

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ПРАВОВИХ НАУК УКРАЇНИ

НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ
ДЕРЖАВНОГО БУДІВНИЦТВА
ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ



Державне будівництво та місцеве самоврядування

Збірник наукових праць

Періодичність випуску — 2 номери на рік

Видається з грудня 2001 року

Випуск 42

Харків
«Право»
2021

УДК 340
DOI: 10.31359/1993-0941-2021-42

ISSN 1993-0941 (Print)
ISSN 2706-9095 (Online)

*Рекомендовано до друку та до поширення через мережу Інтернет
вченою радою НДІ державного будівництва
та місцевого самоврядування НАПрН України
(протокол №11 від 28.10.2021)*

Засновники видання:

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

Видання внесено до категорії «Б»

Переліку наукових фахових видань України у галузі юридичних наук
(наказ МОН України № 627 від 14.05.2020)

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

Державне будівництво та місцеве самоврядування : зб. наук.
пр. / редкол.: С. Г. Серьогіна (голова) та ін. — Харків : Право,
2021. — Вип. 42. — 202 с.

© Науково-дослідний інститут
державного будівництва
та місцевого самоврядування
НАПрН України, 2021
© Видавництво «Право», 2021

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

Frequency: 2 issues per year
Published since December, 2001

Issue 42

Kharkiv
«Pravo»
2021

UDC 340
DOI: 10.31359/1993-0941-2021-42

ISSN 1993-0941 (Print)
ISSN 2706-9095 (Online)

*Recommended for publishing and distribution through Internet
by the Academic Council of Scientific Research Institute
of State Building and Local Government of the National Academy
of Legal Sciences of Ukraine
(protocol No. 11 of 28.10.2021)*

Founders of the edition:

National Academy of Legal Sciences of Ukraine,
Scientific Research Institute of State Building
and Local Government of NALS of Ukraine

**The collection is included to the Category “B” of the List
of Scientific Professional Editions of Ukraine
in the field of legal sciences
(MES order No. 627 of 14.05.2020)**

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

State Building and Local Government : coll. of sc. papers / ed.
board: S. H. Serohina (a head of the ed. board) et al. — Kharkiv : Pravo,
2021. — Issue 42. — 202 p.

Editorial team contacts:

Scientific Research Institute of State Building
and Local Government of NALS of Ukraine,
80, Chernyshevska str., Kharkiv, 61002, Ukraine
Tel. + 38 (057) 700-36-69

E-mail: ndi_db_ms@ukr.net

Website: <https://dbms.institute>

© Scientific Research Institute of State
Building and Local Government
of NALS of Ukraine, 2021
© Publishing House «Pravo», 2021

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 Коломоець – 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, 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, професор (Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, Україна).

РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ ЗБІРНИКА

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

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

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, професор (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 (Khmelnytsky 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 Juridical 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 (The 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 (Odesa 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, Professor (Yaroslav Mudryi National Law University, Ukraine).

EDITORIAL BOARD OF THE COLLECTION

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

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 (Scientific Research Institute of State Building of the NALS of Ukraine, Ukraine) – a deputy head of the editorial board;

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, 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).

DOI: <https://doi.org/10.31359/1993-0941-2021-42-11>
УДК 342.4(477)

О. І. Зозуля, доктор юридичних наук, доцент,
завідуючий науковим сектором порівняльного
конституційного та муніципального права НДІ
державного будівництва та місцевого самовря-
дування НАПрН України

КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС У ПЕРШІ РОКИ НЕЗАЛЕЖНОСТІ УКРАЇНИ

***Анотація.** Виконано аналіз перебігу та змісту конституційного процесу у перші роки незалежності України, визначено сутність і особливості змін, внесених до Конституції Української РСР 1978 р., низки конституційних проектів і Конституційного Договору 1995 р., а також обґрунтовано шляхи вдосконалення сучасної конституційної реформи в Україні.*

***Ключові слова:** конституційний процес, незалежність, Конституційний Договір, Конституція, Україна.*

Постановка проблеми. Конституційний процес в Україні щодо розробки, прийняття та зміни Основного Закону на різних етапах тридцятиріччя незалежності України має різні передумови, цілі та змістове наповнення. При цьому особливий інтерес становить період 1991–1996 рр., що відображає процеси первинного формування конституційного законодавства незалеж-

ної України. Адже належне врахування неоднозначного досвіду такого конституційного реформування сприятиме послідовності та виваженості сучасних конституційних реформ, зокрема в контексті можливого повторного розгляду частини тодішніх нереалізованих конституційних пропозицій. З огляду на це нами й вбачаються актуальними питання конституційного процесу в перші роки незалежності України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика перебігу конституційного процесу після відновлення незалежності України раніше вже розглядалась такими вченими, як Н. В. Агафонова, Є. П. Євграфова, А. Р. Крусан, Р. М. Максакова, В. Л. Федоренко, Ю. О. Фрицький та ін. Разом із тим зазначені дослідження стосуються переважно тільки деяких аспектів конституційної реформи в перші роки незалежності України, комплексно не характеризуючи основні етапи підготовки та внесення конституційних змін протягом 1991–1996 рр. у контексті вже сучасних потреб і векторів конституційного реформування в Україні.

Саме тому **метою статті** є аналіз перебігу та змісту конституційного процесу в перші роки незалежності України, визначення його сутності й особливостей, а також обґрунтування шляхів удосконалення сучасної конституційної реформи в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Проголошення у Декларації про державний суверенітет України від 16.07.1990 [1] демократизації політичного режиму, забезпечення верховенства права, розподілу влади та пріоритету прав людини і в подальшому відновлення незалежності України 24.08.1991 зумовило потребу активізації конституційного процесу в Україні. При цьому фактично можна говорити про два напрямки даного конституційного процесу — підготовку та напрацювання Конституції незалежної України і внесення змін до чинної на той час Конституції Української РСР від 20.04.1978 [2].

Одним із перших напрацювань утвореної ще Постановою Верховної Ради Української РСР від 24.10.1990 № 405-XII Комісії по розробці нової Конституції була Концепція нової Конституції України (Постанова Верховної Ради Української РСР від 19.06.1991 № 1213-XII [3]), значна частина положень якої у під-

сумку була покладена в основу Конституції України від 28.06.1996. Зокрема, це такі засади конституційного ладу, як економічний, політичний та ідеологічний плюралізм, верховенство права, визнання людини найвищою соціальною цінністю, поділ державної влади на гілки, створення механізмів їх взаємоконтролю і взаємодії, розмежування компетенції між центральною владою і органами самоврядування, імпічмент Президента України тощо. Водночас, зважаючи на досвід державного і суспільного розвитку, навряд чи можна погодитись із передбаченою Концепцією Конституції України від 19.06.1991 президентською формою державного правління, остаточною невизначеністю конституційних гарантій української мови як державної мови, заборонаю розпуску парламенту главою держави (що не забезпечує між ними достатніх важелів стримувань і противаг), затвердженням Президентом України повноважень голови місцевої ради (що послаблює місцеве самоврядування і ставить його у залежність від держави). Дещо некоректним було й визначення Верховної Ради України як органу законодавчої влади, що діє «на професійних засадах», оскільки до народних депутатів України безпосередньо не висуваються обов'язкові вимоги щодо їх фаху, кваліфікації та професійного досвіду, у тому числі при формуванні персонального складу парламентських робочих органів.

Натомість деякі інші нереалізовані положення вказаної Концепції являють певний інтерес у контексті сучасної конституційної реформи в Україні. Так, наприклад, цілком слушно йшлося про потребу закріплення Конституцією України основ формування, розвитку й захисту громадянського суспільства, засад його взаємозв'язків із державою. Чинна Конституція України тією чи іншою мірою визнає та гарантує основні принципи громадянського суспільства, але не містить окремого розділу, присвяченого йому, так само як не використовує і самого терміна «громадянське суспільство». Тут також можна погодитися з А. Р. Крусян, що для ефективізації конституційних засад формування громадянського суспільства доцільно доповнити преамбулу Конституції України положеннями щодо пріоритету прав людини перед іншими соціальними цінностями та спри-

яння держави утвердженню громадянського суспільства [4, с. 38]. Подібний розвиток конституційних засад загалом сприятиме реальному превалюванню громадянського суспільства над державою та забезпеченню нею його нормального функціонування.

Крім того, Концепцією Конституції України від 19.06.1991 передбачалося право народу не тільки на ініціювання референдуму, а і на законодавчу ініціативу. Наприклад, за проектом Конституції України від 01.07.1992 законопроект міг вноситися від імені не менше 300 тисяч виборців. Щодо цього можна вказати актуальний законопроект від 29.08.2019 № 1015, яким пропонується віднести народ до суб'єктів права законодавчої ініціативи. Ця ініціатива загалом підтримується і в науковій літературі [5, с. 39; 6, с. 44]. На нашу ж думку, надання народу такого права має здебільшого ідеалістичне значення, аніж практичний зміст, з огляду на достатність інших суб'єктів права законодавчої ініціативи, які обрані народом і виражають його волю (450 народних депутатів України та Президент України). Тут також маємо погодитися з Конституційним Судом України, який у своєму Висновку від 13.11.2019 № 5-в/2019 [7] зауважує щодо необхідності конституційної конкретизації поняття «народ», а також встановлення кількості громадян України, які мають право голосу, для здійснення законодавчої ініціативи.

Доволі цікавим вбачається і запропоноване притягнення Президента України до конституційно-правової відповідальності за порушення Конституції та законів України шляхом дострокового припинення повноважень унаслідок висловлення йому недовіри на референдумі. Така можливість проведення всеукраїнського референдуму з цього питання свого часу передбачалась Конституцією Української РСР від 20.04.1978 (із внесеними змінами) і п. 1 ч. 1 ст. 13 Закону України від 03.07.1991 № 1286-XII [8]. Не залишаючи поза увагою організаційну і процедурну складність означеного механізму, він може розглядатись як один із потенційно ефективних засобів розв'язання державно-правових конфліктів. Крім цього, наразі висловлюються і певні ініціативи щодо запровадження можливості відкликання народного депутата України [9] (про це згадувалося ще у проекті Конституції України від 01.07.1992

і в Конституції Української РСР від 20.04.1978), реалізація чого вбачається нами досить ускладненою з огляду на застосування пропорційної виборчої системи й суперечливість переходу до імперативного депутатського мандата.

Варта уваги і викладена в Концепції Конституції України від 19.06.1991 пропозиція щодо запровадження інституту віце-президента України. Це могло би сприяти спрощенню заміщення поста Президента України в разі дострокового припинення його повноважень, у тому числі під час гострої суспільно-політичної кризи. Проте вказане потребує не стільки запровадження інституту віце-президента, як удосконалення конституційно-правового регулювання підстав і порядку дострокового припинення повноважень Президента України та тимчасового виконання його обов'язків.

В аспекті перебігу конституційної реформи в Україні варто більш детально звернути увагу й на проект Конституції України, викладений у Постанові Верховної Ради України від 01.07.1992 № 2525-XII [10], положення якого багато в чому змістовно та текстуально були покладені в основу чинної Конституції України. Зокрема, це проголошення України демократичною, правовою, соціальною державою, розгорнуте закріплення основних прав і обов'язків людини, визнання місцевого самоврядування тощо. Хоча в той же час проект Конституції України від 01.07.1992 є дещо переобтяженим, з одного боку, декларативними нормами, а з іншого боку, надмірним розширенням предмета конституційного регулювання (наприклад, питаннями підприємництва, екологічної експертизи, мети покарання за злочин і т. ін.). А передбачене «призупинення» виборчого права для осіб, які утримуються в місцях позбавлення волі, мало загально недемократичний і дискримінаційний характер і взагалі не відповідало вимогам ст. 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права від 16.12.1966.

Натомість до переваг згаданого проекту порівняно з чинною Конституцією України, наприклад, можна віднести виділення окремого розділу, присвяченого загальним засадам конституційного ладу, і визнання «природних прав і свобод людини» як конституційно-правової категорії. З позитивного боку варто

відмітити можливість дострокового припинення повноважень не всього складу уряду, а лише конкретного міністра, а також поширення (за прикладом США) процедури імпідменту не тільки на главу держави, але й на інших посадових осіб, що призначаються парламентом.

Інша норма проекту Конституції України від 01.07.1992 чітко визначала заборону громадянину України одночасно мати громадянство іншої держави. Зазначимо, що саме відсутність такої заборони як на конституційному, так і на законодавчому рівнях зумовила низку проблем фактичного біпатризму (зокрема ухилення від юрисдикції правоохоронних органів, зайняття біпатридами посад в органах влади), що створюють загрози національній безпеці в умовах агресії Російської Федерації. Сьогодні висловлюються законодавчі пропозиції щодо врегулювання питань подвійного громадянства (законопроекти від 25.01.2021 № 4640, № 4641, № 4642). Проте, оскільки заборона або дозвіл подвійного громадянства може розглядатися в контексті засад державного ладу й має визначальний вплив на конституційно-правовий статус особи, вважаємо слушним забезпечення однозначної конституційної визначеності з цього приводу. Щодо цього С. Константиновський [11, с. 166], наприклад, пропонує закріпити в Конституції України право на множинне громадянство лише на підставі двосторонніх міжнародних договорів (як це свого часу передбачалось останньою редакцією Конституції Української РСР від 20.04.1978).

Крім того, досить перспективним є запропоноване в проекті Конституції України від 01.07.1992 закріплення права громадян України чинити опір спробі протиправної ліквідації демократичного конституційного ладу. Адже, як наголошують В. В. Волошина й І. В. Діордіца, суспільство має природне право на захист будь-якими засобами, аж до збройної боротьби, при порушенні своїх прав і людської гідності [12, с. 688]. При цьому ст. 5 чинної Конституції України проголошує єдиним джерелом влади в Україні народ, який має виключне право визначати й змінювати конституційний лад в Україні, що не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами.

Викладене загалом відображає сутність природного права на повстання, проте прямо не декларує його. Хоча, враховуючи досвід подій Революції Гідності, Помаранчевої революції та інших актів громадянської непокори, чітке конституційне визначення права на повстання (подібно до Естонії, Литви, Німеччини та деяких інших країн) сприяло би більшому сприйняттю цього права з боку держави, забезпеченню його належної реалізації, формулюванню та дотриманню меж і умов здійснення права на повстання.

