічного розвитку, інститут громадянства збільшує свою актуальність для особи, оскільки надає ширший перелік прав, порівняно з особами без громадянства та іноземцями. Крім того, в кожній державі такий інститут надає різний перелік прав та обов'язків, а також не в усіх державах цей інститут дістав назву громадянство. Підданство раніше було характерним для більшості держав із монархічною формою правління. Якщо під підданством розуміється зв'язок фізичної особи з монархом (і, відповідно інститутами корони), то під громадянством розуміється більш широкий зв'язок безпосередньо з державою, а не його головою. Відтак в різних державах зв'язок із особою має різне значення для обох сторін. Ініціатива створення в Україні можливості набуття подвійного громадянства нинішньою владою спонукає до більш детального вивчення цього інституту, його особливостей, переваг та недоліків.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Досліджувану тематику в своїх працях аналізували Р. Б. Бедрій, В. В. Кравченко, О. С. Лотюк, В. Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко, М. І. Суржинський, Ю. М. Тодика, О. Ф. Фрицький, Н. М. Крестовська, О. Л. Львова, Н. Оніщенко, Н. Опольська, О. Скакун.

Вирішення не виділених раніше частин загальної проблематики. До сьогодні в науці українського конституційного права не проводилось досліджень переваг та недоліків встановлення можливості набуття подвійного громадянства в Україні в умовах сучасності, порівнюючи з таким інститутом у зарубіжних країнах.

Метою статті є дослідження особливостей конституційно-правового інституту громадянства (підданства) в зарубіжних країнах.

Виклад основного матеріалу. Перш за все слід визначити, що таке громадянство. Відповідно до ст. 1 ЗУ «Про громадянство України» громадянство України — це правовий зв'язок між фізичною особою і Україною, що знаходить свій вияв у їх взаємних правах та обов'язках [5].

Громадянин України — особа, яка набула громадянство України в порядку, передбаченому законами України та міжнародними договорами України [5]. Розуміння людини як гро-

мадянина має неабияке значення для визначення її соціальної, політичної та правової сутності, адже з набуттям громадянства особа певною мірою долучається до життя держави.

Для розуміння системи принципів громадянства варто звернути увагу на вирішення цього питання у міжнародному праві. Так, Європейська конвенція про громадянство 1997 р. містить спеціальний другий розділ «Загальні принципи, що стосуються громадянства», ст. 4 якого закріплює: правові норми кожної держави-учасниці, що регулюють громадянство, базуються на таких принципах: 1) кожна особа має право на громадянство; 2) безгромадянства слід уникати; 3) жодна особа не може бути безпідставно позбавлена громадянства; 4) ні укладення шлюбу, ні розірвання шлюбу між громадянином держави-учасниці та особою, яка має громадянство іншої держави, ні зміна громадянства одним із подружжя під час перебування в шлюбі не впливають автоматично на громадянство другого з подружжя. Крім того, у ст. 5 Конвенції викладено принцип рівного громадянства, який називається «заборона дискримінації»[6].

Для неповнолітніх як для суб'єктів права є вагомими усі ці принципи, однак особливо актуальними потрібно вважати принцип єдності сім'ї. Важливою підставою для набуття громадянства України дитиною є перебування у громадянстві України її батьків чи одного з них. Передбачаються при цьому чотири способи набуття громадянства. Перший, — якщо громадянином України стає один із батьків, а другий залишається особою без громадянства, дитина, яка є іноземцем або особою без громадянства, реєструється громадянином України за клопотанням того з батьків, який є громадянином України. Другий варіант, — якщо громадянином України стає один із батьків, а другий залишається іноземцем, дитина, яка є особою без громадянства, реєструється громадянином України за клопотанням того з батьків, який є громадянином України. Третій варіант, — якщо батьки дитини, яка є іноземцем або особою без громадянства, перебувають у громадянстві України, то вона реєструється громадянином України за клопотанням одного з батьків. І четвертий варіант, — якщо громадянином України стає один із батьків, а другий залишається іноземцем, дитина, яка є іноземцем, реєструється громадянином України за

клопотанням того з батьків, який є громадянином України. Як бачимо, чинне законодавство спрямоване на забезпечення прав дитини, визнаючи неприпустимість ситуації залишення дитини без громадянства [7, с. 145] та без сімейної опіки.

Коли мова йде про набуття громадянства за походженням (від батьків громадянина або за принципом крові), то варто зазначити, що процедура та особливості такого способу набуття однакові у кожній країні Європи і не мають суттєвих відмінностей. На противагу цьому, громадянство, якого набувають за народженням на певній території (принцип ґрунту), значно відрізняється в різних європейських державах.

Бельгія, Франція, Німеччина, Греція, Ірландія, Нідерланди, Португалія та Іспанія передбачають отримання громадянства по праву народження. Інші країни Європи не регулюють питання набуття громадянства за народженням на території їхньої держави, крім випадків, коли мова йде про народження дитини без громадянства.

Багато держав надають певним категоріям осіб пільговий доступ до громадянства, ґрунтуючись на їхніх особливих зв'язках чи внесках у країну. Наприклад, майже всі країни забезпечують полегшений доступ до громадянства для близьких родичів громадян або для претендентів на набуття громадянства шляхом натуралізації.

Порядок визначення належності до громадянства сформувався історично. У статті 6 Закону України «Про громадянство України» чітко визначені підстави набуття громадянства України, а саме:

- 1) за народженням;
- 2) за територіальним походженням;
- 3) внаслідок прийняття до громадянства;
- 4) внаслідок поновлення у громадянстві;
- 5) внаслідок усиновлення;
- 6) внаслідок встановлення над дитиною опіки чи піклування, влаштування дитини в дитячий заклад чи заклад охорони здоров'я, в дитячий будинок сімейного типу чи прийомну сім'ю або передачі на виховання в сім'ю патронатного вихователя;

7) унаслідок встановлення над особою, визнаною судом не-дієздатною, опіки;

8) у зв'язку з перебуванням у громадянстві України одного чи обох батьків дитини;

9) унаслідок визнання батьківства чи материнства або встановлення факту батьківства чи материнства;

10) за іншими підставами, передбаченими міжнародними договорами України[5].

Найбільш реальним і зрозумілим є набуття громадянства за народженням, так звана «філіація».

Зміст філіації пов'язаний із двома принципами — «права ґрунту» та «права крові». У різних країнах тлумачення філіації є неоднаковим, що часто є причиною виникнення такого явища, як біпатризм.

Філіація — це набуття громадянства за народженням, яке здійснюється за допомогою двох принципів: «права крові» і «права ґрунту». За принципом «права крові» громадянином визнається особа, яка народилась від громадян даної держави. За принципом «права ґрунту» особа набуває громадянство тієї держави, на території якої вона народилась. Загалом науковці зазначають, що в європейських державах домінує «право крові», а в американських — обидва принципи є рівнозначними і самодостатніми [7].

Натуралізація — прийняття до громадянства на підставі з'яви особи та наявності інших підстав, передбачених законодавством держави, а саме: повноліття і дієздатність особи, дотримання встановленого законом строку проживання особи на території даної держави, знання державної мови, наявність засобів для існування тощо.

Варто зазначити, щодо громадянина не можуть бути застосовані такі інститути як експатріація та екстрадиція. Експатріація — це вислання особи за межі держави, яке застосовується як санкції за правопорушення, вчинене на території даної держави. Експатріація — це вихід із громадянства за власним бажанням. Екстрадиція — це видача особи іноземній державі за правопорушення, вчинене на її території.

Наприклад, у ст. 25 Конституції Болгарії йде мова про те, що «Громадянин Республіки Болгарія не може бути висланий із неї або виданий іншій державі» [3]. Конституція Румунії у ст. 19 встановлює, що «Іноземні громадяни або апатриди можуть бути видані іноземній державі лише на підставі міжнародної конвенції або на умовах взаємності» [4].

Лише громадянин відповідної держави наділений всією повнотою прав і свобод, які визнані державою. Основними підставами набуття громадянства є: філіація, натуралізація, поновлення у громадянстві, оптація, трансферт, реєстрація, визнання громадянства.

Втратити громадянство можливо через вихід із громадянства або позбавлення громадянства. Вихід із громадянства (відмова від громадянства) — це добровільне припинення громадянства, здійснюється за ініціативою особи, яка подає заяву про це до компетентних органів. Позбавлення громадянства — це примусове його припинення за ініціативою держави, яке застосовується як санкція за певне правопорушення: державна зрада, вступ на службу до іноземної держави без дозволу компетентного органу відповідної держави, набуття громадянства незаконним шляхом.

Як правило, позбавлення громадянства застосовується лише до натуралізованих громадян. У деяких країнах інститут позбавлення громадянства відсутній взагалі. Наприклад, Конституція Республіки Польща визначає: «Польський громадянин не може втратити польське громадянство, якщо він сам від нього не відмовиться» [2].

Сьогодні Україна переживає не найкращі свої роки. Анексія Кримського півострова, воєнні дії на Сході держави значною мірою впливають на економічний розвиток та стале економічне зростання у цілому. Відповідно, з кожним днем все більше осіб, громадян України, особливо молодь, ставить собі за мету стати громадянином іншої держави, яка буде надавати йому ширший перелік соціальних гарантій, забезпечить відповідним захистом із боку держави та надасть змогу отримувати гідну заробітну плату.

Сусідні держави охоче запрошують на роботу українців, враховуючи їхню порівнянну невибагливість до умов життя, від-

носно громадян такої держави. Відтак перед теперішньою владою постала необхідність проведення реформ в Україні, які дозволяли б зберегти своїх громадян. Це зумовлено тим, що сьогодні в Україні існує єдине громадянство, а з набуттям громадянства іншої держави громадянин України повинен відмовитись від громадянства України. Однак на практиці більшість таких осіб не здійснюють цих процедур, у зв'язку з їхньою відносно високою вартістю та необхідністю витратити багато власного часу.

Відповідно була внесена пропозиція щодо надання можливості мати подвійне громадянство в Україні. Однак чинники, які слід урахувати з точки зору нового громадянства та другого паспорта, — це те, чи дозволяє ваш новий паспорт безвізові поїздки, податки та інші потенційні зобов'язання та фінансову свободу, тобто можливість відкрити банківський рахунок або створити бізнес. Існує також питання про те, чи вітає Українська держава місце виходу на пенсію для іноземців, які бажають стати її громадянами.

Серед переваг впровадження подвійного громадянства в Україні можна виділити: для держави — можливість зберегти своїх громадян, які на даному етапі є трудовими мігрантами, усунути корупційну складову в процедурі виходу з громадянства, можливість отримання більшої кількості платників податків; для громадян України — можливість безперешкодного набуття громадянства іншої держави та безперешкодного залишення території України і повернення на неї; для іноземних громадян — можливість безперешкодного набуття громадянства України (звичайно ж, за наявності достатніх для цього правових підстав).

Однак необхідно пам'ятати і про певні ризики впровадження подвійного громадянства на території України. У першу чергу на тлі закону про ринок землі, який зараз в процесі прийняття та який повинен визначати заборону набуття земель сільськогосподарського призначення у власність громадянами іноземних держав, впровадження можливості набуття подвійного громадянства може призвести до певних фінансових та правових маніпуляцій в цій сфері. Крім того є ризик зловживання пен-

сійним, медичним страхуванням та іншими гарантіями і пільгами, якими наділені громадяни України.

Висновки і пропозиції. Підсумовуючи, варто зауважити, що кожна держава має свої чітко визначені механізми і процедури набуття і припинення громадянства. У деяких країнах така процедура є складною і затяжною, у деяких – спрощеною. Існують способи, які є загальноприйнятими, і є способи, які характерні лише для вузького переліку держав. Що стосується України, то сьогодні існує багато дискусій та спірних питань щодо впровадження можливості набуття подвійного громадянства. Така ідея має ряд ризиків і переваг, тому в процесі запровадження такого інституту потрібно підійти до цього максимально виважено та врахувати найдрібніші деталі, щоб даний механізм працював належним чином.

Список використаних джерел

1. Актуальні проблеми сучасного міжнародного права : зб. наук. ст. за матеріалами II Харк. міжнар. прав. читань, присвяч. пам'яті проф. М. В. Яновського і В. С. Семенова, (21 листоп. 2016 р.) : у 2 ч. / редкол.: А. П. Гетьман, І. В. Яковюк, В. І. Самошенко та ін. Харків, 2016. Ч. 2. 490 с.
2. Конституція Польської Республіки (з передмовою Володимира Шаповала). Київ : Москаленко О. М., 2018. 84 с.
3. Конституція Республіки Болгарія від 12 лип. 1991 р. URL: <http://www.parliament.bg/bg/const>.
4. Конституція Румунії від 8 груд. 1991 р. URL: <https://legalns.com/download/books/cons/romania.pdf>.
5. Про громадянство України: Закон України від 18.01.2001 р. № 2235-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2235-14>.
6. Про ратифікацію Європейської конвенції про громадянство: Закон України: від 20.09.2006 р. № 163-V. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/163-16>.
7. Суржинський М. І. Інститут громадянства України: конституційно-правовий аспект. Київ : Наук. думка, 2011. 215 с.

References

1. Aktualni problemy suchasnoho mizhnarodnoho prava. A. P. Hetman, I. V. Yakoviuk, V. I. Samoshchenko (Eds.). (2016). Kharkiv, part. 2. [in Ukrainian].

2. Konstytutsiia Polskoi Respubliki. V. M. Shapoval (Ed.). (2018). Kyiv: Moskalenko O. M. [in Ukrainian].
3. Konstytutsiia Respubliki Bolhariia vid 12 lypnia 1991 roku. URL: <http://www.parliament.bg/bg/const> [in Ukrainian].
4. Konstytutsiia Rumunii vid 08 hrudnia 1991 roku. URL: <https://legalns.com/download/books/cons/romania.pdf> [in Ukrainian].
5. Pro hromadianstvo Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 18 sichnia 2001 roku, № 2235-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2235-14> [in Ukrainian].
6. Pro ratyfikatsiiu Yevropeiskoi konventsii pro hromadianstvo: Zakon Ukrainy vid 20 veresnia 2006 roku, № 163-V. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/163-16> [in Ukrainian].
7. Surzhynskiy M. I. (2011). Instytut hromadianstva Ukrainy: konstytutsiino-pravovyi aspekt. Kyiv: Nauk. Dumka. [in Ukrainian].

А. А. Фролов, К. В. Логунов

**Конституционно-правовой институт гражданства (подданства)
в зарубежных странах**

***Аннотация.** Статья посвящена способам приобретения гражданства в зарубежных странах: по рождению на основании гражданства родителей по «принципу крови» и «принципу почвы»; в результате натурализации — приема в гражданство по заявлению иностранца; оптации — изменения гражданства при изменении границ двух государств. Исследованные основания утраты гражданства в зарубежных странах. На основе анализа института гражданства (подданства) в зарубежных странах в научной статье осуществлено характеристику такого института в Украине.*

***Ключевые слова:** гражданство, приобретение гражданства, экспатриация, экстрадиция, выход из гражданства, лишение гражданства.*

O. O. Frolov, K. V. Lohunov

Constituonal — legal institute of citizenship (subjection) in foreign countries

***Abstract.** The article is devoted to the methods of acquiring citizenship in foreign countries: by birth on the basis of citizenship of parents on the «principle of blood» and «the principle of the soil»; by naturalization — admission to citizenship upon application of a foreigner; option — change the nationality of a change of borders between the two states. Examined by the loss of citizenship*

in foreign countries. Based on the analysis of the institute of citizenship (subjection) in foreign countries, a scientific article describes the characterization of such institute in Ukraine. Compared to foreign countries, the parallels to the introduction of dual citizenship in Ukraine have been drawn up, which is extremely relevant today, since this issue has become public for the first time since independence.

Doctrinal and normative determination of citizenship has been carried out. A number of principles, which are enshrined in the international normative acts and considering which the institution of citizenship should function, are analyzed. In particular, the principle of unity of the family is emphasized. There are four main ways of acquiring citizenship in accordance with the principle of family, which is fundamental among other principles.

The article describes ways to acquire citizenship by origin. A detailed analysis of the acquisition of citizenship by origin in accordance with the legislation of Ukraine and in comparison with similar norms in national legislation of foreign countries is carried out. The content of the concepts of branching and naturalization is investigated and revealed. The content of such concepts is analyzed in detail and doctrinal definitions and definitions of such concepts are provided.

The procedure of citizenship loss has been investigated. Such a study was conducted taking into account the norms of the legislation of Ukraine and in comparison with the same norms of the national legislation of foreign states. The necessity of introduction of dual citizenship in the context of consideration of the issue of annexation of Crimea and hostilities in the east of Ukraine is investigated.

In addition, the advantages and disadvantages of citizenship and citizenship are analyzed separately, as are two different types of stable communication between the individual and the state, as well as their peculiarities.

The risks of introduction of dual citizenship on the territory of Ukraine have been identified. First of all, against the background of the land market law, which is currently in the process of being adopted, and which should determine the prohibition of acquisition of agricultural land by foreign nationals, the introduction of dual citizenship may lead to certain financial and legal manipulations in this sphere.

Key words: citizenship, acquisition of citizenship, expatriation, extradition, withdrawal from citizenship, deprivation of citizenship.

УДК 342.25(439)

DOI: 10.31359/1993-0941-2020-39-71

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

РЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ЯК ОДНА З ОСНОВНИХ ТЕНДЕНЦІЙ ОРГАНІЗАЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УГОРЩИНИ

Анотація. *Стаття присвячена дослідженню концентрації і рецентралізації влади в Угорщині, як одній з останніх європейських тенденцій у сфері місцевого управління. Звернено увагу, що в Угорщині відповідні процеси розпочалися після 2011 р., і були закріплені у новому Законі CLXXXIX «Про місцеве самоврядування Угорщини». Проаналізовано, що одним із важливих інструментів концентрації місцевої влади стала між-муніципальна співпраця. Висвітлюється проблема високої фрагментації територіальних одиниць і шляхи подолання відповідних проблем. Окремо проаналізовано питання перерозподілу повноважень у бік центральної влади з відповідним зменшенням обсягу компетенцій місцевого самоврядування і одночасним послабленням фінансової автономії муніципальної влади в Угорщині.*

Ключові слова: *міське самоврядування Угорщини, муніципальна реформа, рецентралізація влади, концентрація повноважень.*

Постановка проблеми. Останні десять років практика територіальної організації влади в Європі засвідчує, що чимала кількість країн запроваджуює нові методи публічного управління. Якщо впродовж 1990–2000-х років активно застосовувалися принципи децентралізації, автономії місцевого самоврядування, розширення компетенції муніципальної влади, то після світової економічної кризи 2008–2009 рр. розвинуті країни стали змінювати свої погляди на засоби публічного управління, зокрема організацію публічної влади на місцях. Крім того, відповідні настрої почали посилюватися через міграційну кризу і протидію тероризму.

Однією із країн Європи, яка після 2010 р. започаткувала достатньо кардинальні реформи у сфері місцевого самоврядування, є Угорщина. Після розпаду соціалістичного табору система публічного управління у цій країні розбудовувалася на Європейських демократичних засадах організації муніципальної влади. Однак проблема роздробленості і недостатньої фінансової спроможності громад завжди залишалась актуальною.

Для України, яка проходить завершальні етапи реформи децентралізації, але при цьому ще потрібно докласти чимало зусиль для удосконалення системи місцевого самоврядування, вивчення досвіду країн, які вже пройшли шлях децентралізації і вибудовують свою муніципальну систему, виходячи з сучасних світових умов, на нашу думку, є достатньо корисним.

Метою цієї роботи є вивчення зарубіжного досвіду, зокрема угорського, щодо реформування територіальної організації влади на засадах рецентралізації влади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню правових аспектів організації й функціонування місцевого самоврядування в зарубіжних країнах у сучасній муніципальній науці приділялось чимало уваги. Зокрема, такі науковці, як М. О. Баймуратов, О. В. Батанов, І. І. Бодрова, С. Г. Сербогіна, В. Л. Федоренко, О. М. Чернеженко аналізували і висвітлювали велику кількість актуальних питань конституційно-правового регулювання територіальної організації влади на місцях у контексті вивчення зарубіжного досвіду.

У цій роботі продовжуємо дослідження організації муніципальної влади на теренах Центрально-Східної Європи і конкретно звертаємо увагу на нові тенденції місцевого врядування в Угорській Республіці.

Виклад основного матеріалу. На сьогодні правовий статус угорських муніципалітетів визначається новими конституційними законами щодо місцевого самоврядування. Так, правову основу становлять Основний Закон Угорщини 2012 р., і Муніципальний кодекс — Закон CLXXXIX 2011 р. «Про місцеве самоврядування Угорщини»[1, 2].

Нова система публічного управління була закріплена вже у преамбулі Закону CLXXXIX 2011 р. «Про місцеве самоврядування Угорщини», де зазначено, що органи місцевого самоврядування є «частиною державної системи», і їхнє головне завдання — «сприяти реалізації цілей держави, визначених Основним законом»[1, 2].

Зазначений Закон CLXXXIX 2011 р. «Про місцеве самоврядування Угорщини» передбачає перелік основних завдань місцевого самоврядування, які стали значно вужчими. Були визначені нові критерії, головним чином економічні, і запроваджено більш суворий нагляд. Центральний уряд обрав модель скорочення компетенції місцевого самоврядування на користь органів державної виконавчої влади. Основними сферами, які перейшли до відання держави, стали освіта, стаціонарне лікування, соціальна допомога. Утримання державних шкіл відноситься до обов'язку Центру обслуговування Клебелсберга, який є Центральним агентством з районними та повітовими органами. Інститути соціального забезпечення за місцем проживання та захисту дітей перебувають у віданні окружних установ Головного управління соціального захисту та захисту дітей. Стаціонарні медичні заклади обслуговуються Національним центром охорони здоров'я.

Органи місцевого самоврядування виконують свої повноваження щодо утримання дитячих садків, базової соціальної допомоги, захисту дітей та культурних послуг. Муніципалітети, в яких проживає понад 3000 осіб, реалізують свою компетенцію щодо підтримки інфраструктури навчальних закладів [4, с. 269—270].

Трансформацію ролі центральної адміністрації щодо вирішення місцевих питань можна спостерігати зі зміною загальних видатків із державного бюджету: 1, 536 370 млн фор. у 2011 р. і 3, 011 947 млн фор. у 2018 р.

Видатки на державну підтримку місцевого самоврядування у 2010 р. становили 12,8% ВВП, а у 2018 р. – 8,1%.

Не дивлячись на те, що посадові особи муніципалітетів відповідають за значну кількість завдань, делегованих центральним урядом, їх число радикально скорочується у результаті запровадження урядових представників (*járási hivatalok*) і окружних урядових установ. Нове муніципальне законодавство намагалося зменшити фрагментацію невеликих муніципалітетів завдяки зміцненню міст (надаючи їм більших повноважень), які могли б відповідати за надання послуг приміським громадам. Таке рішення можна спостерігати у сфері культурних послуг: деякі установи, які раніше перебували у віданні округів (наприклад, повітові музеї та бібліотеки), були передані у відання окружних міст [5, с. 157–158].

Свобода формування муніципальних органів також була обмежена інституціоналізацією об'єднаних муніципалітетів. Основний Закон дозволяє законодавцю створювати обов'язкові міжмуніципальні об'єднання актом (парламенту). Таким чином, Закон CLXXXIX 2011 р. «Про місцеве самоврядування Угорщини» встановлює нову обов'язкову форму міжмуніципального співробітництва: спільне муніципальне управління [3, с. 425–427]. Громади з населенням менше 2000 жителів, зобов'язані брати участь у таких об'єднаннях. Громади і міста, що мають понад 2000 жителів, можуть взяти участь у такому об'єднанні, якщо вони стануть центром міжмуніципального об'єднання.

Найбільших утрат від угорських муніципальних реформ зазнали окружні органи самоврядування, оскільки вони втратили свою роль постачальника послуг і значну частину своїх доходів. З 2012 року вони відповідали за ряд координаційних завдань, визначених Законом (наприклад, за координацію охорони навколишнього середовища), а також за деякі частини регіонального та сільського розвитку і планування [6, с. 29–30]. З 2014 року

було створено загальний напрямок підпорядкованості цих відомств і окружний рівень став головною ланкою центральної влади.

Фінансова автономія угорських муніципалітетів також була ослаблена. Цільові субсидії центрального уряду, зміна місцевого оподаткування зменшили економічну свободу місцевих органів влади. Доцільно зазначити, що опору муніципалітетів через обмеження їх автономії не спостерігалось. Муніципалітетам було зручніше, щоб їх повноваження були покладені на центральний уряд, ніж боротися за свої повноваження [9, с. 8–10]. Реформи були незначно розкритиковані міжнародними організаціями, у тому числі Радою Європи. Перша серйозна демонстрація проти централізованої системи державної служби відбулася у 2015–2016 рр.: централізоване державне утворення і дисфункції цієї системи піддалися критиці з боку широких груп освітньої і соціальної сфери.

Як ми вже згадували вище, найбільших втрат від реформ зазнало окружне самоврядування. У результаті реформ окружні органи управління втратили не тільки свою роль територіального постачальника послуг, але й практично могли ототожнюватись з державними органами із загальними повноваженнями. Хоча вони формально володіють широкими повноваженнями в сфері регіонального розвитку, насправді ж округи виконують чітко визначені завдання Уряду. Слід зазначити, що до 2011 р. компетенція регіонального розвитку належала округам, але вони мали лише дуже обмежені засоби розвитку.

У континентальній Європі міжмуніципальні асоціації відіграють значну роль у розвитку територій. Як ми вже зазначали раніше, об'єднання були важливими інструментами розвитку місцевого самоврядування, але добровільна співпраця мала слабку традицію, і ця форма не була дуже популярною серед угорських муніципалітетів. Ці асоціації були добровільними, але центральний уряд підтримував їх створення за рахунок додаткових коштів. Одним із способів було об'єднання громад, в яких налічувалося менше 1000 жителів. Другим — мікрорегіональні асоціації. На сьогодні може бути утворений тільки один тип міжмуніципальних об'єднань, який володіє

правосуб'єктністю і управляється радою об'єднання. Нові міжмуніципальні об'єднання отримують дуже обмежену підтримку від центрального уряду. Асоціації, які були засновані на підставі Закону «Про міжмуніципальні асоціації та співробітництво» (Act CXXXV of 1997), повинні були трансформуватися у нову форму асоціації, визначену главою IV Закону CLXXXIX 2011 р. «Про місцеве самоврядування Угорщини» в 2013 р. [2]. Через відсутність стимулів і визначених муніципальних цілей основні повноваження колишніх об'єднань були централізовані, і ці завдання тепер виконуються центральним урядом і його відомствами, чисельність добровільних об'єднань упала на 40% [4, с. 111–112].

Таким чином, нова угорська муніципальна система не віддає перевагу регіоналізації та добровільній міжмуніципальній співпраці. Основна причина цього явища полягає в тому, що центральна влада намагається вирішити проблеми фрагментації територій не завдяки інституціоналізації системи місцевого самоврядування, що володіють широкою компетенцією, а внаслідок централізації державних послуг. Як ми вже згадували, Закон CLXXXIX 2011 р. «Про місцеве самоврядування Угорщини» встановив нову обов'язкову форму міжмуніципального співробітництва – спільне муніципальне управління. Результатом цього нового регулювання став інтенсивний процес концентрації: у 2014 р. основною формою місцевого самоврядування вже було об'єднане муніципальне управління.

Якщо муніципалітети не укладають контракту щодо створення спільного муніципального об'єднання, то уповноважений уряду має право визначати муніципалітети, які беруть участь в асоціації, і самостійно замінювати або погоджувати об'єднання. Звичайно, муніципалітети намагалися боротися з процесом централізації і звернулися в адміністративні суди, які в свою чергу звернулися до Конституційного Суду. У судових рішеннях указувалося, що така постанова суперечить Європейській хартії місцевого самоврядування. Однак Конституційний Суд не скасував оспорювані норми (резолуція № 22/2015) і заявив, що свобода муніципальних утворень у зв'язку з встановленням адміністративних структур має свої

обмеження в положеннях Основного Закону та інших законодавчих актів [7, с. 453–460].

Отже, сучасна угорська рецентралізація вписується в європейську тенденцію централізації і концентрації після глобальної економічної кризи 2008–2009 рр. Адаптація системи місцевого самоврядування до змінених соціальних, економічних та адміністративних умов є актуальним завданням [8, 184–186], тенденції якої були посилені кризою. Хоча ці зміни можна спостерігати і в Європі, все ж є деякі відмінності. Більшість європейських країн намагаються вирішити ці проблеми за допомогою змін в муніципальній системі. Хоча є країни, в яких можна спостерігати тенденції до централізації, Угорщина дуже радикально централізувала своє публічне управління і систему державної служби. Однією із причин відсутності опору може бути попит на ці муніципальні реформи, навіть якщо автономія місцевого самоврядування сильно скорочена. Є й інші виклики, зокрема міграційна криза і боротьба з тероризмом. І таким чином втручання у місцеву автономію, на думку центральної влади, є достатньо обґрунтованим.

Висновки. Угорська муніципальна система, заснована на Європейській хартії місцевого самоврядування, упродовж 2000-х рр. була однією із найбільш децентралізованих у Європі. Через фрагментовану територіальну організацію влади та високу відповідальність місцевого самоврядування в територіальному управлінні виникли серйозні проблеми неефективності реформ, які вперше були вирішені за допомогою концентрації всередині системи місцевого самоврядування без шкоди для муніципальної автономії. Добровільні міжмуніципальні об'єднання стимулювалися фінансовою допомогою. Ці реформи відповідали перетворенням у європейських муніципальних системах, де міжмуніципальне управління було одним із основних інструментів управління територіями.

Елементи нової моделі, представленої після 2011 р., є відомими європейській демократії. Це певна суміш централізації надання державних послуг і в той же час концентрація місцевого державного управління. Колишня концентрація системи місцевого самоврядування частково збереглася, але міжмуні-

ципальні об'єднання тепер в основному відповідають за об'єднані місцеві адміністративні завдання, що перетворює цю форму концентрації у спосіб централізації зі своїми наслідками. Нині в Угорщині існує дуже централізована система місцевого управління, в якій автономія і роль місцевих органів влади (і їх міжмуніципальних утворень) значною мірою ослаблені. Муніципальні органи влади зосереджені об'єднаними муніципальними управліннями, а деякі повноваження місцевого самоврядування передані державним районним управлінням (járási hivatalok).

Список використаних джерел

1. Основний Закон Угорщини від 25.04.2011 р. URL: <http://presidentialactivism.wordpress.com/2011/03/28/full-english-text-of-the-new-hungarianconstitution/>.
2. Act CLXXXIX of 2011 on the Local Self-Governments of Hungary, published in the Hungarian Gazette – Official Journal of Hungary, December 28, 2011.
3. Balázs, I., 'L'intercommunalité en Hongrie', in Steckel-Assouère, M. C. (ed.), Regards croisés sur les mutations de l'intercommunalité, Paris: L'Harmattan, 2014. P. 425–435.
4. Fazekas, J., Fazekas, M., Hoffman, I., Rozsnyai K. and Szalai, É., Közigazgatási jog. Általános rész I, Budapest : ELTE Eötvös Kiadó, 2015. 289 p.
5. Hoffman, I., 'Differenciált hatáskör-telepítés és városkörnyékiség a helyi területi igazgatás rendszerében', 2012a, Jogtudományi Közlöny, vol. 67, № 4. P. 157–168.
6. Hoffman, I., 'Modellváltás a megyei önkormányzatok feladat- és hatásköreinek meghatározásában: generálklauzula helyett enumeráció?', 2012b, Közjogi Szemle, vol. 5, № 2. P. 26–34.
7. Hoffman, I., Fazekas, J. and Rozsnyai, K., 'Concentrating or Centralising Public Services? The Changing Roles of the Hungarian Inter-municipal Associations in the Last Decades', 2016, Lex localis – *Journal of Local Self-Governments*, vol. 14, № 3. P. 453–473.
8. Marcou, G., 'La réforme des collectivités territoriales en Europe', 2012, Revue Française d'Administration Publique, vol. 141. P. 183–205.
9. Pálné Kovács, I., 'Miért hagytuk, hogy így legyen? A területi decentralizációs reformok természetrajza Magyarországon', 2013, Politikatudományi Szemle, vol. 22, № 4. P. 7–34.

References

1. Osnovnyi Zakon Uhorshchyny vid 25 kvitnia 2011 r. URL: <http://presidentialactivism.wordpress.com/2011/03/28/full-english-text-of-the-new-hungarianconstitution/> [in Ukrainian].
2. Act CLXXXIX of 2011 on the Local Self-Governments of Hungary, published in the Hungarian Gazette – *Official Journal of Hungary*, December 28, 2011 [in Hungarian].
3. Balázs, I., (2014). 'L'intercommunalité en Hongrie', in Steckel-Assouère, M. C. (ed.), *Regards croisés sur les mutations de l'intercommunalité*, Paris: L'Harmattan, pp. 425–435.[in Hungarian].
4. Fazekas, J., Fazekas, M., Hoffman, I., Rozsnyai K. and Szalai, É., (2015). *Közigazgatási jog. Általános rész I*, Budapest: ELTE Eötvös Kiadó [in Hungarian].
5. Hoffman, I., (2012). 'Differenciált hatáskör-telepítés és városkörnyékiség a helyi-területi igazgatás rendszerében', *Jogtudományi Közlöny*, vol. 67, № 4, 157–168.[in Hungarian].
6. Hoffman, I., (2012). 'Modellváltás a megyei önkormányzatok feladat- és hatásköreinek meghatározásában: generálklauzula helyett enumeráció?'. *Közjogi Szemle*, vol. 5, № 2, 26–34.[in Hungarian].
7. Hoffman, I., Fazekas, J. and Rozsnyai, K., (2016). 'Concentrating or Centralising Public Services? The Changing Roles of the Hungarian Inter-municipal Associations in the Last Decades', *Lex localis – Journal of Local Self-Governments*, vol. 14, № 3, 453–473.[in Hungarian].
8. Marcou, G., (2012). 'La réforme des collectivités territoriales en Europe', 2012, *Revue Française d'Administration Publique*, vol. 141, 183–205.[in French].
9. Pálné Kovács, I.,(2013). 'Miért hagytuk, hogy így legyen? A területi decentralizációs reformok természetrajza Magyarországon', 2013, *Politikatudományi Szemle*, vol. 22, № 4, 7–34.[in Hungarian].

А. С. Чиркин

**Рецентрализация как одна из тенденций организации
местного самоуправления Венгрии**

Аннотация. Статья посвящена исследованию концентрации и рецентрализации власти в Венгрии, как одной из последних европейских тенденций в сфере местного управления. Обращается внимание, что в Венгрии соответствующие процессы начались после 2011 г. и были закреплены в новом Законе CLXXXIX «О местном самоуправлении Венгрии». Проанализировано, что одним из важных инструментов концентрации местной власти стало межмуниципальное сотрудничество. Освещается проблема высокой фрагментации территориальных единиц и пути преод-

оления соответствующих проблем. Отдельно анализируются вопросы перераспределения полномочий в сторону центральной власти с соответствующим уменьшением объема компетенции местного самоуправления, и одновременным ослаблением финансовой автономии муниципальной власти в Венгрии.

Ключевые слова: местное самоуправление Венгрии, муниципальная реформа, рецентрализация власти, концентрация полномочий.

A. S. Chyrkin

Recentralization as one of the main tendencies of Hungarian local government organization

Summary. *The article examines the concentration and decentralization of power in Hungary as one of the latest European trends in local government. It should be noted that in Hungary the relevant processes began after 2011 and were enshrined in the new Law CLXXXIX «On Local Self-Government of Hungary». It is analyzed that one of the important tools of concentration of local government was inter-municipal cooperation. The problem of high fragmentation of territorial units and ways of overcoming the corresponding problems are covered. The issues of redistribution of powers towards the central government are analyzed separately with a corresponding reduction of the competence of local self-government, and at the same time weakening of the financial autonomy of the municipal government in Hungary.*

District self-government suffered the greatest losses from the reforms. As a result of the reforms, district administrations have lost not only their role as a territorial service provider, but can practically be identified as state bodies with general powers.

It is noted that modern Hungarian decentralization fits into the European trend of centralization and concentration after the global economic crisis. Adapting the system of local self-government to the changed social, economic and administrative conditions is an urgent task, the tendencies of which have been intensified by the crisis. Although these changes can be observed in Europe, there are still some differences. Most European countries are trying to solve these problems through changes in the municipal system. Although there are countries where there is a tendency towards centralization, Hungary has very radically centralized its public administration and civil service system. One of the reasons for the lack of resistance may be the demand for these municipal reforms, even if

the autonomy of local self-government is greatly reduced. There are other challenges, including the migration crisis and the fight against terrorism. And thus interference in local autonomy, according to the central government, is quite justified.

The Hungarian system of local self-government is a mixture of centralization of public services and at the same time concentration of local government. The former concentration of the system of local self-government has been partially preserved, but inter-municipal associations are now mainly responsible for joint local administrative tasks, which turns this form of concentration into a way of centralization with its consequences. Currently in Hungary there is a very centralized system of local government, in which the autonomy and role of local authorities (and their inter-municipalities) are significantly weakened. Municipal authorities are concentrated in joint municipal administrations, and some local self-government powers are transferred to the state district administration.

Currently in Hungary there is a very centralized system of local government, in which the autonomy and role of local authorities (and their inter-municipalities) are significantly weakened.

Key words: *local self-government of Hungary, municipal reform, recentralization of power.*

УДК 342.25:(061.1ЄС)

DOI: 10.31359/1993-0941-2020-39-82

Л. М. Гришко, кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник НДІ держав-
ного будівництва та місцевого самоврядуван-
ня НАПрН України

ПОВНОВАЖЕННЯ ТА ПРИНЦИПИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ДЕРЖАВ – ЧЛЕНІВ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ У СФЕРІ ПРАВА МУНІЦИПАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ

***Анотація.** У статті досліджено повноваження органів місцевого самоврядування держав—членів Європейського Союзу. На підставі діючого законодавства розкрито законодавчі принципи діяльності органів місцевого самоврядування у сфері здійснення права муніципальної власності. Надано загальну характеристику повноважень органів місцевого самоврядування у сфері права місцевого самоврядування. Зроблено акцент на повноваженнях представницьких органів місцевого самоврядування як органів, які наділені найширшими повноваженнями у цій сфері.*

***Ключові слова:** органи місцевого самоврядування, муніципальна власність, право муніципальної власності, об'єкти права муніципальної власності, повноваження, принципи діяльності.*

Постановка проблеми. Досвід закріплення повноважень та принципів діяльності органів місцевого самоврядування держав—членів Європейського Союзу (далі — ЄС) представляє значний інтерес для України в умовах децентралізації та становлення спроможних територіальних громад.

Очевидно, що не існує універсальної моделі правового регулювання порядку реалізації права муніципальної власності для усіх країн. Навіть законодавче регулювання права муніципальної власності в державах—членах ЄС має як спільні, так і відмінні риси. На конституційні відносини у цій сфері впливає значна кількість історичних, геополітичних, економічних, екологічних та культурних факторів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Переважна кількість досліджень зосереджена на децентралізації та системі органів місцевого самоврядування держав—членів ЄС. Дослідження регіоналізації, децентралізації та місцевого самоврядування торкаються окремих аспектів проблематики права муніципальної власності в державах—членах ЄС. Так, В. І. Кравченко у своїй праці, що присвячена місцевим фінансам України, приділяє увагу зарубіжному досвіду в цій сфері, торкаючись питань особливостей реалізації прав комунальної власності, зарубіжного досвіду розвитку комунального кредиту, фінансів муніципальних підприємств і муніципальних платежів у зарубіжних країнах, досвіду організації громадських послуг, регіональної фінансової політики та досвіду фінансового вирівнювання у зарубіжних країнах та ін. [3, с. 185, 214, 224, 245, 294, 319]. А. О. Новак проводить порівняльно-правовий аналіз делегування повноважень органів виконавчої влади органів місцевого самоврядування в Україні та країнах—членах ЄС. Звернено увагу на приклади зарубіжного законодавства щодо укладення договорів про передачу матеріальних і фінансових ресурсів для здійснення повноважень, переданих за законом [5].

О. Є. Куш розкриває зарубіжний досвід оптимального співвідношення різних форм власності у комунальному господарстві, звертає увагу на досвід передачі з муніципальної до державної власності, практику передачі муніципальної власності у приватну власність та ін. [4]. Т. Г. Барабаш досліджує питання

формування комунальної власності в європейських країнах та її вплив на місцеві фінанси [2, с. 39]. В. М. Алексєєв приділяє увагу досвіду формування і управління комунальною власністю у зарубіжних країнах, у тому числі державах—членах ЄС [1, с. 47–54].

Сутність управління публічною та приватною нерухомістю (спільне та відмінне) на прикладі Польщі розкриває М. Троянек (Magia Trojanek). Зокрема, звертає увагу на об'єкт управління, цілі та основну мету, основний принцип прийняття рішень та ін. Слід зазначити, що одна із наведених характеристик публічної власності — це у першу чергу забезпечення виконання статутних завдань, реалізації функцій та повноважень органів місцевого самоврядування в інтересах громади [18, с. 12]. Модель управління муніципальним житловим фондом на прикладі Польщі досліджував А. Макзінські (Andrzej Muczyński), розкриваючи практику управління муніципальними житловими фондами [9, с. 57–58].

Представлені дослідження у сфері місцевого самоврядування держав-членів ЄС свідчать про своєчасну наукову діяльність в умовах європеїзації та підвищення спроможності та матеріально-фінансової самостійності місцевого самоврядування. Перелічені проблеми підкреслюють важливість комплексного дослідження повноважень та принципів діяльності у сфері права муніципальної власності у державах-членах ЄС.

Метою статті є характеристика повноважень та принципів діяльності органів місцевого самоврядування держав—членів ЄС у сфері права муніципальної власності.

Виклад основного матеріалу дослідження. Представлене дослідження переважно ґрунтується на діючому законодавстві про статус місцевого самоврядування, спеціальних законів про порядок здійснення господарської діяльності та муніципальну (комунальну) власність.

Законодавством держав-членів ЄС передбачається загальний перелік об'єктів, на які поширюється компетенція органів місцевого самоврядування. Відповідно до ч. 1 ст. 59 Закону Хорватії «Про комунальне господарство» комунальною інфраструктурою є: дороги загального користування у межах одиниць

місцевого самоврядування; громадські території, на яких заборонено рух автотранспорту (площі, тротуари, громадські переходи, набережні та ін.); громадські автостоянки, гаражі, освітлення, зелені зони; будівлі та місця для загального користування; кладовища та крематорії на кладовищах; будівлі, призначені для громадського транспорту [21].

Законом Словаччини «Про муніципальну власність» передбачено, що власність муніципалітету складається із нерухомого майна та рухомого майна, включаючи кошти, а також дебіторську заборгованість та інші майнові права, які належать муніципалітету відповідно до цього Закону або які муніципалітет набуває у власність шляхом передачі з майна Словацької Республіки відповідно або у результаті власної діяльності (ст. 1) [22].