Зазначимо, що Конституція Української РСР від 20.04.1978 попри зміни, багаторазово внесені до неї вже після відновлення незалежності України, у підсумку так і залишилась конституцією радянського зразка як за предметом регулювання, так і за змістом, не відповідаючи соціально-політичним реаліям розбудови незалежної України. Зокрема, попри проголошення України демократичною правовою державою в основу організації державної влади все ще фактично покладался принцип не розподілу влади, а повновладдя рад народних депутатів, одночасно не визнаючи й самостійність муніципальної влади. Спроби реформування Конституції Української РСР від 20.04.1978 щодо конституційного статусу особи не змінили превалювання в його структурі соціально-економічних прав людини та її обов'язків, що відображали фактичний пріоритет суспільства і держави перед особою (обов'язки сумлінно працювати, сприяти зміцненню могутності держави, виховувати дітей «гідними членами соціалістичного суспільства» і т. ін.). З позицій сьогодення іншими недоліками Конституції Української РСР від 20.04.1978 вбачаємо визнання принципу законності (але не верховенства права в цілому), строковий характер обрання суддів (що не гарантувало їх реальну незалежність), надання Президенту України права встановлювати (фактично у незаконодавчий спосіб) заходи адміністративної відповідальності за окремі порушення тощо.

Привертає увагу й те, що за останньою редакцією Конституції Української РСР від 20.04.1978 громадянин міг бути одночасно депутатом у двох радах, так само члени Ради Міністрів України та виконавчих комітетів місцевих рад за деяким виключенням

могли бути депутатами певних рад. Подібна практика суміщення депутатського мандата існує і сьогодні в деяких зарубіжних країнах (Ізраїль, Науру та ін.). Проте, на нашу думку, вказане унеможливлуватиме однаково ефективне виконання особою своїх обов'язків у складі декількох рад (уряду, виконавчого комітету) і може зумовлювати виникнення в такої особи конфлікту інтересів. Саме тому в контексті оптимізації та підвищення фаховості депутатського корпусу й управлінського апарату наразі не вбачається потреби у поверненні до розглянутої практики.

Разом із тим із позитивного боку слід відзначити закріплення в Конституції Української РСР від 20.04.1978 обов'язку всіх державних і громадських органів виконувати вимоги парламентських комісій, надавати їм необхідні матеріали й документи. Вказане є невід'ємною складовою і гарантією ефективності діяльності робочих органів Верховної Ради України, сприяючи їх належній взаємодії з органами публічної влади, установами та організаціями. При цьому, як ми раніше вже наголошували [13, с. 567], одним із перспективних напрямків конституційної реформи щодо вдосконалення інституту парламентаризму має бути закріплення в Конституції України уточнених функцій парламентських комітетів і тимчасових комісій, засад їх формування, принципів і основних гарантій діяльності.

Істотний вплив на конституційний процес в Україні мало затвердження 08.06.1995 Конституційного Договору між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування [14]. З одного боку, з позицій сьогодення ухвалення Конституційного Договору дійсно дозволило певною мірою подолати наявну на той час конституційну кризу, знизити соціально-політичну напругу та стимулювати подальший конституційний процес.

Проте з іншого боку, Конституційний Договір від 08.06.1995 був ухвалений для надання певної юридичної сили Закону України «Про державну владу і місцеве самоврядування в Україні» від 18.05.1995 у зв'язку з неспроможністю парламенту внести пов'язані з ним зміни до Конституції Української РСР

від 20.04.1978. При цьому Конституційний Договір від 08.06.1995, будучи ухваленим на основі політичної доцільності без дотримання процедури внесення змін до Конституції України, мав неоднозначну правову природу й де-юре був лише політико-правовою угодою між парламентом і главою держави, який до того ж не мав законодавчих повноважень. З огляду на це можна говорити про цілеспрямовану підміну в неконституційний спосіб Конституційним Договором від 08.06.1995 чинних на той час положень Конституції Української РСР від 20.04.1978.

У науковій літературі відзначається сприяння Конституційного Договору від 08.06.1995 конституційному процесу, досягненню компромісу між суб'єктами конституційного права, консолідації суспільства та розбудові держави [15, с. 37]. На нашу ж думку, позитивний вплив Конституційного Договору від 08.06.1995 на конституційний процес і державне будівництво не повинен розглядатись як такий, що переважає його негативні наслідки у вигляді неконституційної зміни конституційного ладу України. Адже ухвалення Конституційного Договору від 08.06.1995 саме по собі створює своєрідний прецедент допустимої підміни Конституції України політичною угодою вищих органів державної влади, що не обов'язково матиме і в майбутньому саме позитивні наслідки для конституційного розвитку України.

З приводу змісту Конституційного Договору від 08.06.1995 зауважимо, що його положення не повністю замінили відповідні розділи Конституції Української РСР від 20.04.1978, норми якої продовжували діяти в частині, що узгоджувалась із Конституційним Договором. Такий підхід додатково ускладнив правозастосування, виявляючи безсистемність конституційного регулювання та відсутність остаточної правової визначеності того, які саме положення Конституції Української РСР від 20.04.1978 зберігали чинність.

До позитивних сторін Конституційного Договору від 08.06.1995 можна віднести проголошення принципів верховенства права і розподілу державної влади, визнання пріоритету прав і свобод людини та обов'язку держави щодо їх забезпечення, визнання місцевого самоврядування та його відмежу-

вання від місцевих органів виконавчої влади. Також чітко закріплювався принцип роботи народних депутатів України на постійній основі та заборони поєднання їх діяльності з іншою роботою, що мало на меті не тільки інтенсифікацію роботи депутатського корпусу, але й підвищення його незалежності. Цікавим вбачається і встановлення Конституційним Договором від 08.06.1995 не тільки нижньої (35 років), а й верхньої межі (65 років) вікового цензу для зайняття посади Президента України. Водночас установлення саме такої вікової межі потребує більшого обґрунтування, особливо з огляду на тодішню відсутність аналогічного вікового цензу для інших виборних посадових осіб або, наприклад, суддів Конституційного Суду України.

З іншого боку, навряд чи коректним було закріплення в Конституційному Договорі від 08.06.1995 тези, що «ніхто не може привласнити право здійснювати державну владу», тоді як сам Конституційний Договір був прикладом привласнення парламентом і главою держави функцій у договірний спосіб змінювати Конституцію України. Також, як на нас, у Конституційному Договорі від 08.06.1995 недостатньо чітко визначалась судова система та місце в ній Конституційного Суду України, природа та компетенція місцевого самоврядування, зокрема передбачалось неоднозначне суміщення посад голів місцевих державних адміністрацій та голів обласних і районних рад.

Прийнята 28.06.1996 чинна Конституція незалежної України [16] є фундаментальним правовим актом установчого характеру, що врегульовує найважливіші суспільні відносини, які складаються з приводу засад конституційного ладу, основних прав, свобод та обов'язків людини і громадянина, організації публічної влади й адміністративно-територіального устрою України. Конституція України закладає основу сучасних державотворчих процесів і національної правової системи, знаходячи своє втілення та розвиток у конституційно-правовому й галузевому законодавстві. Розгорнута характеристика особливостей чинної Конституції України має бути предметом уже окремих досліджень.

Висновки. Здійснені у 1990–1995 рр. конституційні реформи загалом мали ситуативний і безсистемний характер, не забезпечуючи в умовах інституціалізації вищих органів державної влади незалежної України їх необхідну збалансованість і урівноваженість. Так, Верховна Рада України наділялась широкими повноваженнями не лише у сфері законотворчості, але й щодо спрямування діяльності місцевих рад, ветоування актів глави держави й уряду. З іншого боку, Президент України поєднував статус глави держави та глави виконавчої влади, значні (нерідко абстрактно сформульовані) владні повноваження якого в тих же сферах суспільних відносин зумовлювали виникнення державно-правових конфліктів між главою держави і парламентом.

За Конституційним Договором 1995 р. суттєво посилювались повноваження Президента України як глави держави та глави державної виконавчої влади насамперед відносно уряду й інших органів виконавчої влади. Натомість Верховна Рада України фактично була позбавлена не тільки невластивих управлінських повноважень, але й важелів впливу на формування уряду та засобів парламентського контролю за діяльністю виконавчої влади, низки кадрових повноважень. Така модель організації де-факто президентської республіки не повною мірою відображала тодішні вектори конституційного розвитку України, надто послаблюючи конституційний статус парламенту на тлі його вагомої соціально-політичної ролі. З огляду на це певні політичні протистояння між Президентом України та Верховною Радою України тривали до прийняття нової Конституції України.

Зазначені особливості конституційного процесу в перші роки незалежності України мають бути враховані в рамках сучасної конституційної реформи, зокрема щодо дотримання процедури внесення конституційних змін, закріплення права на повстання та можливості відкликання глави держави, деталізації порядку виконання його обов'язків і основ громадянського суспільства, врегулювання питання подвійного громадянства тощо.

Список використаних джерел

1. Декларація про державний суверенітет України : від 16.07.1990 № 55-ХІІ. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1990. № 31. Ст. 429.
2. Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки : від 20.04.1978 № 888-ІХ. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1978. № 18. Ст. 268.
3. Про Концепцію нової Конституції України : Постанова Верховної Ради Української РСР від 19.06.1991 № 1213-ХІІ. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1991. № 35. Ст. 466.
4. Крусян А. Р. Формування та розвиток громадянського суспільства в Україні: конституційно-правовий аспект. *Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України*. 2015. № 5. С. 36–45.
5. Жаровська І. М. Інститут народної ініціативи — шлях формування відкритої влади. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2010. № 3. С. 32–39.
6. Смук М. М. Запровадження права народної законодавчої ініціативи як напрямок конституційної реформи в Україні. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2018. № 1. С. 41–45.
7. Висновок Конституційного Суду України від 13.11.2019 № 5-в/2019. *Офіційний вісник України*. 2019. № 99. Ст. 3319.
8. Про всеукраїнський та місцеві референдуми : Закон України від 03.07.1991 № 1286-ХІІ. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1991. № 33. Ст. 443.
9. Руслан Стефанчук анонсував закон про відкликання народних депутатів України. URL: <https://www.rada.gov.ua/news/Novyny/202744.html>.
10. Про проект нової Конституції України : Постанова Верховної Ради України від 01.07.1992 № 2525-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 37. Ст. 550.
11. Константиновський С. Щодо питання множинного громадянства в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 5. С. 163–167.
12. Волошина В. В., Діордіца І. В. Право на повстання. *Молодий вчений*. 2017. № 10. С. 686–689.
13. Зозуля О. І. Конституційно-правовий статус парламентських комітетів в Україні : монографія. Харків : Майдан, 2019. 620 с.
14. Конституційний Договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період

- до прийняття нової Конституції України : від 08.06.1995 № 1к/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 18. Ст. 133.
15. Максакова Р. М. Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України та його вплив на процеси конституювання влади в Україні. *Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки*. 2015. № 3. С. 34–38.
16. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

References

1. Deklaratsiia pro derzhavnyi suverenitet Ukrainy. (1990). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainiskoi RSR*, 31, art. 429. [in Ukrainian].
2. Konstytutsiia (Osnovnyi Zakon) Ukrainiskoi Radianskoi Sotsialistychnoi Respubliki. (1978). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainiskoi RSR*, 18, art. 268. [in Ukrainian].
3. Pro Konseptsiu novoi Konstytutsii Ukrainy: Postanova Verkhovnoi Rady Ukrainiskoi RSR vid 19.06.1991 No 1213-XII. (1991). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainiskoi RSR*, 35, art. 466. [in Ukrainian].
4. Krusian A. R. (2015). Formuvannia ta rozvytok hromadianskoho suspilstva v Ukraini: konstytutsiino-pravovy aspekt. *Visnyk Pivdennoho rehionalnogo tsentru Natsionalnoi akademii pravovykh nauk Ukrainy*, 5, 36–45. [in Ukrainian].
5. Zharovska I. M. (2010). Instytut narodnoi initsiatyvy – shliakh formuvannia vidkrytoi vlady. *Naukovyi visnyk Lvivskoho derzhavnoho universytetu vnutrishnikh sprav*, 3, 32–39. [in Ukrainian].
6. Smuk M. M. (2018). Zaprovadzhennia prava narodnoi zakonodavchoi initsiatyvy yak napriamok konstytutsiinoi reformy v Ukraini. *Biuletен Ministerstva yustytzii Ukrainy*, 1, 41–45. [in Ukrainian].
7. Vysnovok Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy: vid 13.11.2019 No 5-v/2019. (2019). *Ofitsiynyi visnyk Ukrainy*, 99, art. 3319. [in Ukrainian].
8. Pro vseukrainskyi ta mistsevi referendumy: Zakon Ukrainy vid 03.07.1991 No 1286-XII. (1991). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainiskoi RSR*, 33, art. 443. [in Ukrainian].
9. Ruslan Stefanchuk anonsuvav zakon pro vidklykannia narodnykh deputativ Ukrainy. URL: <https://www.rada.gov.ua/news/Novyny/202744.html> [in Ukrainian].
10. Pro proekt novoi Konstytutsii Ukrainy: Postanova Verkhovnoi Rady Ukrainy vid 01.07.1992 No 2525-XII. (1992). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 37, art. 550. [in Ukrainian].
11. Konstantynovskiy S. (2018). Shchodo pytannia mnozhynnoho hromadianstva v Ukraini. *Pidpriemnytstvo, hospodarstvo i pravo*, 5, 163–167. [in Ukrainian].

12. Voloshyna V. V., Diorditsa I. V. (2017). Pravo na povstannia. *Molodyi vchenyi*, 10, 686–689. [in Ukrainian].
13. Zozulia O. I. (2019). Konstytutsiino-pravovyi status parlamentskykh komitetiv v Ukraini. Kharkiv: Maidan [in Ukrainian].
14. Konstytutsiinyi Dohovir mizh Verkhovnoiu Radoiu Ukrainy ta Prezydentom Ukrainy pro osnovni zasady orhanizatsii ta funktsionuvannia derzhavnoi vlady i mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini na period do pryiniattia novoi Konstytutsii Ukrainy: vid 08.06.1995 No 1k/95-VR. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 18, art. 133. [in Ukrainian].
15. Maksakova R. M. (2015). Konstytutsiinyi dohovor mizh Verkhovnoiu Radoiu Ukrainy ta Prezydentom Ukrainy ta yoho vplyv na protsesy konstytuiuvannia vlady v Ukraini. *Visnyk Zaporizkoho natsionalnoho universytetu. Yurydychni nauky*, 3, 34–38. [in Ukrainian].
16. Konstytutsiia Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 28.06.1996 No 254k/96-VR. (1996). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 30, art. 141. [in Ukrainian].

О. И. Зозуля

Конституционный процесс в первые годы независимости Украины

***Аннотация.** Выполнен анализ хода и содержания конституционного процесса в первые годы независимости Украины, определена сущность и особенности изменений, внесенных в Конституцию Украинской ССР 1978 г., ряда конституционных проектов и Конституционного Договора 1995 г., а также обоснованы пути совершенствования современной конституционной реформы в Украине.*

***Ключевые слова:** конституционный процесс, независимость, Конституционный Договор, Конституция, Украина.*

O. I. Zozulia

Constitutional Process in the First Years of Independence of Ukraine

***Summary.** The analysis of the course and content of the constitutional process in the first years of Ukraine's independence is performed, also it was determined the essence and features of the amendments to the Constitution of the Ukrainian SSR of 1978, a number of constitutional drafts and the Constitutional Treaty of 1995. The constitutional process in Ukraine for the development, adoption and amendment of the Basic Law at different stages of the thirtieth anniversary of Ukraine's independence has different preconditions, goals and content.*

It has been established that the constitutional reforms carried out in 1990–1995 were generally situational and unsystematic, failing to ensure the necessary

balance and equilibrium in the context of the institutionalization of the highest state authorities of independent Ukraine. Thus, the Verkhovna Rada of Ukraine was endowed with broad powers not only in the field of law-making, but also in directing the activities of local councils of people's deputies, vetoing acts of the head of state and government. On the other hand, the President of Ukraine combined the status of the head of state and the head of the executive branch, whose significant (often abstractly formulated) powers in the same spheres of public relations led to state-legal conflicts between the head of state and parliament.

According to the Constitutional Treaty of 1995, the powers of the President of Ukraine as head of state and head of state executive power were significantly strengthened, who independently formed the government, appointed and dismissed heads of all executive bodies, repealed their acts, etc. Instead, the Verkhovna Rada of Ukraine was effectively deprived not only of uncharacteristic administrative powers, but also of sufficient levers of influence on the formation of the government and means of parliamentary control over the activities of the executive branch, as well as independent personnel powers. This model of organization of the de facto presidential republic did not fully reflect then vectors of constitutional development of Ukraine, too weakening the constitutional status of parliament against the background of its important socio-political role. In view of this, certain political confrontations between the President of Ukraine and the Verkhovna Rada of Ukraine continued until the adoption of the new Constitution of Ukraine. Proper consideration of the ambiguous experience of such constitutional reform will contribute to the consistency and balance of modern constitutional reforms in Ukraine.

Keywords: constitutional process, independence, Constitutional Treaty, Constitution, Ukraine.

DOI: <https://doi.org/10.31359/1993-0941-2021-42-26>
УДК 342.72/73:316.647.82

О. М. Руднєва, доктор юридичних наук, професор, головний науковий співробітник НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування, НАПрН України
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-1190-2352>

ПРИНЦИП НЕДИСКРИМІНАЦІЇ В УМОВАХ КРИЗИ ГЛОБАЛЬНОГО ПРАВОПОРЯДКУ

***Анотація.** У статті проаналізовано сучасний процес ревізії міжнародно-правових стандартів прав людини в умовах кризи глобального правопорядку, зокрема проблеми застосування принципу недискримінації при формуванні державно-правових політик та їх реалізації в різних національних юрисдикціях.*

***Ключові слова:** міжнародні стандарти прав людини, дискримінація, недискримінація, глобальний правопорядок.*

Актуальність теми дослідження. Одним із величезних досягнень ХХ століття є піднесення гідності людини та її права бути іншою — не однаковою, не стандартною, не звичаєвою, тобто не такою — за своєю зовнішністю та поведінкою, до сприйняття та розуміння яких звикло її оточення — на рівень фундаментального принципу суспільного буття та правового виміру конституційного значення. Стать, раса, колір шкіри, класова чи стратова належність, вік, рівень статків, освіти, стан здоров'я — ці

та інші ознаки, перелік яких заявлений як невичерпний, поступово закріпилися у правових нормах і суспільній свідомості не тільки як перелік показників правової досконалості та врівноваженості правової системи, але і як необхідний засіб гармонізації суспільних відносин. Правове регулювання, а у XX столітті – передусім наднаціональне міжнародно-правове регулювання, відіграло в цьому процесі випереджувальну роль по відношенню до суспільства.

Принцип рівності та недискримінації закріплено як міжнародно-правовий стандарт.

Разом із тим уже з настанням нового століття зростають ревізійні настрої стосовно встановлених стандартів, системи міжнародних відносин і міжнародного права. Разом із постмодерною критикою глобалізму та глобального правового порядку лунають заклики й до перегляду всієї системи такого порядку.

Дії урядів багатьох країн під час пандемії 2020–2021 років тільки ускладнили ситуацію. Адже непоодинокими є факти перевищення конституційних повноважень урядами країн (Угорщина, Грузія, Україна) у процедурі чи змісті запроваджених обмежень прав і свобод людини під час локдаунів, прийняття вищими судами та законодавчими органами різних країн рішень, які не викликають довіри у певної частини суспільства, у тому числі й у колах юридичної спільноти. Такими, наприклад, є введення обов'язкової вакцинації та відсторонення невакцинованих працівників від роботи на невизначений строк без збереження заробітної плати. Такі дії, на наш погляд, можна кваліфікувати як порушення принципу недискримінації.

У публікаціях і дослідженнях спостерігається активна дискусія з питань надзвичайних повноважень урядів під час пандемії 2020–2021 років, з питань кризи глобального правопорядку й відповідних криз конституційного правового порядку (О. Приходько, В. Батиргарєєва, А. Муртішева). Питання недискримінації досліджувалися автором протягом багатьох років. Серед публікацій, які мали значення в процесі підготовки цього дослідження, слід вказати роботи Б. Акермана, І. Чиркіна.

Мета статті полягає в дослідженні сучасного стану застосування принципу недискримінації, формулюванні запобіжників проти руйнування фундаменту права на гідність і права на індивідуальність, тобто на рівність соціальних і правових статусів людини.

Виклад основного матеріалу дослідження. Аналіз означеної проблеми слід, на нашу думку, розпочати з оцінки сучасного стану праворозуміння та застосування принципу недискримінації та спорідненого кола принципів – рівності, пропорційності.

Принцип рівності людей у правовідносинах є загальним цивілізаційним надбанням, він не може бути ані скасований, ані переглянутий по суті. Адже він за своїм змістом відповідає не тільки соціальному факту розмаїття сучасного соціо-культурного середовища, а звідти – й соціальному запиту на багатоманітність та її правову регламентацію. Принцип недискримінації також зачіпає засадничий сенс людського буття – визнання цінності будь-якої людини, повагу до її особливостей та гідності. Де-юре він формує основу міжнародного правового порядку, що складається із Загальної декларації прав людини (1945), Міжнародного пакту про громадянські та політичні права (1966), Міжнародного пакту про економічні, соціальні та культурні права (1966) та низки конвенцій, зокрема Конвенції про ліквідацію всіх форм дискримінації жінок (1979), Конвенції про ліквідацію всіх форм расової дискримінації (1965) та ін. Усі люди народжуються вільними та рівними у своїй гідності та правах; вони наділені розумом і совістю і повинні діяти один щодо одного в дусі братерства, як проголошено у ст. 1 Загальної декларації прав людини, що має програмне значення.

Поняття дискримінації розкривається в багатьох міжнародних договорах із захисту прав і свобод людини. Так, у ст. 1 Конвенції про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок під дискримінацією щодо жінок розуміється будь-яке розрізнення, виняток або обмеження за ознакою статі, спрямовані на ослаблення чи зведення нанівець визнання, користування або здійснення жінками, незалежно від їхнього сімейного стану, на основі рівноправності чоловіків і жінок, прав людини та основ-

них свобод у політичній, економічній, соціальній, культурній, громадській або будь-якій іншій галузі [1].

У Міжнародній конвенції про ліквідацію всіх форм расової дискримінації розкривається поняття расової дискримінації. Расова дискримінація – це будь-яке розрізнення, виняток, обмеження чи перевага, ґрунтовані на ознаках раси, кольору шкіри, родового, національного чи етнічного походження, метою або наслідком яких є знищення або применшення визнання, використання чи здійснення на рівних засадах прав людини та основних свобод у політичній, економічній, соціальній, культурній чи будь-яких інших галузях суспільного життя [2].

Стаття 1 Конвенції про боротьбу з дискримінацією в галузі освіти передбачає, що дискримінація охоплює будь-яку відмінність, виключення, обмеження або перевагу за ознакою раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії, політичних або інших переконань, національного або соціального походження, економічного стану або народження, яке має на меті або наслідком знищення або порушення рівності відношення в галузі освіти, зокрема:

- a. Закриття для якої-небудь особи чи групи осіб доступу до освіти будь-якого ступеня чи типу;
- b. Обмеження освіти для будь-якої особи чи групи осіб нижчим рівнем освіти;
- c. Створення чи збереження роздільних систем освіти чи навчальних закладів для яких-небудь осіб чи груп осіб;
- d. Положення, несумісне з гідністю людини, в яке ставиться будь-яка особа чи група осіб [3].

Відповідно до Конвенції № 111 про дискримінацію в галузі праці та занять дискримінація включає:

- a) будь-яке розрізнення, недопущення або перевагу, що робиться за ознакою раси, кольору шкіри, статі, релігії, політичних переконань, іноземного походження або соціального походження і призводить до знищення або порушення рівності можливостей чи поводження в галузі праці та занять;
- b) будь-яке інше розрізнення, недопущення або перевагу, що призводить до знищення або порушення рівності можливостей чи поводження в галузі праці та занять і визначається відпо-

відним членом Організації після консультації з представницькими організаціями роботодавців і працівників, де такі є, та з іншими відповідними органами [4].

Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод також містить термін «дискримінація». Стаття 14 закріплює норму, згідно з якою реалізація прав і свобод, викладених у Конвенції, гарантується без будь-якої дискримінації за ознакою статі, раси, кольору шкіри, мови, релігії, політичних та інших поглядів, національного або соціального походження, належності до національних меншин, майнового стану, народження або інших ознак [5].

Аналіз наведених визначень засвідчує, що дискримінація є комплексним поняттям, що включає такі елементи:

- 1) зміст дискримінації — будь-яка відмінність, виключення, обмеження або перевага;
- 2) спрямованість дискримінації — ослаблення (ліквідація, знищення, зменшення) правового або фактичного положення певної соціальної групи;
- 3) результат дискримінації — порушення рівності *de jure* або *de facto*, а також створення загрози такого порушення.

Особливої уваги потребує правове розуміння підстави дискримінації, якою є визначена, невіддільна від особи ознака біологічного або соціального характеру, що не залежить від її волі і свідомості. Саме цим дискримінація відрізняється від інших форм обмеження права.

Дискримінація існує у двох видах:

- юридична дискримінація виявляється в наявності дискримінаційних положень у чинному законодавстві;
- фактична полягає в тому, що принцип рівності не реалізується на практиці.

Сьогодні ми спостерігаємо наявність обох видів дискримінації, при чому йдеться про процес зростання кількості випадків у різних країнах.

Увагу дослідників привертає зростання соціального та психологічного насильства у суспільстві, градус якого підвищується з розвитком кризових явищ.

Судова практика конкретизує принцип недискримінації, відстоюючи права людини на повагу до її неоднаковості. Ідеться передусім про засудження ЄСПЛ стереотипів і оснований на них упередженого ставлення.

Так, оцінюючи підстави відмови ВІЛ-позитивній особі у видачі дозволу на проживання в Російській Федерації у справі *Kiyutin v. Russia* (2011), Суд вважає хибними уявлення про зв'язок між інфекцією та особистою безвідповідальністю. Ідеться про поширення міфів про «зв'язок ВІЛ-інфекції з такими формами поведінки, як одностатеві стосунки, ін'єкції вживання наркотиків, проституція або розбещеність». Суд доходить висновку, що «заборона в'їзду та/або проживання ВІЛ-позитивних не-громадян з метою запобігання передачі ВІЛ ґрунтується на припущенні, що вони будуть мати певну небезпечну поведінку і що громадянин також не зможе захистити себе. Це припущення становить узагальнення, яке фактично є необґрунтованим» [6]. Позиція ЄСПЛ щодо засудження стереотипів як основи дискримінаційної поведінки є достатньо послідовною. Вона представлена у справі *Konstantin Markin v. Russia* (2012), у якій ідеться про фактичну неможливість для чоловіка-військовослужбовця користуватися правом на тривалу відпустку по догляду за дитиною. Суд зазначає, що «гендерні стереотипи, такі як сприйняття жінок як основних вихователів дітей та чоловіків як основних годувальників, самі по собі не можуть вважатися достатнім виправданням для відмінностей у ставленні, не більше, ніж подібні стереотипи на основі раси, походження, кольору або сексуальної орієнтації» [7].

Важливим для нашого дослідження є рішення, що стосується зневажливого ставлення до групи людей із певними відмінними якостями — у даному випадку — етнічної групи ромів. У справі *Aksu v. Turkey* (2012) стверджується, що «будь-які негативні стереотипи щодо групи, коли вони досягають певного рівня, здатні вплинути на почуття ідентичності групи та почуття власної гідності та впевненості в собі членів групи. Саме в цьому сенсі це можна розглядати як вплив на особисте життя членів групи» [8].

До категорії дискримінації у своїй практиці неодноразово звертався і Конституційний Суд України. Виходячи зі змісту рішення Конституційного Суду України від 07.07.2004 у справі про граничний вік кандидата на пост керівника вищого навчального закладу, можна вивести визначення дискримінації як встановлення певних об'єктивно невиправданих, необґрунтованих і несправедливих відмінностей (вимог) у правовому статусі, які не відповідають конституційним положенням [9].

Окрім того, Конституційний Суд України у своїй практиці нерідко визнавав необґрунтованість передбачених законодавством України відмінностей. Так, у своєму рішенні від 24.12.2004 № 22-рп/2004 суд визнав дискримінацією надання переваги при голосуванні за межами виборчої дільниці інвалідам першої групи і ненадання таких прав іншим категоріям осіб, які не здатні пересуватися самостійно [10].

Таким чином, у сучасній інтерпретації принцип недискримінації означає заборону необґрунтованого відмінного ставлення (а саме встановлення розрізень, винятків, обмежень чи переваг) до осіб, які перебувають в однаковій ситуації, чи однакового підходу до осіб, які знаходяться в різних ситуаціях. Оскільки дискримінація призводить до обмеження або унеможливлення в користуванні чи здійсненні прав і свобод усіма людьми на рівних підставах, то її заборона розглядається як один із шляхів забезпечення рівності всіх людей [11, с. 87].