Перелік повноважень органів місцевого самоврядування щодо об'єктів муніципальної власності досить широкий. Закон Угорщини «Про місцеві органи влади» закріплює, що майно місцевого самоврядування слугує виконанню завдань та цілей місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування, крім винятків, передбачених законом, має всі права та несе всі зобов'язання, що належать власнику (§ 106, 107) [19]. У законодавстві щодо муніципальної власності закріплюються засади діяльності органів місцевого самоврядування у сфері права муніципальної власності:

— принцип гарантування права муніципальної власності громади та принцип самостійності здійснення права муніципальної власності органами місцевого самоврядування. Відповідно до § 8 Закону Словаччини «Про муніципальні органи» майно муніципалітету служить для виконання завдань муніципалітету. Майно муніципалітету може використовуватися в основному для суспільних цілей, для підприємницької діяльності та для здійснення самоврядування муніципалітету [23]. Муніципалітет в Болгарії є незалежною юридичною особою, яка володіє майном і несе відповідальність за власний бюджет [16, с. 15]. Відповідно до § 2 Закону Австрії «Закон про організацію муніципальної адміністрації (муніципальний закон)» муніципалітет є незалежним економічним органом. Він має право

в межах загальних законів володіти, набувати та розпоряджатися майном усіх видів, здійснювати господарські заходи та в рамках фінансового законодавства управляти власним домогосподарством та сплачувати податки. Муніципальний район повинен утворювати суміжну територію. Кожен «клаптик» землі району повинен належати території муніципалітету (§ 4) [13];

— принцип управління комунальною власністю в інтересах населення з додержанням законодавства та турботою про «добре врядування». Наприклад, відповідно до ч. 1 ст. 11 Закону Болгарії «Про муніципальну власність» управління комунальною власністю здійснюється в інтересах населення муніципалітету відповідно до положень закону і з турботою про «добре врядування» (good governance) [6];

— принцип збереження цільового використання майна, який означає, що майно не просто повинно використовуватися за призначенням, а часом також заборону змінювати цільове призначення і обов'язок сприяти цільовому використанню на належному рівні. Цей принцип може стосуватися як окремої групи, так і всього майна муніципалітету. Відповідно до ч. 2 ст. 11 Закону Болгарії «Про муніципальну власність» майно та речі — комунальна власність, повинні використовуватися відповідно до їх призначення та на потреби, для яких вони були надані. Передане органам місцевого самоврядування майно та речі не можуть надаватися у користування, використовуватись спільно за договором із третіми особами, здаватися в оренду або в суборенду, крім випадків, передбачених законодавством [6]. Іноді виокремлюються конкретні об'єкти, цільове використання яких не може бути змінено. Так, відповідно до Закону Словаччини «Про муніципальну власність» муніципалітет зобов'язаний підтримувати цільове використання майна, що на день передачі майна Словацької Республіки муніципалітету служить для навчального процесу в галузі освіти, виховання чи діяльності, безпосередньо пов'язаної з ними, а також для надання соціальної допомоги та охорони здоров'я (§ 7a) [22];

— принцип збереження природи та розвитку ландшафту. Закон Австрії «Про муніципальну власність» у передбачає, що муніципальна власність повинна використовуватися так, щоб

придатність землі для сталого використання сільського або лісового господарства залишалася у майбутньому. Необхідно враховувати інтереси збереження природи та розвитку ландшафту (§ 4, 8) [12]. Закон Словаччини «Про муніципальну власність» передбачає, що муніципальні органи та організації зобов'язані управляти майном муніципалітету на благо розвитку муніципалітету та його жителів, захисту та відновлення навколишнього середовища (ч. 1 § 7) [22];

– принцип збільшення, захисту та покращення власності муніципалітету. Зокрема, § 7 Закону Словаччини «Про муніципальну власність» та § 8 Закону Словаччини «Про муніципальні органи» закріплено, що муніципальні органи та організації зобов'язані примножувати, захищати та покращувати власність муніципалітету [23].

– принцип економії, ефективності та доцільності. Відповідно до Закону Австрії «Закон про організацію муніципальної адміністрації (муніципальний закон)» муніципалітет може управляти господарським підприємством лише у відповідності принципам економії, ефективності та доцільності (§ 71) [13]. Муніципальний кодекс Землі Північна Рейн-Вестфалія (Німеччина) передбачає, що муніципалітет повинен купувати майно лише, якщо це є необхідним для виконання його завдань. Майном слід управляти ефективно та економно (§ 90)[11].

Зустрічається у законодавстві і принцип збереження фермерського (селянського) класу, який одержав своє закріплення у Законі Австрії «Про муніципальну власність» (§ 11) [12].

У законодавстві держав—членів ЄС згадується також про власні та делеговані повноваження у сфері права комунальної власності. Наприклад, відповідно до § 4 Закону Словаччини «Про муніципальні органи» муніципалітети самостійно приймають рішення та вчиняють дії, пов'язані з управлінням муніципалітетом та його майном, які регулюються спеціальним законом (Закон «Про муніципальну власність») як його самоврядною компетенцією, якщо такі дії не здійснюються державою, іншою юридичною або фізичною особою. Якщо закон прямо не передбачає у регулюванні повноважень муніципалітету, що це — делеговані повноваження, які належать дер-

жавній владі, то вони належать до самоврядних повноважень муніципалітету (§ 4) [23]. Закон Фінляндії «Про місцеве самоврядування» у ст. 14 передбачає, що місцеві ради можуть делегувати повноваження іншим муніципальним органам, шляхом вказівки про це у своєму регламенті [17].

Закон Австрії «Про муніципальну власність» передбачає, що якщо це в інтересах доцільності, простоти та швидкості і це стосується переважно питань лісового господарства, то органи влади Земель можуть уповноважити районну владу (органи місцевого самоврядування) приймати рішення від їх імені. Водночас завдання муніципалітетів, регламентованих цим законом, — завдання їх власної сфери діяльності (§ 17,18) [12].

Муніципалітети в Болгарії розпоряджаються майном та речами — приватною муніципальною власністю (муніципальна власність поділяється на дві групи: публічну і приватну. Перша з них використовується безпосередньо органами місцевого самоврядування при здійсненні повноважень. Друга — для господарської діяльності або у підприємницьких цілях) шляхом продажу, обміну, дарування, поділу, платного чи безоплатного встановлення обмежених речових прав (ст. 34). Муніципалітет може здійснювати господарську діяльність, створювати муніципальні підприємства та брати участь у спільних формах господарської діяльності [6]. Відповідно до Муніципального кодексу Землі Північна Рейн-Вестфалія (§41) [11], рада муніципалітету відповідає за всі питання адміністрації муніципалітету, якщо цим законом не передбачено інше.

Повноваження представницьких органів місцевого самоврядування найширші, оскільки практично усі рішення щодо розпорядження майном приймає представницький орган місцевого самоврядування і тим самим несе істотну відповідальність за його збереження. Наприклад, Законом Угорщини «Про місцеві органи влади» передбачено, що реалізація прав власника здійснюється Радою представників [19]. Широке коло повноважень рад закріплено законодавством Словаччини. Зокрема, місцева рада у Словаччині затверджує: спосіб передачі права власності на нерухомість муніципалітету; умови комерційного публічного тендеру для передачі права власності на нерухомість

муніципалітету; передачу права власності на нерухомість муніципалітету, якщо вона здійснюється шляхом прямого продажу; внески у вигляді комунального майна у власність підприємств; концесійні контракти на виконання робіт або на надання послуг (більшістю у 4/5 своїх членів); рішення здійснити поліпшення енергоефективності будівлі чи об'єкта, що перебуває у власності муніципалітету та ін. (§ 9) [22].

Відповідно до ст. 62 Закону Хорватії «Про комунальне господарство» 1995 р. рішення про визнання та скасування права загального користування комунальної інфраструктури приймаються представницьким органом місцевого самоврядування [21]. Відповідно до Закону Болгарії «Про муніципальну власність» набуття, управління та розпорядження майном та речами — комунальною власністю, здійснюється за загальним управлінням та контролем муніципальної ради. З-поміж іншого, рада визначає повноваження мера муніципалітету, мерів районів, міських мерів та їх заступників своїм рішенням.

Слід звернути увагу на широкі нормативні повноваження місцевих рад. Відповідно до Закону Естонії «Про організацію місцевого самоврядування» порядок управління сільським муніципальним або міським майном встановлюється радою (§ 34) [15]. Закон Словаччини «Про муніципальну власність» передбачає, що муніципальна рада визначає принципи управління майном муніципалітету [22]. Представницькі органи місцевого самоврядування Австрії на локальному рівні у своїх статутах теж урегульовують ряд важливих аспектів у сфері права муніципальної власності. Статутами встановлюються вимоги щодо набуття та втрати прав користування відповідно до цього Закону. Окремим локальним актом регулюється використання муніципального майна. Зокрема, муніципальна рада приймає статут про використання муніципального майна [12].

Значна частина повноважень у сфері права муніципальної власності здійснюються представницькими органами спільно з главами муніципалітетів. Відповідно до статей 63–64 Закону Хорватії «Про комунальне господарство» [21] орган місцевого самоврядування організовує та веде облік комунальної інфраструктури та зобов'язаний здійснювати її будівництво та обслу-

говування. Програму будівництва та утримання комунальної інфраструктури приймає представницький орган місцевого самоврядування на календарний рік. Голова (мер) подає представницькому органу місцевого самоврядування звіт про виконання програми будівництва та утримання комунальної інфраструктури, який публікується в офіційному віснику органу місцевого самоврядування (статті 67, 71, 72) [19].

Одиниці місцевого самоврядування для здійснення комунальної діяльності можуть створити власні підприємства. Так, Декрет Фламандського Уряду Бельгії «Про місцеве самоврядування» передбачає повноваження щодо створення автономної муніципальної компанії, яка може бути ліквідована місцевою радою (статті 292–294) [10]. Відповідно до § 8 Муніципального кодексу Землі Північна Рейн-Вестфалія муніципалітети створюють муніципальні підприємства, необхідні для економічного, соціального та культурного піклування про жителів у межах своїх можливостей [11]. Закон «Про комунальні підприємства» Землі Північна Рейн-Вестфалія [20] передбачає, що муніципалітет забезпечує безперервність виконання завдань підприємствами (§ 9) [11]. Згідно з законом Фінляндії «Про місцеве самоврядування» ст. 87а муніципальна компанія може бути створена муніципалітетом або спільно муніципалітетами з метою ведення підприємницької діяльності [17].

Відповідно до ст. 40 Закону Хорватії «Про комунальне господарство» одиниця місцевого самоврядування створює власний підрозділ для надання комунальних послуг за рішенням представницького органу, у якому зазначається: вид комунальної діяльності та територія її здійснення; внутрішня організація, порядок діяльності та управління; кошти, необхідні для початку роботи підрозділу, та спосіб їх отримання; спосіб нагляду за діяльністю підрозділу органом місцевого самоврядування; про призначення та звільнення керівника підрозділу та про припинення його роботи та ін. [21]. Мер призначає керівника підрозділу, який відповідальний перед ним за діяльність підрозділу. Керівник укладає договори за погодження з мером та звітує перед ним за матеріально-фінансові операції (ст. 41) [21].

Мер муніципалітету в Болгарії визначає речі – комунальне майно, – які підлягають обов'язковому страхуванню, а також управляє власністю, що призначена для виконання функцій органів місцевого самоврядування та місцевої адміністрації (статті 9,12) [6].

Законодавством держав–членів ЄС передбачено і певні обмеження щодо реалізації прав власника комунальної власності, що пояснюється її публічним характером. Закон Словаччини «Про муніципальні органи» містить пряму заборону дарування нерухомого майна муніципалітету [23]. Муніципалітет Словаччини не може передавати право власності на своє майно шляхом прямого продажу фізичній особі, яка займає посаду в цьому муніципалітеті (§ 9а) [22]. Натомість відповідно до Закону Естонії «Про організацію місцевого самоврядування» місцеве самоврядування може безкоштовно передавати нерухомість, передану йому державою, якщо нерухомість більше не потрібна або стала непридатною для виконання функцій місцевого самоврядування. Нерухомість, надана безкоштовно державою, може бути передана лише у порядку, встановленому місцевою радою (§ 34) [15]. Слід звернути увагу на закріплення порядку врегулювання територіальних змін самим муніципалітетам. Так, § 11 Закону Словаччини «Про муніципальну власність» [22] регулює обов'язки органів місцевого самоврядування у разі змін територіального поділу Словаччини. У такому випадку органи місцевого самоврядування зобов'язані укласти угоду, яка повинна врегулювати поділ підприємств, майна, фінансових ресурсів, прав та обов'язків муніципалітетів [22]. Подібні положення містить законодавство інших держав. Наприклад, § 101 Закону Угорщини «Про місцеві органи влади» передбачає передачу частини території. Відповідні представницькі органи можуть домовитись про передачу, поглинання або обмін суміжних частин території [22]. Муніципальним кодексом Землі Північна Рейн-Вестфалія теж враховано питання територіальних змін муніципалітетів. У таких ситуаціях, за необхідності, муніципалітети та муніципальні об'єднання можуть укласти угоду для врегулювання питань щодо правонаступництва. Якщо відповідна угода не укладена, то питання, що потребують урегулювання визна-

чаються контролюючим органом держави (§ 18). Наглядовий орган держави приймає рішення щодо прикордонних спорів муніципалітетів (§ 16, 18) [11].

Висновки. Повноваження у сфері права муніципальної власності є виключно власними по своїй суті та здійснюються із додержанням спеціальних принципів. Завдання та загальні засади діяльності органів місцевого самоврядування у сфері права комунальної власності загалом співпадають, оскільки головною метою є задоволення прав та законних інтересів громад.

У законодавстві щодо муніципальної власності закріплюються наступні засади діяльності органів місцевого самоврядування у сфері права муніципальної власності: принцип гарантування права муніципальної власності громади та принцип самостійності здійснення права муніципальної власності органами місцевого самоврядування; принцип управління комунальною власністю в інтересах населення з додержанням законодавства та турботою про «добре врядування»; принцип збереження цільового використання майна; принцип збереження природи та розвитку ландшафту; збільшення, захисту та покращення власності муніципалітету; економії, ефективності та доцільності; принцип збереження фермерського (селянського) класу, який набув свого закріплення у Законі Австрії «Про муніципальну власність».

Список використаних джерел

1. Алексеев В. М. Удосконалення управління комунальною власністю в Україні: організаційно-теоретичні засади. Чернівці : Технодрук, 2005. 216 с.
2. Барабаш Т. Г. Формування комунальної власності в європейських країнах та її вплив на місцеві фінанси. Наукові праці НДФІ 3 (40). 2007. С. 39–47.
3. Кравченко В. І. Місцеві фінанси України: навч. посіб. Київ : т-во «Знання», КОО. 1999. 487 с.
4. Куш О. Є. Закордонний досвід оптимального співвідношення різних форм власності в комунальному господарстві. Теорія і практика правознавства. 2015. Вип. 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/tipp_2015_2_10.
5. Новак А. О. Порівняльно-правовий аналіз делегування повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування

- в Україні та країнах-членах ЄС. Теорія і практика правознавства. Вип. 2 (6), 201 с. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/tipp_2014_2_6.
6. Закон България «За общинската собственост»: в сила от 01.06.1996 г. (отразена деноминацията от 05.07.1999). URL: <https://www.lex.bg/laws/ldoc/2133874691>.
 7. Gesetz über das Gemeindegut StF: LGBI.Nr. 49/1998 (Fassung vom 07.09.2020). URL: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrVbg&Gesetzesnummer=20000068>.
 8. Local Government Act of Finland (365/1995; amendments up to 325/2012 included). URL: https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1995/en19950365_20120325.pdf.
 9. Andrzej Muczyński A comprehensive model of municipal housing stock management. URL: https://www.researchgate.net/publication/305270548_A_Comprehensive_Model_of_Municipal_Housing_Stock_Management.
 10. Decreet over het lokaal bestuur. 22.12.2017. URL: http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=nl&la=N&cn=2017122255&table_name=wet.
 11. Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW). URL: https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_text_anzeigen?v_id=2320021205103438063#FV.
 12. Gesetz über das Gemeindegut StF: LGBI.Nr. 49/1998 (Fassung vom 07.09.2020). URL: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrVbg&Gesetzesnummer=20000068>.
 13. Gesetz über die Organisation der Gemeindeverwaltung (Gemeindegesetz) StF LGBI. Nr. 40/1985. URL: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrVbg&Gesetzesnummer=20000047>.
 14. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus Vastu võetud 02.06.1993 RT I 1993, 37, 558. URL: <https://www.riigiteataja.ee/akt/110072020064>.
 15. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse ja teiste haldusreformi elluviimisega seotud seaduste muutmise seadus. Vastu võetud 14.06.2017. URL: <https://www.riigiteataja.ee/akt/104072017002>.
 16. Local and Regional Governments in Europe Structures and Competences. 2016 Edition. URL: https://www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/CEMR_structures_and_competences_2016_EN.pdf.
 17. Local Government Act of Finland (365/1995; amendments up to 325/2012 included). URL: https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1995/en19950365_20120325.pdf.
 18. Trojanek Maria Strategic municipal real estate management. *Journal of International Studies*. 2015. Vol. 8, № 2 P. 9–17. URL: https://www.jois.eu/files/JIS_Vol8_N2_Trojanek.pdf.
 19. Törvény Magyarországhelyi önkormányzatairól. 2011. évi CLXXXIX. URL: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100189.tv>.

20. Verordnung über kommunale Unternehmen und Einrichtungen als Anstalt des öffentlichen Rechts (Kommunalunternehmensverordnung – KUV) URL: https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_text_anzeigen?v_id=10000000000000000380.
21. Zakon o komunalnom gospodarstvu NN 68/18, 110/18, 32/20 na snazi od 04.08.2018. URL: <https://www.zakon.hr/z/319/Zakon-o-komunalnom-gospodarstvu>.
22. Zb. Zákon Slovenskej národnej rady o majetku obcí Zákon č. 138/1991 (v znení č. 241/2019 Z. z.). URL: <https://www.epi.sk/zz/1991-138>.
23. Zb. Zákon Slovenskej národnej rady o obecnom zriadení. Zákon č. 369/1990. URL: <https://www.zakonypreludi.sk/zz/1990-369>.

References

1. Aleksieiev V. M. (2005). Udoshkonalennia upravlinnia komunalnoiu vlasnistiu v Ukraini: orhanizatsiino-teoretychni zasady. Chernivtsi, Tekhnodruk [in Ukrainian].
2. Barabash T. H. (2007). Formuvannia komunalnoi vlasnosti v yevropeiskykh krainakh ta yii vplyv na mistsevi finansy. Naukovi pratsi NDFI 3 (40), 39–47. [in Ukrainian].
3. Kravchenko V. I. (1999). Mistsevi finansy Ukrainy. Kuiv, «Znannia», KOO [in Ukrainian].
4. Kushch O. Ye. (2015). Zakordonnyi dosvid optymalnogo spivvidnoshennia ryznykh form vlasnosti v komunalnomu hospodarstvi. Teoriia i praktyka pravoznavstva. 2015. issuer. 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/tipp_2015_2_10 [in Ukrainian].
5. Novak A. O. (2014). Porivnialno-pravovy analiz delehuвання povnovazhen orhaniv vykonavchoi vlady orhanam mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini ta krainakh-chlenakh YeS. Teoriia i praktyka pravoznavstva. issuer. 2 (6), 201. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/tipp_2014_2_6 [in Ukrainian].
6. Zakon Bъlharyia «Za obshchynskata sobstvenost»: v syla ot 01.06.1996 h. (otrazena denomynatsyiata ot 05.07.1999 h.). URL: <https://www.lex.bg/laws/ldoc/2133874691> [in Bulgarian].
7. Gesetz über das Gemeindegut StF: LGBl.Nr. 49/1998 (Fassung vom 07.09.2020). URL: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrVbg&Gesetzesnummer=20000068> [in Germany].
8. Local Government Act of Finland (365/1995; amendments up to 325/2012 included). URL: https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1995/en19950365_20120325.pdf [in English].
9. Andrzej Muczyński A comprehensive model of municipal housing stock management. URL: https://www.researchgate.net/publication/305270548_A_Comprehensive_Model_of_Municipal_Housing_Stock_Management [in English].

Л. Н. Гришко

Полномочия и принципы деятельности органов местного самоуправления государств-членов Европейского Союза в сфере права муниципальной собственности

***Аннотация.** В статье исследованы полномочия органов местного самоуправления государств-членов Европейского Союза. На основании действующего законодательства раскрыты законодательные принципы деятельности органов местного самоуправления в сфере осуществления права муниципальной собственности. Предоставлено общую характеристику полномочий органов местного самоуправления в сфере права местного самоуправления. Сделан акцент на полномочиях представительных органов местного самоуправления, как органов, наделенных широкими полномочиями в этой сфере.*

***Ключевые слова:** органы местного самоуправления, муниципальная собственность, право муниципальной собственности, объекты права муниципальной собственности, полномочия, принципы деятельности.*

L. M. Grishko

Powers and principles of activity of local self-government bodies of the member states of the European Union in the field of the municipal property right

***Summary.** The article deals with the powers of local governments of the Member States of the European Union in the field the right of municipal property. Local authorities are acting in each other-related principles. Legislative regulation of municipal property rights in the member states of the European Union has both common and distinctive features. Constitutional relations in this area are influenced by a significant number of historical, geopolitical, economic, environmental and cultural factors. The powers in the field of municipal property rights are exclusively their own in nature, and are exercised in compliance with special principles. The main purpose of local government is to satisfy the rights and legitimate interests of communities.*

The legislation on municipal property enshrines the following principles of local self-government in the field the right of municipal property: the principle of guaranteeing the right of municipal property of the community and the principle of independence local governments in the right of municipal property; the principle of management of communal property in the interests of a community, in

compliance with the law and concern for «good governance»; the principle of preserving the intended use of property; the principle of nature conservation and landscape development; increase, protection and improvement of municipal property; economy, efficiency and expediency; the principle of protection of the farmer (peasant) class.

The general characteristic of powers of local governments in the field of the right of municipal property is given. Emphasis is placed on the powers of representative bodies of local self-government, as bodies endowed with the broadest powers in the field of municipal property rights. The local law-making powers of councils in the field the right of municipal property are revealed. Municipal councils determine the principles of municipal property management. The powers of representative bodies of local self-government are the widest. It is noteworthy that almost all decisions on the disposal of property are made by the representative body of local self-government and have significant responsibility for its preservation. The mayor of the municipality manages the property intended for the performance of the functions of local self-government bodies and local administration.

The legislation of the member states of the European Union provides for a general list of objects to which the competence of local self-government bodies extends. The list of powers of local governments in relation to municipal property is quite wide. Much of the powers in the field of municipal property rights are exercised jointly by representative bodies and heads of municipalities (mayors). Local self-government units may set up their own enterprises to carry out communal activities. The legislation of the member states of the European Union also provides for certain restrictions on the exercise of the rights of the owner of municipal property. Attention is drawn to the existence in the legislation of the procedure for regulating territorial changes by the municipalities themselves.

Keywords: *local self-government bodies, municipal property, the right of municipal property, objects of the right of municipal property, powers, principles of activity.*

УДК 342.5+352

DOI: 10.31359/1993-0941-2020-39-98

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

ОРГАНИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ОРГАНИ ПРОКУРАТУРИ В УКРАЇНІ І ЗАРУБІЖНИХ ДЕРЖАВАХ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ ВЗАЄМОДІЇ

***Анотація.** Стаття присвячена аналізу правової основи організації та діяльності органів прокуратури та органів місцевого самоврядування у зарубіжних державах та Україні. Підкреслюється, що в рамках конституційної реформи було внесено суттєві зміни до чинного законодавства, які торкнулися правового механізму взаємодії органів прокуратури та місцевого самоврядування.*

***Ключові слова:** органи прокуратури, органи місцевого самоврядування.*

Постановка проблеми. В умовах реформування системи органів публічної влади в Україні важливого значення набуває аналіз зарубіжного досвіду. Євроінтеграційні процеси загострили питання необхідності реформування системи органів про-

куратури та органів місцевого самоврядування в Україні з метою приведення їх будови та функцій у відповідність до європейських стандартів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. З огляду на актуальність окреслених процесів варто зазначити, що питанням міжнародно-правових стандартів діяльності органів прокуратури приділена значна доктринальна увага таких науковців, як Н. Т. Гончарук, М. В. Косюта, М. І. Мичко, І. В. Плахіна, М. В. Руденко, В. В. Сухонос та ін. Аналіз місцевого самоврядування в адміністративно-територіальному контексті в окремих країнах провели В. Ю. Барвіцький, Ж.-Ф. Девемі, В. Б. Євдокимов, Ж.-Л. Поже, Я. Ю. Старцев, Р. Ф. Туровський, В. І. Чехаріна та ін.

У свою чергу наразі існує потреба проведення активних досліджень трансформації цих органів, особливо у сфері їх взаємодії між собою, що ставиться за **мету статті**, адже це питання залишається надзвичайно дискусійним.

Виклад основного матеріалу дослідження. Для з'ясування механізму взаємодії органів місцевого самоврядування та прокуратури в зарубіжних країнах, варто визначитись з місцем, яке вони посідають у системі органів публічної влади, адже це впливає на коло їх повноважень. Наприклад, якщо органи прокуратури перебувають у системі міністерства юстиції або суду, то здебільшого вони займаються кримінальним переслідуванням осіб, які здійснили злочин, підтримують обвинувачення у суді, здійснюють нагляд за місцями позбавлення волі та забезпечують охорону прав і свобод людини і громадянина, інтересів країни тощо. Якщо ж органи прокуратури є окремою самостійною системою, то додаються функції загального нагляду за законністю діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування. Як свідчить практика, органи прокуратури можуть бути частиною судової системи (Ірландія, Російська Федерація), або належати до Міністерства юстиції (Бельгія, Швеція), або навіть одночасно до обох із них (Франція, Монако, Туреччина) [1], або ж бути незалежною самостійною системою (Україна, Республіка Білорусь, Польща).

Як слушно було зауважено у Рекомендації (2000) 19 Комітету Міністрів Ради Європи державам—членам щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя: «Рівність стосовно осіб, що постають перед судами, залежить від досягнення більшої узгодженості в роботі прокурорської служби на місцевому, регіональному і центральному рівнях і не лише у відношенні індивідуальних рішень» [2]. Тим самим була підкреслена важливість реформування цього органу для більш тісної та налагодженої взаємодії з органами державної влади та місцевого самоврядування у сфері захисту прав осіб.

Майже до кін. XX ст. у державах Центральної та Східної Європи (Республіка Білорусь, Україна, Республіка Молдова, Російська Федерація) існувала модель інституту прокуратури як незалежного державного органу, що здійснював нагляд за додержанням законів в усіх сферах державного і суспільного життя. Варто зазначити, що прокуратура цих країн складала єдину централізовану систему в межах Генеральної прокуратури СРСР, а засади правового статусу закріплювалися у спеціальних розділах та підрозділах конституцій. Становище місцевого самоврядування в цих державах так само мало спільні риси, враховуючи складні умови його існування за радянських часів.

У сучасній демократичній правовій державі органи прокуратури займають особливе місце серед контрольних і наглядових органів, що обумовлено специфікою суспільних відносин, які входять в об'єкт їх діяльності, а також форм здійснення прокурорського нагляду. У більшості країн Центральної та Східної Європи (Литва, Молдова, Румунія, Хорватія, Чехія, Естонія) об'єктом прокурорського нагляду є виключно суспільні відносини, врегульовані кримінальним і кримінально-процесуальним законами. Трансформація ролі та місця прокуратури чітко простежується у Чехії, де на зміну прокуратурі прийшов новий орган. Там діє «*St tn zastupitelstv* » (Служба державного представництва). Так, відповідно до ст. 80 діючої Конституції Чеської Республіки державне представництво здійснює публічне обвинувачення у кримінальному провадженні, виконує інші завдання, покладені на нього законом. У свою чергу відповідно до

ст. 109 до створення інституту державного представництва його функції мала здійснювати прокуратура Чеської Республіки [3, с. 500–530].

Таким чином, прокуратура, на відміну від інших контрольних та наглядових органів, при здійсненні своїх повноважень активно взаємодіє з органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування у сфері правоохоронних повноважень. Так, ч. 2 ст. 118 Конституції Литовської Республіки встановлює, що прокурор захищає права і законні інтереси фізичних осіб, суспільства та держави у випадках, передбачених законом. На думку В. Сабутіс, позитивним є той факт, що в Литві було закладено це положення до тексту Конституції. Він звертає увагу на нові пріоритети у захисті інтересів: на першому місці – особа, далі – суспільство, і вже потім – держава. Це відображує точку зору громадянського суспільства Литви, що насамперед права людини мають захищатися прокурором і всією державою [4, с. 49].

Прокуратура як самостійний наглядовий державний орган, що не входить до жодної із гілок влади, була сформована в Білорусі та Україні. Незалежність прокуратури Узбекистану визначена в Конституції, яка містить окрему главу, присвячену прокуратурі. Стаття 120 дає пряму вказівку на те, що органи прокуратури Республіки Узбекистан здійснюють свої повноваження незалежно від яких би то не було державних органів, громадських об'єднань і посадових осіб, підкорюючись лише закону [5]. У 2009 році прокуратура Польщі була виведена із структури Міністерства юстиції і на сьогодні є самостійним державним органом. У свою чергу органи прокуратури Угорщині та Словаччини також є незалежними державними органами з особливим статусом, але їх наглядові повноваження обмежуються перевіркою законності правових актів органів державної влади. Така модель організації прокуратури найбільшою мірою відповідає принципу незалежності наглядових органів, а тому, на думку В. Р. Маркарова, функціонує найбільш ефективно [6, с. 12].

У багатьох країнах світу прокуратура тісно пов'язана із судовою владою. Так, Конституція Італії у ст. 107 закріплює, що

прокуратура користується гарантіями, встановленими для неї законом про судоустрій, підкреслюючи тим самим тісний зв'язок. Відповідно до ст. 124 Конституції Молдови прокуратура віднесена до судової влади, представляє спільні інтереси суспільства і захищає правопорядок, права і свободи громадян, здійснює та керує кримінальним переслідуванням, представляє обвинувачення у судових інстанціях відповідно до закону. Вона самостійна у взаєминах з іншими органами публічної влади [7, с. 88].

Натомість генеральний прокурор Франції підпорядковується Міністерству юстиції. До повноважень прокуратури входить підтримання обвинувачення у суді, здійснення нагляду за судовою поліцією, участь у цивільних справах, коли це стосується інтересів суспільства [8, с. 218]. Прокурори (магістрати) призначаються та звільняються з посади Президентом Франції за рекомендацією міністра юстиції. Водночас міністру юстиції належать і певні повноваження щодо контролю за діяльністю органів прокуратури, зокрема давати прокурорам письмові вказівки щодо вчинення ними певних процесуальних дій [9, с. 100]. Прокуратура Німеччини так само входить до системи органів юстиції, тобто до виконавчої влади (міністерства юстиції), із головним завданням — кримінального переслідування. Вона підпорядкована міністру юстиції і, хоча організаційно становить частину судової системи, до судової влади не належить і є звичайним адміністративним відомством, що складається з двох частин: федеральної та земельної.

Здебільшого в різних країнах прокуратура не є частиною судової влади, проте бере активну участь у здійсненні правосуддя з кримінальних, адміністративних та цивільних справ із метою захисту інтересів держави та суспільства, прав і свобод людини і громадянина, ця ідея була втілена також у Конституціях значної кількості країн Центральної та Східної Європи. Наприклад, прокуратура Румунії у судовій сфері представляє спільні інтереси суспільства і захищає правопорядок, а також права і свободи громадян (ст. 131 Конституції Румунії) [10].

Компетенція прокурорів розглядається у багатьох країнах світу у межах їх функцій у кримінальній сфері. Водночас питан-

ня здійснення прокуратурою повноважень поза сферою кримінально-правових відносин є актуальним для багатьох країн Європи. Показово, що деякі країни (Ірландія, Швеція) наділяють прокурорів повноваженнями з нагляду і контролю у цивільних, а не кримінальних справах. Крім того відбувається звуження обсягу повноважень органів прокуратури з нагляду за дотриманням законодавства поза кримінально-правовою сферою. Здебільшого до компетенції прокурорів входить порушення судового некримінального провадження в усіх випадках, де вони представляють державний інтерес, зокрема щодо судового захисту державної власності (Болгарія, Франція, Нідерланди, Польща, Португалія, Шотландія тощо). У деяких європейських країнах прокурори ініціюють некримінальне судове провадження, де вони представляють інтереси держави, зокрема щодо судового захисту державної власності (наприклад, у Болгарії, Нідерландах, Польщі, Португалії, Франції), а також беруть участь у судових процедурах, пов'язаних із реєстрацією, платоспроможністю, банкрутством чи ліквідацією юридичних осіб (у Бельгії, Іспанії, Португалії, Польщі) [11, с. 103]. Прокурори США, де існує посада аторнея, можуть брати участь у цивільному судочинстві з метою захисту інтересів держави як сторона-позивач і відповідач, а також для дачі висновку щодо конституційності закону. Прокурор має право як порушити справу в суді, так і вступити в процес по справі від імені і в інтересах урядових організацій (міністерств, агентств тощо), а також на захист прав громадян, порушених дискримінаційними діями, вчиненими проти них [12, с. 41].

В Україні за новим законодавством прокурор здійснює нагляд за додержанням і застосуванням законів у формі представництва інтересів громадян або держави у суді, що у свою чергу значно ускладнює процедуру отримання прокурором інформації про можливі порушення з боку службовців, які здійснюють виконавче провадження, якщо прокурор не звертався із позовом у конкретній справі. Разом з тим у деяких європейських країнах саме на прокуратуру покладено функцію здійснення контролю за додержанням і застосуванням законів під час виконавчого провадження (наприклад, у Швеції, Бельгії, Монако, Франції) [1].

Порядок контролю за органами місцевого самоврядування урегульований міжнародними нормативно-правовими актами, зокрема Європейською хартією місцевого самоврядування 1985 р., де у ст. 8 закріплено, що будь-який адміністративний нагляд за органами місцевого самоврядування може здійснюватися тільки згідно з процедурами та у випадках, передбачених конституцією або законом. Такий нагляд, як правило, має на меті лише забезпечення дотримання закону та конституційних принципів, однак вищі інстанції можуть здійснювати адміністративний нагляд за належністю виконання завдань, доручених органам місцевого самоврядування. Адміністративний нагляд за органами місцевого самоврядування здійснюється у такий спосіб, щоб забезпечити домірність заходів контролюючого органу важливості інтересів, які він має намір охороняти [13]. В Україні у зв'язку з виключенням із переліку функцій прокуратури функції загального нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування виникла законодавча прогалина, яку потрібно заповнити. Відповідно до норм Конституції, Закону України «Про місцеві державні адміністрації» потрібно розв'язати процедурні питання здійснення державною контрольно-наглядових функцій за рішеннями органів місцевого самоврядування.

Прокуратура або орган нагляду в зарубіжних країнах при здійсненні своїх повноважень активним чином взаємодіє з органами державної влади та місцевого самоврядування. Так, Закон Грузії «Про прокуратуру» 1997 р. у ст. 29 закріплює, що прокуратура в межах своїх повноважень надає відповідним державним органам або органам місцевого самоврядування інформацію про стан законності та правопорядку [14]. А стаття 2 Закону «Про прокуратуру Республіки Білорусь» встановлює нагляд за точним та однаковим виконанням законів республіканськими та місцевими органами державного та господарського управління і контролю, місцевими радами депутатів та іншими органами місцевого самоврядування. У статті 22 цього ж Закону серед повноважень прокурорського нагляду при встановленні порушення прокурор має право опротестовувати акти республіканських та місцевих органів державного управління,

органів місцевого самоврядування (п. 1 ч. 2), а також підіймати питання про розпуск Ради депутатів, яка не виконує закони та постанови, прийняті вищим органом державної влади республіки (п. 5 ч. 2). Якщо брати до уваги нагляд прокуратури за діяльністю органів місцевого самоврядування в Польщі, то така необхідність постала у зв'язку з реформуванням системи територіальної організації влади у два етапи: коли спочатку було запроваджено незалежну базову одиницю територіального самоврядування – гміну, а згодом – самоврядування на повітових та воєводських рівнях [15, с. 274].

У контексті нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування досить поширеним у країнах Європи є інститут префектів. Так, згідно зі ст. 122 Конституції Румунії на префектів (які діють на рівні повітів та столиці), крім оскарження рішень органів місцевого самоврядування, покладена функція керівництва децентралізованими службами міністерств та інших центральних органів в адміністративно-територіальних одиницях [16]. В Італії на субрегіональному рівні (у провінціях) також діють префекти, до компетенції яких належать питання безпеки громадян та охорони здоров'я, особливо у період надзвичайних ситуацій. У Франції служба префектів існує на рівні регіонів та департаментів, до обов'язків якої входить нагляд за дотриманням інтересів держави і громадян, а також оскарження законності рішень місцевих органів в адміністративному суді. Одночасно зі зверненням до суду префект має право вимагати негайного припинення виконання відповідного рішення, доки суд не встановить ступінь його законності [17, с. 121].

Взагалі, на думку вітчизняних науковців, на підставі сукупності показників, а саме подібності площі території держави, кількості населення, попереднього державного устрою, оптимальними прикладами для України варто вважати Францію (як країну з тривалими демократичними традиціями) та Польщу (як колишню соціалістичну державу) [18, с. 43].

Висновки. Варто зазначити, що проведене дослідження спирається головним чином на законодавство та практику діяльності органів нагляду та місцевого самоврядування у зарубіжних країнах. Проте схожі елементи правових систем і статусу цих

органів робить його досить актуальним для запозичення позитивного досвіду на вітчизняному просторі.

Список використаних джерел

1. Enforcement of court decisions in Europe. European commission for the efficiency of justice (CEPEJ); report prepared by the Research Team on enforcement of court decisions (University Nancy (France); Swiss Institute of comparative law). URL: http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/series/Etudes8Execution_en.pdf.
2. Рекомендація Rec (2000) 19 Комітету Міністрів Ради Європи державам—членам щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя (ухвалена Комітетом Міністрів Ради Європи на 724 Засіданні заступників міністрів 6 жовт. 2000 р.). URL: [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/7864c99c46598282c2257b4c0037c014/7442a47eb0b374b9c2257d8700495f8b/\\$FILE/%D0%A0%D0%B5%D0%BA%D0%BE%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D0%B4%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F%20Rec%20%282000%29%2019.pdf](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/7864c99c46598282c2257b4c0037c014/7442a47eb0b374b9c2257d8700495f8b/$FILE/%D0%A0%D0%B5%D0%BA%D0%BE%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D0%B4%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F%20Rec%20%282000%29%2019.pdf).
3. Конституция Чешской Республики от 16 декабря 1992 г. Конституции государств Европы: в 3 т. под общ. ред. Л. А. Окунькова. Москва. 2001. Т. 3. 793 с.
4. Сабутіс В. Демократичне управління і незалежний прокурор: досвід Литви. Реформування органів прокуратури України: проблеми і перспективи: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (2–3 жовт. 2006 р.). 2006. 49 с.
5. Конституція Республіки Узбекистан. URL: <http://nbuviar.gov.ua/asambleya/constitutions.php>.
6. Маркаров В. Р. Конституционно-правовой статус прокуратуры в Российской Федерации и зарубежных государствах: сравнительно-правовое исследование : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Рос. акад. нар. хоз-ва и гос. службы при Президенте РФ. Москва, 2012. 26 с.
7. Дьякону В. Прокуратура Молдовы — централизованный орган судебной власти. *Реформування органів прокуратури України: проблеми і перспективи*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (2–3 жовт. 2006 р.). Київ, 2006. С. 87–89.
8. Решетников Ф. М. Правовые системы стран мира. Москва : Юрид. лит. 1993. 256 с.
9. Михайленко О. Р. Прокуратура Франції: становлення та повноваження. *Право України*. 2000. № 2. С. 100.
10. Конституция Румынии. URL: <http://www.constitutions.ru>.
11. Руденко М. Роль прокуратури поза межами кримінального судочинства: сучасна українська модель. *Юридичний журнал*. 2009. Вип. 4. № 1. С. 24–28. URL: <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=3182>.

12. Плахіна І. В. Особливості органів прокуратури зарубіжних країн. *Часопис Академії адвокатури України*. 2014. Т. 7. № 4(25). С. 37–43.
13. Європейська Хартія місцевого самоврядування. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text.
14. Закон Грузії «Про прокуратуру». URL: <https://matsne.gov.ge/ka/document/download/19090/12/ru/pdf>.
15. Прокопенко Л. Адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування в Україні та Польщі: порівняльний аналіз. *Державне управління та місцеве самоврядування*. Дніпро, 2011. Вип. 1. С. 273–280.
16. Конституція Румунії. URL: <http://www.constitutions.su>.
17. Черкасов А. Сравнительное местное управление: теория и практика. Москва: ФОРУМ – ИНФРА – М. 1998. 160 с.
18. Взаємодія органів державної влади та місцевого самоврядування у межах нової системи територіальної організації влади в Україні. Аналітична доповідь. За заг. ред. Г. В. Макарова. Нац. інститут стратегічних досліджень. Київ. 2011. С. 43.

References

1. Enforcement of court decisions in Europe. European commission for the efficiency of justice (CEPEJ); report prepared by the Research Team on enforcement of court decisions (University Nancy (France); Swiss Institute of comparative law). URL: http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/series/Etudes8Execution_en.pdf [in English].
2. Rekomendatsiia Rec (2000) 19 Komitetu Ministriv Rady Yevropy derzhavam-chlenam shchodo roli prokuratury v systemi kryminalnoho pravosuddia (ukhvalena Komitetom Ministriv Rady Yevropy na 724 Zasedanni zastupnykiv ministriv 06 zhovtnia 2000 roku). URL: [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/7864c99c46598282c2257b4c0037c014/7442a47eb0b374b9c2257d8700495f8b/\\$FILE/%D0%A0%D0%B5%D0%BA%D0%BE%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D0%B4%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F%20Rec%20%282000%29%2019.pdf](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/7864c99c46598282c2257b4c0037c014/7442a47eb0b374b9c2257d8700495f8b/$FILE/%D0%A0%D0%B5%D0%BA%D0%BE%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D0%B4%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F%20Rec%20%282000%29%2019.pdf) [in Ukrainian].
3. Konstytutsiia Cheshskoi Respublyky ot 16 dekabria 1992 hoda. Konstytutsyy hosudarstv Evropy. V 3 t. Pod obshch. red. L. A. Okunkova. T. 3. Moskva. 2001. 793 s.[in Russian]
4. Sabutis V. (2006). Demokratychne upravlinnia i nezalezhnyi prokuror: dosvid Lytvy. Reformuvannia orhaniv prokuratury Ukrainy: problemy i perspektyvy. Mater. mizhnar.nauk.-prakt. konf. (2–3 zhovtnia 2006) [in Ukrainian].
5. Konstytutsiia Respublyky Uzbekystan. URL: <http://nbuviap.gov.ua/asambleya/constitutions.php> [in Ukrainian].
6. Markarov V. R. (2012). Konstytutsyonno-pravovoi status prokuratury v Rossyiskoi Federatsyy y zarubezhnykh hosudarstvakh: sravnytelno-

- pravovoe yssledovanye : Extended abstract of candidate's thesis. Moskva. [in Russian]
7. Diakonu V.(2006). Prokuratura Moldovu – tsetralyzovannui orhan sudebnoi vlasty. Reformuvannia orhaniv prokuratury Ukrainy: problemy i perspektyvy. Mater. mizhnar.nauk.-prakt. konf. (2–3 zhovtnia 2006). Kuiv, 87–89 [in Ukrainian].
 8. Reshetnykov F. M. (1993). Pravovue systemu stran mira. Moskva : Yuryd. lyt. [in Russian]
 9. Mykhailenko O. R. (2000). Prokuratura Frantsii: stanovlennia ta povnovazhennia. *Pravo Ukrainy*. № 2. [in Ukrainian].
 10. Konstytutsiia Rumynyy. URL: <http://www.constitutions.ru>. [in Russian]
 11. Rudenko M. (2009). Rol prokuratury poza mezhamy kryminalnoho sudochynstva: suchasna ukrainska model. *Yurydychnyi zhurnal. Issuer 4*. URL: <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=3182> [in Ukrainian].
 12. Plakhina I. V. (2014). Osoblyvosti orhaniv prokuratury zarubizhnykh krain. *Chasopys Akademii advokatury Ukrainy*. Vol. 7. № 4(25), 37–43 [in Ukrainian].
 13. Yevropeiska Khartiia mistsevoho samovriaduvannia. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text [in Ukrainian].
 14. Zakon Hruzii «Pro prokuraturu». URL: <https://matsne.gov.ge/ka/document/download/19090/12/ru/pdf> [in Ukrainian].
 15. Prokopenko L. Administratyvnyi nahliad za diialnistiu orhaniv mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini ta Polshchi: porivnialnyi analiz. *Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia*. Dnipro. 2011.Vyp. 1, 273–280 [in Ukrainian].
 16. Konstytutsiia Rumuniyy. URL: <http://www.constitutions.ru> [in Ukrainian].
 17. Cherkasov A.(1998). Sravnytelnoe mestnoe upravlenye: teoriya y praktyka. Moskva: Yzdatelstvo, «FORUM – YNFRA – M». [in Russian]
 18. Vzaiemodiia orhaniv derzhavnoi vlady ta mistsevoho samovriaduvannia u mezhakh novoi systemy terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini. Analychna dopovid. Za zah. red. H. V. Makarova. Nats. instytut stratehichnykh doslidzhen. Kyiv. 2011. S. 43. [in Ukrainian].