Чинне законодавство України також містить такі похідні від дискримінації терміни, як «дискримінаційні норми» та «дискримінаційні прояви». Говорячи про останні, у сучасних дослідженнях можна зустріти термін «стигма», який описує явище, згідно з яким індивід з ознакою, глибоко дискредитується суспільством, навіть відкидається внаслідок присутності у нього цієї ознаки [12; 13]. За описом поняття стигми має схожість із поняттям дискримінації. Але ж вочевидь вони не є тотожними. Соціальна стигма — це більше, ніж поведінка, пов'язана зі стереотипами. Це відверто ворожа, принизлива, агресивна поведінка, яка знешкоджує ідентичність, фундаментується на міфах і страхах, розвиває у жертви відчуття сорому, провини, нікчемності, самотності. Таке негативне суспільне явище

відоме з давніх часів, є характерним для традиційних середовищ із притаманними для них жорсткою ієрархією цінностей і нетолерантністю до нестандартних поглядів і проявів. У кризових станах підсилюється фактор, який П. Штомпка називає «соціальною травмою». Саме таким є період 2020–2021 років, який у науковій літературі визначають як «ковідна ера» або «ера коронакризи».

Ідеться про легітимізацію нерівності статусу певних груп, а саме хворих і здорових, вакцинованих і невакцинованих. Слід сказати, що нормотворчі й адміністративні помилки влади, політизація юридичних і судових рішень сприяють поширенню цих негативних соціальних тенденцій у багатьох країнах. Деструктивність процесів стигматизації сьогодні відмічається в багатьох дослідженнях [14–16], тому, на наше переконання, юридична спільнота має більш активно реагувати на ці факти, зокрема шляхом розповсюдження прикладів позитивних судових рішень. Одним із таких є рішення Вищого суду Малаві у справі про жінку з ВІЛ, яку було засуджено за годування груддю, незважаючи на докази того, що жінки, які перебувають на антиретровірусному лікуванні, мають мінімальний шанс передати хворобу своїй дитині. Суд скасував вирок і цим продемонстрував важливість обґрунтування судових рішень науковими доказами та необхідність захисту вразливих груп населення від «несправедливих наслідків громадської паніки» [17].

Висновки. Криза довіри суспільства до дій влади призвела до посилення впливу стереотипів на поведінку людей, виникнення нових проявів дискримінації, суспільної агресії та насильства. Спостерігається розшарування основ конституційного та глобального правового порядку, основою якого є міжнародно-правові стандарти прав людини. Одним із негативних проявів є порушення на різних рівнях принципу недискримінації. Вважаємо за необхідне проведення таких заходів:

- по-перше, широкої дискусії щодо юридичної визначеності й особливостей застосування принципу недискримінації в адміністративній практиці правозастосовувачів;
- по-друге, розробки стратегії юридичних дій із протидії легалізації нерівності суб'єктів коронакризової ери за різними

ознаками, недопущення неконституційних обмежень їхніх прав і свобод.

Список використаних джерел

1. Конвенція Організації Об'єднаних Націй про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок від 18.12.1979. *Бібліотечка голови профспілкового комітету*. 2005. № 5.
2. Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації від 21.12.1965. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_105.
3. Конвенція про боротьбу з дискримінацією в галузі освіти від 14.12.1960. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_174.
4. Конвенція про дискримінацію в галузі праці та занять № 111 від 25.06.1958. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_161.
5. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950. *Голос України*. 2001. № 3.
6. Case of Kiyutin v. Russia, App. no. 2700/10, final judgement, 15 September 2011. URL: <https://www.refworld.org/cases,ECHR,4d9c38742.html>.
7. Case of Konstantin Markin v. Russia, App. no. 30078/06, Judgement, 22 March 2012. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/ukr?i=001-109868>.
8. Case of Aksu v. Turkey, Application nos. 4149/04 & 41029/04, Judgement, 15 March 2012. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?library=ECHR&id=003-3878045-4465947&filename=003-3878045-4465947.pdf>.
9. Рішення Конституційного Суду України від 07.07.2004 № 14-рп/2004 (справа про граничний вік кандидата на посаду керівника вищого навчального закладу). *Офіційний вісник України*. 2004. № 28, т. 1. Ст. 1909. С. 241.
10. Рішення Конституційного Суду України від 22.12.2004 № 22-рп/2004 (справа про особливості застосування Закону України «Про вибори Президента України»). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/v022p710-04>.
11. Погребняк С. П. Основоположні принципи права (змістовна характеристика) : монографія. Харків : Право, 2008. 240 с.
12. Brewis A., Wutich A., Mahdavi P. Stigma, pandemics, and human biology: Looking back, looking forward. *Am J Hum Biol*. 2020. URL: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/32790149>.
13. Goffman E. Stigma: Notes on the Management of Spoiled Identity. Englewood Cliffs, NJ : Prentice-Hall, 1963.

14. Kayum A. A. The Human Right to Vaccines: Preventing Discrimination Against the Unvaccinated. *Health and Human Rights Journal*. 2021, 15 February. URL: <https://www.hhrjournal.org/2021/02/the-human-right-to-vaccines-preventing-discrimination-against-the-unvaccinated>.
15. Forgione P. 'Please, don't tell anyone!': healthcare stigma in the COVID-19 era. *Humanitarian Law and Policy*. November 12, 2020. URL: <https://blogs.icrc.org/law-and-policy/2020/11/12/healthcare-stigma-covid19>.
16. How America became a breeding ground for anti-maskers, according to social psychologists. URL: <https://www.businessinsider.in/international/news/how-america-became-a-breeding-ground-for-anti-maskers-according-to-social-psychologists/articleshow/77356153.cms>.
17. E. L (Female) v The Republic (Criminal Case No. 36 of 2016) [2016] MWHC 656 (19 January 2016). URL: <https://www.escri-net.org/caselaw/2018/female-v-republic-criminal-case-no-36-2016-2016-mwhc-656-19-january-2016>.

References

1. Konvetsiia Orhanizatsii Obiednanykh Natsii pro likvidatsiiu vsikh form dyskryminatsii shchodo zhinok vid 18.12.1979. (2005). *Bibliotekha holovy profspilkovoho komitetu*, 5. [in Ukrainian].
2. Mizhnarodna konvetsiia pro likvidatsiiu vsikh form rasovoi dyskryminatsii vid 21.12.1965. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_105. [in Ukrainian].
3. Konvetsiia pro borotbu z dyskryminatsiieiu v haluzi osvity vid 14.12.1960. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_174. [in Ukrainian].
4. Konvetsiia pro dyskryminatsiiu v haluzi pratsi ta zaniat N 111 vid 25.06.1958. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_161. [in Ukrainian].
5. Konvetsiia pro zakhyst prav liudyny i osnovopolozhnykh svobod vid 04.11.1950. (2001). *Holos Ukrainy*, 3. [in Ukrainian].
6. Case of Kiyutin v. Russia, App. no. 2700/10, final judgement, 15 September 2011. URL: <https://www.refworld.org/cases,ECHR,4d9c38742.html>.
7. Case of Konstantin Markin v. Russia, App. no. 30078/06, Judgement, 22 March 2012. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/ukr?i=001-109868>.
8. Case of Aksu v. Turkey, Application nos. 4149/04 & 41029/04, Judgement, 15 March 2012. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?library=ECHR&id=003-3878045-4465947&fileName=003-3878045-4465947.pdf>.
9. Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy vid 07.07.2004 No 14-rp/2004. (2004). *Ofitsiinyi visnyk Ukrainy*, 28 (1), art. 1909, 241 [in Ukrainian].

10. Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy vid 22.12.2004 No 22-rp/2004. (sprava pro osoblyvosti zastosuvannia Zakonu Ukrainy «Pro vybory Prezydenta Ukrainy»). (2004). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/v022p710-04>. [in Ukrainian].
11. Pohrebniak S. P. (2008). Osnovopolozhni pryntsypy prava. Monohrafiia. Kharkiv: Pravo. [in Ukrainian].
12. Brewis A., Wutich A., Mahdavi P. (2020). Stigma, pandemics, and human biology: Looking back, looking forward. *Am J Hum Biol*. URL: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/32790149>.
13. Goffman E. (1963). Stigma: Notes on the Management of Spoiled Identity. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
14. Kayum A. A. (2021, February 15). The Human Right to Vaccines: Preventing Discrimination Against the Unvaccinated. *Health and Human Rights Journal*. URL: <https://www.hhrjournal.org/2021/02/the-human-right-to-vaccines-preventing-discrimination-against-the-unvaccinated>.
15. Forgione P. (2020, November 12). Please, dont tell anyone!: healthcare stigma in the COVID-19 era. *Humanitarian Law and Policy*. URL: <https://blogs.icrc.org/law-and-policy/2020/11/12/healthcare-stigma-covid19>.
16. How America became a breeding ground for anti-maskers, according to social psychologists. URL: <https://www.businessinsider.in/international/news/how-america-became-a-breeding-ground-for-anti-maskers-according-to-social-psychologists/articleshow/77356153.cms>.
17. E. L (Female) v The Republic (Criminal Case No. 36 of 2016) [2016] MWHC 656 (19 January 2016). URL: <https://www.escri-net.org/caselaw/2018/female-v-republic-criminal-case-no-36-2016-2016-mwhc-65619-january-2016>.

А. Н. Руднева

**Принцип недискриминации в условиях кризиса глобального
правопорядка**

***Аннотация.** В статье анализируется современный процесс ревизии международно-правовых стандартов прав человека в условиях кризиса глобального правопорядка, в частности проблемы применения принципа недискриминации при формировании государственно-правовой политики и их реализации в различных национальных юрисдикциях.*

***Ключевые слова:** международные стандарты прав человека, дискриминация, недискриминация, глобальный правопорядок.*

O. M. Rudnieva

The Principle of Non-Discrimination Within the Framework of Crisis of Global Legal Order

Summary. *The aim of the article is to study the current state of application of the principle of non-discrimination, the formulation of safeguards against the destruction of the foundation of the right to dignity and the right to otherness, in other words, equality of social and legal status.*

The principle of equality and non-discrimination is enshrined as an international legal standard. At the same time, already with the advent of the new century, revisionist sentiments in relation to the established standards, the system of international relations and international law are growing. Along with the postmodern critique of globalism and the global legal order, there are calls for a review of the entire system of such an order.

The crisis of public confidence in the actions of the authorities has led to increased stereotypes on people's behavior, the emergence of new manifestations of discrimination, social aggression and violence. There is a destructive process of the foundations of the constitutional and global legal order, which is based on international human rights standards. One of the negative manifestations is the violation of the principle of non-discrimination at various levels. We consider it appropriate to emphasize the need for the following activities: firstly, a broad discussion on the legal certainty and features of the application of the principle of non-discrimination in the administrative practice of law enforcement; secondly, the development of a strategy for legal action to combat the legalization of inequality of the subjects of the corona crisis era on various grounds, preventing unconstitutional restrictions on their rights and freedoms.

Keywords: *international human rights standards, discrimination, non-discrimination, global legal order.*

DOI: <https://doi.org/10.31359/1993-0941-2021-42-38>
UDC 342.5

Sergei Oleinykov, Candidate of Juridical Science,
Leading Researcher, Scientific Research Institute of
State Building and Local Government of National
Academy of Law Sciences of Ukraine

THEORETICAL DEFINITENESS OF THE CONCEPT OF STATE LEGAL COERCION

***Annotation.** State-legal coercion investigated as a legal category that expresses the conditionality attached to public power activity by legal forms, principles and norms. The legal condition of State coercion determines its legitimacy and public acceptance as a necessary instrument for the protection, implementation and restoration of the violated rights and freedoms of citizens. The basic features, properties and indicators of the effectiveness of State law enforcement were analysed. The legal form of the compulsory power derives from the ethical imperatives of its agents.*

***Keywords:** state coercion, legal restrictions on power, legal forms of state coercion, functions of the state, coercive measures, political regime.*

Formulation of the problem. The metamorphosis of the new regime of political power takes on the characteristics of hybrid forms, mimicry and the apparent legitimacy of democratic institutions. Effective enforcement measures by the authorities are legally binding. However,

public authority applies also illegal ways of influencing public life, transforms into trivial power impulse. It ignores legal requirements, institutions of public opinion and control. The traditional perception of coercion also conditioned by the archaic mental traditions of etatism.

The legal basis of state coercion means its legitimacy and public acceptance as a necessary instrument for the protection, protection, exercise and restoration of violated human and civil rights and freedoms. State coercion in its modern sense, as a legal category, defines it as public power activity, types and degrees of coercion are subject to legal principles and norms, and its organization (institutions, powers, legal resources) implemented in legal forms. Such forms contain a system of requirements for subjects of state law enforcement under a democratic regime. International legal and national legal ethical standards are also included in legal requirements. These standards are enshrined in modern ethical codes of conduct for public servants. State-legal coercion is justified by the moral and legal requirements of legal ethics in public administration and public service. Therefore, the legitimacy of coercion dictates the formation of «ethical infrastructure» for all institutions of power.

Analysis of recent research. The Analyst covers the issues of State coercion [1] and its types [2–4]. The main features [5] and the specificity of state coercion as a method of exercising state power [6] and a modern state [7] are analyzed. The focus of attention on this issue has become relevant in the study of the characteristics of the exercise of State coercion in a democratic regime [8].

Coercive measures by the State in the field of public law [9] and features of constitutional and legal coercion [10, c. 14] are important in publications. Important accent is placed on the issue of the *moral basis* of public authority and its coercive activities [11]. New approaches to the problem of coercion reflected in encyclopedic [12] and educational literature [13, c. 87–89; 14, c. 375–390].

The **purpose of the article** is specific to the problem and focuses on the study of the coercive activities of the institutions of power. The only legitimate form of coercion is obviously State-law coercion, which is characteristic of affirming the essential qualities of the *rule of law*. The specificity of its legal content and the attributes of power

learned through separation from related categories. The review of coercion should be linked to the changing political regimes of state power. The study should reflect the real extent to which entities comply with the requirements of legal principles, norms and international standards for putting into practice of state coercion, as well as establish clear criteria for distinguishing legitimate coercion from unrestricted political pressure.

Basic material presentation. The legal nature of the state indicates that the organization of the institutions of power must have a legal dimension, that its activities must take legal forms, and that the enforcement mechanism operates under a regime of legal restrictions.

Civilized forms of coercion conditioned by the legal nature of public power, therefore should be enshrined in the concept of «*state-legal coercion*».

The content of this concept always related to the characteristics of political regimes and their dynamics. Sociology reflects the adaptation of State coercion to the specifics of the renewal of the regime of public power. A state cannot relinquish a coercive function even in democratic transit. At the same time, the law acts as a criterion for the validity and legitimacy of coercive measures and determines the socially justified and necessary means of coercive measures. However, modern statehood does not preclude the coercive (non-legal) and forceful arbitrariness of power.

The legitimization of state coercion relies on society's acceptance of the inevitability of its use. However, society legitimizes power only if it uses coercive means to protect and restore the violated rights and freedoms of the individual.

The specificity of the method of State coercion in the politico-legal space of the democratic transit society is that any coercion on behalf of the State directly or indirectly concerns the rights and freedoms of citizens, restricting them justifiably or unjustifiably, Legitimate or illegitimate. Legally justified coercion directed, first, at the motives of the antisocial behavior of subjects of law, at the contradiction between the general and individual will, which forcibly removed from power, encouraging the lawful behavior of individuals and institutions of public power.

The dynamics of the political and legal systems of societies in transition often accompanied by the metamorphosis of the political regime, often taking on *hybrid forms*, mimicry and the external legitimization of democratic forms and institutions.

In reality, the boundaries of coercion by the authorities have turned out to be legal, consistent with legal principles and normative prescriptions (the constitutional-legal model of State coercion) and extra-legal («etatism» in model of state coercion). They manifest themselves in a democratically oriented society as a trivial power vacuum, in practice not limited to the rule of law as an imperative for power. It barely responds to public opinion, forming it artificially from manipulated data, incorrect poll sociology, and so on. This is due to the weak modernization of the national legal system, the absence of democratic legal traditions of ideological justification, organization and functioning of power.

The boundaries of state coercion have traditionally been associated with an oppressive form of government. The traditional perception of the need for coercion stems from an archaic public consciousness. His long development formed a dialectical pair of mental traditions. Etatism perceived the state as a «pattern» capable of solving social problems. Today, this stereotype manifested in social infantilism and expressed in the forms of underdevelopment, weakness or lack of real institutions of civil society. Another tradition, legal nihilism, denies the social value of law, human rights and its implications for the rational and legal organization of institutions of power.

Today, the managerial emphasis shifted to methods of influence in which the State authority operates in a legal format, subject to legitimate coercion and reasonable restriction of rights and freedoms. Coercion encourages compliance with legal regulations, not merely sanctions.

State coercion may be state coercion can be considered as legal if its types and measures are defined by legal principles and norms, and its organization (system of institutions, powers and legal resources) is carried out in the legal forms of public power activity, which are laid down in the normative legal acts of the branches of the legislation. In addition, the system of requirements for the subjects of coercion includes ethical standards – international and national law, which are

enshrined in modern professional ethical codes of conduct for public servants.

The concept of state coercion should be explored in the context of mutual connection and unity of power and law. In the perception of the state, coercion is an important attribute of public power and embodied in its special mechanism, functions, modalities of its exercise and sovereign attributes. On the other hand, coercion is the basis of the law, its definition, substance and formal features. State coercion is among the primary attributes of a right and embodies legal incentives and restrictions. Coercion expresses the will and normative nature of the law. It defines the basic attributes of the right and the derived legal institutions, such as the system of legal responsibility.

The existence of coercion is not contrary to the principles of the rule of law, but, on the contrary, is conditioned and limited by them for the following reasons. 1) Coercion is monopolistic in the institutions of public power – State and municipal bodies. 2) The principle of the legal restriction of state authority means the legitimacy of such authority, which is perceived by society as the legality and justice of the state's claim to voluntary subordination of power. 3) The law, in the expression of the balanced will of society, to legitimize state coercion, the potential of which is embodied in the law itself and supported by the state. 4) Coercion is required as an effective means of overcoming social conflict [15]. 5) Coercion becomes relevant in view of the sharp exacerbation of the problem of terrorism and extremism in the world, its cruelty and trans-nationalization. 6) The expansion of the sphere of coercion in international relations, where negative processes have led to the emergence of severe forms of influence aimed at eliminating armed conflicts and appeasing parties to conflicts of a religious, inter-ethnic or other nature. A new form of peacemaking has emerged – peace enforcement [16, c. 60].

The practice of recent years has led to the misconception of State coercion as a secondary method of public administration. The role of coercion is essentially a question of the extent, intensity and direction of the influence of the State in public relations. The legitimacy of coercive state action based on public recognition and control of the validity of coercive measures, which must be formalized in normative legal acts. The coercive influence of the rule of law is justified if it

exercised in order to protect human rights and the common good. The democratic principle of the legal restriction of the state provides that its coercive function of power may be exercise on legal grounds and in legal forms. Such coercion is of a legal nature and expressed by the concept of state-law coercion [17; 18].

State law enforcement is the influence of authorized bodies of public authority, which regulated by the procedural rules of law and uses legal means to restrict the rights and freedoms of subjects in order to comply unconditionally with the requirements of legal norms.

The essence of coercion is to exert a physical, organizational or mental restrictive influence on a certain subject and applied independently of its consent in order to orient its conduct towards positive patterns, in accordance with the requirements of the subject of authority, and to ensure law and order and public safety.

In terms of content, state-legal coercion is primarily the legal activity of public authorities, which reflected in the legitimate imposition of political will in the form of power decisions. The legal consequences of coercion entail the termination, restriction or deprivation of the rights and freedoms of persons and organizations.

The grounds and prerequisites for the use of coercion are, first of all, the aberrant legal behaviour of the offender, as well as the prevention of harm and restriction of the rights of citizens, and a real threat to society or human life. This may be the reason for the introduction of total vaccination aimed at overcoming the COVID pandemic and the frequent introduction of lockdown.

The essence and characteristics of State-law coercion are reflected in a short list of its characteristics and have a general meaning.

- 1) Coercion is the result of a conflict between the will of the State, as expressed in the law, and that of the subject. Grounds for the use of coercion for committing or threatening to commit offences, as well as other legal anomalies undesirable to society and the State.
- 2) Coercion influences the mind, will and behaviour of the subject.
- 3) It causes negative legal restrictions to be imposed on the person.
- 4) It carried out by entities authorized by the State (police, procuratorial, State executive, tax, customs, controlling entities, etc.).
- 5) Its social function is to protect the interests of citizens, society and the State. Coercion must be balance with methods of persuading,

encouraging and encouraging lawful behaviour. 6) It promotes the implementation of the law by applying physical pressure in the event of a person's refusal to voluntarily comply with it. 7) Coercion exercised in legal forms, within the limits of the authority of the subject and in accordance with a specific procedure established by law within the framework of protective legal relations. In the legal system, there are separate branches whose purpose is to establish the order (procedure) for the implementation of legal sanctions (for example, criminal procedural law). The procedure not only regulates the use of coercive measures, but also makes them subject to control and appeal. 8) State-law coercive measures are presented in the ways in which they are used. Their specificity depends on such indicators as the specific composition of the subjects of application of the measures; the type of measures applied; the specificity of the legal facts that give rise to the use of coercive measures; and the nature of the procedural regulation of the activities of authorized entities; The special features of the purpose of coercive measures. Among the main ways in which State law enforcement measures are applied, the legislation provides for jurisdictional, supervisory and administrative measures. 9) Legal liability (basic form), compulsory restoration of violated rights, procedural protection of substantive rights, administrative prevention and suppression of offences, and protection of law and order in exceptional circumstances.

The legal form of state coercion – its constitutive component, which defines the legal limits of power – shows that it is possible to use it only on the basis of legal principles and a specific legal norm, which establishes: the type of coercive measure, modalities and procedure for their application. Its choice is based on subjective and objective factors. A coercive measure is considered to be fair, provided that the condition of reasonableness and proportionality of the act is met. It is applied only within the limits of the subject's competence and only in the prescribed procedural order. The existence of a procedural form not only records the use of coercive measures, but also makes them public, and, consequently, provides access for public scrutiny. The legal form of State coercion includes a separate group of coercive legal measures, has a specific legal purpose, legal grounds

for their application and specific legally defined consequences that are fixed in a legal act.

State law enforcement ensures effectiveness: a) Preventive measures (means) to prevent offences or extraordinary events where there is a possibility of substantial harm to society. For example, requisition of vehicles to deal with natural disasters, inspection of passengers and their luggage, introduction of a quarantine regime (lockdown) during epidemics. b) Measures to suppress offences. Unlike preventive measures, they apply only to offences that are actually committed, for example, seizure of knives and firearms without authorization to possess them, detention or arrest of persons who have committed administrative offences, etc.). c) Legal protection measures applied to the subject for failure to comply with a legal obligation, with a view to restoring the violated rights of other persons. For example, protective measures include forceful forfeiture of property (vindication), forfeiture of debt. d) Legal liability measures applicable to the commission of an offence.

State law enforcement disassociates itself from related concepts such as violence. It has features of structure, functions, types, forms, means, grounds and applications. The legal opinion on the nature and purpose of state coercion based on the *etatiste model* of law and was associated with violence, punishment and the function of subjugating opponents of the political regime in non-legal forms.

Therefore, state coercion cannot be considered as a category isolated from the dynamics of modern political regimes, which are conditionally divided into «traditional» and «modernist». Each is essentially a regime for the modernization of authoritarianism, using authoritarian populist means, methods and forms of modernization. Therefore, the implementation and real sociology of State coercion presupposes its adaptation to the specificities of the political regime.

Conclusions. The model of state coercion and its purpose in a modern society should be understood and investigated from the standpoint of the dialectical and genetic connection between power and law. The legal nature of State power requires that it be organized and operated in the form of legal restrictions, since its enforcement function exercised in legal forms. Such coercion therefore reflects the legal nature of public authority and is referred to by the notion of state

law coercion. The issue of state coercion therefore focuses on the coercive function of institutions of power under the rule of law, the only legitimate form of which is coercion under the law of the State.

The legitimization of State coercion derives from public recognition of its inevitability as an instrument for the protection, protection, exercise and restoration of human rights.

The specificity of its legal content and attributes is known in the changing circumstances of the political regimes of States and reflects the state of legal guarantees for the implementation of legal principles and norms of forced activity.

The problem of the legitimacy of State law enforcement must be viewed in the light of the fact that it always accompanies the movement of public life and that its moral and legal justification must be based primarily on ethical arguments and incorporated into legal ethics. Today it is a relatively new trend in the development of public administration in all forms of functioning of the State, involving the use of legitimate coercive measures, the formation of «ethical infrastructure» for all institutions of public power without exception.

References

1. Verшинina S. I. (2011). Funktsii gosudarstvennogo prinuzhdeniya. *Vektor nauki TGU*, 1 (15), 120–122. [in Russian].
2. Rovinskyj Ju. O. (2010). Ponjattja ta vydy derzhavnogho prymusu. *Derzhava i pravo*, 49, 35–40. [in Ukrainian].
3. Latushkin M. A. (2010). Problemy klassifikatsii gosudarstvenno-pravovogo prinuzhdeniya. *Vestnik Volgogradskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya 5: Yurisprudentsiya*, 1 (12), 1–7. [in Russian].
4. Sheveleva S. V. (2010). Vidy mer pravovogo prinuzhdeniya. *Probely v rossiyskom zakonodatelstve*, 3, 11–34. [in Russian].
5. Chashnikov V. A. (2013). Soderzhanie i priznaki gosudarstvenno-pravovogo prinuzhdeniya. *Obrazovanie i pravo*, 10 (50), 197–205. [in Russian].
6. Tsygankova Ye. A. (2010). *Prinuzhdenie kak metod osushchestvleniya gosudarstvennoy vlasti*. Candidate's thesis. Moskva. [in Russian].
7. Kazakov V. N., Annenkov A. Yu. (2017). Gosudarstvenno-pravovoe prinuzhdenie kak metod realizatsii funktsiy sovremennogo gosudarstva. *Izvestiya TulGU. Ekonomicheskie i yuridicheskie nauki*, 4-2. URL: <https://>

- cyberleninka.ru/article/n/gosudarstvenno-pravovoe-prinuzhdenie-kak-metod-realizatsii-funktsiy-sovremennogo-gosudarstva. [in Russian].
8. Zharenov I. P. (2006). *Gosudarstvennoe prinuzhdenie v usloviyakh demokratizatsii obshchestva*. Candidate's thesis. Moskva. [in Russian].
 9. Lapina M. A., Karpukhin D. V. (2015). *Konstruktsiya sostavov pravonarusheniy i mery gosudarstvennogo prinuzhdeniya v administrativnom i byudzhetnom zakonodatelstve*. URL: https://nbpublish.com/library_get_pdf.php?id=32269. [in Russian].
 10. Ovsepyan Zh. I. (2005). Gosudarstvenno-pravovoe prinuzhdenie i konstitutsionno-pravovoe prinuzhdenie kak ego otraslevaya raznovidnost. *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo*, 1, 12–20. [in Russian].
 11. Kushnarenko I. A., Malaraeva Yu. M. (2013). Nравstvennye osnovaniya pravovogo prinuzhdeniya. *Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii*, 6, 238–243. [in Russian].
 12. Oleinykov S. Derzhavno-pravovy prymus. (2017). *Velyka ukrainska yurydychna entsyklopediia: u 20 vols. Vol. 3: Zahalna teoriia prava* (pp. 104–106). Kharkiv: Pravo. [in Ukrainian].
 13. *Zahaljna teoriya prava*. (2020). O. Petryshyn (Ed.). Kharkiv: Pravo. [in Ukrainian].
 14. *Zahaljna teoriya derzhavy i prava*. (2009). Tsvik M. V., Petrishin O. V. (Eds.). Kharkiv: Pravo. [in Ukrainian].
 15. Rogov A. P. (2013). *Osobennosti gosudarstvennogo prinuzhdeniya v pravovom gosudarstve*. Candidate's thesis. Saratov. [in Russian].
 16. Morozov G. I. (1999). Mirotvorchestvo i prinuzhdenie k miru. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*, 2, 60–69. URL: <https://www.imemo.ru/publications/periodical/meimo/archive/1999/2/politics-and-society/mirotvorchestvo-i-prinuzhdenie-k-miru>. [in Russian].
 17. Oleinykov S. M. (2020). Pravova pryroda publichnoji (derzhavnoji) vlady. *Science and Global Studies. Materialy V Mizhnarodnoji naukovoji konferenciji* (30 ghrudnja 2020 r., Pragma). Kyiv: Internauka; Prague, Czech Republic (pp. 53–56). URL: <https://www.inter-nauka/uploads/public/16108304579063.pdf>. [in Ukrainian].
 18. Oleinykov S. N. (2021). K atributam pravovoy prirody publichnoy vlasti. *Elektronnyy innovatsionnyy vestnik*, 1, 21–23. URL: <https://elvestnik.com/images/1-2021/Oleynikov.pdf>. [in Russian].