О. С. Головащенко

Органы местного самоуправления и органы прокуратуры в Украине и зарубежных странах: сравнительный анализ взаимодействия

Аннотация. Работа посвящена анализу правовой основы организации и деятельности органов прокуратуры и органов местного самоуправления в Украине и зарубежных странах. Подчеркивается, что в рамках консти-

туционной реформы были внесены существенные изменения в действующее законодательство, которые коснулись правового механизма взаимодействия органов прокуратуры и местного самоуправления.

Ключевые слова: органы прокуратуры, органы местного самоуправления.

O. S. Holovashchenko

Local self-governments and the Prosecutor's Office in Ukraine and foreign countries: a comparative analysis of the interaction

Summary. *The article is devoted to the analysis of the legal basis for the organization and activities of prosecutors and local self-governments in Ukraine and foreign countries. It is emphasized that as part of the constitutional reform, significant changes were made to the current legislation, which affected the legal mechanism of interaction between prosecution authorities and local self-government. In the context of reforming the system of public authorities in Ukraine, the analysis of foreign experience becomes important. The ongoing European integration processes have exacerbated the need to reform the prosecutor's office and local governments in Ukraine. There is a need for active research into the transformation of prosecutor's office and local governments, especially in the area of their interaction with each other, as this issue is extremely controversial. The Prosecutor's Office in foreign countries, in the exercise of its powers, actively cooperates with public authorities and local governments.*

As practice shows, the prosecutor's office can be part of the judiciary (Ireland, Russia), or belong to the Ministry of Justice (Belgium, Sweden), or even both of them (France, Monaco, Turkey), or be independent (Ukraine, Belarus, Poland, Slovakia, Hungary). In most countries of Central and Eastern Europe (Lithuania, Moldova, Romania, Croatia, the Czech Republic, Estonia), the object of prosecutorial supervision is exclusively public relations regulated by criminal and criminal procedure laws. In the context of overseeing the activities of local governments, the institution of prefects (Romania, Italy, France) is quite common in European countries.

It is noted that in some European countries the Prosecutor's Office is responsible for monitoring the observance and application of laws during enforcement proceedings (for example, in Sweden, Belgium, Monaco, France).

The procedure for controlling local self-government bodies is regulated by international legal acts, in particular, the European Charter of Local Self-

Government of 1985, which stipulates that any administrative supervision of local self-government bodies may be exercised only in cases provided by constitution or law. Such oversight is usually intended only to ensure compliance with the law and constitutional principles, but higher authorities may exercise administrative oversight over the proper performance of tasks assigned to local governments. It is noted that in Ukraine, due to the exclusion from the list of functions of the prosecutor's office of the function of general supervision over the legality of decisions of local self-government bodies, there is a legislative gap that needs to be filled. According to the current legislation, it is necessary to resolve procedural issues of the state's control and supervision functions over the decisions of local self-government bodies.

It is noted that the study is based mainly on the legislation and practice of the prosecutor's office and local self-government in foreign countries. However, similar elements of legal systems and the status of these bodies make it relevant enough to learn from the positive experience in the domestic space.

Keywords: *local self-government, the Prosecutor's Office, European integration processes, institution of prefects.*

УДК 342.92

DOI: 10.31359/1993-0941-2020-39-111

І. М. Балакареєва, кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник НДІ держав-
ного будівництва та місцевого самоврядуван-
ня НАПрНУ

М. І. Белікова, кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник НДІ держав-
ного будівництва та місцевого самоврядуван-
ня НАПрНУ

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ ПЕРСПЕКТИВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА ПРО АДМІНІСТРАТИВНУ ПРОЦЕДУРУ

***Анотація.** Стаття присвячена теоретико-правовому дослідженню положень проекту Закону України «Про адміністративну процедуру» та виявленню у результаті такого дослідження норм, які потребують уточнення та доопрацювання. Особливу увагу в світлі цього автори приділили принципам адміністративної процедури. Наголошено на необхідності корегування статей у перспективному Законі, що встановлюють змістове наповнення принципів верховенства права, законності. Поставлено під сумнів доцільність розгляду практики Європейського Суду з прав людини як частини вітчизняного законодавства. Наголошено на необхідності вилучити з проекту Закону статті, які встановлюють обов'язок адміністративних органів враховувати судову практику під час вирішення індивідуальних адміністративних справ, а також статті, що запроваджує принцип офіційності.*

Ключові слова: адміністративна процедура, проект Закону, адміністративний орган, принцип офіційності, верховенство права, судова практика.

Постановка проблеми. Відкритість, прозорість та чесність органів публічного адміністрування є запорукою формування правової та демократичної країни, побудованої на європейських цінностях. Чіткий та зрозумілий порядок прийняття управлінських рішень суб'єктами владних повноважень є необхідною умовою панування у країні верховенства права. Протягом тривалого часу в наукових колах точаться дискусії щодо можливості та необхідності легального визначення адміністративної процедури. Це пов'язано насамперед з прийняттям Кодексу адміністративного судочинства України, а також з обранням Україною курсу на євроінтеграцію суспільства та законодавства. У зв'язку з цим виникає нагальна потреба в адаптації законодавства до європейського, а отже, й прийняття окремого акта про адміністративну процедуру. Питання нормативного закріплення інституту адміністративної процедури є надзвичайно актуальним, відсутність єдиного акта все ж таки носить негативний характер, тому безперечно настав час законодавчих змін та перетворень у сфері адміністративної процедури.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Останніми роками темі запровадження інституту адміністративної процедури на законодавчому рівні було приділено чимало уваги. Серед науковців, котрі присвячували праці заявленій проблематиці, можна виокремити В. Б. Авер'янова, Ю. П. Битяка, І. В. Бойко, О. Т. Зиму, В. К. Колпакова, Т. А. Коломoeць, О. І. Миколенка, Р. С. Мельника, О. М. Соловійову, В. Т. Тимошука, А. М. Школика та інших.

Метою статті є здійснення комплексного науково-правового дослідження інституту адміністративної процедури в Україні та перспективи його розвитку.

Виклад основного матеріалу. Станом на сьогодні єдиного нормативно-правового акта, котрий би регламентував інститут адміністративної процедури в Україні, не існує. Порядок вирішення індивідуальних адміністративних справ закріплюється

у численних законах та підзаконних нормативно-правових актах, якими регулюються окремі види адміністративної процедури. Наприклад, Закони України: «Про звернення громадян», «Про адміністративні послуги» тощо. Про необхідність прийняття комплексного нормативного акта було вперше згадано в Указі Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» в 1998 р., в якому наголошено на доцільності прийняття Адміністративно-процедурного кодексу України. З того часу було чимало спроб унормувати це питання, однак жоден із законопроектів так і не набув статусу Закону. Нещодавно, у вересні 2020 р., Верховна Рада України у першому читанні схвалила проект Закону «Про адміністративну процедуру» реєстр № 3475 від 14.05.2020 р. (далі – проект Закону).

Ознайомившись зі змістом проекту Закону можна говорити про наявність як позитивних аспектів у його змістовному наповненні, так і тих, які, на наше переконання, є дискусійними та потребують доопрацювання. Саме про основні з них і буде йти-ся далі.

По-перше, у ст. 3 проекту Закону зазначено, що «Адміністративна процедура визначається Конституцією України, цим та іншими законами України, міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, та з урахуванням практики Європейського суду з прав людини» [1]. Тобто зі змісту наведеної ч. 1 ст. 3 проекту Закону можна зробити висновок, що нормотворець відносить до законодавства України практику Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ) та акцентує увагу на практиці ЄСПЛ задля того, аби суб'єкт владних повноважень (адміністративний орган) під час адміністративного провадження приймав рішення з урахуванням її положень. З такою думкою та підходом важко погодитись, зважаючи на наступне. У науковій літературі є різні підходи до розуміння поняття «законодавство». Залежно від обсягу поняття прийнято виділяти «законодавство» в широкому та вузькому значеннях. За вузького підходу законодавство – це сукупність законів, за широкого – сукупність всіх чинних нормативно-правових актів у держа-

ві [2]. В енциклопедіях та словниках термін «законодавство» часто подається у вузькому, широкому та найширшому його значеннях [3]. Крім того виокремлюють традиційний (проміжний, серединний) та «поміркований» (універсальний, компромісний) підходи. Ці підходи залежать від елементів, які становлять законодавство. Так, у традиційному розумінні до обсягу поняття «законодавство» включають закони та нормативно-правові акти, які видані вищими органами державної влади (парламентом, главою держави та урядом), а при поміркованому – крім означених актів, до законодавства відносять також й так звані «квазізакони» як то судові рішення, рішення Конституційного Суду України. Зважаючи на положення Основного Закону, а саме статей 8–9, можна говорити, що до законодавства слід віднести закони, інші нормативно-правові акти, що прийняті на основі Конституції України та законів, а також міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Подібні міркування викладені й у Рішенні Конституційного Суду України від 9 липня 1998 р. № 12/рп-98 [4]. Тому, віднесення практики ЄСПЛ до законодавства України є недоречним.

До того ж у випадку залишення без змін положень ч. 1 ст. 3 проекту Закону існує велика ймовірність того, що однорідні індивідуальні адміністративні справи одним і тим же адміністративним органом (однак різними посадовими особами) можуть бути вирішені по-різному. Такий імовірний стан речей скоріш за все виникне, оскільки зазвичай посадові особи адміністративного органу не мають юридичної освіти, не володіють іноземними мовами (чи то англійською, чи то французькою) задля ознайомлення з рішеннями ЄСПЛ (оскільки йдеться не лише про врахування практики, де відповідачем є виключно Україна), не мають спеціальних навичок для проведення логічного аналізу тексту рішення та пошуку в ньому правової позиції Суду, в проекті Закону не міститься шляхів подолання таких проблемних аспектів. Усе вищенаведене може призвести не лише до неоднорідного вирішення адміністративних справ, а й до неправильного застосування положень

ЄКПЛ та практики ЄСПЛ, що негативно вплине на утвердження в Україні правової держави.

По-друге, у ст. 4 проекту Закону наводиться перелік принципів адміністративної процедури, серед яких на особливу увагу заслуговують принципи верховенства права, законності та офіційності.

У статті 5 «Верховенство права» зазначається, що «Адміністративний орган при здійсненні адміністративного провадження керується принципом верховенства права, відповідно до якого, зокрема, людина, її права і свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави» [1]. Тобто цитується ст. 3 Конституції України, яка визначає спрямованість функціонування держави, а не розкриває зміст принципу верховенства права, який згадується у ст. 8 Основного Закону. На наше переконання, така позиція, викладена у проекті Закону, має бути переглянута, оскільки зведення розуміння «верховенства права» лише до довільного цитування положень Конституції є неоднозначним та застарілим підходом. Виникає взагалі сумнів щодо чіткого уявлення розробників Конституції про зміст принципу верховенства права. Не випадково у процесі створення Основного Закону лунали пропозиції щодо закріплення у ст. 8 Конституції не принципу верховенства права, а верховенства закону (див. стенограму відповідного засідання Верховної Ради України). Показово також, що і після ухвалення Конституції у наукових працях демократичність державного управління продовжує пов'язуватися лише із законністю останнього без звернення до проблематики верховенства права [5, с.191]. Слід звернути увагу, що Конституційний Суд України у своєму Рішенні від 2 листопада 2004 р. № 15-рп/2004 визначив верховенство права як панування права в суспільстві. Верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема у закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо. Одним із проявів верховенства права є те, що право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а включає й інші соціальні регулятори, зокрема

норми моралі, традиції, звичаї тощо, які легітимовані суспільством і зумовлені історично досягнутим культурним рівнем суспільства. Усі ці елементи права об'єднуються якістю, що відповідає ідеології справедливості, ідеї права, яка значною мірою дістала відображення у Конституції України [6]. Ще в 2004 р. Конституційний Суд України не став зводити розуміння верховенства права до суто формального. На сьогодні, беручи до уваги напрацювання вітчизняних та зарубіжних науковців, доповідь Венеційської комісії про верховенство права [7], слід зазначити, що верховенство права це не принцип, а, вірогідно, – доктринальна ідея. Пропонується сприймати верховенство права як ідею, сповнену ідеями. Таке сприйняття дозволяє говорити про те, що верховенство права панує там, де владні інституції керуються у своїй діяльності низкою чітко виражених правил, кожне з яких саме по собі є принципом, а значить бажаним є закріплення кожного з них у законі із подальшим його власним тлумаченням [8, с. 141]. Навіть, якщо відстоювати позицію того, що верховенство права це все ж таки окремий принцип, виникає логічне запитання наскільки доцільно або навіть просто розумно загальноправову, багатогранну категорію (верховенство права) поміщати до загального переліку принципів та ще й поряд з вимогами, які традиційно сприймають як обов'язкові елементи самого верховенства права [9].

Частина 4 ст. 6 проекту Закону, в якій розкривається зміст принципу законності, встановлює, що «висновки щодо застосування норм права, викладені у постановях Верховного Суду, є обов'язковими для всіх адміністративних органів, які застосовують у своїй діяльності нормативно-правовий акт, що містить відповідну норму права» [1]. Слід відмітити, що така перспективна норма права містилася і в попередніх проектах Закону України «Про адміністративну процедуру», однак із вказівкою на Постанови Пленуму Верховного Суду України. Таке положення кореспондувалося, зокрема, із положеннями ст. 244² Кодексу адміністративного судочинства (до прийняття нової редакції 3 жовтня 2017 р.). Наразі обов'язок суб'єктів владних повноважень – враховувати висновки щодо застосу-

вання норм права, викладені у постановах Верховного Суду закріплених у ст. 13 Закону України «Про судоустрій та статус суддів». Закон не передбачає можливості відступу від правових висновків Верховного Суду. Вони є імперативними, обов'язковими для застосування. Водночас за цей час від імені найвищого судового органу прийнято чимало постанов, які містять протилежні правові позиції. Моніторинг даних ЄДРСР свідчить, що за майже 1,5 року існування Верховний Суд уже виніс близько 6500 постанов (дані станом на 2019 р.). Верховний Суд через об'єктивні обставини часом приймає постанови, які містять взаємовиключні правові позиції, тому доцільним було б повернення до практики викладення «еталонних» позицій у постановах Пленуму ВС, а не в постановах у конкретних справах [10]. Такий висновок підтримує чимало правників, а в світлі того, що завелика кількість постанов Верховного Суду з однорідних відносин, однак різних за своєю позицією, значно ускладнює якісне виконання головної функції суб'єкта владних повноважень — владно-управлінської, вбачається можливим внесення змін до чинного та перспективного законодавства з метою поліпшення стану справ у цій сфері.

Принагідно згадаємо положення ч. 5 ст. 6 проекту Закону, відповідно до якої «Адміністративний орган при здійсненні адміністративного провадження застосовує норми права з урахуванням судової практики щодо застосування відповідних норм права у подібних правовідносинах». Необхідно зазначити, що, виходячи із теорії права, системного аналізу Конституції України, можна стверджувати, що в Україні діє романо-германський, а не англо-саксонський тип правових систем, а тому суб'єкт владних повноважень не може мати обов'язку приймати адміністративні акти з урахуванням судової практики. Для адміністративного органу обов'язковим є рішення суду, в якому він (адміністративний орган) є стороною публічно-правового спору, тобто є безпосереднім учасником правовідносин. Винятки становлять лише постанови Верховного Суду, про що йшлося вище. Однак, якщо логіка щодо обов'язковості постанов Верховного Суду полягає у тому, щоб уніфікувати правозастосування, тобто забезпечити уніфіковане застосування норм

права, то врахування судової практики може мати протилежний наслідок.

Принцип офіційності деталізовано у ст. 16 проекту Закону. У частині першій згаданої статті зазначається, що «Адміністративний орган зобов'язаний встановлювати обставини, що мають значення для вирішення справи, і за необхідності збирати для цього документи та інші докази з власної ініціативи, в тому числі без залучення особи витребувати документи та відомості, отримувати погодження та висновки, необхідні для вирішення справи» [1]. Таке змістовне наповнення принципу офіційності у перспективному нормативно-правовому акті, майже ідентичне принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі, передбачений Кодексом адміністративного судочинства України, та наділяє адміністративний орган специфічними повноваженнями, якими наділений адміністративний суд. Слід звернути увагу на те, що принцип офіційного з'ясування всіх обставин у справі передбачений лише при відправленні адміністративного судочинства, ніякий інший вид судочинства не характеризується таким принципом, а жоден інший суд, крім адміністративного, не має таких прав и повноважень, що закріплені з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів приватних осіб від свавілля суб'єктів владних повноважень. Наділення адміністративного органу неспецифічними для нього правами та обов'язками може говорити про набуття цими органами рис квазісудових установ. Наприклад у країнах Британської Співдружності цими органами є трибунали, як от Апеляційний адміністративний трибунал в Австралії. Відзначимо, що державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову (ч. 1 ст. 6 Конституції України). Поділ державної влади є структурною диференціацією трьох рівнозначних основних функцій держави: законодавчої, виконавчої, судової. Він відображає функціональну визначеність кожного з державних органів, передбачає не тільки розмежування їх повноважень, а й їх взаємодію, систему взаємних стримувань та противаг, які мають на меті забезпечення їх співробітництва як єдиної державної влади. Принцип поділу державної влади набуває сенсу лише за тієї умови, коли всі органи державної

влади діють у межах єдиного правового поля [11]. У науковій літературі під час проведення досліджень принципів адміністративної процедури вчені-адміністративісти зазвичай не виокремлюють принцип офіційності, існують поодинокі випадки, коли пропонується включати до принципів адміністративної процедури принцип публічності. У традиційному для вітчизняного адміністративного права вимірі його можна розуміти як обов'язок адміністративного органу розглядати та розв'язувати справи від імені держави або територіальної громади з урахуванням публічних інтересів. При цьому важливо чітко розмежовувати адміністративні органи і невідні (не публічні) суб'єкти. В. Тимошук зазначає, що в цьому значенні принцип публічності фактично тотожний відомому в західних країнах принципу офіційності, який вимагає активної ролі адміністрації у вирішенні адміністративних справ. Водночас слід зауважити, що розуміння принципу публічності в доктрині та практиці багатьох західних країн є дещо іншим і ближчим за своїм змістом до принципу відкритості. У деяких вітчизняних джерелах також зустрічається розуміння принципу публічності як відкритості. У цьому ж сенсі О. Лагода, пропонуючи формулювати принципи публічності та гласності відповідно до західної наукової доктрини, визначає офіційність як публічність, а публічність як гласність [12, с. 425]. Тому, беручи до уваги вищенаведене, а також положення Основного Закону в частині заборони перейняття функцій суду, слід говорити, що положення у перспективному нормативному акті, якими запроваджується принцип офіційності, не видається правомірним та необхідним, з огляду на те, що адміністративний акт, чи процедурна дія (бездіяльність), чи процедурне рішення може бути оскаржене до адміністративного суду, який наділений специфічними повноваженнями, зважаючи на принцип офіційного з'ясування усіх обставин у справі. Залишення норми, яка закріплює принцип офіційності, у тому змістовному наповненні, який існує наразі у проекті Закону, може призвести до зловживання владою адміністративних органів, до затягування у часі адміністративного провадження, а також до надмірного завантаження адміністративного органу в результаті вчинення процесуальних дій, пов'язаних, наприклад, із з'ясуванням контактних даних чи

інших відомостей, оскільки таке вчинення має обов'язково відбутися, беручи до уваги положення ч. 2 ст. 40 проекту Закону, в якій говориться про те, що «залишення заяви без руху всупереч принципу офіційності є порушенням прав заявника». А тому залишення заяви без руху може бути оскаржено заявником, і в подальшому може мати місце зловживання своїм правом уже приватної особи.

Висновки. Теоретико-правове дослідження положень проекту Закону України «Про адміністративну процедуру», що наразі знаходиться на розгляді Верховної Ради України, дозволяє говорити про однозначно вірне намагання суб'єктів законодавчої ініціативи унормувати відносини у сфері адміністративної процедури, регулювання яких натеper розпорошене у різних нормативних актах. Здебільшого положення перспективного Закону є цілком зрозумілими, чіткими та такими, що відповідають вимогам «якості закону», проте є й такі, що потребують подальшого доопрацювання, зокрема, мова йде про змістовне наповнення принципів верховенства права та законності. Віднесення нормотворцем до принципів адміністративної процедури принципу офіційності, на наше переконання, взагалі потребує переосмислення з тим, аби виключити його із зазначеного переліку.

Список використаних джерел

1. Проект Закону «Про адміністративну процедуру» від 14.05.2020 р. № 3475 URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68834 (дата звернення: 01.10.2020).
2. Дудар С. К. Теоретичні проблеми визначення юридичного терміну «законодавство» у вітчизняній юридичній науці. *Право і сусп-во*. 2014. № 2. С. 3–9.
3. Юридична енциклопедія: в 6 т. / за ред. Ю. С. Шемшученко. Київ: Укр. енцикл. ім. М. П. Бажана, 1999. Т. 2: Д-Й. 744 с.
4. Рішення Конституційного Суду України від 9 лип. 1998 р. № 12/рп-98. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v012p710-9> (дата звернення: 13.10.2020).
5. Лученко Д. В. Механізм оскарження в адміністративному праві: теоретичні й прикладні аспекти : монографія. Харків : Право, 2017. 440 с.

6. Рішення Конституційного Суду України від 2 листоп. 2004 р. № 15-п/2004. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-04> (дата звернення: 14.10.2020).
7. Доповідь Венеційської комісії про верховенство права від 04 квіт. 2011 р. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)003rev-ukr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)003rev-ukr) (дата звернення: 15.10.2020).
8. Писаренко Н. Б. Верховенство права в адміністративному судочинстві: від доктринальної ідеї до практичної імплементації. *Вісник академії Національної академії правових наук України*. 2018. Т. 25. № 1. С. 134–145.
9. Писаренко Н. Б. Единство принципів процедури в адміністративному і фінансовому праві. Вороновські читання (Єдність адміністративних та фінансових процедур) : зб. ст., доп. та тез учасників міжнар. наук.-практ. конф. (м. Львів, 5–6 жовт. 2018 р.) / редкол.: М. Кучерявенко, Й. Пуделька, О. Головашевич. Харків : Асоц. фінансового права України, 2018. С. 123–128.
10. Зуєв І. (Без) прецедентна ієрархія. *Закон і Бізнес*. URL: https://zib.com.ua/ua/print/137890chi_mozhna_dosyagti_ednosti_sudovoi_praktiki_yakscho_postano.html (дата звернення: 14.06.2020).
11. Рішення Конституційного суду України від 1 квіт. 2008 р. у справі № 1–8/2008. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-08> (дата звернення: 15.10/2020).
12. Фролов Ю. И. Класифікація принципів адміністративної процедури. *Форум права*. 2014. № 4. С. 423–429.

References

1. Projekt Zakonu «Pro administratyvnu protseduru» reiestr № 3475 від 14.05.2020 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68834 (data zvernennia 01.10.2020). [in Ukrainian].
2. Dudar S. K. (2014). Teoretychni problemy vyznachennia yurydychnoho terminu «zakonodavstvo» u vitchyzniani yurydychnii nautsi. *Pravo i suspvo*. № 2, 3–9 [in Ukrainian].
3. Yurydychna entsyklopediia, 6 vols. Shemshuchenko. (Ed.). (1999). Kyiv. Voice. 2 [in Ukrainian].
4. Rishenni Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy vid 9 lypnia 1998 r. № 12/rp-98. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v012p710-98> (data zvernennia: 13.10.2020) [in Ukrainian].
5. Luchenko D. V. (2017). Mekhanizm oskarzhennia v administratyvnomu pravi: teoretychni y prykladni aspekty. Kharkiv : Pravo. [in Ukrainian].
6. Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy vid 2 lystopada 2004 roku № 15-p/2004. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-04> (data zvernennia: 14.10.2020) [in Ukrainian].

7. Dopovid Venetsiiskoi komisii pro verkhovenstvo prava vid 04.04.2011 r. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)003rev-ukr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)003rev-ukr) (data zvernennia: 15.10.2020) [in Ukrainian].
8. Pysarenko N. B. (2018). Verkhovenstvo prava v administratyvnomu sudochynstvi: vid doktrynalnoi idei do praktychnoi implementatsii. Visnyk akademii Natsionalnoi akademii pravovykh nauk Ukrainy. Voice.25. № 1,134–145.[in Ukrainian].
9. Pysarenko N. B.(2018). Edynstvo pryntsypov protsedury v admynystratyvnom u finansovom prave. Voronovski chytannia (Yednist administratyvnykh ta finansovykh protsedur) : zbirnyk statei, dopovidei ta tez uchasnykiv mizhnar. nauk.-prakt. konf. (m. Lviv, 5–6.10.2018). M. Kucheriavenko, Y. Pudelka, O. Holovashevych. (Eds.). Kharkiv : Asotsiatsiia finansovoho prava Ukrainy, P. 123–128.[in Ukrainian].
10. Zuiievych L. (2020). (Bez) pretsedentna iierarkhiia. Zakon i Biznes. URL: https://zib.com.ua/ua/print/137890chi_mozhna_dosyagti_ednosti_sudovoi_praktiki_yakscho_postano.html (data zvernennia: 14.06.2020). [in Ukrainian].
11. Rishennia Konstytutsiinoho sudu Ukrainy u spravi № 1–8/2008 vid 1 kvinia 2008 roku URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-08> (data zvernennia: 15.10/2020).[in Ukrainian].
12. Frolov Yu. Y.(2014). Klasyfikatsiia pryntsypiv administratyvnoi protsedury. Forum prava. № 4, 423–429.[in Ukrainian].

И. Н. Балакарева, М. И. Беликова

**Теоретико-правовой анализ перспективного законодательства
об административной процедуре**

***Аннотация.** Стаття посвящена теоретико-правовому изучению положений законопроекта Украины «Об административной процедуре» и выявлению в результате такого изучения норм, требующих уточнения и пересмотра. Особое внимание авторы уделяют принципам административной процедуры. Подчеркивается необходимость корректировки статей в перспективном законе, которые устанавливают содержательное наполнение принципов верховенства права, законности. Было поставлено под сомнение целесообразность рассмотрения практики Европейского суда по правам человека, как части внутреннего законодательства. Подчеркивается необходимость изъятия из проекта закона статьи, которая устанавливает обязанность административных органов учитывать судебную практику при разрешении отдельных административных дел, а также статей, которые вводят принцип официальности.*

Ключевые слова: административная процедура, проект закона, административный орган, принцип официальности, верховенство права, судебная практика.

I. M. Balakarieva, M. I. Bielikova

**Theoretical and legal analysis of future legislation
on administrative procedure**

Summary. *The paper focuses on the theoretical and legal analysis of the provisions of the draft law of Ukraine «On Administrative Procedure» and the identification of the rules that need further improvement and finalization. In this context special attention is paid to the principles of administrative procedure. The paper concentrates on the need to improve the articles in the future Law, which set the principles of the supremacy of law and legality. The authors put in question the expediency of considering the practice of European Court of Human Rights as a part of national legislation. They worry about the possible interpretation of the decisions of the European Court of Human Rights by the officials of the administrative body. In the authors' opinion, if the provisions of the draft law are left unchanged in this part, there is a high probability that different officials of one and the same administrative body can bring on similar separate administrative cases in various ways. That kind of situation is likely to arise, because as a rule the administrative body officials have no background in law, do not know foreign languages in order to review the decisions of the European Court of Human Rights (because this refers not only to the practice, where the defendant is exclusively Ukraine), do not have special skills to carry out a logical analysis of the text of the decision and search for the legal position of the Court, the draft law does not include ways to overcome the areas of concern. The authors note that all of the aforesaid can lead not only to different administrative cases, but also to incorrect application of the provisions of the European Convention on Human Rights and the case law of the European Court of Human Rights, which will adversely impact the development of state of law in Ukraine.*

It is emphasized that it is necessary to exclude from the draft law the provisions that establish the obligation of administrative bodies to take into account the case law when bringing on individual administrative cases. The authors state that the subject of authoritative powers may not be obliged to enact the administrative legislation taking into account the case law, as there is a Romano-Germanic law system, not an Anglo-Saxon one in Ukraine.

The authors consider it expedient to exclude the principle of formality from the principles of administrative procedure. It is noted that the content of the principle of formality in a future legal act, is almost identical to the principle of official clarification of all circumstances in the case provided by the Code of Administrative Procedure of Ukraine, and gives the administrative body the specific powers of only the administrative court. In case the provision that enshrines the principle of formality in the content that is now in the draft law will be left unchanged, the administrative bodies will abuse their power, administrative procedure will be delayed, and the administrative bodies will be pressed with work.

Keywords: *administrative procedure, draft law, administrative body, the principle of formality, supremacy of law, case law.*

УДК 342.95:347.998.85–048.58(447)
DOI: 10.31359/1993-0941-2020-39-125

Д. В. Лученко, доктор юридичних наук, професор, професор кафедри адміністративного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Д. А. Лисенко, студентка IV курсу, 13 групи Інституту прокуратури та кримінальної юстиції Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

ПРОБЛЕМАТИКА ЗАПРОВАДЖЕННЯ СПОСОБІВ АЛЬТЕРНАТИВНОГО ВИРІШЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ СПОРІВ

Анотація. Стаття присвячена дослідженню та аналізу теоретико-правових та практичних аспектів існуючих способів альтернативного вирішення спорів. Авторами визначено та розглянуто ознаки, які характерні для окремих способів альтернативного врегулювання адміністративно-правових спорів. Розглянуто перспективу їх запровадження до української правової системи з урахуванням особливостей функціонування національного механізму розв'язання публічно-правових спорів.

Ключові слова: адміністративно-правовий спір, адміністративний суд, альтернативні способи вирішення спорів.

Постановка проблеми. У контексті розвитку України як правової держави, в якій панує принцип верховенства права, на-

самперед необхідно удосконалювати організаційно-правовий механізм охорони й захисту прав і свобод людини та громадянина. Свого часу запровадження інституту адміністративної юстиції надало приватним особам можливість оскаржити до адміністративного суду рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень. Основоположною ідеєю розвитку правосуддя (зокрема адміністративного) є пошук нових методів і способів вирішення правових спорів, які цілком відрізняються від традиційних судових процедур. Таке вічне прагнення вдосконалювати вже існуючу систему вирішення публічно-правових спорів та вдало пристосовувати її до сучасних реалій та тенденцій вирішення правових конфліктів, насамперед відповідно до принципу верховенства права, зумовлюють актуальність даної теми.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У нашій країні дослідження питань, що так чи інакше пов'язані із застосуванням альтернативних способів вирішення спорів, проводилося в різноманітних аспектах, проте найчастіше лише у контексті вирішення приватно-правових спорів. Зокрема, медіацію як метод альтернативного вирішення спорів досліджували: О. Адамантіс, В. Баранов, О. Белінська, Я. Валюк, Л. Власова, О. Вашук, А. Гайдук, С. Задорожна, В. Землянська, І. Желтобрюх, В. Маляренко, Л. Мамчур, Н. Прокопенко. Комплексний підхід у дослідженні альтернативних способів вирішення публічно-правових спорів притаманний працям О. Сидельнікова. Утім він також оминув у своїх роботах питання предиктивного правосуддя. Тож актуальним залишається питання комплексного аналізу способів альтернативного вирішення спорів з метою вироблення науково обґрунтованих рекомендацій щодо їх запровадження у правозастосовну практику у сфері публічно-правових відносин.

Виклад основного матеріалу. Завданням адміністративного судочинства є справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень [5].

В Україні публічно-правові спори прийнято вирішувати переважно у судовому порядку, оскільки існує переконання, що саме цей спосіб видається найбільш ефективним у контексті захисту прав та інтересів фізичних і юридичних осіб у спорах із суб'єктами владних повноважень. Однак чи дійсно даний спосіб є єдиним ефективним? Чи лише судовий розгляд може відповідати критеріям «справедливості», «неупередженості» та «своєчасності вирішення справи»? У даній роботі спробуємо надати відповіді на ці питання та проаналізуємо перспективи запровадження альтернативних способів вирішення адміністративно-правових спорів.

Перш за все з'ясуємо специфіку саме публічно-правового спору.

У КАС України термін «адміністративна справа» вживається у такому значенні: «переданий на вирішення адміністративного суду публічно-правовий спір» [5]. У свою чергу публічно-правовий спір – це спір, у якому «хоча б одна сторона здійснює публічно-владні управлінські функції, в тому числі на виконання делегованих повноважень, і спір виник у зв'язку із виконанням або невиконанням такою стороною зазначених функцій; або хоча б одна сторона надає адміністративні послуги на підставі законодавства, яке уповноважує або зобов'язує надавати такі послуги виключно суб'єкта владних повноважень, і спір виник у зв'язку із наданням або ненаданням такою стороною зазначених послуг; або хоча б одна сторона є суб'єктом виборчого процесу або процесу референдуму і спір виник у зв'язку із порушенням її прав у такому процесі з боку суб'єкта владних повноважень або іншої особи» [5].

У юридичній літературі звертається увага на те, що розгляд адміністративної справи у суді спрямований насамперед на вирішення спору про право, що виникає з публічно-правових відносин, як правило, між фізичною чи юридичною особою приватного права, що не є представником влади, – з однієї сторони, та органом публічної влади, що є носієм владних повноважень – з іншої [12, с. 137]. Сторони спору починають взаємодію в адміністративному суді тому, що між ними виник публічно-правовий конфлікт через застосування матеріальної

норми, тобто щодо реалізації прав та обов'язків, закріплених цією матеріальною нормою [12, с. 137]. Отже, рішення, дія чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень є предметом адміністративного-правового спору [4, с. 88].

Адміністративно-правовому спору як різновиду публічно-правового спору притаманна низка наступних ознак:

1) адміністративно-правовий спір існує у зв'язку з виникненням між суб'єктами адміністративних правовідносин юридичного конфлікту, що полягає у різному розумінні цими суб'єктами своїх суб'єктивних прав, законних інтересів і юридичних обов'язків і у зв'язку з цим різному розумінні власних цілей у певній юридично значущій ситуації;

2) адміністративно-правовий спір є різновидом публічно-правового спору, що позначається на специфічному характері матеріальних правовідносин, в яких виникає такий спір, суб'єктному складі цих правовідносин, особливому арсеналі способів захисту суб'єктивних прав і законних інтересів і використанні своєрідних процесуальних форм для вирішення спору;

3) однією зі сторін цього спору є специфічний суб'єкт, наділений публічно-владними повноваженнями у сфері управлінської діяльності;

4) його предметом виступають рішення та дії суб'єктів владних повноважень, які є юридичною формою здійснення владних повноважень;

5) юридичною підставою вирішення адміністративно-правового спору є законність рішень, дій або бездіяльності суб'єкта владних повноважень;

6) адміністративно-правовий спір розглядається у процесуальній формі, яка відрізняється від форм розгляду приватноправових спорів тощо [11, с. 149–151].

Як зазначає Л. Бринцева, адміністративно-правовий спір — це юридичний конфлікт, що виникає в публічних управлінських правовідносинах, спричинений таким, що зачіпає публічні інтереси, порушенням (або невизнанням) прав і інтересів однієї сторони спору рішеннями, діями чи бездіяльністю іншої сторони — суб'єкта публічно-владних повноважень [2, с. 91].

З'ясувавши правову природу, характеристики та сутність адміністративно-правового спору, доцільно перейти до розгляду альтернативних способів його вирішення.

У класичному розумінні під альтернативними формами вирішення спорів (далі – АВС) розуміють прийоми та способи вирішення правових спорів у позасудовій формі [8, с. 9]. Альтернативність тут розуміється як категорія, що протиставляється судовому вирішенню справи, а способи АВС можуть використовуватися поряд з юридичним процесом [16, с. 147]. Існування такої альтернативи судовому вирішенню справи, як зазначає З. В. Красіловська, є відображенням сучасних процесів демократизації у правовому регулюванні суспільних відносин, де простежується пріоритетність свободи, гуманізму, справедливості, що вимагає пошуку якісно нових підходів до врегулювання конфліктів. Для цього світовим співтовариством вироблений і тривалий час успішно застосовується значний арсенал цих підходів [7, с. 159].

У Рекомендації Рес (2001) 9 (далі – Рекомендація) підкреслюється важлива роль позасудових засобів врегулювання спорів, що сприяє полегшенню доступу до правосуддя і зменшенню надмірного навантаження на суди [14]. Інакше кажучи, судове провадження не має бути єдиним способом вирішення адміністративно-правових спорів.

Ця Рекомендація також містить низку загальних вимог, яким мають відповідати позасудові засоби захисту прав та їх співвідношення із судовим розглядом адміністративно-правових спорів. Ідеться, наприклад, про необхідність забезпечення незалежності й неупередженості суб'єкта врегулювання спору, його справедливості, інформованості сторін спору про наявність позасудових засобів тощо [14].

У розділі 2 Рекомендації вказується, що засоби, які є альтернативними щодо судового розгляду, мають бути дозволені або в цілому, або стосовно певних типів справ, коли це видається доцільним, особливо щодо таких справ, які стосуються індивідуальних адміністративних актів, контрактів, цивільної відповідальності й загалом грошових вимог. Беручи це положення до уваги, можна дійти важливого висновку, що, оперуючи поняттям

«адміністративний спір», Рекомендація розуміє під останнім будь-які спори, в яких стороною є адміністративний орган, незалежно від того, чи виник цей спір із цивільно-правових (стягнення заборгованості за цивільним договором), адміністративно-правових чи інших відносин.

Таке надто широке розуміння адміністративного спору виводить його за межі суто адміністративної, публічно-управлінської проблематики і суперечить розумінню адміністративно-правового спору, наведеному вище [10, с. 307].

Необхідно зазначити, що Рекомендація Рес згадує про низку способів урегулювання спорів за участю адміністративних органів: внутрішній розгляд, мирова угода, арбітраж, примирення. На сьогодні в Україні функціонує тільки інститут внутрішнього розгляду, а також обговорюється можливість запровадження арбітражу (третейського розгляду) і примирення у публічно-правових справах [10, с. 140–142]. Тут варто зауважити, що положення Рекомендації не можна сприймати лише в контексті їх нормативного порівняння із законодавством України.

Досить спірними є спроби розглядати як форму позасудового вирішення адміністративно-правового спору посередництво (медіацію). Навряд чи можна погодитись із думкою Л. Сало про необхідність застосування медіації (альтернативного способу вирішення спору шляхом досягнення взаємоприйнятного рішення із залученням незалежного медіатора) саме в сегменті публічно-правових спорів [15, с. 140]. Як і договірне врегулювання, медіація є доцільною конструкцією позасудового вирішення цивільних, господарських, трудових та інших подібних конфліктів, однак розповсюдження подібних процедур на адміністративно-правові спори ускладнено саме через приватноправову сутність цього інституту [10, с. 309]. Показово також, що один із проектів Закону України «Про медіацію» (реєстр. № 7481 від 17.12.2010 р.), який перебував на розгляді Верховної Ради України, передбачав заходи медіації лише у цивільному і кримінальному судочинстві, залишаючи поза увагою справи, що впливають із оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень.

Дещо складніша ситуація з арбітражем, тобто зверненням за вирішенням адміністративно-правового спору до обраного сторонами третейського суду. Справа в тому, що розд. 4 Рекомендації передбачає, що представники арбітражу повинні мати можливість перевіряти законність акта як попереднє питання для винесення рішення по суті, навіть у тому випадку, коли вони не вповноважені постановляти рішення про законність акта з метою його анулювання [14]. Іншими словами, Рекомендація допускає можливість з боку третейського суду встановити незаконність акта в процесі вирішення спору, пов'язаного з даним актом.

В Україні, як відомо, діяльність третейських судів врегульована Законом України «Про третейські суди» від 11.05.2004 р. № 1701-VI. Відповідно до ч. 1 ст. 5 цього Закону юридичні та/або фізичні особи мають право передати на розгляд третейського суду будь-який спір, який виникає з цивільних чи господарських правовідносин, крім випадків, передбачених законом. Відповідно, адміністративно-правові спори до юрисдикції цих судів не належать. Крім того, п. 6 ч. 1 ст. 6 Закону прямо встановлює, що третейські суди не розглядають справи, однією зі сторін яких є орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа, інший суб'єкт під час здійснення ним владних управлінських функцій на основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень, державна установа чи організація, казенне підприємство. Таким чином, на сьогодні в Україні немає законодавчих підстав розглядати арбітраж як позасудовий спосіб вирішення адміністративно-правових спорів.

Оцінюючи перспективи впровадження інституту арбітражу в адміністративне законодавство України, зазначимо, що, на наш погляд, цьому перешкоджає низка причин як соціального, так і суто юридичного характеру. Серед соціальних причин можна назвати проблему корумпованості сфери надання публічних послуг, а також неоднозначний досвід функціонування системи третейських судів у нашій державі (як відомо, діяльність третейських судів зараз викликає серйозні нарікання). Серед юридичних перешкод слід виокремити невідповідність арбітражу (як

договірної форми вирішення правових конфліктів) правовій природі адміністративних відносин, які виникають у зв'язку з реалізацією публічного інтересу і в яких договірні форми регулювання є другорядними. Навіть за умови значного делегування державою низки публічних повноважень недержавним структурам (наприклад, професійним об'єднанням, створеним як юридичні особи публічного права, публічним корпораціям та агентствам), оскарження рішень, дій або бездіяльності вказаних суб'єктів не може відбуватися у вигляді звернення до третейського суду. Крім того, не можна не згадати, що в європейських країнах часто забороняється застосування арбітражу не лише при вирішенні адміністративних справ, а й будь-яких справ за участю державних органів, установ, підприємств взагалі (зокрема, така заборона діє у Франції).

Повернімося до ознак публічно-правового спору та вимог до судової системи у сфері вирішення таких спорів, щоб проаналізувати здатність АВС успішно розв'язувати дані справи.

Публічно-правові спори виникають між юридично нерівними суб'єктами, оскільки один із них є носієм владних повноважень. Такі спори необхідно вирішувати за участю справедливого, неупередженого судді, який зможе своєчасно вирішити справу. Якщо спростити це положення, то спір виникає між приватною особою та представником публічної влади, і свій спір вони йдуть вирішувати до іншого представника публічної влади. Безумовно, судова гілка влади є незалежною та самостійною, однак, залишається одним із проявів публічної влади. Постає питання, чи не буде арбітр, медіатор або навіть штучний інтелект за своєю природою дійсно незалежними та неупередженими, оскільки вони не мають заінтересованості у перемозі ані приватної особи, ані суб'єкта владних повноважень, виступаючи справжньою третьою стороною, яка залучена для допомоги у вирішенні спору.

Адміністративна процесуальна форма помітно відрізняється від форм розгляду приватно-правових спорів. Насамперед це можна пояснити специфічною природою адміністративно-правового спору. Необхідність свого часу створити та запровадити спеціальні правила судочинства для адміністративно-правових

спорів зумовлена саме публічністю матеріально-правових відносин, в яких ці спори виникають, а не лише необхідністю досягнення рівності учасників адміністративної справи. Однак чи не настав час подивитися зовсім по-новому на вирішення зазначеної категорії спорів? Насправді законодавець поступово починає це робити, запровадивши два роки тому такий спосіб вирішення адміністративно-правових спорів публічної як врегулювання за участю судді.

Розглянемо більш детально зазначений спосіб. Врегулювання спору за участю судді — спеціальна судова (а не позасудова/альтернативна) процедура, що проводиться за правилами Кодексу адміністративного судочинства. Її застосування допускається за наявності згоди всіх сторін спору. Також врегулювання спору за участю судді допускається лише до початку розгляду справи по суті та у передбачених законом категоріях справ.

Процедура врегулювання спору за участю судді виступає майданчиком для перемовин сторін, спрямованих на відшукання взаємоприйнятного шляху вирішення справи за допомогою посередника. Незалежність та неупередженість, так само як і виключна компетентність у питаннях права та правосуддя, гарантується державою [3, с. 279]. У такій процедурі суддя звертає увагу сторін на судову практику в аналогічних спорах, пропонує сторонам умови мирного врегулювання спору, формує сприятливе середовище для обговорення можливих шляхів завершення справи мирним урегулюванням. Однак під час урегулювання спору за участю судді не допускається надання суддею сторонам у справі професійних юридичних консультацій, а також прогнозування суддею ймовірних підсумків судового розгляду. Інакше кажучи, за словами С. Білуги, суддя-посередник (медіатор) за допомогою своїх професійних знань та навичок на основі з'ясування суті конфлікту спрямовує сторони до компромісного вирішення спору, сприяє в усвідомленні переваг і недоліків їхньої правової позиції, формуванні зони можливого узгодження, альтернативних пропозицій і, як наслідок, досягненні примирення [1, с. 16].

Таким чином, урегулювання спору за участю судді є одним із найбільш перспективних процесуальних інструментів сприяння досягненню примирення сторонами в адміністративному судочинстві, але його дієвість та ефективність мають бути забезпечені більш якісним правовим регулюванням деяких пов'язаних із ним аспектів, а також належною підготовкою суддів за спеціалізованими програмами медіаторів [3, с. 281].

Наступним перспективним і прогресивним способом вирішення адміністративно-правових спорів є предиктивне правосуддя. Зважаючи на стрімкий розвиток даної технології упродовж останніх трьох років, усталеного визначення «предиктивне правосуддя» ще не існує, саме тому заради надання найбільш точної та повної дефініції цьому явищу, необхідно проаналізувати його особливості [9, с. 250]. Найвагомішою особливістю є те, що предиктивне правосуддя здійснюється штучним інтелектом. Згідно з визначенням, запропонованим І. В. Понкіним, штучний інтелект — це штучна складна кібернетична комп'ютернопрограмна система з когнітивно-функціональною архітектурою і власними або доданими обчислювальними потужностями необхідних ємностей і швидкодії, що володіє:.

- високорівневими можливостями сприймати і моделювати навколишні образи і символи, відносини, процеси і обставини, приймати і реалізовувати свої рішення, аналізувати і розуміти власні поведінку і досвід, самостійно моделювати і коригувати для себе алгоритми дій, відтворювати когнітивні функції, у тому числі пов'язані з навчанням, взаємодією з навколишнім світом і самостійним вирішенням проблем;

- здібностями адаптувати свою власну поведінку, автономно навчатися самостійно;

- здатністю виконувати певні антропоморфно-адаптовані (конвенціонально відносяться до прерогативи людини) когнітивні (у тому числі пізнавально-аналітичні і творчі, а також пов'язані із самоусвідомленням) функції, враховувати, накопичувати і відтворювати досвід (у тому числі людський) [13, с. 94–95].

Предиктивне правосуддя — це такий вид відправлення правосуддя, у ході якого штучний інтелект в якості судді використовує математичні методи, прогностичну аналітику та інші аналітичні прийоми з метою винесення справедливого судового рішення [9, с. 250].

Постає питання, наскільки можна вважати предиктивне правосуддя альтернативним судовому розгляду способом вирішення адміністративно-правових спорів? На нашу думку, на сьогодні, коли в Україні відсутнє наукове підґрунтя та законодавче закріплення поняття і процедури предиктивного правосуддя, воно зберігає за собою статус альтернативного способу вирішення спору, оскільки залишається новелою адміністративно-правової науки та за своєю природою не є суддею у розумінні КАС. Однак варто наголосити на тому, що у майбутньому, коли вітчизняними науковцями та законодавцем буде опрацьовано і легалізовано цей феномен, така технологія, на наше особисте переконання, стане доречною модернізацією вже існуючої та функціонуючої системи адміністративного судочинства.

Висновки. Підбиваючи підсумки, варто зазначити, що значимість вирішення адміністративно-правових спорів за допомогою альтернативних судовій процедурі способів (у контексті захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у спорах із суб'єктами владних повноважень) полягає в наступному. Ці новітні форми дають змогу забезпечити якісне, своєчасне вирішення адміністративних спорів із найменшими витратами часових та матеріальних ресурсів та збереженням конфіденційності. Це особливо важливо, оскільки, в кінцевому підсумку, позитивно впливає на ефективність публічного управління, а також захищеність приватних інтересів у зазначеній сфері.

Наприкінці слід наголосити на тому, що АВС у жодному разі не замінюють адміністративне судочинство і не позбавляють зацікавлених осіб права на судовий захист. Навпаки, учасникам правовідносин надається можливість обрати спосіб вирішення адміністративно-правового спору, який найкраще підходить для вирішення конкретної конфліктної ситуації.

Список використаних джерел

1. Білуга С. Досудове врегулювання адміністративно-правових спорів: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2015. 22 с.
2. Бринцева Л. В. Адміністративно-правовий спір: сутність, поняття, ознаки: монографія. Харків: ФІНН, 2010. 112 с.
3. Желтобрюх І. Адміністративно-процесуальний статус сторін в адміністративному судочинстві: питання теорії та практики: дис. ... д-ра юрид. наук. Дніпро, 2020.
4. Ковбасюк В. Характеристика об'єкта правовідносин у сфері адміністративного судочинства. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 3. С. 85–89.
5. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>.
6. Комментарий к Федеральному закону «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)» / отв. ред. С. К. Загайнова, В. В. Ярков. Москва: Инфотропик Медиа, 2011. 272 с.
7. Красіловська З. В. Альтернативні способи вирішення спорів у сфері державного управління: поняття та сутність. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2015. № 1. С. 158–167.
8. Леннуар Н. Н. Альтернативное разрешение споров: переговоры и медиация: учеб.-метод. пособие. Санкт-Петербург: Изд-во Санкт-Петербургского института права им. Принца П. Г. Ольденбургского, 2004. 100 с.
9. Лисенко Д. Предиктивне правосуддя в адміністративному судочинстві України. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 3. С. 249–253.
10. Лученко Д. Інститут оскарження в адміністративному праві: дис. ... д-ра юрид. наук. Харків, 2017.
11. Лученко Д. Про основні ознаки адміністративно-правового спору. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2013. № 2 (73). С. 148–156.
12. Гаврильців М., Лук'янова Г. Поняття та юридична природа спорів, що розглядаються в порядку адміністративного судочинства. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 5. С. 136–141.
13. Понкін І. В., Редькіна А. І. Искусственный интеллект с точки зрения права. *Вестник Российского университета дружбы народов. Юридические науки*. 2018. Т. 22. № 1. С. 91–109.
14. Рекомендація Рес (2001) 9 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо альтернатив судовому розгляду спорів між адміністративними органами й сторонами – приватними особами. Ухвалено Комітетом Міністрів Ради Європи на 762 засіданні за-

- ступників міністрів 5 верес. 2001 р. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/Rec_2001_9_2001_09_05.pdf.
15. Сало Л. Медіація як спосіб альтернативного вирішення окремих публічно-правових спорів. Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні: матеріали XVI регіонал. наук.-практ. конф., (8–9 лют. 2010 р.) Львів: Юрид. ф-т Львів. нац. ун-ту ім. Івана Франка. 2010. С. 140–141.
16. Сидельников О. Інститут примирення сторін в адміністративному судочинстві: дис. ... канд. юрид. наук. Харків. 2017.

References

1. Biluha S. (2015). Dosudove vrehuliuvannya administratyvno-pravovykh sporiv. Candidate's thesis. Odesa. [in Ukrainian].
2. Bryntseva L. V. (2010). Administratyvno-pravovy spir: sutnist, poniattia, oznaky. Kharkiv: FINN [in Ukrainian].
3. Zheltobriukh I. (2020). Administratyvno-protseusualnyi status storin v administrativnomu sudochynstvi: pytannia teorii ta praktyky. Doctor's thesis. Dnipro. [in Ukrainian].
4. Kovbasiuk V. (2018). Kharakterystyka obiekta pravovidnosyn u sferi administrativnoho sudochynstva. *Pidpriemnytstvo, hospodarstvo i pravo*. № 3, 85–89. [in Ukrainian].
5. Kodeks administrativnoho sudochynstva Ukrainy vid 06.07.2005. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> [in Ukrainian].
6. Kommentarij k Federal'nomu zakonu «Ob al'ternativnoj procedure uregulirovaniya sporov s uchastiem posrednika (procedure mediacii)» S. K. Zagajnova, V. V. YArkov. (Eds.). (2011). Moskva: Infotropik Media [in Russian].
7. Krasilovska Z. V. (2015). Alternatyvni sposoby vyrishennia sporiv u sferi derzhavnoho upravlinnia: poniattia ta sutnist. *Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriadiuvannia*. № 1, 158–167. [in Ukrainian].
8. Lennuar N. N. (2004). Al'ternativnoe razreshenie sporov: peregovory i mediaciya. SPb.: Izd-vo Sankt-Peterburgskogo instituta prava imeni Princa P. G. Ol'denburgskogo [in Russian].
9. Lysenko D. (2020). Predyktivne pravosuddia v administrativnomu sudochynstvi Ukrainy. *Yurydychnyi naukovyi elektronnyi zhurnal*. № 3, 249–253. [in Ukrainian].
10. Luchenko D. (2017). Instytut oskarzhennia v administrativnomu pravi. Doctor's thesis. Kharkiv. [in Ukrainian].
11. Luchenko D. (2013). Pro osnovni oznaky administrativno-pravovoho sporu. *Visnyk Natsionalnoi akademii pravovykh nauk Ukrainy*. № 2 (73), 148–156. [in Ukrainian].

12. Mariia Havryltsiv, Halyna Lukianova. (2019). Poniattia ta yurydychna pryroda sporiv, shcho rozgliadaiutsia v poriadku administratyvnoho sudochynstva. *Pidpryemnystvo, hospodarstvo i pravo*. № 5, 136–141. [in Ukrainian].
13. Ponkin I. V., Red'kina A. I. (2018). Iskusstvennyy intellekt s tochki zreniya prava. *Vestnik Rossijskogo universiteta druzhby narodov*. Seriya: YUridicheskie nauki. Voice. 22. № 1, 91–109. [in Russian].
14. Rekomendatsiia Rec (2001) 9 Komitetu Ministriv Rady Yevropy derzhavam-chlenam shchodo alternatyv sudovomu rozgliadu sporiv mizh administratyvnymy orhanamy y storonamy – pryvatnymy osobamy. Ukhvaleno Komitetom Ministriv Rady Yevropy na 762 zasidanni zastupnykiv ministriv 5 veresnia 2001 roku. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/Rec_2001_9_2001_09_05.pdf [in Ukrainian].
15. Salo L. (2010). Mediatsiia yak sposib alternatyvnoho vyrishennia okremykh publichno-pravovykh sporiv. Problemy derzhavotvorennia i zakhystu prav liudyny v Ukraini: materialy KhVI rehional. nauk.-prakt. konf., 8–9 liut. 2010 r. Lviv: Yuryd. f-t Lviv. nats. un-tu im. Ivana Franka, [in Ukrainian].
16. Sydielnikov O. (2017). Instytut prymyrennia storin v administratyvnomu sudochynstvi. Candidate's thesis. Kharkiv. [in Ukrainian].

Д. В. Лученко, Д. А. Лысенко

**Проблематика введения способов альтернативного разрешения
административно-правовых споров**

Аннотация. Данная статья посвящена исследованию и анализу теоретико-правовых и практических аспектов существующих способов альтернативного разрешения споров. Авторами определены и рассмотрены признаки, характерные для отдельных способов альтернативного урегулирования административно-правовых споров. Рассмотрены перспективы их внедрения в украинской правовой системе с учетом особенностей функционирования национального механизма разрешения публично-правовых споров.

Ключевые слова: административно-правовой спор, административный суд, альтернативные способы разрешения споров.

D. V. Luchenko, D. A. Lysenko

**Problems of alternative dispute resolution methods implementation
of administrative disputes**

***Summary.** This article is devoted to the study and analysis of theoretical, legal and practical aspects of existing methods of alternative dispute resolution.*

At the beginning of the article the authors identified the following features of administrative-legal dispute as a kind of public-legal dispute: administrative-legal dispute exists in connection with the emergence of legal conflict between the subjects of administrative relations, which consists in different understandings of these subjects, effective rights, legitimate interests and legal obligations and in this regard a different understanding of their own goals in a certain legally significant situation; administrative-legal dispute is a kind of public-law dispute, which affects the specific nature of substantive legal relations in which such a dispute arises, the subjective composition of these legal relations, a special arsenal of ways to protect subjective rights and legitimate interests and use specific procedural forms to resolve dispute; one of the parties to this dispute is a specific entity endowed with public authority in the field of management, etc.

The authors considered the following traditional alternative ways of resolving disputes with the participation of administrative bodies: internal proceedings, amicable settlement, arbitration. The article states that today in Ukraine there is only an institution of internal review and discussions concerning the possibility of introducing arbitration and conciliation in public law matters. In addition to considering the theoretical and legal characteristics of alternative methods of resolving administrative disputes, the authors analyze the prospects for the practical introduction of mediation and arbitration in the national system of resolving administrative disputes.

The authors also considered other alternative dispute resolution procedures for administrative disputes. In particular, the article states that the settlement of a dispute with the participation of a judge is one of the most promising procedural tools to promote conciliation by the parties in administrative proceedings, but its effectiveness and efficiency should be ensured by better legal regulation of certain related aspects. training of judges according to specialized programs of mediators.

The next promising and progressive way of resolving administrative and legal disputes, which was discussed in the article, is predictive justice. It is noted that predictive justice is a type of administration of justice in which artificial intelligence as a judge uses mathematical methods, predictive analytics and other analytical techniques to make a fair court decision.

According to the authors, at present, when in Ukraine there is no scientific basis and legislative consolidation of the concept and procedure of predictive justice, it retains the status of an alternative method of dispute resolution, as it remains a novelty of administrative law and by its nature is not a judge. However, in the future, when domestic scientists and legislators will study and legalize this phenomenon, such technology will be appropriate to modernize the existing and functioning system of administrative justice.

Finally, the authors emphasize that the ABC in no way replaces administrative proceedings and does not deprive interested parties of the right to judicial protection. On the contrary, the parties to the legal relationship are given the opportunity to choose the method of resolving the administrative dispute, which is best suited to resolve a specific conflict situation.

Key words: *administrative dispute, administrative court, alternative dispute resolution methods.*

УДК: 342.9(477):340.134
DOI: 10.31359/1993-0941-2020-39-141

Inesa Kostenko, Candidate of Juridical Sciences (Ph.D.), Scientific Research Institute of State Building and Local Government of National Academy of Law Sciences of Ukraine, Senior Scientific Associate

THE LAW OF UKRAINE «ON AMENDMENTS TO THE ECONOMIC PROCEDURAL CODE OF UKRAINE, THE CIVIL PROCEDURE CODE OF UKRAINE, THE CODE OF ADMINISTRATIVE PROCEDURE OF UKRAINE ON IMPROVING THE PROCEDURE OF LITIGATION»: OVERVIEW

Summary. *This article is devoted to the analysis of the Law of Ukraine «On Amendments to the Economic Procedural Code of Ukraine, the Civil Procedure Code of Ukraine, the Code of Administrative Procedure of Ukraine on Improving the Procedure of Litigation». During the work, the most important legal issues of this normative act were explored. We have analyzed the issues concerning administrative proceedings concerning such questions as the jurisdiction of the administrative courts in the article.*

Key words: *amendments, procedure of litigation, activity of judicial governments, purification of power, the Code of Administrative Procedure of Ukraine, jurisdiction.*

The purpose. This article highlights the key changes that have taken place in the area of the Code of Administrative Procedure of Ukraine. It explains the basics and describes the new requirements in this area. In the course of writing this article, we are going to analyze the following issues: provisions on disqualification of judges, provisions on securing the claim, changes regarding the involvement of third parties to appeal, changes in the provisions on closing the cassation proceedings.

Presentation of the main material. On February 8, 2020, the Law of Ukraine «On Amendments to the Economic Procedural Code of Ukraine, the Civil Procedure Code of Ukraine, the Code of Administrative Procedure of Ukraine on Improving the Procedure of Litigation» came into force (hereinafter – the Law 460-IX). It is advisable to highlight the main changes that have been introduced to the Code of Administrative Procedure of Ukraine (hereinafter referred to as the CAP of Ukraine) under this Law. Therefore, per the provisions of the Act, the following should be noted: this Act simplifies the procedure for considering a judge's motions in the case of filing an application on the eve or on the day of the hearing (without stopping the proceedings and without referring the case to another court for consideration of the relevant application).

At the same time, the appeal of the rejection is allowed in the court of appeal or cassation. Thus, Article 40 reads as follows: « If the court concludes that the plea was not substantiated and the request for such withdrawal was submitted to the court during three working days (or earlier) before the next hearing, the decision on the withdrawal shall be exercised by the non-judge. To the court hearing the case, and it shall be determined as per the procedure lied down in Article 31 (1) of this Code. This judge cannot be challenged. If the application for dismissal of a judge is submitted no later than three working days before the next hearing, such application shall be sent to another judge, and the issue of refusal by the court hearing the case shall be addressed» [1].

There is a principal duty of a judge according to Art. 15 of the Code of Judicial Ethics, impartial consideration of cases. A judge has a right to self-refusal in cases provided for by procedural law if there is bias towards one of the parties and if a judge has personal knowledge of evidence or facts which may influence the outcome of the case.

A judge shall not abuse the right to self-refusal. A judge shall recuse himself if it is impossible for him to make an objective judgment in a case [2]. At the same time, the Bangalore Principles of Judicial Ethics contains a provision that the judge should seek to withdraw from the case when it is not possible for him or her to make an impartial decision in the case, or when a reasonable observer might have doubts about the judge's impartiality [3]. Therefore, the decisive issue is whether the judge's case is dismissed. It relies on a third party (a reasonable observer) who is self-aware, who «may believe» that the judge is unable to resolve the issue impartially. An analysis of the complaint of lawyers representing and defending people in courts of general jurisdiction reveals that the court that received the appeal cannot use the question of this, perhaps. In particular, this is because the claim can be claimed on other grounds. Therefore, the question of the need to change the provisions of Article 40 of the CAP is controversial today [4].

Securing the claim (Article 151, CAP of Ukraine). In accordance with the provisions of the Law, the types of securing the claim have been changed. Therefore, it now becomes impossible to enforce the claim by imposing a duty on the defendant to take certain actions. Also, it is now prohibited to pursue a claim by suspending acts of the Verkhovna Rada of Ukraine, the President of Ukraine, the Cabinet of Ministers of Ukraine, the High Judicial Council, the High Qualifications Commission of Judges of Ukraine and bodies conducting disciplinary proceedings against prosecutors and imposing a ban or a duty on them to take some action. Article 151 is supplemented by part six following Law No. 460-IX of 15.01.2020. According to which it is forbidden to provide a lawsuit, which consists in the suspension or other interference in the conduct of a competition, auction, tender or other public competitive procedures conducted on behalf of the state, territorial community or with the participation of a state body designated by the entity as part of a commission that conducts an auction, tender or other public competitive procedure. Articles 167 and 169 have been amended. Part I of the Article 167 is now supplemented by the tenth paragraph: «The statement, complaint, petition or objection filed at the stage of execution of the judgment, including in the process of judicial control over the execution of court

decisions, shall be accompanied by evidence of their referral to other parties to the case (proceedings).» In Article 169, paragraph 1, the following shall be added to the second paragraph: without moving under the requirements of the administrative procedural law in force at the date of filing the claim» [1].

The legislator has changed the provisions on the termination of proceedings in the case (Art. 236 CAP of Ukraine). The article excludes the grounds for suspension of the proceedings: «the receipt of the request for withdrawal pends the resolution of the question of withdrawal» (paragraph 8). In the article on closing the proceedings in the case (Article.239 CAP of Ukraine) a rule was added, which stipulates that in the case of closing the proceedings on grounds of irrelevance of the dispute, the plaintiff has the right within 10 days from the date of his receipt of the decision to apply to the court for the referral of the case within the established jurisdiction. Therefore, per the provisions of Article 239, if the proceedings are closed on the grounds set out in Article 238, the court shall inform the plaintiff in whose jurisdiction the case has been referred. The court of appeal or cassation shall inform the plaintiff that he has the right within ten days from the date of receipt of the relevant order to apply to the court with a statement of referral of the case in the established jurisdiction, except in cases of combining several claims that are subject to one consideration in the order of different proceedings. The application is filed to the court which has adopted the decision to close the proceedings. In the case of a court case, which is subject to consideration in the administrative procedure, after the closure of the proceedings by the Supreme Court or the court of appeal in civil or commercial proceedings, the proceedings in the case may not be closed on the grounds set out in paragraph 1 of part one of Article 238 of this Code.

The legislator has changed the first and the second paragraphs of Article 293, according to which participants in the case who did not participate in the case (if the court resolved their rights, freedoms, interests and (or) duties) have the right to appeal the decision to the court of the first instance. Participants of the case, people who did not participate in the case (if the court decided on their rights, freedoms, interests, and duties) have the right to appeal the judgment separately

from the court decision only in cases provided for Article 294 of this Code. The appeal against the judgment which is not provided for in Article 294 of this Code shall not be permitted separately from the court decision. However, in our opinion, the proposed changes are not correct because of the following: Art. 4 CAP defines the terms used in the Code. In particular, 13.1 Art. 4 CAP of Ukraine determined that the judgment is the decision of the court of the first instance in which the claims are resolved. According to the proposed changes, the subject of the legislative initiative proposed layout part 1 of Art. 293 CAP of Ukraine in the new version, namely by supplementing the current version with the word «judicial» [5]. Therefore, the provisions of Part 1 of Art. 293 CAP of Ukraine is in system connection with clause 13 of Part 1 of Art. 4 CAP of Ukraine and does not need to be changed. Now, in the article concerning the preparation of the case for appeal (Article 306 of the CAP of Ukraine), the legislator stated that the right of a court was granted in the case that the decision of the court of the first instance could affect the rights and obligations of the person who did not participate in the case, such person shall participate in the case as a third party who does not make independent claims about the subject of the dispute.

The provisions of Article 319 concerning the ground for annulment of the decision have been changed in part. The legislator supplemented Article 319 with part three of the following content: «In case the court of appeal instance closes the proceedings in the case based on paragraph 1 of part one of Article 238 of this Code, the court, upon the petitioner's application, issues a decision on the moving of the case to the court of the first instance, such case is referred to, except several cases being joined in one proceeding, which is subject to consideration in different judicial procedures. Such a claim must specify the jurisdiction of one court applicable to the dispute». In other words, a rule of law has now been laid down that, in the event of a court closing an appellate court in connection with the irrelevance of a dispute, such a court, at the request of the plaintiff, shall refer the case to the court of the first instance of the appropriate jurisdiction to continue the proceedings [6].

The right to a cassation appeal (article 328 of the CAP). The system of filters for the cassation appeal, finding that such an appeal

may take place in exceptional cases. Following the new provisions of the normative act judgments in cassation may be appealed to the court of the first instance for interim measures, replacement measures to ensure the claim, the definitions referred to paragraphs 3, 4, 12, 13, 17, 20 the first part of article 294 of the Code. Appeal grounds on judicial decisions mentioned in part one of this article are incorrect applications of the substantive law or violation of procedural rules only in the following cases: 1) if the court of appeal in the contested decision applied a rule of law without regard to the opinion concerning the application of the law in similar legal relations outlined in the Supreme Court decision unless there is a Supreme Court decision on the assignment from such detention; 2) if the complainant is motivated by a justified need for deviation from the conclusions concerning the application of the law in similar legal relations outlined in the decision of the Supreme Court and applied by the court of appeal in the contested judicial decision; 3) if there is no Supreme Court opinion on the application of the law in similar legal relations; 4) if a judgment is challenged on the grounds envisaged in the second and third paragraphs of Article 353 of this Code. Appeal grounds of judicial decisions referred to the second and third parts of this article are incorrect applications of the substantive law or violations of procedural rules.

Form and content of the cassation complaint (Art. 330 CAP of Ukraine). During the filing of a cassation complaint, the complainant is obligated to state in it the grounds stipulated by Article 328 of the CAP of Ukraine. According to the new wording of Article 330 of the CAP in the case of filing a cassation appeal under paragraph 1 of part four of Article 328 of the CAP, the cassation appeal shall state the decision of the Supreme Court, which includes the rule of law in such legal relations, which were not taken into account in the appealed court decision. In the case of a cassation appeal, according to the paragraph 2 of part four of Article 328 of the CAP, the cassation appeal shall state the need to depart from the conclusion on the application of the rule of law in such legal relations, as set out in the ruling of the Supreme Court. In the case of filling a cassation appeal against a court decision referred to the paragraphs 2 and 3 of Article 328 of the CAP, the cassation appeal shall state the rationale for the misapplication of

substantive law or violation of procedural law, which led to the adoption of an illegal court decision (decisions).

The abandonment of the appeal, leaving the application without motion, the return of the appeal (article 332 of the CAP). Today, the legislator clarifies that the issue of leaving the application without motions must be decided by a panel of three judges and no later than 20 days. It should also be noted that in the previous version of the code this question was decided by a single judge, and the issue of opening cassation proceedings was decided within 20 days (not 10 like now).

The refusal to initiate cassation proceedings (article 333 CAP). The article is supplemented with new conditions for refusal to open the cassation proceedings, in particular: if the Supreme Court set out in its decision the conclusion concerning the application of the law in similar legal relations, which were considered in cassation against the judicial decision and the appellate court revised the judicial decision according to this conclusion (except if there is a Supreme Court decision on the assignment from such detention or if the Supreme Court deems it is necessary to deviate from the conclusion regarding the application of the law in similar legal relations). In other words, the court of cassation refuses to open the cassation proceedings if the Supreme Court has formed the legal conclusion in such matters. In case of appealing against the judgment (except the decision which ended the trial) the court may declare the appeal unfounded and refuse to open cassation proceedings if the correct application of the rule of law is evident and does not raise a reasonable doubt about its application or interpretation. Besides, the Court shall refuse to open cassation proceedings in a revision of the definition of the return statement to the plaintiff (petitioner) and court decisions in cases prescribed by articles 280, 281, 287, 288 of the present Code if the court of appeals' decision by the results of consideration of such appeals may have a value for common practice.

The closure of the appeal proceedings (Article 339 of the CAP). It should be noted that grounds for termination of the cassation proceedings were also amended, in particular: the first part of article 339 of clauses 4 and 5: «4) after the opening of the appeal, if the Supreme Court in its decision has already set out the conclusion on the application of the law in similar legal relations that are considered

in the appeal or retreated from its conclusion regarding the application of the rule of law, which became the basis for the cassation proceedings, and the appellate court revised the judicial decision according to this conclusion (except for cases when the Supreme Court considers it is necessary to depart from this conclusion). If the decision to open cassation proceedings is motivated by other reasons that are not grounds for the closure of proceedings, the appeal proceedings shall be closed only concerning the part of the grounds under this paragraph; 5) after the opening of the cassation proceedings based on paragraph 1 of the fourth paragraph of article 328 of this Code, the court found that the conclusion regarding the application of the law set out in the decision of the Supreme Court and which was referred to the appellant in the appeal concerns the legal relations that are not similar».

Currently, the provisions of the Supreme Court closes the proceedings if the Supreme Court has already concluded concerning the application of the law in similar legal relations that have been considered in the appeal or retreated from its conclusion regarding the application of the rule of law, which became the basis for the cassation proceedings, and the appellate court revised the judicial decision in accordance to this conclusion. In another case, the Supreme Court closes the case if, after the opening of the cassation proceedings based on paragraph 1 of part 4 of article 328 of the CAP, the court found that the conclusion regarding the application of the law is set out in the decision of the Supreme Court and which was referred to the appellant in the appeal concerns the legal relations that are not similar.

It should also be noted that the legislator amends article 354 of the CAP grounds for the annulment fully or in part with the closure of the proceedings. According to which, in the event of the closure of proceedings by the court of cassation in the jurisdiction of the dispute, a court at the request of the plaintiff shall send the case to the first instance court of the relevant jurisdiction for further consideration [7].

Conclusion. In this article, we summarize the main changes of The Law of Ukraine «On Amendments to the Economic Procedural Code of Ukraine, the Civil Procedure Code of Ukraine, the Code of Administrative Procedure of Ukraine on Improving the Procedure of Litigation». We have analyzed the issues in the field of administrative

proceedings in the article, the jurisdiction of the administrative courts, provisions for securing the claim, changes regarding the involvement of third parties to appeal, changes in the provisions on closing the cassation proceedings.

References

1. Code of Administrative Procedure of Ukraine; 2747-IV; URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.
2. CODE OF JUDICIAL ETHICS; APPROVED by the XIth Congress of Judges of Ukraine February 22, 2013; URL: https://newjustice.org.ua/wp-content/uploads/2018/06/Code_of_Judicial_NEW_eng1.pdf.
3. Bangalore Principles of Judicial Conduct; United Nations Office on Drugs and Crime; URL: https://www.unodc.org/res/ji/import/international_standards/commentary_on_the_bangalore_principles_of_judicial_conduct/bangalore_principles_english.pdf.
4. Key amendments to the CAP of Ukraine to increase the Law № 460-IX «On Amendments to the Commercial Procedural Code of Ukraine, the Civil Procedure Code of Ukraine, the Code of Administrative Procedure of Ukraine to improve the visit of judicial rights»; Legal newspaper online; URL: https://drive.google.com/file/d/1bk2JTAFBwbys_YVy8xTrh8CMsuOGppmR/view.
5. Comments and suggestions to the draft Law «On Amendments to the Commercial Procedure Code Ukraine, Civil Procedure Code of Ukraine, Code of Administrative Procedure judiciary of Ukraine to improve the review of court decisions in appeal and cassation order» (Reg. No. 2314 of 25.10.2019); URL: https://unba.org.ua/assets/uploads/027d2854ac4c758d42fa_file.pdf.
6. Key amendments to the Code of Administrative Procedure of Ukraine regarding the law of Ukraine № 460 – IX. Administrative Court of Appeal. Law and Business. URL: www.zib.com.ua.
7. «KEY CHANGES TO THE ADMINISTRATIVE JUDICIAL CODE OF UKRAINE»; Ukrainian law; 2020. URL: <https://ukrainepravo.com/news/ukraine/sud-poyasnyv-klyuchovi-zminy-do-kodeksu-administrativnogo-sudochynstva-ukrayiny/>.

References

1. Code of Administrative Procedure of Ukraine; 2747-IV; URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.
2. CODE OF JUDICIAL ETHICS; APPROVED by the KhIth Congress of Judges of Ukraine February 22, 2013; URL: https://newjustice.org.ua/wp-content/uploads/2018/06/Code_of_Judicial_NEW_eng1.pdf.

3. Bangalore Principles of Judicial Conduct; United Nations Office on Drugs and Crime; URL: https://www.unodc.org/res/ji/import/international_standards/commentary_on_the_bangalore_principles_of_judicial_conduct/bangalore_principles_english.pdf.
4. Key amendments to the CAP of Ukraine to increase the Law #460-IX «On Amendments to the Commercial Procedural Code of Ukraine, the Civil Procedure Code of Ukraine, the Code of Administrative Procedure of Ukraine to improve the visit of judicial rights»; Legal newspaper online; URL: https://drive.google.com/file/d/1bk2JTAFBwbys_YVy8xTrh8CMsuOGppmR/view.
5. Comments and suggestions to the draft Law «On Amendments to the Commercial Procedure Code Ukraine, Civil Procedure Code of Ukraine, Code of Administrative Procedure judiciary of Ukraine to improve the review of court decisions in appeal and cassation order “(Reg. No. 2314 of 25.10.2019)»; URL: https://unba.org.ua/assets/uploads/027d2854ac4c758d42fa_file.pdf.
6. Key amendments to the Code of Administrative Procedure of Ukraine regarding the law of Ukraine #460 – IX. Administrative Court of Appeal. Law and Business. URL: www.zib.com.ua.
7. «KEY CHANGES TO THE ADMINISTRATIVE JUDICIAL CODE OF UKRAINE»; Ukrainian law; 2020. URL: <https://ukrainepravo.com/news/ukraine/sud-poyasnyv-klyuchovi-zminy-do-kodeksu-administrativnogo-sudochynstva-ukrayiny/>.

И. В. Костенко

Основные положения Закона Украины «О внесении изменений в Хозяйственный процессуальный кодекс Украины, Гражданский процессуальный кодекс Украины, Кодекс административного судопроизводства Украины относительно совершенствования порядка рассмотрения судебных дел»

***Аннотация.** Статья посвящена анализу Закона Украины «О внесении изменений в Хозяйственный процессуальный кодекс Украины, Гражданский процессуальный кодекс Украины, Кодекс административного судопроизводства Украины о совершенствовании судебного процесса». В ходе работы были рассмотрены ключевые изменения и новые требования этого нормативного акта, касающиеся положения об отводе судей, положения об обеспечении иска, изменения в положениях о закрытии кассационного производства.*

Ключевые слова: порядок судебных процессов, деятельность суда, юрисдикция, судопроизводство, очистка власти, Кодекс административного судопроизводства Украины.

І. В. Костенко

Провідні засади Закону України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України щодо вдосконалення порядку розгляду судових справ»

Анотація. Стаття присвячена аналізу ключових змін до Кодексу адміністративного судочинства України на підставі Закону України № 460 — IX. Головною метою Закону є комплексне врегулювання питань організації діяльності Верховного Суду, збалансування навантаження та сприяння швидкому розгляду справ. Законодавець вносить зміни у питання щодо відводу судді, забезпечення позову, щодо підстав для касаційного оскарження рішення суду першої інстанції та постанови суду апеляційної інстанції. Проте чи дійсно впроваджені зміни є такими, що здатні забезпечити досягнення поставленої законодавцем мети? Саме цьому питанню присвячена наша стаття. Наразі Україна перебуває в дуже стрімкому потоці змін, реформ і мінливості влади. Така позиція всередині держави абсолютно повністю відбивається на її законодавчій сфері. Неспинний розвиток, рух уперед є дійсно важливими чинниками при створенні «нової держави», проте останнім часом ми не один раз стикалися з тим, що «зміни до реформ, реформи до змін» й постійне необдумане «адаптування до Європейських країн» призводило лише до втрати сил, часу, коштів без одержання бажаного результату.

Проблема полягає не в тому, що імплементація українського законодавства до бажаного європейського рівня — це погано, ні. Проблема полягає у впровадженні цих самих змін, тобто, говорячи іншими словами, «все дуже гарно лише на папері». Так, Законом вносяться зміни щодо відводу судді, забезпечення позову, щодо підстав для касаційного оскарження рішення суду першої інстанції та постанови суду апеляційної інстанції. Якщо заява про відвід судді надійшла до суду пізніше ніж за три робочі дні до наступного засідання, така заява не підлягає передачі на розгляд іншому судді, а питання про відвід судді вирішується судом, що

розглядає справу. Слід зазначити, що подання заяви про відвід судді не зупиняє провадження у справі. Закон виключає деякі види заходів забезпечення позову, а саме встановленням обов'язку вчинити певні дії, передачею речі, що є предметом спору, на зберігання іншій особі, яка не має інтересу в результаті вирішення спору, а також заборонено вжиття заходів забезпечення позову, які полягають в (або мають наслідком) припиненні, відкладенні, зупиненні чи іншому втручанні у проведення конкурсу, аукціону, торгів, тендера чи інших публічних конкурсних процедур, що проводяться від імені держави (державного органу), територіальної громади (органу місцевого самоврядування) або за участю призначеного державним органом суб'єкта у складі комісії, що проводить конкурс, аукціон, торги, тендер чи іншу публічну конкурсну процедуру.

Неабияку увагу слід приділити підставам касаційного оскарження судових рішень. Так, до набрання Законом чинності підставою касаційного оскарження було неправильне застосування судом норм матеріального права чи порушення норм процесуального права. Внаслідок чергових змін у законодавстві, підставами касаційного оскарження стають неправильне застосування судом норм матеріального права та порушення норм процесуального права лише в певних випадках: якщо суд апеляційної інстанції в оскаржуваному судовому рішенні застосував норму права без урахування висновку щодо застосування норми права у подібних правовідносинах, викладеного у постанові Верховного Суду, крім випадку наявності постанови Верховного Суду про відступлення від такого висновку; якщо скаргник вмотивовано обґрунтував необхідність відступлення від висновку щодо застосування норми права у подібних правовідносинах, викладеного у постанові Верховного Суду та застосованого судом апеляційної інстанції в оскаржуваному судовому рішенні; якщо відсутній висновок Верховного Суду щодо питання застосування норми права у подібних правовідносинах; або ж якщо судові рішення оскаржується з підстав, передбачених ч. 2 і 3 ст. 353 КАС України.

Ініціатори законопроекту зазначали, що начебто Верховний Суд внаслідок недосконалого механізму підстав касаційного оскарження може діяти взаємозаперечних правових висновків без застосування передбаченої процесуальним законом процедури відступлення, що не забезпечує єдності судової практики. Проте чи дійсно йдеться про недосконалість «механізму»? На нашу думку, це положення жодним чином не вдосконалює «механізм», а лише створює нові питання та невизначеності.

Законодавець, апелюючи високими фразами, такими як «верховенство права», звужує права громадян, зводить до мінімуму можливість захисту своїх прав та інтересів у суді. Помислімо, чи дійсно йдеться про «верховенство права», коли законною стає така позиція, що у разі оскарження Верховний Суд може визнати касаційну скаргу необґрунтованою та відмовити у відкритті касаційного провадження, якщо правильне застосування норми права є очевидним і не викликає розумних сумнівів щодо її застосування чи тлумачення. «Правильне застосування норми права є очевидним» — саме таку відповідь може отримати громадянин від Верховного Суду й відмову у відкритті касаційного провадження. Або ж таке: Верховний Суд відмовлятиме у відкритті касаційного провадження, посилаючись на те, що він уже викладав у своїй постанові висновки щодо питання застосування норми права у подібних правовідносинах. Крім того, законодавець збільшує строки для розв'язання питання про залишення касаційної скарги без руху, постановлення ухвали про відмову у відкритті касаційного провадження, розв'язання питання про відкриття касаційного провадження. Чи дійсно ми можемо спостерігати елементи «верховенства права», на які посилається законодавець? Це — звуження прав громадян і зняття із себе відповідальності щодо розгляду справ, це жодним чином не відповідає «високим стандартам», до яких так прагне наша держава. Так, ознайомившись з окресленими законодавчими змінами, доцільно зазначити, що Закон жодним чином не поліпшує доступ до правосуддя громадян України, а лише звужує права на захист свобод та інтересів.

Ключові слова: порядок судових процесів, діяльність суду, юрисдикція, судочинство, очищення влади, Кодекс адміністративного судочинства України.

УДК 340.12:341.231.14

DOI: 10.31359/1993-0941-2020-39-154

К. А. Рагуліна, молодший науковий співробітник НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ТА ПРИКЛАДНІ АСПЕКТИ ПРИНЦИПІВ ТЛУМАЧЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ КОНВЕНЦІЇ ПРО ЗАХИСТ ПРАВ ЛЮДИНИ І ОСНОВОПОЛОЖНИХ СВОБОД

***Анотація.** У статті в загальнотеоретичному аспекті проаналізовані взаємозалежні принципи та особливості тлумачення міжнародних норм Європейської Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р., які зумовлюють інтерпретацію і «управляють» цим процесом. Досліджується їхнє застосування на прикладі практики Європейського суду з прав людини. Наголошується на важливості використання цих принципів задля комплексного захисту прав людини та унеможливлення їхнього вузького трактування.*

***Ключові слова:** міжнародний договір, тлумачення, принципи тлумачення, Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, Європейський суд з прав людини.*

Актуальність. Сьогодні принципового значення набуває проблема з'ясування суті вимог та правильного розуміння зміс-

ту міжнародно-правових актів щодо прав і свобод людини. Одними з найбільш актуальних для вітчизняної науки та практики є питання, які пов'язані з тлумаченням норм Європейської Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. (далі – Європейська Конвенція з прав людини, Конвенція). Це зумовлено, по-перше, нагальною необхідністю впровадження конвенційних стандартів до національної правової системи, а по-друге, абстрактністю формулювання більшості конвенційних приписів, які є максимально широкими і гнучкими та містять чимало оціночних понять, що відповідно передбачає широку дискрецію національних правозастосовних органів і вимагає постійного тлумачення цих приписів. Актуальність даного дослідження зумовлена також тим, що в європейському праві в галузі прав людини відсутній єдиний узагальнюючий та конкретизований нормативний акт, котрий би визначав систему принципів – найбільш загальних правил інтерпретації та застосування даної Конвенції.

Метою статті є висвітлення у загальнотеоретичному аспекті принципів та особливостей тлумачення Європейської конвенції з прав людини.