Список використаних джерел

1. Вершинина С. И. Функции государственного принуждения. *Вектор науки ТГУ*. 2011. № 1 (15). С. 120–122.
2. Ровінський Ю. О. Поняття та види державного примусу. *Держава і право*. 2010. № 49. С. 35–40.
3. Латушкин М. А. Проблемы классификации государственно-правового принуждения. *Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 5: Юриспруденция*. 2010. № 1 (12). С. 1–7.

4. Шевелева С. В. Виды мер правового принуждения. *Проблемы в российском законодательстве*. 2010. № 3. С. 11–34.
5. Чашников В. А. Содержание и признаки государственно-правового принуждения. *Образование и право*. 2013. № 10 (50). С. 197–205.
6. Цыганкова Е. А. Принуждение как метод осуществления государственной власти : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Москва, 2010. 25 с.
7. Казаков В. Н., Анненков А. Ю. Государственно-правовое принуждение как метод реализации функций современного государства. *Известия ТулГУ. Экономические и юридические науки*. 2017. № 4–2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/gosudarstvenno-pravovoe-prinuzhdenie-filosofsko-pravovye-osnovy-ponimaniya>.
8. Жаренов И. П. Государственное принуждение в условиях демократизации общества : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Москва, 2006. 145 с.
9. Лапина М. А., Карпухин Д. В. Конструкция составов правонарушений и меры государственного принуждения в административном и бюджетном законодательстве. 2015. URL: https://nbpublish.com/library_get_pdf.php?id=32269.
10. Овсепян Ж. И. Государственно-правовое принуждение и конституционно-правовое принуждение как его отраслевая новизна. *Конституционное и муниципальное право*. 2005. № 1. С. 12–20.
11. Кушнаренко И. А., Малараева Ю. М. Нравственные основания правового принуждения. *Вестник Московского университета МВД России*. 2013. № 6. С. 238–243.
12. Олейников С. Державно-правовий примус. *Велика українська юридична енциклопедія* : у 20 т. Т. 3 : Загальна теорія права. Харків : Право, 2017. С. 104–106.
13. Загальна теорія права : підручник / за ред. О. Петришина. Харків : Право, 2020. 568 с.
14. Загальна теорія держави і права : підручник / за заг. ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. Харків : Право, 2009. 584 с.
15. Рогов А. П. Особенности государственного принуждения в правовом государстве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Саратов, 2013. 34 с.
16. Морозов Г. И. Миротворчество и принуждение к миру. *Мировая экономика и международные отношения*. 1999. № 2. С. 60–69. URL: <https://www.imemo.ru/publications/periodical/meimo/archive/1999/2/politics-and-society/mirotvorchestvo-i-prinuzhdenie-k-miru>.
17. Олейников С. М. Правова природа публічної (державної) влади. *Science and Global Studies* : матеріали V Міжнар. наук. конф. (30 груд. 2020 р., Прага). Київ : Вид-во «Internauka» ; Prague, Czech Republic,

2020. С. 53–56. URL: <https://www.inter-nauka/uploads/public/16108304579063.pdf>.
18. Олейников С. Н. К атрибутам правовой природы публичной власти. *Электронный инновационный вестник*. 2021. № 1. С. 21–23. URL: <https://elvestnik.com/images/1-2021/Oleynikov.pdf>.

С. Н. Олейников

Теоретическая определенность концепта государственно-правового принуждения

***Аннотация.** Государственно-правовое принуждение исследуется как правовая категория, выражающая обусловленность публично-властной деятельности правовыми формами, принципами и нормами. Правовая обусловленность государственного принуждения определяет его легитимность, общественное признание как необходимого инструмента защиты, охраны, осуществления и восстановления нарушенных прав и свобод гражданина.*

Анализируются основные признаки, свойства государственно-правового принуждения и показатели его эффективности. Правовая форма принудительной функции власти обусловлена включением этических императивов к ее субъектам и средствам.

***Ключевые слова:** государственное принуждение, правовые ограничения власти, правовые формы государственного принуждения, функции государства, меры принуждения, политический режим.*

С. М. Олейников

Теоретико-правова визначеність концепту державно-правового примусу

***Анотація.** Державний примус досліджується, виходячи з визнання правової природи державної влади та правових обмежень його функціонування. Примусова функція влади вимірюється правовими підставами та формами здійснення і відображена поняттям державно-правового примусу. Його легітимізація спирається на суспільне порозуміння щодо неминучості його використання. Однак суспільство легітимізує владу тільки за умов її функціонування у відповідності до соціальних очікувань і використання примусових засобів для загального блага.*

Специфіка методу державного примусу в політико-правовому просторі соціуму часів демократичного транзиту полягає в тому, що примус

прямо або побічно обмежує права і свободи громадян обґрунтовано або необґрунтовано, легітимно чи нелегітимно. Мотивом юридично обґрунтованого примусу є передусім антисоціальна поведінка суб'єктів права, протиріччя між загальною та індивідуальною волею, які влада знімає примусово, стимулюючи правомірну поведінку громадян та інститутів влади.

Правова обумовленість владного примусу визначає його легітимність, суспільне визнання як необхідного інструменту захисту, охорони, здійснення і відновлення порушених прав. Сучасне розуміння державного примусу як правової категорії дозволяє визначити його як публічно-владну діяльність, види і ступінь якої обумовлені правовими принципами і нормами, а її організація (інститути, повноваження, правові ресурси) здійснюється в законодавчо визначених правових формах, що містять систему вимог до суб'єктів державно-правового примусу.

Здійснення примусу в правових формах — його визначна властивість. Процесуальні форми застосування примусу стимулюють їхню прозорість і доступність для інститутів громадського контролю. Державно-правовий примус легітимований моральними вимогами правової етики до суб'єктів публічного управління.

Владний примус є чинником динаміки політичного режиму. Традиційне сприйняття примусу є архаїкою ментальних традицій. Громадська думка поступально змінює уявлення про державний примус від етатистських до правових. Соціологія відображає процес адаптації його змісту до специфіки режимів — традиційних і модернізаторських, у яких примусова функція влади на етапах демократичного транзиту не виключає, однак, примусового владного свавілля. Метаморфози політичного режиму набувають гібридних форм, мімікрії, видимої легітимності, коли владні примусові заходи реально обумовлені правовими імперативами в тій же мірі, у якій можуть набувати форму владного свавілля, ігноруючи правові вимоги суспільства, громадської думки, громадського контролю та ін.

Проблему державно-правового примусу доцільно розглядати з урахуванням того, що легітимний владний примус завжди супроводжує суспільний рух, а його морально-правове обґрунтування посиляється передусім на етичні аргументи, включені в правову матерію — правову етику. Владний примус легітимований у публічному управлінні, державній службі її моральними вимогами щодо формування «етичної інфраструктури». Сьогодні це — відносно новий тренд розвитку нової моделі публічного управління,

державної служби та всіх без винятку інститутів публічної влади, що виконують примусові функції держави. Правові вимоги до державного примусу мають містити етичні стандарти – міжнародні та національні, які реалізовані в сучасних професійних етичних кодексах державних службовців.

Ключові слова: державний примус, правові обмеження влади, правові форми державного примусу, функції держави, заходи примусу, політичний режим.

DOI: <https://doi.org/10.31359/1993-0941-2021-42-52>
УДК 340.12:316.77

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

ПРАВО НА КОМУНІКАЦІЮ: ЕВОЛЮЦІЯ ТА РОЛЬ В ІНФОРМАЦІЙНОМУ СУСПІЛЬСТВІ

***Анотація.** Стаття присвячена аналізу права на комунікацію та його ролі в інформаційному суспільстві. Висвітлено еволюційний розвиток права на комунікацію. Розкрито зміст права на комунікацію. Здійснено аналіз права на комунікацію через теорію поколінь прав людини. Зосереджено увагу на тісному зв'язку права на комунікацію з правом на доступ до Інтернету. Обґрунтовується необхідність законодавчого закріплення права на комунікацію.*

***Ключові слова:** право на комунікацію, інформаційне суспільство, право на інформацію, право на Інтернет.*

Постановка проблеми. Розробка концепції права на комунікацію є еволюційним розвитком права на інформацію. Це спровоковано тим, що в інформаційному суспільстві, внаслідок інтенсивного розвитку інформаційно-комунікаційних технологій, реалізація права на інформацію стала необхідною, проте не достатньою частиною комунікативно-правових завдань сучас-

ного суспільства. У цьому контексті в наукових колах почали виникати дискурси щодо необхідності нормативно-правового забезпечення більш широкої категорії, ніж права на інформацію, — права на комунікацію. Формування права на комунікацію є об'єктивно визначеним досягнутим рівнем розвитку суспільства та створює умови для самореалізації людини й розширення її прав і свобод. У вітчизняній юридичній літературі теоретико-правовому осмисленню змісту права на комунікацію приділяється недостатня увага. Вищезазначені обставини актуалізують дослідження в цій сфері.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вивченням зазначеного комплексу питань займалися такі правники: О. А. Баранов, І. Л. Бачило, В. М. Брижко, О. П. Дзьобань, О. В. Зернецька, А. В. Пазюк, Г. Г. Почепцов, М. Я. Швець, С. Н. Шевєрдяєв та ін.

Мета статті — дослідження історичного розвитку права на комунікацію, аналіз змісту права на комунікацію, його місця в теорії поколінь прав людини, а також ролі в інформаційному суспільстві.

Виклад основного матеріалу. Феномен інформаційного суспільства акцентує увагу не лише на інформації як пріоритетному ресурсі у суспільстві, але й на інтенсифікації інформаційно-комунікаційного обміну між заінтересованими суб'єктами. Інформація та комунікація в інформаційному суспільстві — категорії, які взаємодіють, взаємодоповнюють і взаємодетермінують одна одну. Із цього приводу слушно зазначає проф. В. Д. Попов: «інформація — ядро і “матерія” комунікації та засіб зв'язку інформаційно-комунікативних відносин. Проте без комунікації інформація в соціальному сенсі мертва» [16, с. 9]. Отже, право на інформацію в інформаційному суспільстві передбачає необхідність права на комунікацію.

Батьком-засновником концепції права на комунікацію вважається Жан д'Арсі, який протягом 1960–70-х рр. обіймав посаду директора радіо і візуальних служб у департаменті ООН з громадської інформації. Здійснивши аналіз супутникового зв'язку та нових супутникових інформаційно-комунікаційних технологій, Жан д'Арсі стверджував, що використання даного

виду зв'язку призведе в майбутньому до формування нового виду комунікації – інтерактивної, чи партисипаційної. Цей факт зумовлює потребу визнання права для кожного на участь у комунікації. Підбиваючи підсумки свого аналізу, французький вчений робить такі висновки: «Час настав, коли Загальна декларація прав людини повинна буде містити в собі ширше право, ніж право людини на інформацію... Це право людини на комунікацію. Це та точка зору, з якої майбутній розвиток комунікацій буде розглядатися так, щоб бути зрозумілим в усій його повноті» [2]. Як зазначає О. В. Зернецька, мотиваційна сила, яка рухала наукову і громадську думку Жана д'Арсі, була такою: стаття 19 Загальної декларації прав людини неадекватно відображає комунікацію, у ній не йдеться про комунікацію як інтерактивний процес. Указана стаття сконцентрована на односпрямованому процесі пошуку, отримання і поширення інформації та ідей. Вона розглядає комунікацію як «передачу повідомлень» тільки в один бік, без зворотного зв'язку [11].

На регіональній міжнародній конференції в Коста-Риці в 1976 р. було визначено основні поняття, на яких почала базуватися концепція права на комунікацію. Це поняття права на доступ до засобів комунікації і права безпосередньої участі в процесі комунікації [18].

На основі міжнародного диспуту щодо концепції права на комунікацію, що активно розвивався у 70–80-х роках під егідою ЮНЕСКО, було здійснено спробу сформулювати загальні норми та принципи так званого нового світового інформаційного і комунікаційного порядку (НСІКП) для закріплення у міжнародно-правових інструментах. Із цією метою було утворено комісію, яку очолив Нобелівський лауреат Шон Макбрайд. Мандатом комісії передбачались завдання щодо дослідження існуючих політико-правових проблем у сфері комунікації та діяльності засобів масової інформації, комунікаційних потреб індивідів, спільнот, приватного сектору, держав і людства в цілому, з особливою увагою до потреб держав, що розвиваються. Результатом роботи комісії стала так звана доповідь Макбрайда, повна назва якої – «Комунікації та суспільство сьогодні й завтра. Багато голосів – один світ. До ново-

го більш справедливого та більш ефективного світового інформаційного і комунікаційного порядку» [1].

У доповіді зазначається про фундаментальне значення, яке має питання індивідуальних прав у сфері комунікації для комплексного розуміння концепції права на комунікацію, що є ширшим та більш розгорнутим порівняно з поняттям свободи вираження поглядів, свободи слова чи вільним потоком інформації. Індивідуальні права, що входять до права на комунікацію, сформульовані таким чином: права знати, отримувати, знаходити інформацію відповідно до потреб індивіда; право поширювати інформацію, що забезпечується безперешкодним доступом до каналів комунікації; право на дискусію як процес взаємного обміну думками, відкритий для участі всіх зацікавлених осіб. До цього переліку також включено й право на приватність у його розумінні як гарантії захисту від небажаного втручання у процес комунікації [15].

Отже, у доповіді Макбрайда, як і на регіональній міжнародній конференції в Коста-Риці, робиться наголос на тому, що право на комунікацію створює так званий двосторонній напрямок, складовими якого є питання доступу та участі. Мається на увазі, що особа виступає не тільки як реципієнт масової комунікації, але і як активний учасник комунікації і навіть її творець.

Доповідь Комісії Макбрайда справила істотний вплив на дискусії стосовно глобальних комунікацій та залишається актуальною для дискурсу щодо Інтернету та мобільних комунікацій. Оскільки Інтернет перелаштовує глобальні потоки інформації, вкрай важливо по-новому оцінити багато аспектів доповіді Комісії Макбрайда [3].