Стан дослідження. До проблеми інтерпретації міжнародних юридичних норм із питань прав і свобод людини, зокрема Європейської Конвенції з прав людини, у своїх працях зверталися такі науковці як О. Я. Трагнюк, Г. О. Христова, Н. М. Раданович, О. О. Мережко, О. В. Соловійов, І. Й. Магновський, І. Ю. Кретьова, С. Є. Федик, І. О. Шашкова-Журавель, С. І. Дорошенко, В. П. Кононенко, Л. Г. Гусейнов, І. І. Лукашук та ін. Однак багатогранність та багатоаспектність цієї проблеми зумовлюють постійну актуальність дослідження та подальших напрацювань.

Виклад основного матеріалу дослідження. Значення Конвенції.

Для європейських держав ключове місце у сфері прав людини посідає Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. Вона, як зазначає Т. С. Богданевич, встановлює не лише найбільш вдалу у світі систему норм міжнародного права для захисту прав особи, а й одну з найбільш розвинутих форм міжнародної юридичної процедури [1, с. 53].

Говорячи про значення Конвенції, слід також зазначити, що саме вона заклала конституційні основи становлення в Україні якісно нової системи утвердження та захисту прав і свобод людини, позитивно вплинула на демократизацію діяльності українських судових і правоохоронних органів, всієї системи органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб. Із прийняттям у 1996 р. Верховною Радою України Конституції основні положення даного міжнародно-правового акта були відтворені в розд. II «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина» [2, с. 84]. На сьогодні Конституційний суд України часто враховує положення Конвенції та практику її застосування в мотивувальних частинах своїх рішень і висновків. Суди загальної юрисдикції хоча і не є настільки відкритими, проте помітні певні зрушення, особливо в адміністративних судах.

Особливий статус та тлумачення Конвенції. Н. М. Раданович справедливо підкреслює, що особливості міжнародних договорів про права людини зумовлюють не лише їх особливий статус у системі міжнародних договорів загалом, а й відрізняють їх від інших джерел права тієї чи іншої держави, зокрема від інших нормативно-правових договорів, якщо міжнародні договори включаються державою до складу її законодавства [3, с. 11]. Ратифікована Верховною Радою України 17 липня 1997 р. Конвенція відповідно до ст. 9 Конституції України [4] є частиною національного законодавства. Також спеціальний Закон України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23 лютого 2006 р. № 3477-IV [5] у ст. 17 проголошує Конвенцію 1950 р. і практику цього Суду джерелами права України. Варто сказати, що Європейська конвенція з прав людини в Україні як складова національного законодавства не наділена чітким конституційно гарантованим пріоритетом щодо національних законів, які, скажімо, мають більш спеціальний характер, оскільки єдиним актом найвищої сили в Україні є її Конституція – саме цьому акту за ієрархією підпорядковуються закони України. У цьому аспекті варто оцінити досвід деяких держав – членів Ради

Європи, наприклад Австрії, де Конвенція має статус прирівняний до Конституції цієї держави.

Залежно від місця Конвенції у внутрішньому законодавстві держав-учасниць здійснюється і правове забезпечення виконання рішень Європейського суду з прав людини (далі – Євросуд, Суд, Страсбурзький суд) [6, с. 18–19]. У такий спосіб рішення цього Суду сприяють процесу приведення національної нормотворчої та правозастосовної практики у відповідність до вимог Конвенції та Протоколів до неї.

Розуміння закріплених у Конвенції прав людини і основних свобод з'ясовується через інтерпретацію її норм. Правомочним тлумачити положення Конвенції та протоколів до неї відповідно до ст. 32 Конвенції [7] є Євросуд. Саме цей Суд, як стверджує Є. С. Алісієвич, визначає адекватний і правильний з точки зору Конвенції варіант розуміння її сенсу і змісту та протоколів до неї загалом, а також закріплених у них норм і правових понять зокрема [8, с. 14]. М. В. Мазур та С. Р. Тагієв переконують, що під час трактування і застосування Конвенції Євросуд фактично формулює нові правові норми, що стають невід'ємною частиною конвенційної системи захисту прав людини [9, с. 236]. Рішення Євросуду в їхній резолютивній частині є основною формою реагування контрольного механізму Ради Європи на порушення прав людини та основних свобод (які мають місце в державах-учасниках Ради Європи). Отже, саме в практиці Суду визначається зміст прав і свобод, які зобов'язались гарантувати всі держави, які ратифікували Конвенцію. Слід окремо звернути увагу, що «авторитетне» (офіційне) тлумачення містять також схвалювані Комітетом міністрів Ради Європи відповідні Пояснювальні доповіді до конвенцій про права людини або протоколів до них. Є. С. Алісієвич додає, що в низці випадків Євросуд при тлумаченні Конвенції керується також нормами універсальних і регіональних міжнародно-правових актів про права людини, застосовними до обставин заяви, що розглядається, і практикою їх тлумачення наднаціональними судовими органами [8, с. 14].

У конституціях деяких європейських держав, наприклад, у Конституції Португалії (ч. 2 ст. 16), Конституції Іспанії (ч. 2 ст. 10)

і Конституції Румунії (ч. 1 ст. 20) безпосередньо вказується на необхідність тлумачення конституційних положень відповідно до міжнародних договорів з прав людини. За допомогою правотлумачної діяльності досягається узгодженість між конституційними положеннями та нормами міжнародних договорів [10, с. 26].

Загальні принципи та особливості тлумачення Конвенції. Європейська комісія з прав людини і Європейський суд з прав людини неодноразово підкреслювали, що тлумачення Конвенції та протоколів до неї повинне базуватися на загальних міжнародно-правових принципах тлумачення міжнародних договорів, які встановлені Віденською конвенцією про право міжнародних договорів 1969 р., але з обов'язковим урахуванням особливої природи Конвенції і відповідних правил Ради Європи. Специфіка трактування Конвенції як нормативної міжнародної угоди зумовлена перш за все наявністю поняття «колективне забезпечення» виконання зобов'язань. Намір держав прямувати шляхом колективного забезпечення здійснення прав відображено в Преамбулі та в ст. 33 Європейської Конвенції з прав людини [7], яка дозволяє державам вимагати дотримання зобов'язань, передбачених цим міжнародним документом, іншими державами-членами без необхідності обґрунтування прямої заінтересованості в цьому. У своєму рішенні Європейський суд висловив цю ідею так: «При тлумаченні Конвенції потрібно брати до уваги її особливий характер як договору для колективного забезпечення прав людини і основних свобод. Так, об'єкт і мета Конвенції як угоди, спрямованої на захист особистості, вимагає тлумачення і застосування її положень таким чином, щоб зробити передбачені в ній гарантії практичними і ефективними. Крім того, будь-яке тлумачення гарантованих прав і свобод має бути сумісним із загальним духом Конвенції — документа, призначеного для підтримки і заохочення ідеалів і цінностей демократичного суспільства» [11].

Зазначене безперечно впливає як на формування системи принципів тлумачення конвенційних норм про права людини загалом, так і вибір методу тлумачення у кожному конкретному випадку. Методи як сукупність способів і прийомів, за допо-

могою яких суддя здійснює тлумачення, відіграють вирішальну роль у встановленні змісту норм права і волі сторін договору. Євросуд використовує здебільшого такі методи тлумачення, відомі теорії і практиці застосування міжнародних договорів, як: буквальний, логічний, граматичний, історичний, систематичний, телеологічний. На практиці ж не існує чітко визнаних методів цього процесу, жоден із них не є обов'язковим та жоден не має переваги над іншими. У цій статті ми не будемо зупинятися на розкритті їхнього змісту.

І. Й. Магновський зазначає, що у так званому «праві Конвенції» виокремлюють особливі принципи та доктринальні підходи тлумачення Конвенції і Протоколів до неї, які вироблені і розвинуті Європейським судом з прав людини та викладені в його рішеннях у конкретних справах. Хоча єдиний узгоджений перелік цих принципів відсутній, існує консенсус щодо їх «ядра», до якого належать доктрини: «свободи розсуду» держави, «автономних понять», «четвертої інстанції», субсидіарності, позитивних зобов'язань [12, с. 4].

У межах Європейського Союзу положення, на яких ґрунтуються загальні правила та принципи тлумачення прав людини, передбачені передусім ст. 6 Маастрихтського договору про Європейський Союз 1992 р. [13] та розд. VII Хартії основних прав Європейського Союзу 2000 р. [14].

С. Є. Федик у своєму дисертаційному дослідженні серед взаємозалежних принципів, які зумовлюють інтерпретацію юридичних норм щодо прав і свобод людини, у тому числі безпосередньо норм Конвенції, виділяє наступні принципи: пропорційності тлумачення, його ефективності, певної свободи національного розсуду, автономності [6, с. 9]. Інші вітчизняні вчені, аналізуючи здійснювану Страсбурзьким судом інтерпретацію норм Європейської Конвенції з прав людини, надають більш розширений перелік принципів тлумачення та виділяють такі, як: принцип ефективного і динамічного тлумачення; принцип забезпечення правової визначеності (дотримання прецеденту); принцип пропорційності та забезпечення рівноваги інтересів; принцип забезпечення певної свободи національного розсуду; принцип автономного тлумачення; врахування загаль-

новизнаних міжнародних стандартів і принципів міжнародного права; принцип забезпечення мінімальних гарантій прав і свобод людини [9, с. 131; 15, с. 60].

Стисло розглянемо зазначені принципи.

1. В основі тлумачення міжнародних угод у галузі прав людини, як зазначає Л. Гусейнов, лежить принцип ефективності. Тлумачення має бути таким, щоб угода була дієвою, а не бездієвою (*interpretatio fienda est ut res magis valeat quam pereat*). Застосування цього принципу стає особливо необхідним у тих випадках, коли тлумаченню підлягають норми про одне й те ж право людини, що містяться у різних міжнародних договорах. Нерідко при цьому обсяг прав, які захищаються, частково не збігається. Убачається, що в таких випадках зміст сформульованого права людини з одного договору можна конкретизувати і доповнити «за рахунок» аналогічного положення з іншого договору [16]. Наприклад, для тлумачення виразу «примусова праця» в розумінні п. 2 ст. 4 Європейської Конвенції з прав людини використовується Конвенція Міжнародної організації праці № 29 «Про примусову чи обов'язкову працю» 1930 р. [17].

Принцип ефективного тлумачення показує свою особливу «ефективність» у тому, що дозволяє найкращим чином адаптувати мету захисту прав індивіда до мінливих соціальних умов і розвитку суспільства [18, с. 67]. Застосування міжнародними правозахисними органами цього принципу не виключає еventуального перевищення рамок первісної волі сторін договору. Саме досягнення ефективного захисту прав людини стає головним мірилом для оцінки реалізації державою прав людини.

2. Д. Дж. Харріс, М. О'Бойл та К. Уорбрік зазначають, що особливе місце серед принципів (підходів) належить еволюційному підходу до тлумачення положень Конвенції [19, с. 7–8]. Динамічна (еволютивна) інтерпретація, до якої міжнародні суди вдаються в основному при тлумаченні договірних зобов'язань у галузі прав людини знаходить своє хрестоматійне вираження в консультативному висновку Міжнародного суду ООН у справі щодо Намібії, у якій він, зокрема, зазначив: «Міжнародно-правовий акт повинен тлумачитися і застосовуватися в межах всієї правової системи, що функціонує під час тлумачення. У тій

сфері, до якої розглядувана справа відноситься, *corpus juris gentium* значно збагатилися, і це Суд, якщо він покликаний сумлінно здійснювати свої функції, не може ігнорувати» [20, с. 31–32]. Можна навести такий приклад дії цього принципу: розглядаючи справу «Маркс проти Бельгії», Суд зазначив, що сьогоденне розуміння ст. 8 Європейської Конвенції (повага до особистого життя особи) відрізняється від положень бельгійських законів, які є дискримінуючими (відносно цієї статті) [21]. Таким чином, Конвенція повинна об'єктивно тлумачитися у світлі сьогоденних умов і з урахуванням тих стандартів, які прийняті в європейському суспільстві на сьогодні, а не тих, які домінували під час її ратифікації. Загалом положення Конвенції не повинні підлягати обмежувальному тлумаченню, щоб забезпечити досягнення її мети.

Необхідно разом із тим мати на увазі, що при динамічному тлумаченні повинна бути дотримана межа між судовим тлумаченням і судовою нормотворчістю. Міжнародні правозахисні органи не можуть зайти надто далеко, щоб ввести нове право, яке держави зовсім не мали наміру включити в ту чи іншу угоду [16].

3. При тлумаченні прав, які гарантуються Конвенцією, має застосовуватись також телеологічний (цільовий) підхід, відповідно до якого акцент має робитись саме на об'єкті та меті цієї Конвенції, якими в найбільш загальному вигляді, як зазначають Д. Дж. Харріс, М. О'Бойл та К. Уорбрік, виступають захист індивідуальних прав людини та підтримка й просування ідеалів та цінностей демократичного суспільства [19, с. 7–8]. Л. Гусейнов з цього приводу пише, що специфічна природа договорів із захисту прав людини «сповіщає» процесу їх тлумачення про цільову орієнтацію; досягнення саме ефективного захисту прав людини стає головним мірилом для «зважування» найбільш адекватної реалізації державою цих прав [16].

4. При тлумаченні положень Конвенції необхідним є врахування загальновизнаних міжнародних стандартів і принципів міжнародного права. На цьому наголошує прийнята Пленумом Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ Постанова від 19 грудня 2014 р. № 13 «Про

застосування судами міжнародних договорів України при здійсненні правосуддя», яка у п. 11 передбачає, що, застосовуючи міжнародні договори України під час здійснення правосуддя, суди повинні враховувати, що при тлумаченні міжнародного договору застосовуються правила статей 31–33 Віденської конвенції про право міжнародних договорів 1969 р. [22]. Отже, у цілях тлумачення Конвенції необхідно керуватися цими правилами, проте із застереженням – без шкоди для відповідних правил, зокрема Ради Європи.

5. Важливим принципом тлумачення Конвенції є забезпечення правової визначеності (принцип дотримання прецеденту). Використання принципу прецеденту при тлумаченні Конвенції свідчить про те, що її застосування відбувається у світлі і на підставі рішень Євросуду. Хоча, як правило, не самі рішення як такі є обов'язковими для усього загалу сторін, а власне Конвенція у тому вигляді, як її тлумачить Суд. А тому тлумачення, яке здійснює Євросуд, розцінюється як таке, що наближається до автентичного [23, с. 12]. Ураховуючи, що Україна визнає юрисдикцію Євросуду в усіх питаннях, що стосуються тлумачення і застосування Конвенції, то застосування судами цієї Конвенції має здійснюватись з обов'язковим урахуванням практики цього Суду не тільки щодо України, а й щодо інших держав. Відтак під час тлумачення положень Конвенції національні суди мають враховувати міжнародну правозастосовну практику. Такий підхід уможливорює врахування на національному рівні не лише норм договору, а й результатів міжнародної імплементації. Як зазначає Н. Б. Галецька, труднощі можуть виникати у зв'язку з необхідністю моніторингу міжнародної правозастосовної практики для того, щоб враховувати її при здійсненні правозастосування на національному рівні. Тому важливим є видання матеріалів, що містять результати міжнародної правозастосовної практики державною мовою, а також проведення відповідних тренінгів [10, с. 89]. С. Є. Федик, аналізуючи вплив створюваних Євросудом прецедентів на нормотворчу та правозастосовну практику країн-учасниць Ради Європи, звертає увагу, що оскільки формальна обов'язковість виконання рішення Суду торкається лише держави-учасниці, щодо якої було ухвалено рішення

ня, дискусійним бачиться питання щодо обов'язку інших держав-учасниць, внутрішнє законодавство яких є аналогічним до законодавства країни-порушниці, «відреагувати» так чи інакше на це рішення [6, с. 18].

6. Наступним принципом інтерпретації та застосування норм Конвенції є принцип пропорційності та забезпечення рівноваги інтересів між інтересами особи, з одного боку, та інтересами суспільства (держави), – з іншого. Якщо розглядається питання, чи мала держава право втручатися у здійснення права особою, застосовується цей принцип. В основному оцінюється шкода, яка могла би бути завдана інтересам держави, якщо б остання не втрутилася у здійснення права особою [24, с. 35]. Проаналізувавши текст Конвенції та Протоколів до неї, С. І. Дорошенко та І. О. Шашкова-Журавель роблять висновок, що кількість викладених у них прав і свобод, які підлягають певним обмеженням, становить більшість порівняно з абсолютними правами та свободами. Зважаючи на це, Європейський суд з прав людини пильно слідкує за тим, щоб обмеження прав і свобод, застосовані в кожному конкретному випадку, не притлумлювали цінність відповідних прав [15, с. 60].

7. Ще одним принципом тлумачення положень Конвенції є забезпечення певної свободи національного розсуду в розумінні та застосуванні судовими органами та посадовими особами держав-учасниць конвенційних норм з метою забезпечення належних умов реалізації та захисту прав і свобод людини, а також досягнення балансу між цими правами та свободами особи і національними інтересами. Головне завдання Страсбурзького Суду як наднаціонального органу полягає у здійсненні контролю за тим, щоб дії держав не виходили за встановлені Конвенцією межі загальноєвропейських стандартів у галузі прав людини, враховуючи культурні, політичні, соціальні, економічні та інші особливості й реалії країн, яких стосується відповідна справа.

Застосування Судом цього принципу дає змогу гармонізувати дію норм національного законодавства держав і положень Конвенції, однак є дискусійним, оскільки, по-перше, практично неможливо звести до спільного знаменника усе розмаїття

практики Євросуду, а по-друге, державі часом дуже складно адаптувати свої зобов'язання, що випливають з договорів про права людини, до усталених національно-правових інститутів і доктрин.

8. Принцип автономного тлумачення міжнародними органами юридичних норм щодо прав людини. «Відправною точкою» у застосуванні цього принципу виступає практика органів Конвенції, передусім Євросуду. Як будь-який нормативний текст, норми Конвенції з прав людини передбачають існування різних інтерпретацій, однак як справедливо вказує М. Де Сальвіа, Євросуд роз'яснює положення Конвенції автономно, тобто незалежно від їх визначення у законодавстві держав-учасниць, надаючи особливого значення категорії «верховенства права», а також звертаючи увагу на спільну спадщину традицій та ідеалів європейських країн [25, с. 36]. Проте в деяких випадках Суд звертається до законодавства держав-членів. Так, наприклад, у ч. 2 ст. 9 Конвенції зазначено, що свобода сповідувати свою релігію чи переконання підлягає лише тим обмеженням, які передбачені законом, а отже, Суд розглядає це питання з позиції внутрішньодержавного законодавства.

Застосовується цей принцип не лише для з'ясування змісту юридичних термінів Конвенції, але й застережень, зроблених державами відповідно до ст. 64 Конвенції. Він також сприяє уніфікації стандартів правозастосування в різних країнах-учасниках Ради Європи. Євросуд санкціонує певний рівень «гнучкості» при здійсненні такої інтерпретації правозастосовними органами країн-учасниць за умови, що їхня інтерпретація терміну видаватиметься достатньо «розумною» і такою, що відповідає змісту Конвенції [6, с. 15].

9. Важливим принципом інтерпретації норм Конвенції є забезпечення мінімальних гарантій прав і свобод людини. Він (принцип) знаходить своє відображення у ст. 53 Конвенції, відповідно до якої: «Ніщо в цій Конвенції не може тлумачитись як таке, що обмежує або порушує будь-які права людини та основні свободи, які можуть гарантуватися законами будь-якої Високої Договірної Сторони або будь-якою іншою угодою,

стороною якої вона є» [7]. Тобто, як указують С. І. Дорошенко та І. О. Шашкова-Журавель, держава не може, посилаючись на Конвенцію або тлумачення її норм, яке було здійснене Страсбурзьким Судом, порушувати чи обмежувати права, передбачені національним правом. Крім того, Конвенція не може служити виправданням для ухилення від виконання державою ширших зобов'язань відповідно до інших міжнародних угод з прав людини, учасницею яких вона є [15, с. 61]. Отже, у центрі уваги інтерпретатора повинні бути права людини, що виступають мірилом оцінки правомірності тих чи інших дій або бездіяльності держав-учасниць Конвенції.

Висновки.

1. Метою тлумачення Європейської Конвенції з прав людини є сприяння реалізації її цілей і завдань.

2. Підпорядкованість правотлумачення розглянутим принципам уможливорює правильну й ефективну інтерпретацію норм Конвенції, адже саме на реалізацію останніх спрямований будь-який спосіб тлумачення. Ці принципи надають широкий спектр можливостей тлумачення норм Конвенції та дозволяють комплексно захистити права людини.

3. Ефективне тлумачення конвенційних приписів міжнародними правозахисними органами віддзеркалює правопорядок, вищою цінністю якого є саме людина.

4. Застосування принципів тлумачення Конвенції унеможливорює вузьке трактування прав, що нею гарантуються та забезпечує їхній всебічний захист.

5. Принципи тлумачення, якими керується Євросуд, мають широкий вплив на правові системи Європи та поступово впроваджуються в судовому розгляді держав-членів Ради Європи. На національному рівні вбачається важливим видання матеріалів, що містять результати міжнародної інтерпретаційної практики державною мовою, а також проведення відповідних тренінгів у судах.

Список використаних джерел

1. Богданевич Т. С. Тлумачення положень Європейської конвенції з прав людини та рішень Європейського суду з прав людини в ді-

- яльності Конституційного суду України. *Порівняльно-аналітичне право*. № 1, 2016. С. 52–54.
2. Скрыпнюк А. В. Права и свободы человека и гражданина: международные стандарты, национальная практика и проблемы их конституционной модернизации в Украине. *Проблемы законности*. 2014. С. 84–92.
 3. Раданович Н. М. Національна імплементація міжнародних договорів щодо прав людини: загальнотеоретичне дослідження: матеріали впровадження Конвенції про захист прав і основних свобод людини: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Львів. нац. ун-т ім. І. Франка. Львів, 2000. 19 с.
 4. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vr>.
 5. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини: Закон України від 23.02.2006 № 3477-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3477-15>.
 6. Федик С. Є. Особливості тлумачення юридичних норм щодо прав людини: матеріали практики Європейського суду з прав людини та Конституційного Суду України: автореф. дис. канд... юрид. наук / Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. Київ, 2002. 20 с.
 7. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод: Конвенція від 04.11.1950 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004.
 8. Алисиевич Е. С. Толкование норм Конвенции Совета Европы о защите прав человека и основных свобод как правомочие Европейского Суда по правам человека: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Институт государства и права РАН. Москва, 2006. 20 с.
 9. Мазур М. В., Тагієв С. Р., Беніцький А. С., Костицький В. В. Тлумачення та застосування Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод Європейським судом з прав людини та судами України: навч. посіб. /за ред. В. М. Карпунова. Луганськ: РВВ ЛДУВС, 2006. 600 с.
 10. Галецька Н. Б. Форми імплементації міжнародних договорів в Європі: теорія і практика: монографія. Львів: Сполом, 2016. 232 с.
 11. Soering case (1989). ECHR. Ser. A. N. 161. Para. 86.
 12. Магновський І. Й. Особливості тлумачення права крізь призму доктрин Європейського суду з прав людини. *Південноукраїнський правничий часопис*, 2017. № 1. С. 3–6.
 13. Договір про Європейський Союз: Міжнародний договір від 07.02.1992. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_029.
 14. Хартія основних прав Європейського Союзу: Хартія від 07.12.2000. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_524.
 15. Дорошенко С. І., Шашкова-Журавель І. О. Особливості тлумачення юридичних норм у контексті забезпечення прав і свобод людини. *Трипільська цивілізація*. 2012. № 7 (10) С. 58–62.

16. Гусейнов Л. Особенности толкования международных договоров о правах человека. *Белорус. журн. междунар. права и междунар. отношений*. 1999. № 2. URL: <http://beljournal.by.ru/1999/2/1.shtml>
17. Конвенція про примусову чи обов'язкову працю № 29: Конвенція Міжнародної організації праці від 28. 06. 1930. № 29. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_136.
18. Bernhardt R. Thoughtson the Interpretation of Human Rights Treaties. Protecting Human Rights: The European Dimension. Studies in honour of Gerard J. Wiarda. Ed. by F. Matscher, H. Petzold. Kolh, Berlin, Bonn, Munchen, 1988. P. 65–71.
19. Harris D. J. Law of the European Convention on Human Rights. D. J. Harris, M. O'Boyle, C. Warbrick. 3-d ed-n. Oxford: *Oxford University Press*, 2014. 1080 p.
20. Namibia (Legal Consequences) Advisory Opinion. ICJ Reports. 1971. P. 31–32.
21. Marckx Judgement on June, 13, 1979. Scies A, № 31. § 41.
22. Про застосування судами міжнародних договорів України при здійсненні правосуддя: Постанова Пленума Вишого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 19.12.2014 № 13. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0013740-14>.
23. Трагнюк О. Я. Тлумачення міжнародних договорів: теорія і досвід європейських міжнародних судових органів: автореф. дис. канд. ... юрид. наук / Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. Харків, 2003. 20 с.
24. Лехник Н. Л. Методи тлумачення Конвенції про захист прав людини та основних свобод 1950 року. *Наукові записки НаУКМА. Юридичні науки*. 2002. Т. 20. С. 33–35.
25. Де Сальвіа М. Прецеденты Европейского суда по правам человека. Руководящие принципы судебной практики, относящейся к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод: судебная практика 1960–2002 гг. Санкт-Петербург: Юрид. центр Пресс, 2004. 1072 с.

References

1. Bohdanevych T. C. (2016). Tlumachennia polozhen Yevropeiskoi konventsii z prav liudyny ta rishen Yevropeiskoho sudu z prav liudyny v diialnosti Konstytutsiinoho sudu Ukrainy. Porivnialno-analitychne pravo. № 1, 52–54 [in Ukrainian].
2. Skripniuk A. V. (2014). Prava y svobodu cheloveka y hrazhdanyna: mezhdunarodnue standartu, natsyonalnaia praktyka y problemu ykh konstytutsyonnoi modernyzatsyy v Ukraine. Problemu zakonnosti. P. 84–92 [in Russian].

3. Radanovych N. M. (2000). Natsionalna implementatsiia mizhnarodnykh dohovoriv shchodo prav liudyny. Lviv. nats. un-t im. I. Franka. Lviv. [in Ukrainian].
4. Konstytutsiia Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 28.06.1996. № 254k/96-VR. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vp> [in Ukrainian].
5. Pro vykonannia rishen ta zastosuvannia praktyky Yevropeiskoho sudu z prav liudyny: Zakon Ukrainy vid 23.02.2006. № 3477-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3477-15> [in Ukrainian].
6. Fedyk S. Ye. (2002). Osoblyvosti tlumachennia yurydychnykh norm shchodo prav liudyny. Candidate's thesis. Kyiv. [in Ukrainian].
7. Konventsiiia pro zakhyst prav liudyny i osnovopolozhnykh svobod. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004 [in Ukrainian].
8. Alysievych E. S. (2006). Tolkovanye norm Konventsyy Soveta Evropu o zashchyte prav cheloveka y osnovnykh svobod kak pravomochye Yevropeiskoho Suda po pravam cheloveka. Moskva. [in Russian].
9. Mazur S. V., Tahiev S. R., Benitskyi A. S., Kostytskyi V. V.; Karpunov V. M. (Ed.). (2006). Tlumachennia ta zastosuvannia Konventsii pro zakhyst prav liudyny y osnovopolozhnykh svobod Yevropeiskym sudom z prav liudyny ta sudamy Ukrainy. Luhansk: RVV LDUVS. [in Ukrainian].
10. Haletska N. B. (2016). Formy implementatsii mizhnarodnykh dohovoriv v Yevropi: teoriia i praktyka. Lviv: Spolom. [in Ukrainian].
11. Soering case (1989). ECHR. Ser. A. N. 161. Para. 86.
12. Mahnovskiy I. Y. (2017). Osoblyvosti tlumachennia prava kriz pryzmu doktryn Yevropeiskoho sudu z prav liudyny. Pivdennoukrainskyi pravnychiy chasopys, № 1, 3–6 [in Ukrainian].
13. Dohovir pro Yevropeyskyi Soiuz: Mizhnarodnyi dohovir vid 07.02.1992. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_029 [in Ukrainian].
14. Khartiia osnovnykh prav Yevropeiskoho Soiuzu: Khartiia vid 07.12.2000. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_524 [in Ukrainian].
15. Doroshenko S. I., Shashkova-Zhuravel I. O. (2012). Osoblyvosti tlumachennia yurydychnykh norm u konteksti zabezpechennia prav i svobod liudyny. Trypilska tsyvilizatsiia. № 7 (10), 58–62 [in Ukrainian].
16. Huseinov L. (1999). Osobennosti tolkovaniya mezhdunarodnykh dohovorov o pravakh cheloveka. Belarus. zhurn. mezhdunar. prava y mezhdunar. otnosheni. № 2. URL: <http://beljournal.by.ru/1999/2/1.shtml> [in Russian].
17. Konventsiiia pro prymusovu chy oboviazkovu pratsiu № 29: Konventsiiia Mizhnarodnoi orhanizatsii pratsi vid 28. 06. 1930 r. № 29. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_136 [in Ukrainian].
18. Bernhardt R. (1988). Thoughtson the Interpretation of Human Rights Treaties. Protecting Human Rights. Berlin; Bonn; Munchen, P. 65–71 [in England].

19. Harris D. J. (2014). Law of the European Convention on Human Rights. D. J. Harris, M. OBoyle, C. Warbrick. (Eds.). Oxford: Oxford University Press. [in English].
20. Namibia (Legal Consequences) Advisory Opinion. ICJ Reports (1971). P. 31–32.[in English].
21. Marckx Judgement on June, 13, 1979. Sries A, № 31. art. 41.[in English].
22. Pro zastosuvannia sudamy mizhnarodnykh dohovoriv Ukrainy pry zdiisnenni pravosuddia: Postanova Plenuma Vyshchoho spetsializovanoho sudu Ukrainy z rozgliadu tsyvilnykh i kryminalnykh sprav vid 19.12.2014. № 13. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0013740-14> [in Ukrainian].
23. Trahniuk O. Ya. (2003). Tlumachennia mizhnarodnykh dohovoriv: teoriia i dosvid yevropeiskyykh mizhnarodnykh sudovykh orhaniv. Candidate»s thesis. Kharkiv.[in Ukrainian].
24. Lekhnyk N. L. (2002). Metody tlumachennia Konventsii pro zakhyst prav liudyny ta osnovnykh svobod 1950 roku. Naukovi zapysky NaUKMA. Vol. 20. Yurydychni nauky, 33–35.[in Ukrainian].
25. De Salva M. (2004). Pretsedentu Evropeiskoho suda po pravam cheloveka. Rukovodiashchye pryntsypu sudebnoi praktyky, otносиashcheisia k Evropeiskoi konventsii o zashchite prav cheloveka y osnovnykh svobod. Sudebnaia praktyka s 1960 po 2002. SPb.: Yuryd. tsentr Press. [in Russian].

К. А. Рагулина

**Теоретико-правовые и прикладные аспекты принципов толкования
Европейской конвенции про Защиту прав человека
и основополагающих свобод**

***Аннотация.** В данной статье в общетеоретическом аспекте анализируются взаимосвязанные принципы толкования международных норм Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г., которые обуславливают интерпретацию и «управляют» этим процессом. Исследуется их применение на примере практики Европейского суда по правам человека. Отмечается важность использования этих принципов для комплексной защиты прав человека и предотвращения их узкой трактовки.*

***Ключевые слова:** международный договор, толкование, принципы толкования, Конвенция о защите прав человека и основных свобод, Европейский суд по правам человека.*

K. A. Ragulina

**Theoretical, legal and practical aspects of the principles of interpretation
of the European Convention for the Protection of Human rights
and fundamental freedoms**

***Summary.** Today, the problem of clarifying the essence of the requirements and correctly understanding the content of international legal acts concerning human rights and freedoms is of fundamental importance. One of the most relevant for domestic science and practice are issues related to the interpretation of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms of 1950 (hereinafter – the Convention). This is due, firstly, to the urgent need to introduce convention standards into the national legal system, and secondly, the abstract formulation of most convention provisions, which are as broad and flexible as possible and contain many evaluative concepts. Accordingly, this implies a wide discretion of national law enforcement authorities and requires a constant interpretation of these requirements. The relevance of this research is also due to the fact that in European human rights law there is no single generalizing and specific normative act that would define a system of principles – the most general rules for the interpretation and application of this Convention.*

This article in the general theoretical aspect analyzes the interdependent principles and features of interpretation of international norms of the Convention, which determine the interpretation and «manage» this process. Their application is studied on the example of the case law of the European Court of Human Rights. The importance of using these principles to comprehensively protect human rights and prevent their narrow interpretation is emphasized.

The important principles of interpretation of the provisions of the Convention, which are considered in this article, are the following: 1) the principle of effectiveness; 2) the principle of dynamic (evolutionary) interpretation; 3) a teleological (targeted) approach, according to which the emphasis should be on the object and purpose of the Convention; 4) taking into account generally accepted international standards and principles of international law; 5) ensuring legal certainty (the principle of observance of precedent); 6) the principle of proportionality and ensuring the balance of interests between the interests of the individual, on the one hand, and the interests of society (state), – on the other; 7) ensuring a certain freedom of national discretion in the understanding and application by judicial authorities and officials of States Parties to the Convention in order to ensure appropriate conditions for the exercise and protection of human

rights and freedoms, and to achieve a balance between these rights and freedoms and national interests; 8) the principle of autonomous interpretation by international organizations of legal norms on human rights; 9) ensuring minimum guarantees of human rights and freedoms.

It is concluded that the subordination of legal interpretation to the considered principles provides an opportunity to make a correct and effective interpretation of the norms of the Convention, because any way of interpretation is aimed at the implementation of these principles. These principles provide a wide range of possibilities for interpreting the provisions of the Convention and allow for the comprehensive protection of human rights.

It is emphasized that the principles of interpretation guided by the European Court of Human Rights have a broad impact on the legal systems of Europe and are gradually being implemented in the judicial proceedings of the member states of the Council of Europe. At the national level, it is important to publish materials that contain the results of international interpretive practice in the state language, as well as to conduct relevant training in the courts.

Key words: *international treaty, interpretation, principles of interpretation, European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, European Court of Human Rights.*

УДК 342.849.2–043.5

DOI: 10.31359/1993-0941-2020-39-172

М. Г. Коваленко, здобувач кафедри державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

ПИТАННЯ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ПЕРСОНАЛЬНИХ ДАНИХ ВИБОРЦІВ В УКРАЇНІ

***Анотація.** Стаття присвячена з'ясуванню правового режиму персональних даних виборців. Визначено, що методологічною основою забезпечення співмірності та справедливого балансу публічних інтересів суспільства і приватних інтересів виборця мають виступати конституційні принципи законності і пріоритету прав людини. Аналізується правове регулювання режиму інформації про особу на міжнародно-правовому та законодавчому рівнях, особлива увага приділяється рішенням Конституційного Суду України. Доведено відсутність у вітчизняному законодавстві чітко окреслених меж персональних даних особи. Констатовано, що дії з оперування персональними даними виборців у цілому мають універсальний для багатьох країн характер, і мета їх відповідає приписам ч. 2 ст. 8 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, а також ст. 32 Конституції України.*

***Ключові слова:** державний реєстр виборців, реєстрація виборців, персональні дані виборця.*

Постановка проблеми. Реєстрація виборців має на меті гарантування конституційного принципу народовладдя шляхом персоніфікованого обліку всіх і одночасно лише тих осіб, які мають право голосу, та водночас персонального виборчого права громадянина за допомогою його ідентифікації як виборця. При цьому перелік особистих даних, що використовується для цього, повинен, як справедливо наголошує О. Шумляк, одночасно ідентифікувати виборця та без необхідності не призводити до розголошування конфіденційної інформації [9, с. 105].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика правового режиму персональних даних виборців перебуває у колі наукових досліджень таких вітчизняних науковців, як Ю. Ключковський, С. Князев, В. Ковтунець, В. П. Колісник, П. М. Любченко, В. Марцеляк, М. Мельник, Г. Пономарьова, В. Погорілко, О. Шумляк та ін. Розвиток виборчого законодавства та відповідна правозастосовна практика зумовлюють потребу продовження відповідних наукових пошуків та розробок.

Наведене зумовлює **мету цієї наукової статті** — визначити, де проходить межа між конфіденційністю та публічністю відомостей виборчого реєстру, а відтак з'ясувати правовий режим персональних даних виборців.

Виклад основного матеріалу дослідження. Статтею 3 Закону України «Про Державний реєстр виборців» визначено дев'ять основних засад ведення Реєстру, аналіз яких дозволяє визначити як основний принцип законності і пріоритету прав людини, тоді як інші можна розглядати як компліментарні та конкретизуючі до нього [5]. Указаний принцип є похідним від критерію конституційності, який закладено у ст. 3 вітчизняного Основного Закону та який визначає, що найвищою соціальною цінністю є людина; недоторканість і безпека людини базується на принципі верховенства права; найголовнішими цінностями, охорона яких гарантується державою, є життя, здоров'я, честь і гідність людини [4].

Саме на цій методологічній основі мають забезпечуватися співмірність та справедливий баланс публічних інтересів суспільства і приватних інтересів виборця у правовому механізмі

забезпечення державно-владними суб'єктами у своїй діяльності фундаментальних прав особи як найвищої соціальної цінності.

Правовий режим інформації про особу визначено с. 32 Конституції України, яка проголошує, що ніхто не може зазнавати втручання в його особисте і сімейне життя, крім випадків, передбачених Конституцією України. Не допускається збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини. Кожний громадянин має право ознайомитися в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, установах і організаціях із відомостями про себе, які не є державною або іншою захищеною законом таємницею [4].

Відповідь на питання, що таке «інформація про особу» та «конфіденційна інформація про особу», ми, між іншим, знаходимо у національному законодавстві. Так, ч. 1 ст. 11 Закону України «Про інформацію» ототожнює категорії «інформація про особу» та «персональні дані», розуміючи під ними відомості чи сукупність відомостей про фізичну особу, яка ідентифікована або може бути конкретно ідентифікована [7]. Подібне тлумачення знаходимо й у ст. 2 Закону України «Про захист персональних даних» [6]. Змістовно ці визначення відповідають терміну «персональні дані», закріпленому у ст. 2 Конвенції «Про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних» № 108 Ради Європи від 28 січня 1981 р. [2], тобто будь-якій інформації, «яка стосується конкретно визначеної особи або особи, що може бути конкретно визначеною». Водночас ч. 2 ст. 21 Закону України «Про інформацію» відносить інформацію про особу до конфіденційної.

Таким чином, законодавець, маючи на увазі одне і те ж саме правове явище, вживає у законодавстві різні терміни, такі як «інформація про особу», «персональні дані особи», «конфіденційна інформація про особу», що навряд чи відповідає вимозі визначеності, ясності й недвозначності правової норми.

Більше того, в законодавстві лишається відкритим питанням про обсяг самого цього правового явища. Так, Конституційний Суд України, даючи офіційне тлумачення частин 1, 2 ст. 32 Конституції України, вважає, що інформація про особисте та сімейне життя особи (персональні дані про неї) – це будь-які відомості чи сукупність відомостей про фізичну особу, яка ідентифікована або може бути конкретно ідентифікована, а саме: національність, освіта, сімейний стан, релігійні переконання, стан здоров'я, матеріальний стан, адреса, дата і місце народження, місце проживання та перебування тощо, дані про особисті майнові та немайнові відносини цієї особи з іншими особами, зокрема членами сім'ї, а також відомості про події та явища, що відбувалися або відбуваються у побутовому, інтимному, товариському, професійному, діловому та інших сферах життя особи, за винятком даних щодо виконання повноважень особою, яка займає посаду, пов'язану зі здійсненням функцій держави або органів місцевого самоврядування. Така інформація про фізичну особу та членів її сім'ї є конфіденційною і може бути поширена тільки за їх згодою, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини [8].

Відсутність у праві чітко окреслених меж персональних даних особи є очевидною. Власне, Конституційний Суд України і виходить з того, що неможливо визначити абсолютно всі види поведінки фізичної особи у сферах особистого та сімейного життя, оскільки особисті та сімейні права є частиною природних прав людини, які не є вичерпними і реалізуються в різноманітних і динамічних відносинах майнового та немайнового характеру, стосунках, явищах, подіях тощо [8]. На те вона й сфера прайвесі, що є вільною від впливу будь-яких сторонніх осіб.

Водночас ми також бачимо, що досліджувана ч. 2 ст. 32 Конституції України містить виняток з цього загального права на приватність, – втручання можливе, якщо воно засноване на законі і має на меті інтереси національної безпеки, економічного добробуту та прав людини.

Так, ч. 2 ст. 8 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод визначила: органи державної влади у виняткових випадках можуть втручатись у здійснення цього права, випадках, коли втручання здійснюється згідно із законом і є необхідним у демократичному суспільстві в інтересах національної та громадської безпеки чи економічного добробуту країни, для запобігання заворушенням чи злочинам, для захисту здоров'я чи моралі або для захисту прав і свобод інших осіб [3].

Встановлене статтями 38, 71 Конституції України право кожного громадянина на вільне волевиявлення гарантується відповідно до ст. 3 Основного Закону обов'язком держави створити належні умови для реалізації такого права. І ключовим виступає встановлення персонального складу виборчого корпусу як з огляду на забезпечення відповідного суб'єктивного виборчого права громадянина, так і з огляду на необхідність кількісного визначення числа виборців, які здійснюють пряме народовладдя.

Такий висновок безпосередньо впливає із основних завдань вітчизняного Державного реєстру виборців, встановлених ст. 2 відповідного Закону. Міжнародний експерт IFES Майкл Ярді на підставі вивчення світового досвіду з практик реєстрації виборців, наголошує, що кожна реєстрація повинна визначати, як:

- встановити унікальну ідентичність через використання ідентифікаційних карток, документів тощо, щоб виборець міг довести, що він або вона є саме тією особою;
- довести право голосувати, включаючи мінімальний вік, громадянство, місце проживання або місцезнаходження, де виборець має право бути зареєстрованим;
- асоціювати кожного виборця з відповідним виборчим округом і гарантувати право голосу виборця в межах відповідних штатів або муніципалітетів, округів, міст чи селищ;
- ефективно фіксувати необхідні дані про кожного виборця та зберігати їх у доступній та зручній формі;
- видаляти з реєстру неналежних виборців через брак їх дієздатності, притягнення до кримінальної відповідальності або з інших причин;

- зберігати поточні дані, відслідковувати зміни статусу виборця, якщо безперервний процес реєстрації вважається необхідним та (або) економічно ефективним;

- створювати довіру серед громадськості та зацікавлених сторін щодо точності, всебічності і, щонайголовніше, політичної нейтральності виборчого реєстру [1].

Як бачимо, ці універсальні для реєстрації виборців у будь-яких країнах дії полягають в оперуванні персональними даними фізичних осіб. І мета цих дій відповідає приписам ч. 2 ст. 8 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, адже вони є необхідними у демократичному суспільстві для гарантування виборчих прав громадян, для реалізації безпосередньої форми народовладдя загалом. А тому в цьому значенні підпадають під виключний випадок, передбачений вітчизняним Основним Законом. Крім того, як цього вимагає Конституція, статус персональних даних виборців та оперування ними визначені в спеціальному законі.

Ураховуючи, що реалізація виборчих прав належить до сфери публічно-правових відносин, законодавець встановив вичерпний перелік персональних даних, які є необхідні і водночас достатні для ідентифікації виборців – громадян України, які мають право голосу відповідно до ст. 70 Конституції України. Частина перша ст. 5 Закону України «Про Державний реєстр виборців» відносить до відомостей про виборця (персональних даних) наступну інформацію: ідентифікаційні персональні дані виборця; персональні дані, які визначають місце та умови голосування виборця; службові персональні дані. У своїй сукупності такі блоки інформації дозволяють досягнути мети Державного реєстру виборців, що закріплена у ст. 1 однойменного Закону, – забезпечення державного обліку громадян України, які мають право голосу.

Підсумовуючи наведене, можна зробити наступні **висновки**: правовий режим персональних даних виборця визначається, з одного боку, їх конфіденційністю, а з іншого – необхідністю їх застосування в публічно-правових виборчих відносинах, що зумовлює відповідні права і обов'язки виборців, повноваження органів ведення реєстру, інших органів та уповноважених орга-

нізацій, їх посадових осіб. Стан суспільної значущості персональних даних виборців потребує їх відповідного захисту з боку держави як на рівні створення спеціальних порядків та режимів операцій із персональними даними, так і на рівні підтримання належного рівня кібербезпеки. Водночас проведений аналіз унаочнив наявні проблеми нормативного врегулювання, вирішення є актуальним.

Список використаних джерел

1. Civil and Voter Registries: Lessons Learned from Global Experiences Edited by Michael Yard. URL: <http://www.ifes.org/publications/civil-and-voter-registries-lessons-learned-global-experiences>.
2. Конвенція про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_326#Text.
3. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_004.
4. Конституція України: *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
5. Про Державний реєстр виборців: Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 2007. № 20. Ст. 282.
6. Про захист персональних даних: Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 34. Ст. 481.
7. Про інформацію: Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 48. Ст. 650.
8. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Жашківської районної ради Черкаської області щодо офіційного тлумачення положень ч. 1–2 ст. 32, ч. 2–3 ст. 34 Конституції України: Рішення Конституційного Суду України від 20.01.2012 № 2-рп/2012. *Вісник Конституційного суду України*. 2012. № 2. С. 14.
9. Шумляк О. П. Інститут реєстрації виборців у виборчому процесі України: дис ... канд. юрид. наук. Київ, 2010. 214 с.

References

1. Civil and Voter Registries: Lessons Learned from Global Experiences Edited by Michael Yard. <http://www.ifes.org/publications/civil-and-voter-registries-lessons-learned-global-experiences>.

2. Konventsiia pro zakhyst osib u zviazku z avtomatyzovanoi obrobkoiu personalnykh danykh // https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_326#Text.
3. Konventsiia pro zakhyst prav liudyny i osnovopolozhnykh svobod http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_004.
4. Konstytutsiia Ukrainy // Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. 1996. № 30. St. 141.
5. Pro Derzhavnyi reiestr vybortsiv: Zakon Ukrainy // Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. 2007 r. № 20. St. 282.
6. Pro zakhyst personalnykh danykh: Zakon Ukrainy // Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. 2010. № 34. St. 481.
7. Pro informatsiiu: Zakon Ukrainy // Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. 1992. № 48. St. 650.
8. Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy u spravi za konstytutsiinym podanniam Zhashkivskoi raionnoi rady Cherkaskoi oblasti shchodo ofitsiinoho tлумachennia polozhen chastyn pershoi, druhoi statti 32, chastyn druhoi, tretioi statti 34 Konstytutsii Ukrainy: Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy vid 20.01.2012 № 2-rp/2012 // Visnyk Konstytutsiinoho sudu Ukrainy. 2012 r. № 2. S. 14.
9. Shumliak O. P. Instytut reiestratsii vybortsiv u vyborchomu protsesi Ukrainy: dys ... kand. yuryd. nauk: 12.00.02 / O. P. Shumliak. — Kyiv, 2010. — 214 s.

М. Г. Коваленко

**Вопросы правового режима персональных данных избирателей
в Украине**

***Аннотация.** Статья посвящена характеристике правового режима персональных данных избирателей. Определено, что методологической основой обеспечения соразмерности и справедливого баланса публичных интересов общества и частных интересов избирателей следует признать конституционные принципы законности и приоритета прав человека. Анализируется международно-правовое и законодательное регулирование режима информации об избирателях. Выявлено отсутствие в национальном законодательстве четких правовых границ понятия персональных данных лица. Установлено, что деятельность уполномоченных государственных субъектов по сбору, обработке и использованию персональных данных избирателей носит универсальный характер, а ее цель соответствует требованиям ст. 32 Конституции Украины.*

***Ключевые слова:** государственный реестр избирателей, регистрация избирателей, персональные данные избирателя.*

М. Н. Kovalenko

Issues of the legal regime of personal data of voters in Ukraine

Summary. *The article is devoted to clarification the legal regime of personal data of voters.*

Voter registration aims to guarantee the constitutional principle of democracy by personal registration of all and at the same time only those persons who have the right to vote, and at the same time the personal electoral right of a citizen by identifying him/her as a voter. In such a case, the list of personal data used for this purpose must exactly identify the voter and without the need not lead up to the disclosure of confidential information.

It has been determined that the constitutional principles of legality and priority of human rights should be the methodological basis to ensure the proportionality and fair balance of public interests of society and private interests of the voter.

The legal regulation of the regime of personal information at the international and legal and legislative level is analyzed, special attention is paid to the decisions of the Constitutional Court of Ukraine. The domestic legislator, referring to the same legal phenomenon, uses different terms in the legislation, such as «personal information», «personal data», «confidential personal information», but this way does not conform to requirements of certainty, clarity and ambiguousness of legal rule. Moreover, the legislation leaves open the question of the scope of this legal phenomenon.

It has been stated that actions for the processing of personal data of individuals are generally universal for all countries, and their purpose responds the provisions of Part 2 of Article 8 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. They are necessary to guarantee citizens to implement a direct form of democracy in a democratic society.

Taking into consideration that the implementation of electoral rights belongs to the sphere of public and legal relations, the legislator has established a detailed list of personal data that is necessary and, at the same time, sufficient to identify voters (citizens) of Ukraine who have the right to vote in accordance with Article 70 of the Constitution of Ukraine. Part one of Article 5 of the Law of Ukraine «On the State Register of Voters» refers to information about the voter (personal data) such as identification personal data of the voter ; personal data that determines the place and conditions of voting; official personal data. As a whole, such blocks of information allow to achieve the purpose of the State Register of Voters to ensure

state registration of citizens of Ukraine who have the right to vote.

It has been established that the legal regime of personal data of a voter is determined, on the one hand, by its confidentiality, and on the other hand by the need to use it in public and legal electoral relations, which determines the relevant rights and responsibilities of voters, powers of the registration bodies, other bodies and authorized organizations, their officials. The state of social significance of voters' personal data requires its appropriate protection by the state, both at the level of creation of special procedures and regimes of operations with personal data, and at the level of maintenance of an appropriate level of cybersecurity. At the same time, the analysis has revealed the urgent problems of regulation, the solution of which is timely.

Key words: *state register of voters, voter registration, voter personal data.*

УДК: 347.998.85

DOI: 10.31359/1993-0941-2020-39-182

М. В. Руденко, молодший науковий співробітник Науково-дослідного інституту державного будівництва та місцевого самоврядування Національної академії правових наук України

РЕФОРМУВАННЯ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ: ПЕРЕДУМОВИ ТА ВИКЛИКИ СУЧАСНОСТІ

***Анотація.** Для України сьогодні дуже важливо забезпечити ефективність публічного адміністрування, адаптувати його до змін зовнішніх умов, динаміки розвитку суспільства та потреб людей. У сучасних умовах становлення України як сильної та демократичної держави, стабільності та сталого розвитку економічної та соціальної сфер неможливі без широкій підтримки громадян та їх соціальної консолідації. Отже, концепція реформування публічного адміністрування має на меті задоволення запитів та інтересів громадян, забезпечуючи спільне вирішення нагальних проблем. Крім того, такі інструменти публічного адміністрування, як проведення соціологічних опитувань щодо прийняття тих чи інших рішень, забезпечення доступу громадян до інформації державних органів, прозорість діяльності органів влади, забезпечення громадського контролю та підзвітності службовців перед громадськістю, використання нових інформаційних технологій — все це має неабияке значення. Слід також урахувати нові принципи та цінності, провідний зарубіжний досвід та*

вітчизняні особливості в аспекті державотворення та історичних передумов.

Ключові слова: публічне адміністрування, адміністративні послуги, електронне урядування, державне управління.

Постановка проблеми та аналіз останніх досліджень. Питання реалізації сервісної функції держави, надання публічних послуг як основної цілі новітньої моделі публічного управління, необхідності реформування публічного адміністрування розкрито у працях зарубіжних науковців Р. Алена, Т. Геблера, К. Кернагана, Н. Менінга, Дж. Нікеля, Д. Осборна, Б. Петерса, К. Політа, А. Шіка та ін. Серед українських дослідників зазначена тематика знаходиться у центрі уваги О. В. Карпенка, П. С. Клімушина, Д. В. Олійника [1], В. Б. Дзюндзюка [2], Г. С. Одінцова, Н. М. Мельтюхова [3], П. М. Петровського [5] та ін. Проте питання щодо визначення провідних чинників, задач і проблем, що виникають у сфері публічного адміністрування, а також шляхи їх подолання з позиції системного підходу до цього часу не досліджено.

Метою статті є окреслення основних проблемних питань у сфері публічного адміністрування та визначення провідних задач у цьому аспекті, які є необхідними для здійснення його реформування. Це може покращити становище нашої держави та підняти рівень її конкурентоспроможності в аспекті здійснення публічного адміністрування.

Виклад основного матеріалу. Досліджуючи питання щодо реформування публічного управління в Україні, ми спостерігаємо, що більшість учених дотримується думки про наявність таких характерних для нього рис, як дуалізм, у контексті існування двох першооснов. Така наукова позиція сформувалася внаслідок історичних аспектів: з одного боку – гострої необхідності проведення реформ для встановлення високого рівня ініціативи та відповідальності у громадському секторі, а з іншого боку – важливості централізації, в аспекті збереження «сильної держави», котра власними силами зберігає громадський порядок та гарантує соціальну стабільність. Звісно, неабиякий вплив на Україну мають радянські та пострадянські

часи, проте євроінтеграція для України обумовила низку вимог щодо проведення відповідних заходів, зокрема реформування сфери публічного управління. Низький рівень ефективного управління соціальними процесами, якості адміністративних послуг, довіри населення до органів державної влади — все це визначає потребу в удосконаленні системи публічного управління в Україні [1]. Розвиток суспільства та держави залежить від величезної кількості факторів як міжнародного, так і внутрішнього характеру. Ситуація, що склалася в Україні до сьогодні, стала серйозним викликом для системи публічного управління. Більшість учених поділяє думку, що теперішній стан публічного управління в Україні в багатьох аспектах пов'язаний з процесом державотворення в Україні за часів незалежності. Так, професор В. Б Дзюндзюк виділяє п'ять основних етапів, до яких відносяться: перший етап — поч.—сер. 1990-х рр., період, для якого характерними були активні спроби формування в Україні нової системи державного управління на «радянській землі», нові погляди на демократичні та ринкові соціальні відносини, ослаблення централізованих впливів влади, зменшення ролі уряду в регулюванні економіки та соціальної сфери, лібералізація соціальних, економічних та політичних відносин. Основними напрямками модернізації системи державного управління, що відбулися на цьому етапі, були політична децентралізація, приватизація малого та середнього рівнів. Другий етап (сер. 1990-х — сер. 2000-х рр.), виділений ученим, пов'язаний із прийняттям Конституції України. Цей етап втрізняється посиленням централізації державного управління слабким державним регулюванням економічного та соціального життя суспільства. Великі приватизації стратегічних галузей економіки, створення централізованої системи уряду були основними напрямками реформування системи державного управління у цей період. Характерною та визначальною подією третього етапу (2005 — поч. 2010 рр.) стає «Помаранчева революція», на меті якої було зменшення повноважень Президента України, підвищення ролі Парламенту, посилення ролі органів місцевого самоврядування та здійснення реформи державної служби. Четвертий етап (2010 —

поч. 2014 р.) пов'язаний з приходом до влади президента В. Януковича, посиленням державного регулювання всіх напрямів політичного та соціального життя, реформою виконавчої та судової гілки влади. Проте спад економіки, послаблення контролю та відповідальності з боку державних органів — все це призвело до зростання недовіри до влади й «Революції гідності» (2014). Із 2014 року виокремлюють п'ятий етап, найхарактернішою ознакою якого стає євроінтеграція та впровадження відповідного курсу розвитку країни [2]. Загалом реформи системи державного управління та напрями її модернізації не були єдиними та винятковими, характерними лише для України. Вони багато в чому віддзеркалювали загальні тенденції реформування, здійснювані разом зі зміною політичних систем та економічної моделі. Звісно, така періодизація є дуже умовною, проте вона доволі повно відображає загальну картину та дає нам комплексне та об'ємне уявлення про реформування державного управління, що здійснювалося протягом останніх років, та пояснює передумови та причини подальшого процесу проведення реформ. Тож внаслідок економічної нестабільності, фінансових криз вкрай необхідним стає пошук ідей щодо модернізації економіки та системи державного управління, створення системи надійних амортизаторів та стабілізаторів ефективності розвитку фінансового та економічного секторів. Ще одним чинником, який слід окреслити та визначити як передумову подальшого реформування державного управління є соціально-політична нестабільність, яка знаходить свій прояв у тому, що на зміну характерному для ХХ ст. національно-визвольного руху проти переваги багатонаціональних корпорацій, колоніальної та постколоніальної залежності з'явилися нові форми боротьби різних груп та верств населення за свої права. Ураховуючи те, що рівень суспільно-політичних механізмів легітимного вираження інтересів та законних прав не знаходяться на належному рівні, шляхи вирішення суперечливих питань у такому випадку часто виходять за межі законодавчого регулювання, що доволі активно дестабілізує політичну ситуацію в країні. У такому разі важливим завданням є реформування державного управління,

створення необхідних механізмів підтримки соціально-політичної стабільності [3].

Наступною передумовою реформування у сфері державного управління стає загострення боротьби за ресурси та капітали. Важливим у цьому аспекті є глобальний розподіл ресурсів між різними державами, на користь економічно і технологічно могутніших країн, між державним та корпоративним бізнесом. Людські та технологічні ресурси набувають більшої цінності, ніж матеріальні та природні, а також допомагають більш повно та ефективно реалізувати загальний потенціал розвитку. Слід зазначити, що недостатнє фінансування національної економіки та соціальної сфери держави зазвичай становить серйозну небезпеку для її подальшого соціально-економічного розвитку. У цьому аспекті для України стає важливою можливість визначення шляху розвитку сучасної промислової політики, заснованого на інноваціях та фінансово-економічній стратегії розвитку [4].

Невідповідність рівню світових лідерів у сфері технологічного розвитку також сприяє необхідності реформування, оскільки перманентне відставання в цьому аспекті віддаляє країну на периферію світового розвитку. У результаті це може призвести до подальшого відставання України у формуванні та реалізації людського потенціалу. Отже, в цьому контексті реформування державного управління забезпечує вироблення адекватної сучасної політики в галузі науки, освіти і розвитку інновацій [5].

Ще одним чинником, який має високий рівень впливу на політичну та економічну ситуацію в країні і відіграє провідну роль як передумова реформування державного управління, є корупція. Нині ми можемо спостерігати, що зростання масштабів корупції, відсутність механізмів громадського контролю за діяльністю владних структур стає серйозною загрозою для існування української держави на належному рівні та вирішення соціально-економічних проблем у сфері суспільного розвитку. У 2019 році Україна посіла 126-ту позицію у рейтингу міжнародної організації «Transparency International», слід згадати, що в 2018 р. Україна перебувала на 120 місці зі 180 країн¹. Саме тоді, коли інструменти та механізми соціального контролю за

¹ URL: <https://ti-ukraine.org/research/index-spryinyattya-korupsiyi-2019/>

корумпованими чиновниками фактично не функціонують, необхідним стає вирішення проблеми боротьби із корупцією шляхом створення нових ефективних та дієвих інститутів.

Підсумовуючи викладене, слід зазначити, що недосконала структура економіки, корупція в органах влади на всіх рівнях, деградація науки та освіти, відсталість у сфері технологій, зростання загрози техногенних та природних аварій — все це спричиняє необхідність реформування публічного управління.

Відповідно, реформа державного управління в Україні, що була ініційована урядом разом із прийняттям Стратегії реформи державного управління 2021 р., має за мету підвищити ефективність сфери державного управління. Основні зміни полягають у нівелюванні рівня політизації державного управління: призначення на посади міністрів та їх заступників, працевлаштування на посади інших державних службовців має здійснюватися шляхом відкритого та прозорого конкурсу. Згадаємо, що з цією метою у серпні 2017 р. уряд запустив пілотний проект щодо залучення фахівців із реформ та державних службовців, які розроблятимуть та впроваджуватимуть ключові реформи у міністерствах та інших центральних органах виконавчої влади. Ще одним завданням реформи стає формування прозорої та професійної державної служби, впровадження спеціального органу з мінімізації корупційних ризиків при підборі високопосадовців. Згадаємо, що 12 грудня 2018 р. Кабінет Міністрів України (КМУ) публічно оприлюднив результати першого щорічного огляду результатів діяльності державних секретарів, керівників центральних органів виконавчої влади та їх заступників [6]. Важливою подією 2019 р. у сфері реформування публічного управління стає впровадження інтегрованої інформаційної системи управління людськими ресурсами (HRMIS)¹. Сама

¹ 1 грудня 2017 року Кабінет Міністрів України розпорядженням № 844-р схвалив Концепцію впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами в державних органах та затвердив план заходів щодо реалізації цієї Концепції. Метою Концепції є визначення напрямів, механізму і строків впровадження ефективної інформаційної системи з метою створення умов для здійснення відкритого, прозорого та ефективного державного управління із застосуванням новітніх інформаційно-комунікаційних технологій.

ж Концепція HRMIS була розроблена ще в 2017 р. як засіб, здатний замінити паперовий робочий процес людських ресурсів усіх урядових структур. Із цією ж метою було запроваджено проєкт оцифрування як невід’ємну частину реформи державного управління. Нині вже оцифровані основні адміністративні послуги, зокрема в соціальній сфері, будівельному секторі та реєстрації бізнесу. Деякі сервіси, такі як система аукціону вилученого майна в Інтернеті, заявляють, що уряд першим у світі «перейшов на використання блокчейна для захисту даних»¹. Перехід державних підприємств до процесу електронної звітності очікується впродовж 2020 р., а подальше оприлюднення результатів може досягнути життя типовою інертною системою управління державною власністю. Важливим у процесі реформування публічного управління є фінансування. Згадаємо, що у 2017 р. Україна отримала перший транш у розмірі 10 млн євро від програми підтримки бюджету ЄС, у 2018 р. європейські партнери визнали наявність певного прогресу в реформуванні та виділили 15,5 млн євро на підтримку реформ, близько 15 млн було виділено у 2019 р.²

Важливим при здійсненні реформування для уряду є врахування зауважень до звіту SIGMA³ та оновлення Стратегії реформування державного управління України на період

// За матеріалами Генерального департаменту управління персоналом на державній службі Національного агентства України з питань державної служби.

¹ Система торгів арештованим майном (віднедавна – Open Market) перейшла на зберігання даних за технологією блокчейн. Українська система торгів стала першим аукціоном на блокчейн. URL: <https://hromadske.ua/posts/ukrainska-systema-torhiv-stala-pershym-auksionom-na-blokchein>.

² ЄС вирішив збільшити допомогу Україні у цій важливій сфері державної політики: 15,5 млн євро із загальної суми у розмірі 90 млн, які становлять зобов’язання ЄС щодо підтримки цієї реформи, було погоджено для переказу до державного бюджету України на 2018 р. Про це повідомляє прес-служба Представництва Європейського Союзу в Україні. URL: <https://agropolit.com/news/9387-yes-nadav-ukrayini-155-milyoniv-yevro-na-udoskonalennya-derjavnogo-upravlinnya>.

³ Програма SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management – Програма підтримки вдосконалення врядування та менеджменту. URL: <http://www.center.gov.ua/pro-tsentri/proekti/sigma>.

до 2021 р.¹ (далі – Стратегія). Ураховуючи положення Стратегії Реформа державного управління є однією з основних реформ у країнах із перехідною економікою, що здійснюють комплексні реформи в різних сферах державної політики. Дієва система державного управління є одним із основних факторів конкурентоспроможності держави та передумовою європейської інтеграції. Ефективна діяльність Кабінету Міністрів України щодо формування державної політики в різних сферах можлива за наявності професійної, результативної, ефективної та підзвітної системи центральних органів виконавчої влади. Зниження адміністративного навантаження державного регулювання, покращення якості надання адміністративних послуг, забезпечення законності та передбачуваності адміністративних дій покращує позиції держави у світових рейтингах конкурентоспроможності. Крім того, ефективна система державного управління є однією з основних передумов демократичного врядування, що ґрунтується на принципах верховенства права.

Із урахуванням європейського рейтингу та європейської перспективи України ця Стратегія розроблена згідно з європейськими стандартами належного адміністрування з питань трансформації системи органів державного управління. Відповідно до Угоди про асоціацію між Україною, з одного боку, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами – з другого, ця Стратегія ґрунтується на спільних цінностях, а саме: дотриманні демократичних принципів, верховенстві права, належному врядуванні. У статті 3 Угоди про асоціацію належне врядування визначається як один із основних принципів посилення відносин між сторонами. Україна продовжуватиме політичні, соціально-економічні, законодавчі та інституційні реформи, необхідні для ефективної реалізації Угоди про асоціацію. Із огляду на важливість реформи державного управління для України до розроблення цієї Стратегії залучено заінтересовані сторони.

¹ Стратегія реформування державного управління України на період до 2021 р.; Деякі питання реформування державного управління України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/474-2016-%D1%80>.

Європейські стандарти належного адміністрування сформульовані в документі SIGMA «Принципи державного управління», який містить систему принципів і критеріїв оцінки державного управління (далі – Принципи державного управління). Структура цієї Стратегії відповідає Принципам державного управління, розробленим SIGMA у тісній співпраці з Європейською Комісією, та визначає основні вимоги до системи органів державного управління. Принципи державного управління сформульовані на основі міжнародних стандартів і вимог, а також належних практик держав – членів ЄС та/або держав Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР). Принципи державного управління визнані деякими державами як перелік стандартів та система принципів і критеріїв для проведення оцінки реформ державного управління. Стратегія з урахуванням Принципів державного управління визначає такі напрями реформування: формування і координатія державної політики (стратегічне планування державної політики, якість нормативно-правової бази та державної політики в цілому, включаючи вимоги щодо формування державної політики на основі ґрунтового аналізу та участь громадськості); модернізація державної служби та управління людськими ресурсами; забезпечення підзвітності органів державного управління (прозорість роботи, вільний доступ до публічної інформації, організація системи органів державного управління з чітким визначенням підзвітності, можливість судового перегляду рішень); надання адміністративних послуг (стандарти надання та гарантії щодо адміністративних процедур, якість адміністративних послуг, електронне врядування); управління державними фінансами (адміністрування податків, підготовка та виконання державного бюджету, система державних закупівель, внутрішній аудит, облік та звітність, зовнішній аудит) [7].

Відповідно до Плану заходів із реалізації Стратегії реформування державного управління України на 2019–2021 рр. на меті ставиться: удосконалення процедури підготовки документів у сферах державної політики та стратегічного планування; автоматизація процесів/систем управління людськими

ресурсами на основі сучасних інформаційно-комунікаційних технологій, підвищення ефективності та прозорості державної служби; приведення системи відбору на державну службу згідно з європейськими стандартами належного адміністрування і найкращими практиками; модернізація системи професійного розвитку державних службовців; забезпечення державних службовців належними умовами праці, зокрема створення конкурентної, прозорої та зрозумілої системи оплати праці; формування організаційної культури державної служби, яка базується на цінностях досягнення результатів, відповідальності, інноваційності, відкритості комунікацій; створення ефективної системи підзвітності та взаємодії центральних органів виконавчої влади; забезпечення чіткого розподілу сфер відповідальності, функцій і завдань міністерств та інших центральних органів виконавчої влади; удосконалення структури апарату центральних органів виконавчої влади з метою забезпечення ефективного виконання покладених на них функцій; забезпечення вільного доступу користувачів до інформації про органи виконавчої влади та їх діяльність у зручній формі; запровадження правил загальної адміністративної процедури із забезпеченням базових гарантій фізичним та юридичним особам; забезпечення ефективної взаємодії між суб'єктами надання адміністративних послуг; удосконалення адміністративних послуг за результатами моніторингу та оцінки; забезпечення зручного доступу фізичних та юридичних осіб до отримання адміністративних послуг в електронному вигляді¹.

Крім зазначеного, ще однією очікуваною подією є прийняття Закону про адміністративну процедуру². Такий урядовий законопроект, який чекав більше десяти років, був зареєстрований у парламенті 28 грудня 2018 р. Законопроект гарантує права громадян у взаємодії з державними органами. Звіт про

¹ План заходів у редакції Розпорядження КМ № 1102-р від 18.12.2018, із змінами, внесеними згідно з Постановами КМ № 562 від 26.06.2019, № 856 від 18.09.2019, № 1034 від 11.12.2019, № 123 від 05.02.2020.

² Проект Закону про адміністративну процедуру. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=65307.

стан державного управління в Україні за 2018 рік, підготовлений експертами програми SIGMA, підкреслює суттєву потребу закону. Це розблокує подальший розвиток адміністративних послуг.

Висновки. Підсумовуючи окреслене, слід зазначити, що пакет реформ у сфері публічного адміністрування сьогодні знає певної критики та песимізму щодо його ефективності, проте досягнення, які ми вже отримали у цьому напрямі мають бути для нас взірцем надії та віри у кращі подальші досягнення, і їх не слід оминати. На нашу думку, потрібно зробити ще більше для закріплення цих досягнень, і саме тоді 2020 р. може стати ключовим роком для того, щоб зробити реформу державного управління незворотною.

Список використаних джерел

1. Олійник Д. В. Ефективна держава: сутність, зміст, особливості. *Актуальні проблеми державного управління*. 2011. № 2 (40). С. 60–68.
2. V. Dziundziuk. Public administration in Ukraine: moving from past to future. *Актуальні проблеми державного управління*. 2019. №1(55)
3. Теорія та історія публічного управління: навч. посіб. / Г. С. Одінцова, В. Б. Дзюндзюк, Н. М. Мельтюхова та ін. Київ : Професіонал, 2008.
4. Інформаційно-аналітичне забезпечення органів місцевої влади / за заг. ред. В. М. Дрешпак. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2007.
5. Петровський П. М. Державно-управлінський науковий дискурс як чинник модернізації. *Ефективність державного управління*. 2014. Вип. 38. С. 2–13.
6. Вступне слово Прем'єр-міністра Володимира Гройсмана на засіданні Кабінету Міністрів України від 12 груд. 2018 р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/vstupne-slovo-premyer-ministravolodimira-grojsmana-na-zasidanni-kabinetu-ministriv-ukrayini-vid-12-grudny2018-roku>.
7. КМУ Розпорядження від 24 черв. 2016 р. № 474-р Деякі питання реформування державного управління України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/474-2016-%D1%80>.

References

1. Oliinyk D. V. (2011). Efektyvna derzhava: sutnist, zmist, osoblyvosti. Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia. № 2 (40), 60–68 [in Ukrainian].

2. V. Dziundziuk. (2019). PUBLIC ADMINISTRATION IN UKRAINE: MOVING FROM PAST TO FUTURE; Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia. № 1(55) [in Ukrainian].
3. Odintsova H. S., Dziundziuk V. B., Meltiukhova N. M. (2008). Teoriia ta istoriia publicznego upravlinnia. Kyiv : Profesional [in Ukrainian].
4. Informatsiino-analitychne zabezpechennia orhaniv mistsevoi vlady.V. M . Dreshpak (Ed.).(2007). Dnipropetrovsk : DRIDU NADU [in Ukrainian].
5. Petrovskiy P. M. (2014). Derzhavno-upravlinskyi naukovyi dyskurs yak chynnnyk modernizatsii. Efektyvnist derzhavnoho upravlinnia. Issuer. 38, 13–2 [in Ukrainian].
6. Vstupne slovo Premier-ministra Volodymyra Hroismana na zasidanni Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 12 hrudnia 2018 roku; URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/vstupne-slovo-premyer-ministravolodimira-grojsmana-na-zasidanni-kabinetu-ministriv-ukrayini-vid-12.12.2018> [in Ukrainian].
7. KМУ Rozporiadzhennia vid 24 chervnia 2016 r. № 474-r Deiaki pytannia reformuvannia derzhavnoho upravlinnia Ukrainy; <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/474—2016-%D1%80> [in Ukrainian].

М. В. Руденко

**Реформирование публичного администрирования:
предпосылки и вызовы современности**

***Аннотация.** Для Украины сейчас очень важно обеспечить эффективность публичного администрирования, адаптировать его к изменениям внешних условий, динамике развития общества и потребностей людей. В современных условиях становления Украины как сильного и демократического государства стабильное положение общества и устойчивое развитие экономики невозможны без широкой поддержки граждан и их социальной консолидации. Следовательно, концепция реформирования публичного администрирования имеет целью удовлетворение запросов и интересов граждан, обеспечивая совместное решение насущных проблем. Кроме того, такие инструменты публичного администрирования, как проведение социологических опросов по принятию тех или иных решений, обеспечение доступа граждан к информации государственных органов, прозрачность деятельности органов власти, обеспечение общественного контроля и подотчетности служащих перед общественностью, использование новых информационных технологий — все это имеет большое значение. Следует также учитывать новые принципы и ценности, ведущий зарубежный опыт и особенности нашей страны.*

Ключевые слова: публичное администрирование, административные услуги, электронное управление, государственное управление.

M. V. Rudenko

**Public administration reform:
prerequisites and challenges of modernity**

Summary. *It is very important for Ukraine to ensure the efficiency of public administration, to adapt it to changes in external conditions, the dynamics of social development and people's needs. In today's conditions of becoming Ukraine as a strong and democratic state, stability of the society and sustainable development of the economy are impossible without the broad support of citizens and their social consolidation. Therefore, the concept of reforming public administration is designed to meet the needs and interests of citizens, providing a common solution to urgent problems. Also, such public administration tools as conducting sociological surveys on making certain decisions, ensuring public access to information of public authorities, transparency of activity of public authorities, ensuring public control and accountability of employees to the public, the use of new information technologies are all very important values. New principles and values, leading overseas experience and national characteristics should also be taken into account.*

The issue of realization of the service function of the state, the provision of public services as the main purpose of the new model of public administration, the need for reforming public administration is revealed in the writings of foreign scientists, however, the question of determining the leading factors, problems arising in the field of public administration, as well as overcoming from the standpoint of the systematic approach has not yet been investigated.

According to the action Plan for implementation of the Strategy of public administration reform of Ukraine through 2021 the main goals are: improving procedures for the preparation of documents in the fields of public policy and strategic planning; automation of the systems of human resources management based on modern information and communication technologies, improving the efficiency and transparency of public service; bringing the system of selection for the civil service in line with European standards of administration and best practices; modernization of system of professional development of civil servants; provision of the state employees with adequate working conditions, in particular the creation of a competitive, transparent and understandable systems of

remuneration; the Formation of organizational culture of public service based on the values of achievement, responsibility, innovation, openness of communications; creation of an effective system of accountability and interaction of Central bodies of Executive power; a clear distribution of responsibilities, functions and tasks of ministries and other Central bodies of Executive power; improving the structure of Central Executive authorities to ensure the effective performance of their functions; Ensuring free access of users to information about the Executive bodies and their activities in a convenient form; Introduction of rules of General administrative procedure providing basic guarantees to individuals and legal entities; Ensuring effective interaction between the subjects of provision of administrative services; Improvement of administrative services for results monitoring and evaluation; Ensuring easy access of individuals and legal entities to receive administrative services in electronic form.

The article outlines the main issues in public administration and identifies the leading tasks in this aspect that are necessary to carry out its reform. This can improve the position of our country and increase its competitiveness in terms of public administration. It should be noted that the public administration reform package today raises some criticism and pessimism concerning its effectiveness, but the achievements we have received today should be a model of hope and belief in better future achievements, and should not be overlooked. In our view, more work needs to be done to consolidate these achievements, and then 2021 could be a pivotal year for making public administration reform irreversible.

Keywords: *administrative procedure, administrative services, e-governance, public administration, governance.*

УДК 342.25

DOI: 10.31359/1993-0941-2020-39-196

І. І. Омелько, асистент кафедри державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

СЕСІЙНІ ФОРМИ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕПУТАТІВ МІСЦЕВИХ РАД В УКРАЇНІ

Анотація. *Стаття присвячена теоретико-правовим проблемам визначення форм діяльності депутатів місцевих рад на сесіях. Проаналізована практика регламентації форм діяльності депутатів у місцевій раді і під час сесій рад. Визначені проблеми муніципально-правового регулювання в регламентах рад сесійної форми роботи місцевих депутатів. Окреслені заходи правового характеру, необхідні для належного правового регулювання сесійної форми діяльності депутатів.*

Ключові слова: *місцеве самоврядування, органи місцевого самоврядування, місцеві ради, депутати місцевих рад, форми діяльності.*

Постановка проблеми. Представницький орган місцевого самоврядування як виборний орган місцевого самоврядування, що має право представляти інтереси місцевої громади і приймати від її імені рішення з найбільш важливих питань місцевого значення, може реалізувати свої повноваження лише у разі повноважності та активної участі місцевих депутатів у її діяльності. Нормотворчі, контрольні, інформаційні, координаційні,

комунікативні та інші повноваження депутати місцевих рад здійснюють за допомогою різноманітних форм діяльності, провідною з яких є сесійна. Водночас нечіткість і суперечливість муніципально-правового регулювання роботи місцевих депутатів породжує низку правозастосовних і прикладних проблем, пов'язаних із їхнім правовим статусом і реалізацією повноважень. У зв'язку із зазначеним актуалізується проблема дослідження теоретико-правових засад форм діяльності місцевих депутатів у представницьких органах місцевого самоврядування в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Різні аспекти депутатської діяльності в органах місцевого самоврядування відображено в наукових працях В. Авер'янова, І. Бодрової, П. Ворони, В. Куйбіди, Л. Лабенської, О. Лялюка, І. Набоки, М. Петришиної, С. Серьогіної, В. Скрипничука, О. Чернецької, Я. Ярматова та ін. Зазначені вчені створили науковий фундамент, що дозволяє досліджувати різні аспекти й особливості механізму реалізації повноважень депутатського корпусу органів місцевого самоврядування в Україні. Однак форми діяльності місцевих депутатів розглядаються в роботах, присвячених проблематиці місцевого самоврядування, доволі фрагментарно, що не відповідає потребам муніципально-правової практики.

Метою статті є дослідження та розкриття специфіки сесійних форм діяльності депутатів місцевих рад в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Найважливішим напрямом діяльності місцевих депутатів є робота в представницькому органі місцевого самоврядування, адже депутат — представник інтересів територіальної громади, виборців, має всю повноту прав для їх належного представлення. Однією з провідних форм діяльності місцевих депутатів є робота під час сесій місцевих рад.

Відповідно до ч. 4 ст. 49 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» депутат зобов'язаний брати участь у роботі сесій ради, засідань постійної та інших комісій ради, до складу яких його обрано. Аналогічна норма закріплена у ч. 3 ст. 20 Закону «Про статус депутатів місцевих рад», однак мова у ній йде про

обов'язок депутата бути присутнім на пленарних засіданнях ради, засіданнях постійної комісії та інших органів ради, до складу яких він входить.

На нашу думку, більш вдалим є формулювання – «брати участь у роботі», адже право бути присутнім на засіданні ради чи її органів означає пасивне спостереження за процесом і діями учасників. Крім того, участь у засіданнях ради можуть брати й інші особи відповідно до регламенту представницького органу (зазвичай це стосується фахівців, яких запрошують для обговорення конкретних питань, а також представників громадськості). Однак, якщо для таких осіб присутність на сесіях визначено як право, то участь депутата у засіданнях ради та комісій ради, до складу яких його обрано, закон визначає як обов'язок. Деякі муніципально-правові акти більш розширено відтворюють зазначене законодавче положення. Так, відповідно до ч. 2 ст. 51 Регламенту Харківської міської ради, крім участі у роботі ради, засідань постійної та інших комісій ради, депутат також зобов'язаний брати участь у роботі робочих груп, до складу яких його обрано [16].

Форми реалізації повноважень депутата як члена представницького органу місцевого самоврядування регулюються на рівні Законів «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про статус депутатів місцевих рад», а також муніципально-правих актів. При цьому спостерігається різний підхід. В одних випадках такі форми закріплюються в статутах територіальних громад, в інших – у статутах вони окреслюються в цілому, без деталізації або не закріплюються взагалі, а регулювання здійснюється у регламентах представницьких органів місцевого самоврядування. Правове регулювання форм діяльності депутатів місцевих рад у регламентах у більшості випадків доволі однотипне і є абсолютним відтворенням законодавчих положень щодо прав і обов'язків депутата в раді. Певною специфікою з цього виводу вирізняється доволі незначна кількість регламентів.

Так, зокрема, згідно зі ст. 7 Регламенту Обухівської міської ради «діяльність депутата під час сесії включає: 1) участь у засіданнях ради; 2) участь у засіданнях постійних комісій ради, їх підкомісій та робочих чи підготовчих груп; 3) виконання дору-

чень ради та її органів; 4) робота з виборцями на відповідній закріпленій території. Діяльність депутата, зазначена в пунктах 2) – 4) частини першої цієї статті, здійснюється у період між пленарними засіданнями ради, за винятком випадків виконання невідкладних доручень ради» [10]. Аналогічні норми закріплені у ст. 7 Регламенту Микулинецької селищної ради [9], ст. 7 Регламенту Роменської міської ради [13], ст. 7 Регламенту Баранівської міської ради [8].

Регламент Харківської обласної ради у ст. 49 під назвою «Форми роботи депутата ради» передбачає, що діяльність депутата в раді включає: 1) участь у пленарних засіданнях ради; 2) участь у засіданнях постійних комісій, тимчасових контрольних комісій ради, їх підкомісій та робочих груп, до яких він обраний, з правом ухвального голосу, а у засіданні будь-яких інших комісій – з правом дорадчого голосу; 3) участь у засіданнях президії ради з правом дорадчого голосу, якщо він не є членом президії ради; 4) виконання доручень ради та її органів; 5) роботу над проектами рішень, документами ради та виконання інших депутатських повноважень у складі депутатських фракцій та груп чи індивідуально; 6) роботу з жителями області [17].

Окрему статтю «Форми роботи депутата ради» (ст. 9) містить і Регламент Степанківської сільської ради, який, крім участі у пленарних засіданнях, участі в роботі органів ради та виконанні їх доручень, серед форм роботи депутата в раді передбачає роботу депутата з населенням територіальної громади та відповідного виборчого округу [7]. Роботу з населенням району та виборцями як самостійну форму діяльності депутата в раді передбачає ст. 53 Регламенту Рокитнянської районної ради [6], ст. 58.1 Регламенту Пирятинської районної ради [4]. Таку форму діяльності місцевого депутата в раді, як робота з населенням селищ, сіл та відповідного виборчого округу, виокремлює ст. 67 Регламенту Куликівської селищної ради [11], ст. 62 Регламенту Солобковецької сільської ради [12]. До форм діяльності депутата в раді Регламент Курахівської міської ради відносить вивчення громадської думки, потреб територіальної громади, інформування про них ради та її органам, взяття участі у їх вирішенні (ч. 5 ст. 8) [2]. Роботу з населенням ради та відповідного одно-

мандатного мажоритарного виборчого округу виокремлює як самостійну форму діяльності депутата в раді Регламент Смирновської сільської ради (ст. 66) [14].

Відповідно до ч. 5 ст. 7 Регламенту Житомирської міської ради участь депутата в роботі ради полягає: в присутності на всіх пленарних засіданнях ради та в роботі постійних комісій; активній роботі над питаннями, що вносяться на розгляд ради і постійних комісій; виступах з питань, що розглядаються; внесенні поправок і пропозицій при розгляді проектів рішень на сесії; ініціюванні питань до плану роботи ради і постійних комісій; ініціюванні питань до порядку денного сесії та підготовці проектів рішення з даного питання; організації контролю за виконанням рішень ради, насамперед віднесених до компетенції постійної комісії, в якій працює депутат. Зазначені форми діяльності депутатів Регламент Хорошівської селищної ради (ч. 2 ст. 107) [5], Миропольської селищної ради (ч. 2 ст. 108) [3] доповнює участю депутата у підготовці матеріалів звіту постійної комісії перед радою, а також інформуванням виборців про рішення, які приймаються радою і постійною комісією (ч. 2 ст. 107).

Наведені приклади свідчать про змішування під час правового регулювання в муніципально-правових актах різних форм діяльності депутатів – сесійних і позасесійних, у раді та з виборцями. Вважаємо, що робота депутата з виборцями, жителями територіальної громади, району, області, як це закріплено у багатьох регламентах рад, не належить до форм роботи депутата в раді, оскільки передбачає прийом громадян за місцем їх проживання, в трудових колективах, відвідування з питань депутатської діяльності підприємств, установ і організацій, розташованих на території відповідної ради, індивідуальний розгляд пропозицій, заяв і скарг громадян, які надійшли до нього, звітування і зустрічі з виборцями, вивчення громадської думки, потреб територіальної громади, тощо.

Для встановлення сесійних і позасесійних форм діяльності місцевих депутатів важливе значення має визначення поняття «сесія місцевої ради». У чинному законодавстві вказаний термін не знайшов чіткого закріплення. Закон «Про місцеве самовря-

дування в Україні» лише визначає, що сесія складається з пленарних засідань ради, а також засідань постійних комісій ради (ч. 1 ст. 46). Тлумачення термінів «сесія» й «сесійно» щодо функціонування Верховної Ради України здійснював Конституційний Суд України. Згідно з його Рішенням від 17 жовтня 2002 року № 17-рп/2002 у справі щодо повноважності Верховної Ради «положення частини першої статті 82 Конституції України, за яким Верховна Рада України «працює сесійно», треба розуміти так, що вона працює не безперервно, а під час певних періодів – сесій, на які вона збирається у конституційно визначені строки, як правило, двічі на рік» (абзац 4 п. 3 мотивувальної частини) [1].

При встановленні змісту терміну «сесія місцевої ради» слід враховувати вищезазначене рішення Конституційного Суду України, а також мати на увазі, що засідання постійних комісій ради можуть відбуватися як під час пленарного засідання ради, так і після його закінчення. Згідно з ч. 4–5 ст. 46 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» сесія ради скликається в міру необхідності, але не менше одного разу на квартал, а з питань відведення земельних ділянок та надання документів дозвільного характеру в сфері господарської діяльності – не рідше ніж один раз на місяць. Відкриття і закриття чергової сесії здійснює сільський, селищний, міський голова, голова районної у місті, районної, обласної ради. Відкриття сесій місцевої ради оголошується головуючим на пленарному засіданні на початку її першого пленарного засідання, закриття – після завершення останнього пленарного засідання. Тобто, засідання постійних комісій ради, що проходять до відкриття чи після закриття сесії, не входять до часового відрізка, що охоплюється поняттям «сесія».

Неоднозначність тлумачення ч. 1 ст. 46 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» призводить до неоднозначного правового регулювання сесійної форми депутатів місцевих рад на практиці. Зокрема Регламент Чернівецької міської ради (ч. 1 ст. 32) закріплює, що сесія ради складається з пленарних засідань ради, а також засідань постійних комісій ради, що проводяться у період між пленарними засіданнями [18].