Наступним етапом розвитку права на комунікацію стало затвердження ЮНЕСКО «Нової комунікаційної стратегії» та документів її інформаційно-комунікаційних програм, які відіграють важливу роль по теперішній час. У самій стратегії зазначено, що вона спрямована на реалізацію трьох цілей, а саме: 1) заохочувати вільний потік інформації як на міжнародному, так і національному рівнях; 2) сприяти широкому й більш збалансованому поширенню інформації без будь-яких перешкод для свободи вираження думок; 3) зміцнювати комунікаційний

потенціал у країнах, що розвиваються, з метою підвищення їх участі в процесі комунікації [5].

Варто зазначити, що наукова доктрина, яка бере свої витоки з другої половини ХХ ст., лягла в основу міжнародно-правового обґрунтування права на комунікацію. Так, в Окінавській хартії глобального інформаційного суспільства закріплено наступне: «П. 2. Суть економічної та соціальної трансформації, яка стимулюється інформаційними технологіями, полягає в її здатності сприяти людям і суспільству у використанні знань та ідей. Інформаційне суспільство, як ми його уявляємо, дозволяє людям ширше використовувати свій потенціал і реалізовувати свої устремління. Для цього ми повинні зробити так, щоб інформаційні технології служили досягненню взаємодоповнюючих цілей забезпечення стійкого економічного зростання, підвищення суспільного добробуту, стимулювання соціальної злагоди та повної реалізації їх потенціалу в галузі зміцнення демократії, транспарентного і відповідального управління, прав людини, розвитку культурного різноманіття і зміцнення міжнародного миру й стабільності. Досягнення цих цілей і вирішення проблем, що виникають, потребує розробки ефективних національних і міжнародних стратегій.

П. 3. Прагнучи досягнення цих цілей, ми знову підтверджуємо нашу прихильність принципу участі в цьому процесі: всі люди повсюдно, без винятку повинні мати можливість користуватися перевагами глобального інформаційного суспільства. Стійкість глобального інформаційного суспільства ґрунтується на стимулюючих розвиток людини демократичних цінностях, таких як вільний обмін інформацією та знаннями, взаємна терпимість і повага до особливостей інших людей» [14].

Одними з ключових цілей, які спрямовані на забезпечення реалізації права на комунікацію, є закріплені в Декларації тисячоліття ООН, а саме: «...вжити заходів для того, щоб усі могли скористатися благами нових технологій, особливо інформаційних і комунікаційних..., колективно добиватися більшої відкритості політичних процесів, створюючи умови для справжньої участі в них усіх громадян у всіх наших країнах; забезпечити засобам масової інформації свободу виконувати властиву їм

важливу функцію, а також право громадськості на доступ до інформації...» [9].

У Женевській декларації принципів «Побудова інформаційного суспільства: глобальна задача в новому тисячолітті» також акцентується увага на нерозривному зв'язку права на комунікацію і інформаційного суспільства: «...спільне прагнення і рішучість побудувати орієнтоване на інтереси людей, відкрите для всіх і спрямоване на розвиток інформаційне суспільство, в якому кожен може створювати інформацію і знання, мати до них доступ, користуватися й обмінюватися ними, даючи змогу окремим особам, громадам і народам повною мірою реалізовувати свій потенціал, сприяючи своєму сталому розвитку і підвищуючи якість свого життя на основі цілей і принципів Статуту ООН і поважаючи в повному обсязі та підтримуючи Загальну декларацію прав людини» [8].

У п. 4 Женевської декларації підтверджується, що комунікація (спілкування) є одним з основних соціальних процесів, однією з базових людських потреб і основою будь-якої соціальної організації. Вона складає серцевину інформаційного суспільства. Кожний, де б він не знаходився, повинен мати можливість брати участь в інформаційному суспільстві, і нікого не можна позбавити пропонуваного цим суспільством благ [8].

Аналіз вищезазначених міжнародно-правових документів дає підстави стверджувати, що право на комунікацію в сучасному його розумінні складається з двох основних елементів: 1) права на доступ до інформаційно-комунікаційних технологій, що розуміється як здатність потенційного споживача реально й ефективно використовувати наявні засоби комунікації в якості одержувача інформації та на основі рівності; 2) права особисто брати участь у комунікативному процесі, що розуміється як реальна й ефективна можливість споживача користуватися всіма благами інформаційного суспільства, а також бути прямо або опосередковано творцем і розповсюджувачем інформації.

Одним з основних елементів права на комунікацію є доступ до інформаційно-комунікаційних технологій, а особливо до Інтернету. Інтернет є сферою безперервного інформаційно-комунікаційного процесу обігу інформації (відомостей) у цифро-

вій формі в необмеженому просторі через пов'язані між собою мережі зв'язку та обміну інформаційним ресурсом будь-яких суб'єктів-користувачів (споживачів) з метою отримання, накопичення знань або здійснення електронних операцій суб'єктів у різних сферах їхніх інтересів, прав і обов'язків [7, с. 356].

Історично першим призначенням Інтернету було його використання для двох основних завдань: 1) передачі інформації (інформаційний аспект); 2) здійснення обчислювальних задач (функціональний аспект). Важливий для нашого дослідження інформаційний аспект використання Мережі, по суті, зводиться до його комунікаційної функції [6, с. 31]. Інтернет став життєво важливим засобом комунікації, що дозволяє людям безмежно користуватися своїм правом на свободу вираження думок або правом на пошук, отримання і передачу будь-якого роду інформації та ідей, що гарантовано ст. 19 Загальної декларації прав людини та ст. 10 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права [13].

6 липня 2012 р. Рада ООН з прав людини визнала, що право на доступ до Інтернету повинно бути захищеним. У її резолюції підтверджується, що ті самі права, що є в оф-лайн, повинні захищатися і в он-лайні [4]. Таким чином, право на доступ до Інтернету можна визначити як забезпечене державою право людини на доступ до всесвітньої глобальної мережі Інтернет з метою реалізації основоположних прав людини. На сьогодні в таких країнах, як Фінляндія, Естонія, Франція, Греція, Іспанія, на законодавчому рівні закріплено право громадян на доступ до Інтернету.

Корисним прикладом для нашої держави може слугувати ст. 5А «Конституції Еллади» [12], яка була внесена до Основного закону Греції конституційними поправками у 2001 р. У ч. 1 ст. 5А проголошується, що кожна людина має право на інформацію, та визначено випадки його обмеження. Частина 2 ст. 5А встановлює, що кожна людина має право брати участь в інформаційному суспільстві і що держава зобов'язана сприяти виробництву, обміну, поширенню та доступу до електронної інформації.

З положень цієї статті випливає, що, по-перше, Конституція Греції, закріпивши в одній статті право на інформацію і право

на участь в інформаційному суспільстві, визнала нерозривний зв'язок цих двох прав. По-друге, якщо Конституція України відображає історичний (минулий) розвиток формування права на інформацію, то «Конституція Еллади» закріплює перспективний напрям розвитку права на інформацію, що проявляється у взаємозв'язку з правом на участь в інформаційному суспільстві. По-третє, право особи на участь в інформаційному суспільстві включає в себе: 1) доступ до інформаційно-комунікаційних технологій; 2) можливість особисто брати участь у комунікативному процесі. Таким чином, за змістом право на участь в інформаційному суспільстві, яке закріплено в Основному законі Еллади, є тотожним із правом на комунікацію, а отже, ці дві назви є синонімічними.

В умовах безперервного поліпшення технічних засобів комунікації і зростання інтенсивності обміну інформацією між індивідами виник новий тип комунікації – віртуальна комунікація. Віртуальна комунікація відрізняється від традиційних форм комунікації своєю дистантністю (здійсненням на відстані без дотичності) і високим ступенем мобільності: комунікантом може виявитися індивід, який може перебувати в будь-якій частині світу. Віртуальна комунікація, таким чином, має глобальний і міжкультурний характер. Вона не виникає лише на основі наявності технологічної можливості для обміну повідомленнями через Інтернет. Їх обов'язковою складовою, основою є взаємодія людей з метою досягнення загальних цілей і виконання спільних завдань [10, с. 8–10]. Для прикладу, формою віртуальних комунікацій є форуми, чати, блоги, соціальні мережі тощо.

Аналізуючи право на комунікацію через теорію поколінь прав людини, варто зазначити, що його місце – в третьому поколінні. Автор теорії поколінь прав людини французький учений К. Васак до третього покоління відносить колективні права, засновані на солідарності, – право на розвиток, на мир, на безпечне довкілля, на спільну спадщину людства, народів на самовизначення та досліджуване нами право на комунікацію, яке пов'язане з концепцією нового міжнародного інформаційного порядку [17, с. 77].

Характерною рисою цього покоління прав є те, що окрема людина бере участь у реалізації цих прав, але така участь пов'язана не з її особистим статусом, а із становищем як члена будь-якої спільноти. Реалізація колективних прав не має обмежувати права і свободи індивідів, суперечити їм або пригнічувати їх, оскільки людина є головною цінністю для права, прав людини, будь-якого суспільства та держави. Ставити людину на шальки терезів із колективом (народом) у цілому, з явною перевагою не на користь індивіда, було б недоцільним з огляду неспіврозмірності або «різноманітності» цих двох безумовних цінностей [17, с. 95]. Колективні права не є природними правами. Слід зауважити, що колективні права в жодному разі не є сумою індивідуальних прав осіб, які входять у певний колектив. Вони формулюються в міру становлення інтересів кожного конкретного колективу [17, с. 77] і можуть здійснюватися спільнотою, асоціацією.

Отже, хронологічно і за змістом право на комунікацію належить до прав третього покоління, оскільки: 1) воно сформувалося у другій половині ХХ ст. (часовий критерій); 2) комунікація, за своєю природою, є поняттям полісемічним. У повсякденній мові, відповідно до визначення, що наводиться у словниках, воно означає «обмін інформацією, контакт». У науковій літературі це поняття може бути використано в більш широкому сенсі – як «інтерація» (безпосередня міжособистісна взаємодія) – або в більш вузькому сенсі – як «спрямована передача інформації за допомогою будь-якої сигнальної системи», або як «інтерація, яка символічно структурується на основі конвенціонально детермінуючих правил», або як «практика створення і обговорення значень, зумовлених специфічними соціальними, культурними і політичними обставинами». Тобто право на комунікацію виникає тільки там і тоді, де є міжособистісні взаємини індивідів, а отже, реалізація його може здійснюватися лише спільно.

Право на комунікацію є універсальним, що передбачає права не лише індивідів на комунікацію, але й права спільнот і держав на комунікацію. Право на комунікацію для націй, що розвиваються, є їх загальноцивілізаційним правом на розвиток

за допомогою комунікацій. Це включає право на недискримінаційний доступ до інфраструктури, право на справедливий розподіл і використання загальносуспільних ресурсів (радіочастотного спектра, телефонного номерного ресурсу, адресного простору в Інтернеті), право на збереження та розвиток своїх культур, зокрема у віртуальній інформаційній сфері в мережі Інтернет [15].

Висновки. Завдяки бурхливому розвитку інформаційно-комунікаційних технологій, стрімкому накопиченню та обміну інформацією, а також визнанню особливої значущості знань зміщуються акценти в правах. Право на комунікацію стає окремим правом, що передбачає доступ до інформаційно-комунікаційних технологій та можливість особисто брати участь у комунікативному процесі. Фундаментальним елементом права на комунікацію є право на доступ до Інтернету, який став важливим засобом для комунікації, джерелом отримання та поширення інформації та публічною інфраструктурою. Зважаючи на це, логічним вбачається законодавче закріплення поряд із правом на інформацію права на комунікацію, що вказує на органічний зв'язок між ними. Разом із цим важливим елементом інформаційного суспільства є право на доступ до Інтернету, яке також має бути законодавчо закріпленим і реалізація якого повинна забезпечуватися позитивними діями держави.

Список використаних джерел

1. Communication and Society Today and Tomorrow. Many Voices One World : Towards a new more just and more efficient world information and communication order. London : Uniput, 1980. 312 p. URL: <http://unesdoc.unesco.org/images/0004/000400/040066eb.pdf>.
2. Digitizing Public Services in Europe: Putting ambition into action : European Commission 9th Benchmark Measurement, December 2010. URL: https://ec.europa.eu/digital-agenda/sites/digital-agenda/files/egov_report.pdf.
3. Freedom of Connection. Freedom of Expression. The Changing Legal and Regulatory Ecology Shaping the Internet : A report prepared for UNESCO's Division for Freedom of Expression, Democracy and Peace / W. H. Dutton, A. Dopatka, M. Hills et al. Oxford : Oxford Internet Institute, University of Oxford, 2011. 103 p. URL: <http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001915/191594e.pdf>.

4. HRC Affirms that Human Rights Must Also Be Protected on the Internet (Resolution Text). 2012. URL: <http://geneva.usmission.gov/2012/07/05/internet-resolution>.
5. World Communication Report: The media and the challenge of the new technologies. UNESCO Publishing, 1997. URL: <http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001112/111240e.pdf>.
6. Баранов А. А. Интернет: объект правоотношений и предмет регулирования : монография. Киев : Ред. журн. «Право Украины» ; Харьков : Право, 2013. 144 с.
7. Бачило И. Л. Информационное право : учеб. для магистров. 3-е изд., перераб. и доп. Москва : Юрайт, 2013. 564 с.
8. Декларация принципов «Построение информационного общества — глобальная задача в новом тысячелетии» от 12.12.2003. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c57/conv.
9. Декларация тысячелетия Организации Объединенных Наций : утв. резолюцией 55/2 Ген. Ассамблеи от 08.09.2000. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/995_621.
10. Дзюбань О. П., Мануйлов Є. М. Віртуальні комунікації: до проблеми філософського осмислення сутності. *Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»*. 2015. № 3 (26). С. 7–17.
11. Зернецька О. В. Право на комунікацію в глобалізованому світі. *UA Foreign Affairs*. 2014. URL: <http://uaforeignaffairs.com/ua/zs/anglomovna-versija/view/article/pravo-na-komunikaciju-v-globalizovanomu-sviti>.
12. Конституція Грецької Республіки. URL: http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/f3c70a23-7696-49db-9148-f24dce6a27c8/SYNTAGMA1_1.pdf.
13. Мир движется в виртуальном пространстве: поощрение свободы выражения мнений. URL: <https://www.ohchr.org/ru/issues/freedomofopinion/pages/opinionindex.aspx>.
14. Окинавская хартия глобального информационного общества от 22.07.2000. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/998_163.
15. Пазюк А. В. Право на комунікацію в міжнародно-правовій доктрині та міжнародному праві: актуальні питання. URL: <https://www.academia.edu/5422676>.
16. Попов В. Д. Социальная информатология: проблемы становления и развития. Москва : РАГС, 2004. 69 с.
17. Права человека: энциклопедический словарь / отв. ред. С. С. Алексеев. Москва : Норма : Инфра-М, 2015. 656 с.
18. Шeverдяев С. Н. Право на информацию: к вопросу о конституционно-правовой сущности. *Право и политика*. 2001. № 10. С. 91–100.