На наш погляд, доволі дискусійним є й твердження деяких науковців про те, що початком сесії варто вважати день, з якого починається проведення засідань постійних комісій, на яких розглядаються питання порядку денного сесії, а не день, коли проводиться пленарне засідання [20, с. 60]. Адже, якщо сесія ще не відкрита, засідання постійних комісій, що відбуваються до її відкриття, є позасесійною формою роботи. Вважаємо, що факт початку сесії розпочинається з моменту оголошення сільським, селищним, міським головою, головою районної у місті, районної, обласної ради про її відкриття. При цьому засідання постійних комісій можуть відбуватися під час сесії, для чого оголошується перерва в пленарному засіданні. Адже на практиці виникає безліч ситуацій, коли потрібне термінове обговорення в комісіях кадрових, нормотворчих, контрольних та інших питань, пов'язаних із компетенцією ради і постійних комісій. Після проведення такого засідання постійної комісії робота сесії продовжується. Наприклад, згідно з ч. 1 ст. 11 Регламенту Харківської обласної ради постійна комісія або робоча група ради може проводити своє засідання у перервах пленарного засідання сесії ради у тих випадках, коли питання визнане невідкладним чи за дорученням ради, якщо пленарне засідання сесії ради пов'язане з прийняттям рішень, проведенням виборів, призначенням або затвердженням посадових осіб [17].

Відповідно до ст. 12 Регламенту Сумської міської ради сесія складається з пленарних засідань ради, а також засідань постійних комісій міської ради, що відбуваються в період пленарного засідання. Сесія міської ради триває до завершення розгляду всіх питань порядку денного. Після вичерпання питань порядку денного сесії та заслуховування коротких повідомлень і звернень депутатів, а також за рішенням міської ради припинити роботу сесії, сесія завершується (ст. 20). У період між сесіями можуть проводитися: засідання постійних комісій, засідання тимчасових контрольних комісій та інших утворених радою органів, загальні збори депутатів, засідання депутатських груп та фракцій, засідання Погоджувальної ради [15].

Виходячи з вищезазначеного, поняття «сесія місцевої ради» може бути визначене як основна організаційно-правова форма

діяльності представницького органу місцевого самоврядування, що включає в себе проміжок часу, протягом якого відбуваються пленарні засідання місцевих рад, засідання постійних комісій ради, що проходять у період пленарного засідання, здійснюються певні організаційні, правові і процедурні дії посадовими особами місцевого самоврядування, депутатами місцевих рад.

Значну частину повноважень, які депутат може реалізувати під час сесії, перераховані в ст. 19 Закону «Про статус депутатів місцевих рад». Зокрема, депутат має право: вирішального голосу з усіх питань, що розглядаються радою та її органами; обирати і бути обраним до органів відповідної ради; пропонувати питання для розгляду радою та її органами; вносити пропозиції і зауваження до порядку денного засідань ради та її органів, порядку розгляду обговорюваних питань та їх суті; вносити на розгляд ради та її органів пропозиції з питань, пов'язаних з його депутатською діяльністю, проекти рішень із питань, що належать до їх відання, поправки до них; висловлюватися щодо персонального складу утворюваних радою органів і кандидатур посадових осіб, які обираються, призначаються або затверджуються радою; брати участь у дебатах, звертатися із запитамися, ставити запитання доповідачам, співдоповідачам, головуючому на засіданні; вносити пропозиції про заслуховування на пленарному засіданні ради звіту чи інформації будь-якого органу або посадової особи, підзвітних чи підконтрольних раді, а також з питань, що віднесені до компетенції ради, інших органів і посадових осіб, які діють на її території; порушувати в раді та її органах питання про необхідність перевірки роботи підзвітних та підконтрольних раді органів, підприємств, установ, організацій; виступати з обґрунтуванням своїх пропозицій та з мотивів голосування, давати довідки; ознайомлюватися з текстами виступів у стенограмах чи протоколах засідань ради та її органів до їх опублікування; оголошувати на засіданнях ради та її органів тексти звернень, заяв, пропозицій громадян або їх об'єднань, якщо вони мають суспільне значення.

Ефективність сесійної діяльності депутатів місцевих рад багато в чому залежить від того, наскільки глибоко й професійно

підготовлено проекти рішень та інших нормативних актів, наскільки вчасно їх доведено до відома депутатів, наскільки сприятливу атмосферу для ділового й вільного обговорення винесених питань створено на сесії, а також можливість опонувати, пропонувати альтернативні рішення, виступати із запитом тощо [19, с. 79]. Сесійні форми діяльності депутатів місцевих рад органічно пов'язані з позасесійними. Із огляду на короткий термін проведення сесії місцевої ради її основний зміст зводиться до прийняття остаточних рішень з тих питань, які були опрацьовані в досесійний період, а також до визначення питань, котрі мають бути опрацьовані після її завершення. Відповідно, поняття «форми діяльності депутата в раді» є ширшим порівняно з поняттям «форми діяльності депутата на сесії» як у темпоральному аспекті (за часом здійснення), так і за переліком тих форм, котрі при цьому використовуються. Зокрема, участь депутатів у засіданнях постійних комісій місцевих рад здебільшого відбувається у позасесійний період, якщо тільки інше не визначено рішенням ради і якщо в цей час на пленарному засіданні ради не відбуватиметься голосування з питань порядку денного.

Проведення дослідження форм діяльності місцевих депутатів на сесіях представницьких органів місцевого самоврядування в Україні надає змогу зробити наступні **висновки**.

Під сесією місцевої ради слід розуміти основну організаційно-правову форму діяльності представницького органу місцевого самоврядування, що включає в себе проміжок часу, протягом якого відбуваються пленарні засідання місцевих рад, засідання постійних комісій ради, що проходять в період пленарного засідання, а також здійснюються певні організаційні, правові й процедурні дії посадовими особами місцевого самоврядування, депутатами місцевих рад.

Сесія місцевої ради як організаційно-правова форма діяльності має складну будову: вона являє собою поєднання індивідуальних і колективних форм діяльності депутатського корпусу, до яких долучаються працівники виконавчих органів ради, працівники допоміжного апарату, представники громадськості ті інші суб'єкти, чия участь у тих чи інших формах, на думку депутатів, є доцільною.

Із метою належного правового регулювання сесійної форми діяльності депутатів місцевих рад пропонуємо внести зміни до ч. 1 ст. 46 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», виклавши її в наступній редакції: «Сільська, селищна, міська, районна у місті (у разі її створення), районна, обласна рада проводить свою роботу сесійно. Сесія складається з пленарних засідань ради, а також засідань постійних комісій ради, що відбуваються в період пленарного засідання».

Список використаних джерел

1. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень статей 75, 82, 84, 91, 104 Конституції України (щодо повноважності Верховної Ради України) від 17.10.2002 № 17-рп/2002. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v017p710-02>.
2. Рішення Курахівської міської ради «Про затвердження Регламенту Курахівської міської ради» від 18.11.2015 № VII/2-2. URL: <http://gorsovet.org.ua/?p=7384>.
3. Рішення Миропільської селищної ради «Про затвердження Регламенту Миропільської селищної ради» від 14.02.2017 № 3. URL: <https://myropilska-gromada.gov.ua/reglament-1560930531>.
4. Рішення Пирятинської районної ради «Про затвердження Регламенту Пирятинської районної ради сьомого скликання» від 19.11.2015. URL: <https://pyryatynska-rayrada.gov.ua/reglament-rajonnoi-radi-14-47-06-05-09-2019>.
5. Рішення Хорошівської селищної ради «Про затвердження Регламенту роботи Хорошівської селищної ради VIII скликання» від 07.01.2017 № 25. URL: <https://horoshihv-rada.gov.ua/reglament-selischnoi-radi-14-36-45-24-02-2017>.
6. Рішення Рокитнянської районної ради «Про затвердження Регламенту Рокитнянської районної ради» від 03.12.2015 № 08-02-VII. URL: <https://rokytne-rayrada.gov.ua/reglament-radi-11-59-49-08-01-2019>.
7. Рішення Степанківської сільської ради «Про затвердження Регламенту Степанківської сільської ради» від 05.12.2017 № 2-1/VII. URL: <https://stepankivska.gr.org.ua/reglament-silsko-d1-97-radi>.
8. Регламент Баранівської міської ради: Рішення Баранівської міської ради від 16.12.2015 № 72. URL: <https://otg.mrada-baranivka.gov.ua/index.php/2018-04-16-21-29-00/2018-04-16-21-29-32>.
9. Регламент Микулинецької селищної ради сьомого скликання: Рішення Микулинецької селищної ради від 05.05.2017 № 560. URL:

- <https://mykulynecka-gromada.gov.ua/reglament-selischnoi-radi-13-57-48-31-03-2016>.
10. Регламент Обухівської міської ради сьомого скликання: Рішення Обухівської міської ради від 07.12.2015 № 10–2-VII. URL: <https://obcity.gov.ua/miska-vlada/miska-rada/reglament-miskoi-radi/>.
 11. Регламент роботи Куликівської селищної ради: Рішення Куликівської селищної ради від 20.12.2017 № 32. URL: <https://kulykivska-gromada.gov.ua/reglament-roboti-kulikovskoi-selischnoi-radi-11-43-19-05-03-2019>.
 12. Регламент роботи Солобковецької сільської ради: Рішення Солобковецької сільської ради від 22.12.2017 № 1. URL: <https://solobkovecka-gromada.gov.ua/news/1542029345>.
 13. Регламент Роменської міської ради сьомого скликання: Рішення Роменської міської ради від 24.11.2015 (зі змінами). URL: <https://romny-vk.gov.ua/reglament-miskoi-radi>.
 14. Регламент Смирновської сільської ради: Рішення Смирновської сільської ради від 23.08.2016 № 7. URL: <https://smirnovska-gromada.gov.ua/reglament-smirnovskoi-silskoi-radi-19-55-22-02-04-2016/>.
 15. Регламент Сумської міської ради: Рішення Сумської міської ради від від 26 листоп. 2015 р. № 1-МР (зі змінами). URL: <https://smr.gov.ua/uk/miska-vlada/miska-rada/reglament/35-reglament.html>.
 16. Регламент Харківської міської ради: Рішення Харківської міської ради від 17 груд. 2015 р. № 30-VII (зі змінами). URL: <https://doc.city.kharkov.ua/uk/profile/document/view/id/660413>.
 17. Регламент Харківської обласної ради: Рішення Харківської обласної ради від 17 груд. 2015 року № 30-VII (зі змінами). URL: <http://oblrada.kharkov.ua/ua/about-rada/regulations>.
 18. Регламент Чернівецької міської ради: Рішення Чернівецької міської ради від 02.02.2016 № 105 (зі змінами). URL: <https://city.cv.ua/mt/reglamenti/reglamenti-miskoji-radi-101>.
 19. Швець А. Основні організаційно-правові форми діяльності депутатів місцевих рад. *Юридичний вісник*. 2014. № 6. С. 78–83.
 20. Шпак Ю. А. Поняття та види організаційних форм діяльності органів місцевого самоврядування. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Юриспруденція*. 2013. № 5. С. 58–62.

References

1. Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy u spravi za konstytutsiinym podanniam 50 narodnykh deputativ Ukrainy shchodo ofitsiinoho tlumachennia polozhen statei 75, 82, 84, 91, 104 Konstytutsii Ukrainy (shchodo povnovazhnosti Verkhovnoi Rady Ukrainy) vid

- 17.10.2002, № 17-рп/2002. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v017p710-02> [in Ukrainian].
2. Rishennia Kurakhivskoi miskoi rady «Pro zatverdzhennia Rehlamentu Kurakhivskoi miskoi rady» vid 18.11.2015 № VII/2–2. URL: <http://gorsovet.org.ua/?p=7384> [in Ukrainian].
 3. Rishennia Myropilskoi selyshchnoi rady «Pro zatverdzhennia Rehlamentu Myropilskoi selyshchnoi rady» vid 14.02.2017 № 3. URL: <https://myropilska-gromada.gov.ua/reglament-1560930531> [in Ukrainian].
 4. Rishennia Pyriatynskoi raionnoi rady «Pro zatverdzhennia Rehlamentu Pyriatynskoi raionnoi rady somoho sklykannia» vid 19.11.2015. URL: <https://pyriatynska-rayrada.gov.ua/reglament-raionnoi-radi-14-47-06-05-09-2019> [in Ukrainian].
 5. Rishennia Khoroshivskoi selyshchnoi rady «Pro zatverdzhennia Rehlamentu roboty Khoroshivskoi selyshchnoi rady VIII sklykannia» vid 07.01.2017 № 25. URL: <https://horoshihv-rada.gov.ua/reglament-selischnoi-radi-14-36-45-24-02-2017> [in Ukrainian].
 6. Rishennia Rokytnianskoi raionnoi rady «Pro zatverdzhennia Rehlamentu Rokytnianskoi raionnoi rady» vid 03.12.2015 № 08–02–VII. URL: <https://rokytne-rayrada.gov.ua/reglament-radi-11-59-49-08-01-2019> [in Ukrainian].
 7. Rishennia Stepankivskoi silskoi rady «Pro zatverdzhennia Rehlamentu Stepankivskoi silskoi rady» vid 05.12.2017 № 2–1/VII. URL: <https://stepankivska.gr.org.ua/reglament-silsko-d1-97-radi> [in Ukrainian].
 8. Rehlament Baranivskoi miskoi rady, zatv. Rishenniam Baranivskoi miskoi rady vid 16.12.2015 № 72. URL: <https://otg.mrada-baranivka.gov.ua/index.php/2018-04-16-21-29-00/2018-04-16-21-29-32> [in Ukrainian].
 9. Rehlament Mykulynetskoï selyshchnoi rady somoho sklykannia, zatv. Rishenniam Mykulynetskoï selyshchnoi rady № 560 vid 05.05.2017. URL: <https://mykulynecka-gromada.gov.ua/reglament-selischnoi-radi-13-57-48-31-03-2016> [in Ukrainian].
 10. Rehlament Obukhivskoi miskoi rady somoho sklykannia, zatv. Obukhivskoi miskoi rady vid 07.12.2015 № 10–2–VII. URL: <https://obcity.gov.ua/miska-vlada/miska-rada/reglament-miskoi-radi/> [in Ukrainian].
 11. Rehlament roboty Kulykivskoi selyshchnoi rady, zatv. Rishenniam Kulykivskoi selyshchnoi rady vid 20.12.2017 № 32. URL: <https://kulykivska-gromada.gov.ua/reglament-roboti-kulikivskoi-selischnoi-radi-11-43-19-05-03-2019> [in Ukrainian].
 12. Rehlament roboty Solobkovetskoï silskoi rady, zatv. Rishenniam Solobkovetskoï silskoi rady vid 22.12.2017 № 1. URL: <https://solobkovecka-gromada.gov.ua/news/1542029345> [in Ukrainian].
 13. Rehlament Romenskoï miskoi rady somoho sklykannia, zatv. Rishenniam Romenskoï miskoi rady vid 24.11.2015. URL: <https://romny-vk.gov.ua/reglament-miskoi-radi> [in Ukrainian].

14. Rehlament Smyrnovskoi silskoi rady, zatv. Rishenniam Smyrnovskoi silskoi rady vid 23.08.2016 № 7. URL: <https://smirnovska-gromada.gov.ua/reglament-smirnovskoi-silskoi-radi-19-55-22-02-04-2016/> [in Ukrainian].
15. Rehlament Sumskoi miskoi rady, zatv. Rishenniam Sumskoi miskoi rady vid 26.11. 2015 r. № 1-MR (zi zminamy). URL: <https://smr.gov.ua/uk/miska-vlada/miska-rada/reglament/35-reglament.html>. [in Ukrainian].
16. Rehlament Kharkivskoi miskoi rady, zatv. rishenniam Kharkivskoi miskoi rady vid 17.12.2015 r. № 30-VII. URL: <https://doc.city.kharkov.ua/uk/profile/document/view/id/660413> [in Ukrainian].
17. Rehlament Kharkivskoi oblasnoi rady, zatv. rishenniam Kharkivskoi oblasnoi rady vid 17.12.2015 r. № 30-VII. URL: <http://oblrada.kharkov.ua/ua/about-rada/regulations> [in Ukrainian].
18. Rehlament Chernivetsko miskoi rady, zatv. Rishenniam Chernivetsko miskoi rady vid 02.02.2016 № 105. URL: <https://city.cv.ua/mt/reglamenti/reglamenti-miskoji-radi-101> [in Ukrainian].
19. Shvets A. (2014). Osnovni orhanizatsiino-pravovi formy diialnosti deputativ mistsevykh rad. Yurydychnyi visnyk. № 6, 78–83 [in Ukrainian].
20. Shpak Yu. A. (2013). Poniattia ta vydy orhanizatsiinykh form diialnosti orhaniv mistsevoho samovriaduvannia. Naukovyi visnyk Mizhnarodnoho humanitarnoho universytetu. Ser: Yurysprudentsiia. № 5, 58–62 [in Ukrainian].

И. И. Омелько

Сессионные формы деятельности депутатов местных советов в Украине

***Аннотация.** Стаття посвящена теоретико-правовым проблемам определения форм деятельности депутатов местных советов на сессиях. Проанализирована практика регламентации форм деятельности депутатов в местном совете и во время сессий советов. Определены проблемы муниципально-правового регулирования в регламентах советов сессионной формы работы местных депутатов. Разработаны меры правового характера, необходимые для надлежащего правового регулирования сессионной формы деятельности депутатов.*

***Ключевые слова:** местное самоуправление, органы местного самоуправления, местные советы, депутаты местных советов, формы деятельности.*

I. I. Omelko

Session forms of local councils members activity in Ukraine

***Summary.** The vagueness and inconsistency of the municipal legal regulation of the work of local deputies gives rise to a number of law enforcement and applied*

problems related to their legal status and the exercise of powers. In connection with the above, the problem of studying the theoretical and legal foundations of the forms of local councils members activity in Ukraine is actualized.

Domestic scientists have created a scientific foundation that allows them to study various aspects and features of the mechanism for implementing the powers of the deputy corps of local self-government bodies in Ukraine. However, the forms of local councils members activity are considered in works devoted to the problems of local self-government, rather fragmentarily, which does not correspond to the needs of municipal legal practice.

The purpose of the article is to study and reveal the specifics of the session forms of local councils members activity in Ukraine.

Based on the study, it was proved that the concept of «forms of local council member activity in a council» is broader than the concept of «forms of local council member activity at a session» both in the temporal aspect (in terms of implementation time) and in the list of those forms that are used. In particular, the participation of councils members in the meetings of the standing committees of local councils mainly takes place during the non-session period, unless otherwise determined by the decision of the council and if there is no voting on agenda items at the plenary meeting of the council at that time.

The author's definition of the local council session is provided, by which it is proposed to understand the main organizational and legal form of the representative body of local self-government activity, which includes the period of time during which plenary meetings of local councils take place, meetings of the standing committees of the council that take place during the plenary session, and also, certain organizational, legal and procedural actions are carried out by officials of local self-government, members of local councils.

It is substantiated that the session of the local council as an organizational and legal form of activity has a complex structure; it is a combination of individual and collective forms of activity of the deputy corps, which are joined by employees of the executive bodies of the council, employees of the auxiliary apparatus, representatives of the public, those other subjects whose participation in certain forms, in the opinion of the deputies, is expedient. It has been proved that the work of a deputy with voters, residents of a territorial community, district, region, as enshrined in many regulations of the councils, does not belong either to the session forms or to the forms of work of the deputy in the council, since it provides for the reception of citizens at their place of residence, in labor collectives, visits on parliamentary activities to enterprises, institutions and organizations located

on the territory of the relevant council, individual consideration of proposals, applications and complaints of citizens received by him, reporting and meetings with voters, studying public opinion, the needs of the territorial community.

It was proposed to amend Part 1 of Art. 46 of the Law of Ukraine «On Local Self-Government in Ukraine», stating it as follows: «Rural, settlement, city, district in the city (if created), district, regional council conducts its work in session. The session consists of plenary meetings of the council, as well as meetings of the standing committees of the council that take place during the plenary session».

Key words: *local government, local authorities, local councils, members of local councils, forms of activity.*

І. В. Симонова, старший лаборант кафедри теорії і філософії права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

ПРОБЛЕМИ ГАРАНТУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ СОЦІАЛЬНИХ ПРАВ ПІД ЧАС ПАНДЕМІЇ COVID-19

***Анотація.** У роботі представлена сучасна проблематика щодо гарантування та реалізації соціальних прав під час кризових явищ (на прикладі пандемії COVID-19). Розкрито незадовільне становище системи соціального захисту України в докризовий період. Проаналізовані існуючі гарантії та стандарти соціальних прав під час пандемії. Опрацьовано ряд негативних чинників, перед якими постають найбільш вразливі соціальні групи під час кризи (ВПО, люди похилого віку, бездомні, ув'язнені). Проведено аналіз найбільш релевантних нормативних документів, що регулюють суспільні відносини під час пандемії, проведено оцінку їх позитивного та негативного впливу на наведені групи ризику. Надано висновки щодо обраної стратегії боротьби з COVID-19 та зроблено прогноз щодо довгострокових наслідків її реалізації. Розроблено ряд рекомендацій для виходу з кризи та переформатування існуючого механізму соціального забезпечення, реагування на можливі рецидивні явища в майбутньому.*

***Ключові слова:** соціальні права людини, соціальне забезпечення, вразливі групи населення, пандемія, COVID-19.*

Вступ. Пандемія COVID-19 буде мати довгострокові наслідки для економічних і соціальних прав, що виникають із прямих і непрямих наслідків хвороби та співпраці людей щодо профілактики та державної політики в сфері боротьби з передачею інфекції. Економічні прогнози для більшості регіонів і країн вже переглянуті в бік зниження, що викликано потрясіннями як попиту, так і пропозиції і різким скороченням обороту товарів, послуг, людей і капіталу.

Пандемія razуоче позначилася на економічній нерівності, особливо в країнах із нестабільними системами соціального захисту, де на вразливі групи населення лягає основний тягар кризи. Пандемія також висвітлила кричущу нерівність у більш розвинутих країнах, в яких система соціального захисту фінансується краще. Соціально незахищені верстви населення найчастіше мають ускладнення зі здоров'ям, живуть у переповненому або неякісному житлі і не мають коштів для того, щоб залишатися вдома протягом тривалого часу або слідувати гігієнічним рекомендаціям. Низькооплачувана робота змушує їх робити вибір між ризиком для здоров'я і втратою доходу. Для того щоб залишатися на плаву, люди потребують значної, своєчасної і фінансової підтримки, спрямованої на вирішення численних проблем, пов'язаних із нерівністю та дискримінацією.

Українська економіка та система соціального захисту не характеризувалися стійким розвитком і до пандемії, крім цього, в нашій державі найбільш вразливі в кризовій ситуації групи населення є достатньо численними. В Україні налічується 11,3 млн пенсіонерів (станом на 1 січня 2020 р.) [1], середня пенсія ледве перевищує встановлений прожитковий мінімум у той час як літні люди знаходяться у групі найвищого ризику. Пандемія значно вплинула на життя близько 1,5 млн внутрішньо переміщених осіб [2], обмеживши їх права на соціальний захист, працевлаштування, проживання та переміщення. Також до групи ризику належать близько 130 тис. ув'язнених (за даними на 1 січня 2019 р.) [3] та значна кількість бездомних, офіційної статистики щодо чисельності яких немає, але в умовах пандемії

вони стали фактично беззахисними. Окрім цього, додаткове навантаження на систему соціального захисту справляє комплексна система підтримки за соціальною ознакою, що характеризується значною кількістю законів та підзаконних актів, категорій і груп, а також розривом між необхідним та реальним фінансуванням.

Теоретичне підґрунтя та характерні закономірності соціальних прав людини неодноразово досліджувалися у працях визначних українських науковців: О. В. Петришина, П. М. Рабіновича, А. О. Селіванова, Ю. С. Шемшученка, І. В. Яковюка, М. І. Козюбри та багатьох інших. Однак **метою статті** є дослідження саме актуальної проблематики щодо гарантування та реалізації вказаних прав людини в контексті пандемії та постпандемічного періоду.

Матеріали та методи. Методи, використані в статті, зумовлені її метою і поставленими завданнями, а використання того чи іншого методу або сукупності методів зумовлене складністю конкретного питання. Так, використання діалектичного методу дало змогу розкрити теоретико-правові аспекти взаємодії інститутів держави та громадян у процесі стабілізації соціально-економічної ситуації під час пандемії та виробленні стандартів і моделей для використання в майбутньому. Функціональний метод, що був використаний для вивчення держави в контексті її функціонального призначення (*і.е.* соціальної держави), дав змогу узагальнити й охарактеризувати ті її структурні елементи, що зазнають змін під час пандемічної кризи та будуть використані в майбутньому для боротьби з подібними ситуаціями. Герменевтичний метод у праці використано для тлумачення норм права, закріплених у чинному законодавстві України та міжнародних правових документах щодо правового супроводження кризового стану. Застосування системно-структурного методу забезпечило аналіз українського суспільства як системи в цілому, та її окремих елементів, що різною мірою позитивно чи негативно впливають на перебіг ситуації.

Емпіричну базу дослідження становлять наукові праці вітчизняних учених, нормативно-правові акти України, матеріали

офіційної статистики, рішення українських судових органів, результати опитувань, журналістські публікації та ін.

Результати та дискусія. Підкреслюючи зазначені у вступі факти, для розкриття існуючої проблематики та вироблення конкретного формату дій та ряду висновків необхідно детально проаналізувати наступні структурні елементи даної проблеми: 1) стандарти та гарантії соціальних прав під час пандемії COVID-19; 2) вразливі групи населення; 3) коротко- та довгострокова державна підтримка.

1. Стандарти та гарантії соціальних прав під час пандемії COVID-19

Відповідно до норм міжнародного права в галузі прав людини держави-підписанти зобов'язані забезпечувати право людей на достатній життєвий рівень, щоб кожна людина могла користуватися правами, необхідними для гідного життя, включаючи права на достатнє харчування та житло, здоров'я і благополуччя, воду і санітарію тощо. Країни повинні забезпечити рівний доступ до цих прав для всіх без дискримінації за такими ознаками, як стать, раса або етнічне походження, вік або інвалідність. Це право закріплено в Загальній декларації прав людини (ЗДПЛ) у ст. 25 (1): «Кожна людина має право на такий життєвий рівень, включаючи їжу, одяг, житло, медичний догляд та необхідне соціальне обслуговування, який є необхідним для підтримання здоров'я і добробуту її самої і її сім'ї, і право на забезпечення на випадок безробіття, хвороби, інвалідності, вдовства, старості чи іншого випадку втрати засобів до існування через незалежні від неї обставини» [4].

Це положення було деталізовано та отримало подальший розвиток у ст. 11 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права (далі – МПЕСКП) [5]. Комітет Організації Об'єднаних Націй з економічних, соціальних і культурних прав опублікував кілька зауважень загального порядку, що роз'яснюють компоненти цього права, включаючи право на достатнє житло (зауваження загального порядку 4 і 7), харчування (зауваження загального порядку 12), воду (зауваження загального порядку 15), а також *соціальне забезпечення* (зауваження загального порядку 19). За допомогою цих зауважень загально-

го порядку Комітет розробляє критерії для здійснення цих прав і дає найбільш повне тлумачення цих прав відповідно до міжнародного права. Право на здоров'я було включено в ряд договорів з прав людини; основними з них є ст. 25 ЗДПЛ і ст. 12 МПЕСКП.

Договірні органи ООН встановили основні мінімальні зобов'язання для країн, основні права, які вони повинні забезпечувати в будь-який час для кожного. У рамках права на достатній життєвий рівень основні зобов'язання включають в себе забезпечення доступу до мінімально необхідного, достатнього і безпечного продовольства і свободу від голоду; житла і санітарії; достатнього забезпечення безпечною питною водою; а також до соціального захисту, що забезпечує мінімально необхідний рівень благ.

Міжнародне право не вимагає застосування будь-якого конкретного методу для забезпечення кожній людині гідного рівня життя. Уряди можуть безпосередньо надавати предмети першої необхідності, такі як продовольство і вода; забезпечувати наявність і доступність предметів першої необхідності; і забезпечувати, щоб кожна людина мала достатній дохід для достатнього харчування, житла та інших предметів першої необхідності. Цього можна також домогтися шляхом дотримання відповідних прав кожної людини на соціальне забезпечення і на заробітну плату, достатню для забезпечення гідного рівня життя трудящих, так званий прожитковий мінімум.

Навіть під час кризи уряди повинні докладати всіх зусиль для виконання цих зобов'язань за рахунок наявних ресурсів, включаючи міжнародну допомогу, і розподіляти їх так, щоб забезпечити максимальну повагу до прав людини, в тому числі з урахуванням хиткого положення знедолених і маргіналізованих осіб або груп.

Не зважаючи на закріплення відповідних положень у Конституції (статті 46–50) [6] та законах України, реалізація пунктів наведених документів у нашій державі з моменту здобуття незалежності все ж носила більш формальний характер, здебільшого внаслідок серії політичних та економічних кризових явищ, які в 2020 р. були посилені новою загрозою — пандемією

COVID-19. Окрім цього, забезпечення МПЕСКП державами, що ратифікували документ, допускається у доступному для кожної держави обсязі.

Не зважаючи на перенавантажену систему соціального захисту та гарантування соціальних прав, в Україні під час пандемії на загальнодержавному рівні було реалізовано ряд заходів для підтримки соціально вразливих груп населення шляхом прийняття низки інших нормативно-правових актів.

Наприклад, Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на забезпечення додаткових соціальних та економічних гарантій у зв'язку з поширенням коронавірусної хвороби (COVID-19)» № 540-IX, який парламент ухвалив 30 березня 2020 р. [7]. Документом передбачені додаткові соціальні та економічні гарантії для підтримки громадян і бізнесу в умовах протидії поширенню коронавірусу в Україні.

Законом передбачалися доплати в розмірі до 300 % заробітної плати медикам та іншим працівникам, задіяним у лікуванні хворих на COVID-19, уряду було надано право на період карантину встановлювати граничні ціни на товари протиепідемічного призначення та соціально значущі товари, було закладено виплати допомоги з часткового безробіття працівникам малих і середніх підприємств, для яких будуть збережені робочі місця під час карантину, спрощено оформлення дистанційної роботи, а всі соціальні виплати на період карантину були продовжені автоматично.

Фінансове забезпечення заходів щодо захисту вразливих груп населення було закладено в Постанові Кабінету Міністрів України від 20 травня 2020 р. № 385 «Про виділення коштів для надання фінансової допомоги Фонду соціального страхування України» [8].

З іншого боку, необхідність швидкого реагування на кризову ситуацію призвела до низки поспішних кроків щодо введення необхідних та обґрунтованих збереженням життя людини як найвищої цінності обмежень прав. Наприклад, Постанова Кабінету Міністрів від 11 березня 2020 р. № 211 «Про запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2»

(в подальшому повністю реорганізована постановами № 215, 239, 241, 242, 255, 262, 284, 291, 313, 332, 343, 377, 392, 641 та 760) [9], викликала обґрунтовані дискусії в юридичних колах щодо можливості самого факту обмеження значного обсягу закріплених у Конституції України прав людини в рамках одного підзаконного акта. Не зважаючи на це, відповідно до практики Конституційного Суду України (рішення КСУ від 28 серпня 2020 р. № 10-р/2020) [10] розгляд питань щодо обмеження прав людини не визначався як першочерговий.

Варто зазначити, що під час розробки та введення в дію системи адаптивного карантину паралельно проходив інший процес – адаптація людей та громадянського суспільства до нових умов життя. Фактично, пом'якшення карантину і введення адаптивних заходів залежних від статистичних показників захворюваності та смертності було певною мірою юридичним та соціальним компромісом між державою та населенням, на досягнення якого впливали наступні фактори: поглиблення економічної кризи та загальне падіння купівельної спроможності, загострення суспільно-політичної конфронтації (з урахуванням суто політичного аспекту конфліктів між представниками місцевого самоврядування та державною владою напередодні місцевих виборів) та нагальної необхідності відновлення нормального функціонування економіки і суспільства задля захисту населення від подальших негативних наслідків, скорочення та пом'якшення протікання пандемії на території України. Більше того, імперативне регулювання суспільних відносин шляхом жорстких обмежень (та труднощі щодо її реалізації правоохоронними органами, про що свідчить судова практика розгляду адміністративних протоколів за порушення карантинного режиму) негативно вплинуло на загальний рівень правової свідомості та правової поведінки громадян, хоча подібна ситуація є загальною для більшості держав і не є суто українською проблемою.

2. Вразливі групи населення

Як зазначалося у вступній частині даної статті, найсерйозніші негативні наслідки понесли найбільш вразливі групи населення. Люди літнього віку (пенсіонери), внутрішньо перемі-

щені особи, медичні працівники, бездомні, ув'язнені, люди з хронічними захворюваннями опинилися в ситуації, яка на пряму загрожує їх життю.

Повертаючись до наведених вище нормативних документів, слід наголосити на ряді найбільш критичних факторів: 1) доплати медичним працівникам станом на вересень 2020 р. не профінансовані в повному обсязі в багатьох регіонах, лікарі повною мірою не забезпечені необхідними засобами захисту, а коронавірусні відділення в містах районного значення та менших і досі недостатньо укомплектовані (за умови високого показника захворюваності та смертності серед медиків) [11]; 2) людям старшим 60 років було фактично заборонено покидати домівки без поважних причин, що поклало додаткові зобов'язання на органи місцевого самоврядування та заклади соціального захисту без забезпечення додаткового фінансування; 3) заходи щодо обмеження функціонування торгівельних та розважальних об'єктів зумовили значний негативний вплив на населення та забезпечення наповнення державного бюджету за рахунок прямих та непрямих податків і зборів [12]; 4) не було впроваджено належного рівня забезпечення пенітенціарної медицини щодо ув'язнених та працівників відповідних закладів; 5) внутрішньо переміщені особи стикнулися не лише з наслідками економічної «паузи», але й з низкою інших проблем, таких як працевлаштування, забезпечення житлом і перетин кордону з тимчасово окупованих територій (що призвело до переходу частини представників цієї вразливої групи до фактично бездомних людей без засобів для виживання) [13].

Утративши багато часу на вироблення єдиної стратегії щодо існування держави та її населення в умовах пандемії, в Україні не було приділено достатньо уваги рекомендаціям міжнародних організацій щодо допомоги вразливим групам населення.

Наприклад, Проект Закону про амністію засуджених (щодо запобігання поширенню гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2) [14] було знято з розгляду Верховною Радою. Більше того, навіть при позитивному рішенні щодо згаданого законопроекту, подальша доля амністованих була залишена поза увагою, адже реабіліта-

ційна функція української пенітенціарної системи і без пандемії коронавірусу не демонструвала позитивної динаміки.

Не зважаючи на одноразові доплати та підвищення соціальних виплат пенсіонерам, літні люди в Україні під час пандемії постають перед низкою нових викликів. По-перше, простежується дискримінаційна політика щодо обмеження прав групи ризику, і хоча деякі з них є обґрунтованими, дискримінація за віком не може бути доцільним правовим підґрунтям для подібних заходів. По-друге, належним чином не забезпечене інформування, тестування літнього населення та необхідне забезпечення будинків для людей похилого віку (державних, яких не вистачає, та приватних). По-третє, вказана група ризику перетинається з іншими, підвищуючи ризик інфікування, крім цього, люди похилого віку частіше мають хронічні захворювання, які також потребують медичної допомоги, доступність якої значно знизилася в період пандемії, це може мати довгострокові негативні наслідки через реформи охорони здоров'я та децентралізації. По-четверте, представники цієї групи важче переживають самоізоляцію, але цей фактор взагалі не брався до уваги під час розробки стратегії. Окрім цього, недостатнє забезпечення установ охорони здоров'я часто ставить медичних працівників перед моральним вибором щодо збереження життя однієї людини перед іншою, про що свідчить і міжнародна практика.

Наведені групи фактично і до пандемії були вразливими до ряду ризиків, у тому числі в контексті охорони здоров'я та доступності медичних послуг. Коронавірусна криза лише погіршила і так не просте становище пенсіонерів, ВПО, ув'язнених та інших вразливих категорій населення. Варто зазначити, що за різними прогнозами, пандемія може завершитися до кінця 2021 р. у розвинених країнах і лише після 2022 р. – в економічно-нестабільних. На сьогодні неможливо сказати, чи закладалися будь-які подібні строки у стратегію боротьби з коронавірусом в Україні, однак слід розуміти, що тимчасових заходів недостатньо, і навіть якщо вже сьогодні паралельно розпочати розробку ефективного інструментарію для боротьби з подібними кризовими явищами, профінансувати та ефективно реалізу-

вати її в нашій державі можливо буде лише після 5–10 років цілеспрямованих реформ у сфері охорони здоров'я, соціального забезпечення та побудови ефективної системи інформування та реагування на подальші загрози.

3. Коротко- та довгострокова державна підтримка

Наведені вище нормативні документи, що у сукупності фактично формують державну стратегію щодо боротьби з пандемією, більшою мірою сфокусовані на швидкому реагуванні на окремі кризові явища та мінімізацію негативних економічних та соціальних наслідків. Наразі важко однозначно оцінити успіхи України в забезпеченні соціальних прав та загальну ефективність заходів боротьби з хворобою, адже репрезентативність офіційної статистики є сумнівною. Подібна ситуація виникла не лише через недостатнє тестування та репортування щодо захворюваності та смертності (не зважаючи на стабільний ріст обсягу тестувань), але й через ряд обраних мір. Система адаптивного карантину спонукає регіони до заниження статистичних даних для уникнення введення більш жорстких мір (та їх негативних соціально-економічних наслідків). Окрім цього, існує ряд факторів суто політичного характеру, серед яких наближення місцевих виборів, проблеми з виконанням державного бюджету, проблема анексованих та тимчасово окупованих територій, дотримання міжнародних зобов'язань та інші внутрішні та зовнішні чинники.

Короткострокова фінансова підтримка була лише частково реалізована в Україні, порівнюючи з іншими державами. Було впроваджено наступні програми: Кредитні канікули, Податкові преференції, Підтримка малого і середнього бізнесу, Підтримка агробізнесу та Інформаційна підтримка бізнесу [15].

Типові заходи на кшталт прямих виплат громадянам (на прикладі США) за різними оцінками характеризуються амбівалентним ефектом [16]. Неможливо однозначно спрогнозувати стимулюючий ефект подібної допомоги в Україні. З одного боку, це може стимулювати покупну спроможність та відновити її допандемічний рівень, з другого боку – подібні заходи можуть стимулювати людей до ще активнішого заощадження та не призвести до прогнозованого результату.

Світова практика введення гарантованого мінімуму (або безумовного базового доходу) також є неоднозначною. Проблематика введення подібних заходів в Україні значно посилюється загальною фінансовою спроможністю держави щодо підтримки населення. Більше того, в умовах пандемії неможливо розраховувати на міжнародну фінансову підтримку, адже, як демонструє практика, розвинені держави та наддержавні об'єднання (Європейський Союз) в першу чергу концентрують-ся на вирішенні внутрішніх проблем, реалізуючи курс на регіоналізацію та локалізацію проблем.

ВОЗ було розроблено та оприлюднено ряд рекомендованих довготривалих заходів (зокрема введення системи довгострокового догляду, що наразі не розглядається в Україні), серед яких пропонується [17]: 1) мобілізувати адекватне фінансування довгострокового догляду з метою реагування на пандемію і відновлення після неї; 2) забезпечити ефективний моніторинг і оцінку впливу COVID-19 на довгостроковий догляд і забезпечити ефективний обмін інформацією між системами охорони здоров'я та довгострокового догляду для оптимізації заходів; 3) забезпечити безпеку персоналу і ресурсів, включаючи медичний персонал і товари медичного призначення, для прийняття відповідних заходів у зв'язку з пандемією і надання якісних послуг з довгострокового догляду; 4) забезпечити безперервність і послідовність основних послуг для людей, які отримують довготривалий догляд, включаючи просування по службі, профілактику, лікування, реабілітацію та паліацію; 5) забезпечити впровадження і дотримання стандартів профілактики та контролю інфекцій у всіх установах довгострокового догляду з метою профілактики та безпечного лікування випадків COVID-19; 6) приділяти пріоритетну увагу тестуванню, відстеженню контактів і моніторингу поширення інфекції серед людей, які отримують і надають послуги з довгострокового догляду; 7) надавати підтримку сім'ям та добровольцям, які доглядають за хворими; 8) приділяти пріоритетну увагу психосоціальному благополуччю людей, які отримують і надають послуги довгострокового догляду; 9) забезпечити плавний перехід до етапу відновлення; 10) ініціювати кроки до перетворення систем охорони здоров'я та довгостро-

кового догляду для належної інтеграції і забезпечення безперервного і ефективного управління послугами.

Беручи до уваги вказані кроки та можливість створення та введення системи довготривалого догляду, сьогодні в Україні в першу чергу необхідно: 1) згладити криву нових заражень; 2) відтермінувати пік захворюваності; 3) упровадити так званий режим «перемикача» (можливість швидкого посилення та послаблення карантинних заходів).

У нашій державі ефективно впроваджено лише останній пункт, адже ефективність збору статистичної інформації та її репрезентативність є недостатньою для реалізації перших двох кроків. Недостатня кількість тестувань та часові рамки, необхідні для отримання результатів, не дають змоги ефективно використовувати механізм адаптивного карантину.

Фактично, ми досі знаходимося у фазі очікування вакцини, яка повинна вирішити деякі з наведених проблем, але до фази ефективної вакцинації та поступового виходу з кризового стану ми не готові.

На початку 2020 р. перед державою постало питання щодо розробки стратегії боротьби з пандемією та подальшого виходу з кризи. Із двох варіантів, так званого «м'якого» та «жорсткого» карантину, були обрані обидва. Відтак, в результаті неповної реалізації жорстких заходів, що в подальшому були замінені більш м'якими, у довготривалій перспективі Україна може постати перед негативними наслідками обох.

Беручи до уваги економічні та соціальні наслідки пандемії, які стануть очевидними у наступні декілька років, ми не зможемо ефективно впровадити нову систему реагування на подібні можливі кризові явища в майбутньому. Це може призвести до спірального руху зниження спроможності держави гарантувати реалізацію соціальних прав людини, адже недосформована система їх забезпечення буде не готова до нової можливої пандемії або інших кризових явищ.

Висновки. Підводячи підсумки, слід сказати, що пандемія COVID-19 викрила усі існуючі проблеми в системі гарантування соціальних прав населення в Україні: 1) неорганізованість та недостатнє фінансування системи соціального захисту; 2) не-

готовність недореформованої системи охорони здоров'я до настання глобальних кризових явищ; 3) неспроможність до ефективного законодавчого регулювання та відсутність політичної волі щодо прийняття та впровадження суспільно-непопулярних кроків; 4) значний рівень політизації процесів прийняття рішень; 5) неможливість побудови консенсусу між державою та громадянським суспільством під час кризи (на відміну від, наприклад, стратегії Швеції, що була побудована на принципах довіри без уведення жорстких імперативних заходів).

Наведений ряд негативних характеристик був каталізований неготовністю до вирішення подібної кризової ситуації, що знову ж таки є характерним не лише для України. Помічаючи значну роботу, що була проведена, неможливо ігнорувати загальну нерозвиненість не лише соціальних інститутів, а й загальнодержавних у цілому.

Аналізуючи загальний стан справ та результати боротьби з пандемією, можна спрогнозувати ряд першочергових заходів, які необхідно реалізувати для уникнення подібного загострення в майбутньому: 1) при збереженні існуючого формату адаптивного карантину необхідно розробити принципово нову концепцію комплексних реформ не лише соціального сектору, але й усіх державно-правових інститутів (податкової, трудової, адміністративної, правоохоронної сфери тощо) для швидкого реагування на можливі повторні явища подібного характеру (на жаль, реформування кризових сфер у важких умовах не є новим явищем для України); 2) створити нові інформаційні канали та забезпечити інформування населення щодо усіх заходів, що проводяться та плануються (що має в майбутньому зняти необхідність введення жорстких заходів та віднести ряд питань до відповідальності населення); 3) підготувати систему охорони здоров'я до проведення вакцинації; 4) налагодити систему взаємної співпраці між державою та органами місцевого самоврядування для уникнення конфліктів у майбутньому; 5) впровадити заходи щодо деполітизації процесів прийняття кризових рішень; 6) забезпечити присутність України у роботі міждержавних міжнародних організацій, діяльність яких направлена на подолання наслідків та превенцію подібних явищ.

Список використаних джерел

1. Офіційна інфографіка Пенсійного Фонду України. URL: <https://www.facebook.com/pfu.gov.ua/posts/2603656499762493>.
2. Переселенці та COVID-19: експерти озвучили, як подолати соціально-економічні проблеми спричинені пандемією. URL: <https://uacrisis.org/uk/pereselentsi-ta-covid-19>.
3. Кількість ув'язнених та арештованих осіб в Україні менша, ніж у багатьох сусідніх країнах. URL: https://zmina.info/news/kilkist_uvjaznenih_ta_areshtovanih_osib_v_ukrajini_mensha_nizh_u_bagatoh_susidnih_krajinah/.
4. Загальна декларація прав людини від 10 груд. 1948 р. *Офіційний вісник України*. 2008. №93. Ст. 3103.
5. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text.
6. Конституція України : Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
7. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на забезпечення додаткових соціальних та економічних гарантій у зв'язку з поширенням коронавірусної хвороби (COVID-19): Закон України від 30.03.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/540-20#Text>.
8. Про виділення коштів для надання фінансової допомоги Фонду соціального страхування України: Постанова Кабінету Міністрів України від 20.05.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2020-%D0%BF#Text>.
9. Про запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2: Постанова Кабінету Міністрів України від 11.03.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/211-2020-%D0%BF#Text>.
10. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень постанови Кабінету Міністрів України «Про встановлення карантину з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, та етапів послаблення протиепідемічних заходів», положень ч. 1, 3 ст. 29 Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік», абзацу 9 п. 2 розд. II «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до Закону України “Про Державний бюджет України на 2020 рік”». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-20#Text>.
11. З вересня усі українські медики почнуть отримувати доплати: в МОЗ назвали суми. URL: <https://www.unian.ua/health/country/koronavirus->

- v-ukrajini-ukrajinski-mediki-pochnut-otrimuvati-doplati-v-moz-nazvali-sumi-novini-ukrajini-11137034.html.
12. Бюджет 2020 і коронавірус: Рада перебрала видатки і створила спецфонд. URL: <https://www.bbc.com/ukrainian/news-52269568>.
 13. Коронавірус створив ризик невиклати пенсій та заборгованості пенсійного фонду перед пенсіонерами ВПО. URL: <https://radnyk.org/noviny/koronavirus-stvoryv-ryzyk-nevyplaty-pensij-ta-zaborgovanosti-pensijnogo-fondu-pered-pensioneramy-vpo/>.
 14. Про амністію засуджених (щодо запобігання поширенню гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2). Проект Закону України. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68676.
 15. Програми підтримки бізнесу. URL: <https://covid19.gov.ua/prohramy-pidtrymky-biznesu>.
 16. The Individual Covid-19 Aid Is Rescue, Not Stimulus, Money And Should Continue. URL: <https://www.forbes.com/sites/eriksherman/2020/06/29/covid-19-id-stimulus-money/#cbb68784b5b9>.
 17. Preventing and managing COVID-19 across long-term care services. URL: https://www.who.int/publications/i/item/WHO-2019-nCoV-Policy_Brief-Long-term_Care-2020.1.

References

1. Ofitsiina infohrafika Pensiinoho Fondu Ukrainy. URL : <https://www.facebook.com/pfu.gov.ua/posts/2603656499762493> [in Ukrainian].
2. Pereselentsi ta COVID-19: eksperty ozvuchyly, yak podolaty sotsialno-ekonomichni problemy sprychyneni pandemiieiu. URL: <https://uacrisis.org/uk/pereselentsi-ta-covid-19> [in Ukrainian].
3. Kil'kist uv'yaznennykh ta areshтовanykh osib v Ukraini mensha, nizh u bahatokh susidnykh krainakh. URL : <https://zmina.info/news/kilkist-uvyiaznenih-ta-areshtovanih-osib-v-ukrajini-mensha-nizh-u-bagatoh-susidnih-krajinah/> [in Ukrainian].
4. Zahalna deklaratsiia prav liudyny vid 10 rudnia 1948 roku. *Ofitsiyni visnyk Ukrainy*. № 93, 2008, art. 3103 [in Ukrainian].
5. Mizhnarodnyi pakt pro hromadianski i politychni prava. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text [in Ukrainian].
6. Konstytutsiia Ukrainy : zakon Ukrainy vid 28 chervnia 1996 r. № 254k/96. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. № 30, 1996, art.141 [in Ukrainian].
7. Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy, spriamovanykh na zabezpechennia dodatkovykh sotsialnykh ta ekonomichnykh harantii u zviazku z poshyrenniem koronavirusnoi khvoroby (COVID-19) / Zakon Ukrainy vid 30.03.2020 r. URL <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/540-20#Text> [in Ukrainian].

8. Pro vydilennia koshtiv dlia nadannia finansovoi dopomohy Fondu sotsialnoho strakhuvannia Ukrainy / Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 20.05.2020 r. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2020-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].
9. Pro zapobihannia poshyrenniu na terytorii Ukrainy hostroi respiratornoi khvoroby COVID-19, sprychynenoi koronavirusom SARS-CoV-2 / Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 11.03.2020 r. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/211-2020-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].
10. Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy u spravi za konstytutsiynym podanniam Verkhovnoho Sudu shchodo vidpovidnosti Konstytutsii Ukrainy (konstytutsiynosti) okremykh polozhen postanovy Kabinetu Ministriv Ukrainy „Pro vstanovlennia karantynu z metoiu zapobihannia poshyrenniu na terytorii Ukrainy hostroi respiratornoi khvoroby COVID-19, sprychynenoi koronavirusom SARS-CoV-2, ta etapiv poslablennia protyepidemichnykh zakhodiv“, polozhen chastyn pershoi, tretoi statti 29 Zakonu Ukrainy „Pro Derzhavnyi biudzheth Ukrainy na 2020 rik“, abzatsu deviatoho punktu 2 rozdlu II „Prykintsevi polozhennia“ Zakonu Ukrainy «Pro vnesennia zmin do Zakonu Ukrainy „Pro Derzhavnyi biudzheth Ukrainy na 2020 rik“». URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-20#Text> [in Ukrainian].
11. Z veresnia usi ukraïnski medyky pochnut otrymuvaty doplaty: v MOZ nazvaly sumy. URL: <https://www.unian.ua/health/country/koronavirus-v-ukrajini-ukrajinski-mediki-pochnut-otrimuvati-doplati-v-moz-nazvali-sumi-novini-ukrajini-11137034.html> [in Ukrainian].
12. Biudzheth 2020 i koronavirus: Rada perekroila vydatky i stvoryla spetsfond. URL: <https://www.bbc.com/ukrainian/news-52269568> [in Ukrainian].
13. Koronavirus stvoryv ryzyk nevyplaty pensii ta zaborhovanosti pensiinoho fondu pered pensioneramy VPO. URL : <https://radnyk.org/noviny/koronavirus-stvoryv-ryzyk-nevyplaty-pensij-ta-zaborgovanosti-pensijnogo-fondu-pered-pensioneramy-vpo> [in Ukrainian].
14. Pro amnistiiu zasudzhennykh (shchodo zapobihannia poshyrenniu hostroi respiratornoi khvoroby COVID-19, sprychynenoi koronavirusom SARS-CoV-2) / Proekt Zakonu Ukrainy. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68676 [in Ukrainian].
15. Prohramy pidtrymky biznesu. URL : <https://covid19.gov.ua/prohramy-pidtrymky-biznesu> [in Ukrainian].
16. The Individual Covid-19 Aid Is Rescue, Not Stimulus, Money And Should Continue. URL <https://www.forbes.com/sites/eriksherman/2020/06/29/covid-19-id-stimulus-money/#cbb68784b5b9> [in England].
17. Preventing and managing COVID-19 across long-term care services. URL https://www.who.int/publications/i/item/WHO-2019-nCoV-Policy_Brief-Long-term_Care-2020.1 [in England].

И. В. Симонова

Проблемы обеспечения и реализации социальных прав во время пандемии COVID-19

Аннотация. В данной работе представлена современная проблематика обеспечения и реализации социальных прав во время кризисных явлений (на примере пандемии COVID-19). Раскрыто неудовлетворительное положение системы социальной защиты Украины в докризисный период. Проанализированы существующие гарантии и стандарты социальных прав в их функциональности во время пандемии. Приведено ряд негативных факторов, под воздействие которых попадают наиболее уязвимые социальные группы во время кризиса (ВПО, люди пенсионного возраста, бездомные, люди, находящиеся в местах лишения свободы). Проведен анализ наиболее релевантных нормативных документов, регулирующих общественные отношения во время пандемии, проведена оценка их положительного и отрицательного влияния на приведенные группы риска. Разработаны выводы по итогам выбранной стратегии борьбы с COVID-19 и сделан прогноз относительно долгосрочных последствий ее реализации. Приведен ряд рекомендаций для выхода из кризиса и перестроения существующего механизма социального обеспечения, реагирования на возможные рецидивные явления в будущем.

Ключевые слова: социальные права человека, социальное обеспечение, уязвимые группы населения, пандемия, COVID-19.

I. V. Symonova

Challenges of ensuring and exercising social rights during the Covid-19 pandemic

Abstract. This paper presents modern problems of ensuring and realizing social rights during crisis events (based on the COVID-19 pandemic). The unsatisfactory state of the social protection system of Ukraine in the pre-crisis period is revealed (including problems of unstructured legislation, excessive financial burden, etc.). The article analyzes the existing guarantees and standards of social rights during the pandemic (including international documents and the Constitution of Ukraine). Several negative factors faced by the most vulnerable social groups during the crisis were addressed (for IDPs – problems of displacement, residence, job search; for the elderly – problems of social security,

treatment of chronic diseases, movement restrictions, and relevant age-based discrimination; for homeless people – absolute insecurity from all manifestations of the coronary crisis; for the detained and imprisoned – problems of penitentiary medical care, postponement of amnesty and subsequent rehabilitation). The paper assesses the most relevant normative documents regulating social relations during the pandemic in terms of their positive and negative impact on the above risk groups (analysis of additional financial aid and payments, legal restrictions, the impact of the increasing financial burden on budget formation due to quarantine, the unconstitutionality of certain provisions and the lack of adequate legal response from the Constitutional Court).

Conclusions were presented on the officially elected strategy to combat COVID-19 in conjunction with a prognosis of the long-term consequences of its implementation (the pros and cons of the selected strategy of simultaneous “hard” and “soft” quarantine measures, the lack of long-term care policy, unpreparedness for vaccination and the restoration of the pre-pandemic way of everyday life). Several recommendations were developed to overcome the crisis and reformat the existing social security mechanism to respond to possible recurring phenomena in the future – namely, a comprehensive reform of the social protection and health care system, depoliticization of the crisis decision-making process, creation of a brand new crisis information system, the search for the consensus between the state and local authorities, the obligatory integration into international formats and organizations to combat pandemics and possible similar challenges in the future.

Keywords: COVID-19, vulnerable population groups, human rights, social welfare, pandemic.

УДК 342.534

DOI: 10.31359/1993-0941-2020-39-229

М. А. Сич, молодший науковий співробітник
НДІ державного будівництва та місцевого
самоврядування НАПрН України

ІСТОРИЧНІ ВИТОКИ ГАРАНТІЙ ДЕПУТАТСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У ВІТЧИЗНЯНІЙ ПОЛІТИКО-ПРАВОВІЙ ПРАКТИЦІ НА ПОЧАТКУ ХХ СТОЛІТТЯ

***Анотація.** Стаття присвячена еволюції гарантій діяльності народних обранців у вітчизняній політико-правовій практиці на поч. ХХ ст. Проаналізовані погляди класиків вітчизняного конституціоналізму на привілеї і особливі правові умови діяльності депутатів у дореволюційний період. Визначені види і особливості юридичного закріплення гарантій діяльності депутатів Державної Думи та Державної Ради 1905–1917 рр. Розкрито специфіку правового регулювання депутатських гарантій після розпаду Російської імперії в державно-правових актах Центральної Ради, Гетьманату та Директорії.*

***Ключові слова:** депутат, гарантії, привілеї, гарантії депутатської діяльності, імунітет, індемнітет.*

Постановка проблеми. Теоретичне обґрунтування сучасної концепції статусу депутатів та правового регулювання гарантій

їх діяльності вимагає сприйняття досвіду, накопиченого нашою державою на різних етапах політико-правового розвитку. Дослідження генезису депутатських гарантій протягом кількох історичних відрізків у різних соціально-політичних умовах дає можливість для виявлення динаміки розвитку і правонаступництва, які на сьогодні відображають заходи забезпечення роботи народних обранців.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика еволюції правового статусу депутатів часто перебуває у полі зору вчених-державознавців, серед яких можна зазначити А. Бородіна, А. Карасьова, І. Кравець, Л. Лабенську, Г. Небрatenко, С. Серьогіну, О. Чернецьку, Я. Ярматова та ін. Однак їх дослідження переважно зосереджені на аналізі елементів правового статусу депутатів і їх змінах в умовах незалежності України. Питання генезису депутатських гарантій на вітчизняних теренах в період функціонування перших представницьких установ парламентського типу є недостатньо висвітленим і розкритим.

Метою статті є дослідження історичних витоків гарантій депутатської діяльності у вітчизняній політико-правовій практиці на поч. XX ст.

Виклад основного матеріалу дослідження. Конституційне право, як воно розвивалося спочатку в Англії, а згодом — у США та континентальній Європі до поч. XX ст., забезпечувало здійснення народним представництвом його функцій специфічними умовами, відмінними від умов загального права, завдяки тому, що воно: гарантувало члену такого представництва особливу чи підвищену недоторканість, парламентський імунітет; не припускало порушення проти нього судового переслідування інакше, як за згодою палати парламенту, членом якої він був; передбачало гарантії особливої свободи слова у стінах парламенту, а також встановлювало для передвиборних зібрань більшу свободу, ніж для звичайних [5, с.258].

Історично ці умови розвивалися на ґрунті англійського парламентського ладу і представницького правління. Конституційним правом вони пояснювалися як привілеї. У Росії на поч. XX ст. таких поглядів дотримувалися М. І. Лазаревський, А. А. Жилін, С. А. Корф.

Поступово особливі правові умови діяльності депутатів почали наповнюватися іншим змістом. Окремі державознавці почали вкладати в них сенс не суб'єктивних публічних прав, а умов, що дозволяють виконувати певну соціальну функцію [4, с.118]. При цьому в загальній конституційній теорії вважалося, що принцип рівності громадян перед законом «не заважає відступати від загального права на користь тих, хто відправляє державну функцію, аби дати їм можливість відправляти її нормально» [9, с.163]. Розвиток цих ідей, як зауважував С. А. Котляревський, визначався не тільки і не стільки «мотивами відстороненої доцільності» [4, с.118]. Вони відображали «питому вагу народного представництва», котру воно мало «у загальній системі державних установ» [4, с.119]. Чим менше значило народне представництво, тим, як правило, менше виникало потреби створювати для нього особливі правові гарантії, які б відрізнялися не тільки від звичайного права країни, але й від специфіки політичного режиму.

Перший досвід функціонування представницьких установ парламентського типу в Росії і, відповідно, гарантування діяльності депутатського корпусу пов'язаний з діяльністю Державної Думи та Державної Ради, запроваджених імператором Миколою II після буремних подій 1905 р. У документах про заснування Державної Думи була відображена свобода думського голосу і думського вотуму: «Члени Державної Думи користуються повною свободою суджень і думок зі справ, що належать до відання Думи» [14]. Межа цих «справ» не була суворо оговорена, тому було незрозуміло, яка презумпція діяла в цьому випадку [4, с. 120]. Оскільки закон намагався дати вичерпний перелік справ, що підлягали віданню Думи, то достатньо було визнати, що дане питання виходить за межі компетенції Думи, щоб притягти до відповідальності її членів за висловлені ними з цього питання думки. Однак члени Державної Думи не могли бути піддані позбавленню чи обмеженню свободи інакше, як за розпорядженням судової влади.

Таке обмежувальне розуміння «свободи суджень» викликало закономірний протест із боку державознавців, які сприйняли досягнення конституційної думки Європи [1, с.488]. Адже у західноєвропейських державах для забезпечення свободи депута-

тів застосовувалася інша гарантія: члени законодавчих зборів не могли бути притягнуті до судової відповідальності інакше, як за згодою тієї палати, до складу якої вони входили. Норма про те, що народні представники користуються загальногромадянськими правами, була аксіомою в галузі правового статусу особи. Тим не менш, як справедливо зазначає І. А. Кравець, «не можна забувати, що практично судова гарантія депутатської свободи в Росії зберігала своє значення, оскільки засади Маніфесту 17 жовтня 1905 р. не були втілені в правових нормах і здійснені, а виключні положення, за яких адміністративний арешт був звичним явищем, продовжували діяти протягом усього конституційного десятиліття» [5, с.263].

Згідно з установчими документами про Державну Думу 1905 р. її члени притягалися до відповідальності за злочинні діяння, скоєні при виконанні чи з приводу обов'язків, «що лежали на них за званням» у порядку та на підставах, встановлених для притягнення до відповідальності за порушення обов'язків служби членів Державної Ради [14]. У 1906 р. редакція відповідної норми зазнала деяких змін: члени Думи притягалися до відповідальності «в порядку і з підстав, встановлених для притягнення до відповідальності вищих чинів державного управління» [15]. Це ж правило діяло і для виборних членів Державної ради.

Такий порядок порушення судового переслідування розглядався конституційною думкою Росії як відхилення від засад підсудності члена парламенту тій палаті, до якої він належить [6, с.335]. Він свідчив про те, що злочини членів Державної думи прирівнювалися до злочинів за посадою призначених членів Державної ради, міністрів, сенаторів. Діяла «адміністративна гарантія» і передача до суду залежала від Найвищого веління [7, с.76]. Тим самим порушувалася та «самостійність парламенту, яка складає його життєву силу і політичний сенс» [6, с. 335–336]. На думку С. А. Котляревського, у цьому особливо яскраво проявлявся погляд на Державну думу як «на відомство – одне серед багатьох: виборність її членів є лише ніби технічна особливність у заміщенні їхньої посади» [4, с.122].

Попри декларування «свободи слова», депутатів Державної Думи неодноразово притягали до кримінальної відповідальності

ті за так звані «злочини слова», скоєні ними під час законодавчих дебатів, голосування тощо. Сенат у рішенні від 15 жовтня 1912 р. щодо справи Гололобова — Кузнєцова дав наступне тлумачення: «члени Думи підлягають кримінальній відповідальності за свої судження і думки, якщо такі містять в собі ознаки злочинного діяння, і можуть передаватися Верховному кримінальному суду за всі злочинні діяння, скоєні при виконанні чи з приводу виконання своїх обов'язків» [3, с.157]. Це тлумачення С. А. Корф визнав антиконституційним, адже, по-перше, знищувався усілякий сенс проголошеної «повної свободи слова» і члени Думи не могли користуватися нею, а по-друге, воно суперечило конституційному законодавству й основному сенсу привілею невідповідальності депутатів [3, с.158].

У період діяльності Думи третього і четвертого скликань мав місце ряд випадків звинувачення депутатів у наклепі. У 1914 р. депутат Н. Чхеїдзе притягався до відповідальності за звинуваченням у закликах до повалення існуючого ладу: він заявив, що найбільш прийнятною для Росії формою правління є республіка. Часто до суду справа не доходила і припинялася монархом через протиріччя окремих статей чинного законодавства. Враховувалося й негативне ставлення Думи до випадків притягнення депутатів до відповідальності за свої виступи. Таким чином, реформоване російське державне право засвоїло концепцію «злочину за посадою» народного представника, яка була невідома конституційному праву держав з формою правління у вигляді дуалістичної монархії.

Установчий документ про Державну Думу 1906 р. запровадив нову статтю про недоторканність депутата, згідно з якою: «Для позбавлення волі члена Державної Думи під час її сесії має бути запитаний попередній дозвіл Думи, крім випадку притягнення члена Думи до відповідальності...у випадку затримання при самому скоєнні злочинного діяння чи на наступний день» [13]. Переважна частина конституцій, що діяли на той час, припускала позбавлення волі депутата без згоди палати тільки в тому випадку, якщо він був затриманий на місці злочину. У цьому зв'язку російське законодавство слідувало конституційному досвіду Пруссії, Конституція якої (ст.84), вирізняючись серед

інших конституційних актів, допускала затримання й на наступний день.

У період діяльності Думи першого скликання виникало питання, чи можна віднести до обмеження свободи підписку про невиїзд і чи вимагається для неї попередній дозвіл Думи. Це питання було вирішено позитивно.

Кадети внесли в Думу першого скликання законопроект про недоторканність депутатів, який значно розширював імунітет народних обранців. Передбачалося, що під час сесії кримінальне переслідування депутатів можна розпочати тільки за згодою Думи. Його не вимагалось для затримання при скоєнні злочину чи одразу після нього. При цьому Дума негайно мала бути повідомлена про затримання і могла скасувати його. Кримінальне переслідування і постанови про позбавлення волі, видані між сесіями, припинялися після відкриття сесії до вирішення питання Думою. Ці правила поширювалися й на посадові злочини. Але цей законопроект Думою так і не був розглянутий [2, с. 193–194].

Поява в Росії органу загальнонаціонального представництва обумовила необхідність вирішення питання про винагородження депутатів. До початку XX ст. у більшості конституційних держав депутати отримували певну платню. Виключенням були Англія, Італія та Іспанія. Справа в тому, що винагородження депутатів створювало умови для демократизації складу парламенту. Навпаки, відмова від призначення депутатам оплати сприяла формуванню палат, що складалися переважно із забезпечених, багатих осіб, які не потребували заробітку. У Росії винагородження депутатів було встановлене як для членів Думи, так і для виборних членів Державної ради. Таким чином, юридичних перепон для формування більш демократичного складу нижньої палати не було.

У конституційному праві європейських держав передбачалося дві основні системи винагородження (індемнітету). Згідно з першою — оплата призначалася у вигляді певної річної суми, яка дозволяла забезпечити депутату виконання своїх обов'язків. Друга система встановлювала оплату в певній щоденній сумі, котра нараховувалася за кожен день сесії. Періоди між сесіями не оплачувалися.

У російських умовах первісно почало застосовуватися винагородження у формі добового утримання на час сесії. Членам Державної ради сплачувалося 25 крб на день. Якщо вони займали одночасно інші оплачувані посади, то треба було зробити вибір: тільки у випадку відмови від добового утримання члена Державної ради такі особи могли отримати кошти за зайняття іншої посади.

Протягом сесії кожному депутату сплачувалося з казни добове утримання в розмірі 10 крб на день. У випадку зайняття членом Думи посади міністра чи головноуправляючого, він не отримував цих коштів. Окрім цього, членам обох палат відшкодовувалися з казни раз на рік видатки на проїзд із розрахунку 5 коп. за версту від місця проживання до Санкт-Петербурга й назад.

За Законом від 6 липня 1908 р. думцям було визначено щорічне утримання у розмірі 4200 крб. Якщо члени Державної думи працювали в комісіях між сесіями (перерва між сесіями складала два місяці), то їм сплачувалося додаткове утримання в розмірі 10 крб на день. Багато це чи мало? Щоб відповісти на це питання, наведемо ціни в Росії. У 1913 р. один кілограм хліба коштував 12 коп., картоплі — 2 коп., яловичини — 50 коп., масла — 90 коп., літр молока — 8 коп. Квартирна плата складала 17–20 коп. за метр житлової площі. Білет у кінематограф коштував 20 коп., плата за навчання у вузі — 7–8 крб на місяць [12, с. 24–25].

Закон 1908 р. встановив також штрафи за прогул засідань — 25 крб за кожне засідання, але не більше 350 крб на місяць. Поважними причинами пропуску засідань загальних зборів за наказом Державної думи 1909 р. (§ 208) були: хвороба депутата, смерть чи тяжка хвороба членів його сім'ї, заняття, пов'язані з діяльністю Думи та невідкладні особисті справи. Крім того, депутати могли взяти відпустку.

Норми, що регламентували правове становище депутатів, були закріплені в «Настановах Державної Думи та Державної Ради», однак жодна з них не була перенесена до Основних законів 1906 р. Така конституційна прогалина давала можливість змінити характер депутатського імунітету за російським правом за ініціативою членів Державної думи чи Державної ради.

На жаль, перший вітчизняний досвід становлення парламентаризму виявився недовгим і внутрішньо суперечливим. Спочатку Лютнева (буржуазно-демократична) революція, а потім Жовтневий переворот 1917 р. породили принципово нову організацію державної влади, в центрі якої перебували Ради. Революційний перехід до нової системи представництва обумовив радикальні зміни у статусі депутатів, у тому числі й щодо гарантій їхньої діяльності.

Подальший розвиток ідей парламентаризму та проблеми правового статусу депутатів на теренах України після розпаду Російської імперії та в умовах громадянської війни доцільно розглядати з точки зору двох «паралельних» напрямків: 1) націонал-демократичного, відображеного в державно-правових актах Центральної Ради, Гетьманату та Директорії; 2) більшовицького, що отримав своє відображення у конституціях та поточному законодавстві радянської доби.

У межах кожного з названих напрямів проблеми гарантування діяльності депутатів вирішувалися з різних концептуальних позицій. В усіх документах націонал-демократичного напрямку, в яких йшлося про статус депутатів (наприклад, у Конституції УНР 1918 р., конституційних актах періоду Гетьманату, Законі про Державну народну раду УНР 1920 р. тощо), підкреслювався професійний і вільний характер депутатського мандату, депутатський імунітет та індемнітет (в обох значеннях цього терміна) [8, с.132, 10, 11].

Особливий інтерес в аспекті досліджуваної теми становить Закон про Державну народну раду УНР, ухвалений Радою народних міністрів і затверджений 12 листопада 1920 р. Директорією в особі С. Петлюри. Це був нормативний акт конституційного характеру, який визначав склад, порядок формування, скликання, компетенцію передпарламенту УНР та права депутатів Державної народної ради. За цим документом особа депутата проголошувалася недоторканою. Він не підлягав призову до армії чи флоту і не втрачав попередньої посади на державній чи муніципальній службі. Члену Державної народної ради дозволялося висловлювати на засіданнях будь-які погляди і міркування, але за непристойну поведінку під час сесії головуєчий міг на-

класти на винного дисциплінарне стягнення згідно з регламентом. Із дозволу Державної народної ради приватна особа, яка вважала, що депутат порушив її права під час виступу на сесії, могла притягти його до суду. Платня і пільги для депутатів визначались самою Державною народною радою [8, с.160]. Власне, в цьому документі було акумульовано вимоги до гарантування депутатської діяльності, що склалися на той час у конституційних державах Західної Європи.

Більшовицький підхід до визначення правового статусу депутата базувався на запереченні парламентаризму як буржуазної ідеології, класовому підході й визнанні необхідності поєднання представницьких повноважень з основною трудовою діяльністю депутата. Виходячи з таких концептуальних засад, за радянськими депутатами не визнавалося будь-яких переваг чи привілеїв у правовому становищі. Не дарма протягом тривалого часу радянської історії не існувало навіть спеціальних нормативних актів про статус депутатів. Детальне розкриття специфіки правового регулювання гарантій діяльності депутатів за період радянської доби становить перспективу подальших наукових розвідок з означеної тематики.

Висновки проведеного дослідження. Законодавче закріплення елементів правового статусу і гарантій діяльності депутатів перших представницьких органів парламентського типу Державної Думи і Державної ради відбулося протягом 1906–1917 рр.

Серед гарантій депутатської діяльності, запроваджених на поч. XX ст. на вітчизняних теренах, можна виділити: 1) гарантії, що сприяли безпосередньому виконанню обов'язків депутата; 2) гарантії, що надавали депутатам економічні блага; 3) гарантії, що були спрямовані на правовий захист від неправомірних дій у зв'язку з виконанням ними своїх обов'язків.

Найважливішими особливостями статусу депутатів Державної Думи в 1906–1917 рр. була наявність вільного мандату. Найбільша динаміка була характерна для таких аспектів статусу депутата, як права, соціальні гарантії діяльності, дисциплінарна відповідальність. Новими характеристиками статусу депутата стали такі гарантії, як депутатський імунітет; індемнітет, який розглядався як свобода думок і висловлювань з питань ведення

відповідної палати; кримінальна відповідальність за перешкоджання депутату у виконанні обов'язків; матеріальне забезпечення депутатської діяльності.

Після розпаду Російської імперії в державно-правових актах Центральної Ради, Гетьманату та Директорії певна увага приділялася депутатським гарантіям, серед яких: депутатський імунітет і індемнітет, оплата праці депутата, звільнення від призову на військову службу.

Список використаних джерел

1. Гессен В. М. Государственная Дума. Конституционное государство: сб. ст. 2-е изд. Санкт-Петербург: Тип. Т-ва «Общественная польза», 1905. С. 460–526.
2. Езерский Н. Государственная дума первого созыва. Пенза, 1907. 221 с.
3. Корф С. А. Русское государственное право. Москва: Скоропеч. А. А. Левенсон, 1915. Ч. 1. 321 с.
4. Котляревский С. А. Юридические предпосылки русских основных законов. Москва: Тип. Г. Лиснера и Д. Собко, 1912. 223 с.
5. Кравец И. А. Конституционализм и российская государственность в начале XX века: учеб. пос. Москва: Маркетинг; Новосибирск: ЮКЭА, 2000. 368 с.
6. Лазаревский Н. И. Лекции по русскому государственному праву. Конституционное право. Санкт-Петербург, 1910. Т. 1. 386 с.
7. Люблинский П. И. Конституционная или административная гарантия. *Юридич. записки Ярослав. Демид. лицей.* 1912. Вып. 4. С. 76–88.
8. Мироненко О. М. Витоки українського революційного конституціоналізму 1917–1920 рр.: теоретико-методологічний аспект / Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. Київ: 2002. 260 с.
9. Орландо В. Принципы конституционного права. Москва: В. М. Саблина, 1907. 309 с.
10. Постановление Президиума Верховного Совета СССР «О размерах и порядке выплаты суточных депутатам Верховного Совета СССР в связи с выполнением ими депутатских полномочий» от 17.01.1979. *Ведомости Верховного Совета СССР.* 1979. № 4. Ст. 63.
11. Ромашкова Е. М. Гарантии и льготы, предоставляемые депутатам законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации. *Право и политика.* 2000. № 7. С. 16–24.

12. Рыбкин И. П. Государственная Дума: пятая попытка. Москва, 1994. 168 с.
13. Свод законов Российской империи. Санкт-Петербург: Т. 1. Ч. 2. 1906.
14. Учреждение Государственной думы от 6 августа 1905 г. ПСЗ. 3-е изд. Т. 25. № 26661.
15. Учреждение Государственной думы от 20 фев. 1906 г. Свод Законов Российской Империи. Т.1. Ч.2. Санкт-Петербург, 1906. С. 18–21.

References

1. Gessen V. M. (1905). Gosudarstvennaya Duma. Konstitutsionnoye gosudarstvo. SPb.: Tip. T-va «Obshchestvennaya pol'za», 460–526 [in Russian].
2. Yezerskiy N. Gosudarstvennaya дума первого sozyva. Penza, 1907. 221 s. [in Russian].
3. Korf S. A. Russkoye gosudarstvennoye pravo. CH.1. Moskva: Skoropech. A. A. Levenson, 1915. 321 s. [in Russian].
4. Kotlyarevskiy S. A. Yuridicheskiye predposylki russkikh osnovnykh zakonov. Moskva: Tip. G. Lissnera i D. Sobko, 1912. 223 s. [in Russian].
5. Kravets I. A. Konstitutsionalizm i rossiyskaya gosudarstvennost' v nachale XX veka: Ucheb. pos. Moskva: Marketing; Novosibirsk: YUKEA, 2000. 368 s. [in Russian].
6. Lazarevskiy N. I. Lektsii po russkomu gosudarstvennomu pravu. T.1. Konstitutsionnoye pravo. SPb., 1910. 386 s. [in Russian].
7. Lyublinskiy P. I. Konstitutsionnaya ili administrativnaya garantiya. Yuridich. zapiski Yaroslav. Demid. litseya. 1912. Vyp.IV. S.76–88. [in Russian].
8. Mironenko O. M. Vitoki ukrains'kogo revolyutsijnogo konstitutsionalizmu 1917–1920 rr.: teoretiko-metodologichniy aspekt. Kiyv: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2002. 260 s. [in Ukrainian].
9. Orlando V. Printsipy konstitutsionnogo prava. Moskva: Izd-vo V. M. Sablina, 1907. 309 s. [in Russian].
10. Postanovleniye Prezidiuma Verkhovnogo Soveta SSSR «O razmerakh i poryadke vyplaty sutochnykh deputatam Verkhovnogo Soveta SSSR v svyazi s vypolneniyem imi deputatskikh polnomochiy» ot 17 yanvarya 1979 g. Vedomosti Verkhovnogo Soveta SSSR. 1979. № 4. St.63 [in Russian].
11. Romashkova Ye. M. Garantii i l'goty, predostavlyayemyye deputatam za konodatel'nykh (predstavitel'nykh) organov gosudarstvennoy vlasti sub'yektov Rossiyskoy Federatsii. Pravo i politika. 2000. № 7. S. 16–24. [in Russian].
12. Rybkin I. P. Gosudarstvennaya Duma: pyataya popytk. Moskva, 1994. 168 s. [in Russian].

13. Svod zakonov Rossiyskoy imperii. T.1. Ch.2. SPb., 1906 [in Russian].
14. Uchrezhdeniye Gosudarstvennoy dумы ot 6 avgusta 1905 g. PSZ. 3-ye izd. T. XXV. № 26661 [in Russian].
15. Uchrezhdeniye Gosudarstvennoy dумы ot 20 fevralya 1906 g. Svod Zakonov Rossiyskoy Imperii. T.1. Ch.2. SPb., 1906. S.18–21. [in Russian].

М. А. Сыч

**Исторические истоки гарантий депутатской деятельности
в отечественной политико-правовой практике в начале XX века**

***Аннотация.** Статья посвящена эволюции гарантий деятельности народных избранников в отечественной политико-правовой практике в начале XX в. Проанализированы взгляды классиков отечественного конституционализма на привилегии и особые правовые условия деятельности депутатов в дореволюционный период. Определены виды и особенности юридического закрепления гарантий деятельности депутатов Государственной Думы и Государственного Совета с 1905 по 1917 г. Раскрыта специфика правового регулирования депутатских гарантий после распада Российской империи в государственно-правовых актах Центральной Рады, Гетманичины и Директории.*

***Ключевые слова:** депутат, гарантии, привилегии, гарантии депутатской деятельности, иммунитет, индемнитет.*

M. A. Sych

**Historical origins of guarantees of deputy activity in domestic political
and legal practice at the beginning of the XX century**

***Summary.** The theoretical substantiation of the modern concept of the status of deputies and the legal regulation of guarantees of their activities requires the perception of the experience accumulated by our state at different stages of political and legal development. The study of the genesis of parliamentary guarantees over several historical periods in different socio-political conditions makes it possible to identify the dynamics of development and continuity of legal norms, which today reflect measures to ensure the work of people's deputies.*

The issue of the evolution of the legal status of deputies is often in the field of view of state scholars, among whom are A. Borodin, A. Karasev, I. Kravets, L. Labenskaya, G. Nebratenko, S. Leonida, A. Chernetsky, Y. Yarmatov and others. However, their research is mainly focused on the analysis of the elements of the legal status of deputies and their changes in the conditions of independence

of Ukraine. The issues of the genesis of parliamentary guarantees in the domestic space during the period of the functioning of the first representative institutions of parliamentary type are insufficiently illuminated and disclosed.

The purpose of the article is to study the historical origins of guarantees of deputy activity in the domestic political and legal practice at the beginning of the twentieth century.

Based on the study, it was proved that the legislative consolidation of the elements of the legal status and guarantees of the activities of the deputies of the first representative bodies of the parliamentary type of the State Duma and the State Council took place during 1906–1917.

It has been substantiated that among the guarantees of deputy activity introduced at the beginning of the twentieth century. in the domestic open spaces, one can distinguish: 1) guarantees that contributed to the direct fulfillment of the duties of a deputy; 2) guarantees that provided the deputies with economic benefits; 3) guarantees that were aimed at legal protection against illegal actions in connection with the performance of their duties.

The specified features of the status of State Duma deputies in 1906–1917, one of which was the presence of a free mandate. It has been proved that the greatest dynamics was characteristic of such aspects of a deputy's status as rights, social guarantees of activity, and disciplinary responsibility. New characteristics of the status of a deputy are such guarantees as deputy immunity; indemnity, which was considered as freedom of opinion and expression on matters of jurisdiction of the relevant chamber; criminal liability for obstructing a deputy in the performance of his duties; material support for deputy activities.

The specificity of the legal regulation of deputy guarantees after the collapse of the Russian Empire in the state legal acts of the Central Rada, the Hetmanate and the Directory is revealed. Among the parliamentary guarantees of that period, parliamentary immunity and indemnity, the salary of a deputy, and exemption from military service are indicated.

Key words: *deputy, guarantees, privileges, guarantees of deputy activity, immunity, indemnity.*

ЗМІСТ

Петришин О. О.

Суспільно-політичний вимір реформи децентралізації в Україні.....	11
--	----

Соколова І. О.

Правозастосовний акт у системі правового регулювання суспільних відносин.....	31
--	----

Попрошаєва О. А.

Захист прав людини в Інтернеті: керівні принципи Ради Європи щодо інтернет-посередників.....	47
---	----

Фролов О. О., Логунов К. В.

Конституційно-правовий інститут громадянства (підданства) в зарубіжних країнах.....	61
--	----

Чиркін А. С.

Рецентралізація як одна з основних тенденцій організації місцевого самоврядування Угорщини	71
---	----

Гришко Л. М.

Повноваження та принципи діяльності органів місцевого самоврядування держав — членів Європейського Союзу у сфері права муніципальної власності.....	82
--	----

Головащенко О. С.

Органи місцевого самоврядування та органи прокуратури в Україні і зарубіжних державах: порівняльний аналіз взаємодії	98
--	----

Балакарева І. М., Белікова М. І.

Теоретико-правовий аналіз перспективного законодавства про адміністративну процедуру	111
---	-----

Лученко Д. В., Лисенко Д. А.

Проблематика запровадження способів альтернативного вирішення адміністративно-правових спорів	125
---	-----

Kostenko Inesa

The Law of Ukraine «On amendments to the economic procedural code of Ukraine, the civil procedure code of Ukraine, the code of administrative procedure of Ukraine on improving the procedure of litigation»: overview	141
--	-----

ТРИБУНА МОЛОДОГО ВЧЕНОГО

Рагуліна К. А.

Теоретико-правові та прикладні аспекти принципів тлумачення Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод	154
---	-----

Коваленко М. Г.

Питання правового режиму персональних даних виборців в Україні	172
--	-----

Руденко М. В.

Реформування публічного адміністрування: передумови та виклики сучасності.....	182
--	-----

Омелько І. І.

Сесійні форми діяльності депутатів місцевих рад в Україні.....	196
--	-----

Симонова І. В.

Проблеми гарантування та реалізації соціальних прав під час пандемії COVID-19.....	211
--	-----

Сич М. А.

Історичні витоки гарантій депутатської діяльності у вітчизняній політико-правовій практиці на початку ХХ століття	229
---	-----

CONTENT

Petrishin O. O.

Socio-Political Dimension of Decentralization Reform in Ukraine	11
--	----

Sokolova I. A.

PhD in Law, Assistant Professor at the Department of Theory and Philosophy of Law.....	31
---	----

Poproshaeva O. A.

Protection of human rights on the Internet: main principles of the Council of Europe concerning on the Internet intermediaries.....	47
---	----

Frolov O. O., Lohunov K. V.

Constituonal – legal institute of citizenship (subjection) in foreign countries.....	61
---	----

Chyrkin A. S.

Recentralization as one of the main tendencies of Hungarian local government organization.....	71
---	----

Grishko L. M.

Powers and principles of activity of local self-government bodies of the member states of the European Union in the field of the municipal property right	82
---	----

Holovashchenko O. S.

Local self-governments and the Prosecutor's Office in Ukraine and foreign countries: a comparative analysis of the interaction	98
--	----

Balakarieva I. M., Bielikova M. I.

Theoretical and legal analysis of future legislation on administrative procedure.....	111
--	-----

Luchenko D. V., Lysenko D. A.

Problems of alternative dispute resolution methods implementation of administrative disputes	125
---	-----

Kostenko Inesa

The Law of Ukraine « On amendments to the economic procedural code of Ukraine, the civil procedure code of Ukraine, the code of administrative procedure of Ukraine on improving the procedure of litigation»: overview	141
---	-----

TRIBUNE OF YOUNG SCIENTIST

Ragulina K. A.

Theoretical, legal and practical aspects of the principles of interpretation of the European Convention for the Protection of Human rights and fundamental freedoms.....	154
--	-----

Kovalenko M. H.

Issues of legal regime of personal data of voters in Ukraine	172
--	-----

Rudenko M. V.

Public administration reform: prerequisites and challenges of modernity	182
---	-----

Omelko I. I.

Session forms of local councils members activity in Ukraine	196
---	-----

Symonova I. V.

Challenges of ensuring and exercising social rights during the Covid-19 pandemic	211
--	-----

Sych M. A.

Historical origins of guarantees of deputy activity in domestic political and legal practice at the beginning of the XX century	229
---	-----

Підписано до друку з оригінал-макета 29.06.2020.
Формат 84×108 ¹/₃₂. Папір офсетний. Гарнітура Times.
Ум. друк. арк. 12,99. Обл.-вид. арк. 13,30. Вид. № 2669.
Тираж 100 прим.

Видавництво «Право» Національної академії правових наук України.
та Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого
вул. Чернишевська, 80а, Харків, 61002, Україна
Тел./факс (057) 716-45-53
Сайт: www.pravo-izdat.com.ua
E-mail для авторів: verstka@pravo-izdat.com.ua
E-mail для замовлень: sales@pravo-izdat.com.ua

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до державного реєстру видавців, виготівників і розповсюджувачів
видавничої продукції — серія ДК № 4219 від 01.12.2011 р.

Виготовлено у друкарні ТОВ «ПРОМАРТ»
Тел. (057) 717-25-44