References

1. *Communication and Society Today and Tomorrow. Many Voices One World. Towards a new more just and more efficient world information and communication order.* (1980). London: Uniput. URL: <http://unesdoc.unesco.org/images/0004/000400/040066eb.pdf>.
2. *Digitizing Public Services in Europe: Putting ambition into action:* European Commission 9th Benchmark Measurement, December 2010. URL: https://ec.europa.eu/digital-agenda/sites/digital-agenda/files/egov_report.pdf.
3. Dutton W. H., Dopatka A., Hills M., Law G., Nash V. (2011). *Freedom of Connection. Freedom of Expression. The Changing Legal and Regulatory Ecology Shaping the Internet:* A report prepared for UNESCOs Division for Freedom of Expression, Democracy and Peace. Oxford: Oxford Internet Institute, University of Oxford. 103 p. URL: <http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001915/191594e.pdf>.
4. HRC Affirms that Human Rights Must Also Be Protected on the Internet (Resolution Text). (2012). URL: <http://geneva.usmission.gov/2012/07/05/internet-resolution>].
5. World Communication Report: The media and the challenge of the new technologies. UNESCO Publishing, 1997. URL: <http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001112/111240e.pdf>.
6. Baranov A. A. (2013). Internet: ob'ekt pravootnosheni y predmet rehulyrovaniya. Kiev: «Pravo Ukrainu»; Kharkiv: Pravo. [in Russian].
7. Bachylo Y. L. (2013). *Ynformatsyonnoe pravo.* Moskva: Yurait. [in Russian].
8. Deklaratsiya pryntsyrov «Postroyeniye ynformatsyonnoho obshchestva – hlobalnaia zadacha v novom tysiacheletii» ot 12.12.2003. (2003). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c57/conv. [in Russian].
9. Deklaratsiya tysiacheletiya Orhanyzatsii Obyedynennukh Natsiy: utverzhdena rezoliutsiei 55/2 Heneralnoi Assamblei ot 08.09.2000. (2000). URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/995_621. [in Russian].
10. Dzoban O. P., Manuilov Ye. M. (2015). Virtualni komunikatsii: do problemy filosofskoho osmyslenniia sutnosti. *Visnyk Natsionalnoho universytetu «Yurydychna akademiia Ukrainy imeni Yaroslava Mudroho»,* 3 (26), 7–17. [in Ukrainian].
11. Zernetska O. V. (2014). Pravo na komunikatsiiu v hlobalizovanomu sviti. *UA Foreign Affairs.* URL: <http://uaforeignaffairs.com/ua/zs/anglomovna-versija/view/article/pravo-na-komunikaciju-v-globalizovanomu-sviti>. [in Ukrainian].
12. Konstytutsiia Hretskoi Respubliki. URL: http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/f3c70a23-7696-49db-9148-f24dce6a27c8/SYNTAGMA1_1.pdf. [in Ukrainian].

13. Mir dvyzhetsya v vyrtualnom prostranstve: pooshchrenye svobodu vyrazheniya mneniy. URL: <https://www.ohchr.org/ru/issues/freedomofopinion/pages/opinionindex.aspx>. [in Russian].
14. Okinavskaia khartyia hlobalnoho informatsyonnoho obshchestva ot 22.07.2000. (2000). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/998_163. [in Russian].
15. Paziuk A. V. (2021). *Pravo na komunikatsiiu v mizhnarodno-pravovii doktryni ta mizhnarodnomu pravi: aktualni pytannia*. URL: <https://www.academia.edu/5422676>. [in Ukrainian].
16. Popov V. D. (2004). *Sotsyalnaia ynformatsyolohiya: problemu stanovlennia y razvytiya*. Moskva: RAHS, 2004. [in Russian].
17. Alekseev S. S. (Ed.). (2015). *Prava cheloveka: Entsyklopedycheskyi slovar*. Moskva : Norma : Ynfra-M. [in Russian].
18. Sheverdiaev S. N. (2001). *Pravo na ynformatsyi: k voprosu o konstitutsyonno-pravovoi sushchnosti. Pravo y polityka*, 10, 91–100. [in Russian].

И. В. Мукомела

Право на коммуникацию: эволюция и роль в информационном обществе

Аннотация. *Статья посвящена анализу права на коммуникацию и его роли в информационном обществе. Освещено эволюционное развитие права на коммуникацию. Раскрыто содержание права на коммуникацию. Осуществлен анализ права на коммуникацию через теорию поколений прав человека. Сосредоточено внимание на тесной взаимосвязи права на коммуникацию с правом на доступ к Интернету. Обосновывается необходимость законодательного закрепления права на коммуникацию.*

Ключевые слова: *право на коммуникацию, информационное общество, право на информацию, право на Интернет.*

I. V. Mukomela

The Right to Communication: Evolution and Role in the Information Society

Summary. *The article is devoted to the analysis of the right to communication, its content and role in the information society.*

The evolutionary development of the right to communication is highlighted. It is argued that the development of the concept of the right to communication is an evolutionary development of the right to information.

The main international legal documents in which the right to communication is enshrined are analyzed, namely the Okinawa Charter of the Global Information

Society, the United Nations Millennium Declaration, and the Geneva Declaration of Principles.

It is noted that the right to communicate in its modern sense consists of two main elements: the right to access information and communication technologies, which is understood as the ability of a potential consumer to realistically and effectively use existing means of communication as a recipient of information and equality; the right to personally participate in the communicative process, which is understood as a real and effective opportunity for the consumer to enjoy all the benefits of the information society, as well as to be directly or indirectly the creator and disseminator of information.

It is emphasized that an important element of the information society and a fundamental element of the right to communicate is the right to access the Internet. The Internet has become an important means of communication, a source of information and dissemination, and a public infrastructure. It is emphasized that the right to access the Internet should be enshrined in law and the implementation of which should be ensured by positive actions of the state.

It is noted that in the conditions of continuous improvement of technical means of communication and growth of intensity of exchange of information between individuals there was a new type of communication — virtual communication. Virtual communication differs from traditional forms of communication by its remoteness and high degree of mobility. Virtual communication is global and intercultural in nature. It arises from the availability of technological capability for messaging over the Internet. A mandatory component of virtual communication is the interaction of people in order to achieve common goals and accomplish common tasks.

It is emphasized that chronologically and meaningfully the right to communication refers to the rights of the third generation, because: it was formed in the second half of the twentieth century; the right to communicate arises only where and where there are interpersonal relationships of individuals, and therefore its implementation can only be done jointly.

It is argued that the right to communicate is universal, providing not only the right of individuals to communicate, but also the rights of communities and states to communicate. These include the right to non-discriminatory access to infrastructure, the right to a fair distribution and use of public resources, the right to preserve and develop their cultures, in particular in the virtual information sphere on the Internet.

Emphasis is placed on the need to legislate, along with the right to information, the right to communicate, which indicates an organic connection between them.

Keywords: *the right to communication, the information society, the right to information, the right to the Internet.*

DOI: <https://doi.org/10.31359/1993-0941-2021-42-67>
УДК 342(477):004

М. Р. Чалабієва, кандидат юридичних наук, науковий співробітник НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-4126-0138>

СТАНОВЛЕННЯ ЦИФРОВОЇ ГРОМАДИ У КОНТЕКСТІ КОНСТИТУЦІЙНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

***Анотація.** Стаття присвячена дослідженню перспектив становлення української цифрової громади в межах конституційної реформи децентралізації; сконцентровано увагу на перевагах розвитку цифрової громади; окреслено коло майбутніх проблем реалізації цієї концепції.*

Доведено, що технічні можливості інформаційно-комунікаційних технологій у найближчий час спровокують активність демократичних засад у межах територіальної громади й розбудову суспільства відповідно до Конституції України.

Поруч із цим виокремлено пріоритетні напрями розвитку територіальної громади в умовах глобальної діджиталізації. Установлено певне коло ризиків, які може спричинити інформатизація територіальної громади.

***Ключові слова:** діджиталізація, цифрова громада, децентралізація, електронні державні послуги, застосунок «Дія», «держава у смартфоні».*

Актуальність теми дослідження. Сьогодні, говорячи про пріоритетні напрями діяльності державних органів влади, ми насамперед акцентуємо увагу на неухильному дотриманні Конституції України під час здійснення ними своїх повноважень. Водночас конституційна реформа стовідсотково потребує відмови від хаотичного ухвалення рішень щодо законопроектів про внесення змін до найвищого нормативно-правового акта України. На жаль, існує ризик внесення безсистемних правок без реального бачення загальної концепції конституційної реформи та її позитивних / негативних наслідків.

Тому пропозиція доповнити реформу децентралізації, закріпивши в Конституції України новий адміністративно-територіальний устрій і посиливши роль місцевого самоврядування, є доцільною. Поруч із цим формування цифрової громади стане логічним продовженням процесу децентралізації, зокрема в питанні становлення спроможних територіальних громад.

Процес підвищення ефективності діяльності територіальних громад (зокрема, в межах заявленої конституційної децентралізації) без залучення інформаційно-телекомунікаційних технологій вбачається неможливим. Так, використання технічних новацій покращить рівень взаємодії державної влади та населення, сформує адекватну комунікацію та автоматично збільшить рівень довіри до можновладців.

Беручи до уваги світову тенденцію діджиталізації, становлення повноцінної цифрової громади залежить від двох взаємопов'язаних елементів — інформаційно-цифрової компетентності державних службовців (це впевнене та критичне використання інформаційно-комунікаційних технологій для пошуку / обробки / використання інформації в роботі [8, с. 165]) та цифрової грамотності населення. Позитивний міжнародний досвід свідчить про те, що розбудова цифрової громади в перспективі дозволить громадянам реалізовувати у повному обсязі конституційні цифрові права в межах інноваційного цифрового суспільства [9].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематикою спроможності територіальних громад в Україні опікувалися науковці О. Васюк, О. Злобіна. Питання саме цифрової спромож-

ності громад було розглянуто О. Бойко, Н. Литвиним, Н. Новіченко, О. Саєнко та ін.

Водночас тема розвитку галузі державного управління та електронної демократії (як частини реалізації концепції цифрової територіальної одиниці) широко досліджувалася зарубіжними представниками в межах їхніх наукових вишукувань, зокрема, Дж. Рос, Е. Чедвік та А. Макінтош.

Однак питання становлення цифрової громади в межах конституційної реформи, як логічне продовження процесу децентралізації, досі не досліджувалося, що не відповідає потребам юридичної практики.

Мета статті полягає в аналізі та систематизації наукових ідей, дослідженні перспектив і переваг розбудови цифрової громади, виокремленні проблем, що заважають реалізації цієї концепції, та супутніх ризиків і небезпек, що можуть виникнути протягом / після становлення.

Виклад основного матеріалу дослідження. Децентралізація — це відхід від централізованої моделі державного управління задля забезпечення спроможності (зокрема, цифрової) місцевого самоврядування та фінансової незалежності територіальної громади.

Наразі неможливо уявити сучасну територіальну громаду без повсякчасного використання інформаційно-комунікаційних технологій. Загалом у такій формі робота цифрової громади має більш відкритий та оперативний характер.

Говорячи про перспективи становлення цифрової громади в Україні, по-перше, слід звернути увагу на позитивний міжнародний досвід децентралізації. Данія проводила подібну реформу протягом 37 років, а Естонія пройшла шлях довжиною 27 років, щоб здійснити реформу з адміністративного устрою країни [11]. Очевидно, що український шлях перебуває на етапі кульмінації.

Сьогодні проблема децентралізації є надзвичайно актуальною. Фактично трансформація місцевого самоврядування стає відправною точкою для подальших реформ. Важливо розуміти, що децентралізація має здійснюватися не шляхом спрямування розпорядчих директив від центральних органів влади, а через

підвищення спроможності територіальних громад, зокрема цифрової.

По-друге, процес децентралізації та становлення цифрових громад уже розпочато. Ця процедура охопила всі сфери функціонування цифрової територіальної громади – від охорони здоров'я та освіти до соціального захисту. Наразі громадяни вже можуть шукати будь-яку необхідну публічну інформацію, вільно отримувати адміністративні послуги та повноцінно брати участь у житті громади в онлайн-форматі.

Оцінюючи перспективи та сьогоденні здобутки, можливо виокремити переваги становлення та розвитку цифрової територіальної громади в межах конституційної реформи:

- зростання ефективності – повсякденні владні процедури стають простими, оперативними й ефективними;

- підвищення якості роботи завдяки моніторингу результатів – цифровізація дозволяє систематизувати дані, порівнювати динаміку;

- прогнозування розвитку – здатність відстежувати рівень ефективності дає змогу спрогнозувати тенденції розвитку цифрової територіальної громади;

- мінімізація корупційного впливу – цифрове вирішення питань провокує зниження очного спілкування, а отже, фактично попереджує будь-який вплив на органи місцевого самоврядування щодо прийняття ними рішень;

- оптимізація процесу надання адміністративних послуг – «пандемічна реальність» диктує нові умови життя, зокрема, центри надання адміністративних послуг переходять в онлайн-формат задля збереження життя та здоров'я громадян.

Таким чином, становлення цифрової громади є пріоритетним напрямком діяльності державної влади. Останнє фундаментальне дослідження із системного огляду законодавства щодо питань цифровізації було представлено Інститутом законодавства Верховної Ради України та виявило перспективні напрями розвитку цифрового суспільства, зокрема: сприяння розвитку цифрової грамотності населення; автоматизація публічних процесів; першочергове впровадження послуг, які можуть надаватися електронно; надання громадянам України

можливості долучатися до прийняття важливих рішень влади через мережу Інтернет, зокрема й до голосування на виборах і референдумах [7].

Водночас сьогодні вже існує концепція «Good Governance», яка закріплює основні аспекти процесу цифровізації територіальної громади, зокрема:

- залучення громади до прийняття важливих рішень (онлайн чи офлайн);
- забезпечення прозорості діяльності й усіх прийнятих владою рішень – здійснюється за рахунок відкритого доступу до публічної інформації;
- підзвітність – усі несуть відповідальність за власні дії та прийняті рішення;
- інноваційність діяльності – тісний діалог між органами місцевого самоврядування та громадянами дає змогу почути одне одного навіть у разі відкритості до змін і реалізації запропонованих громадою інноваційних проєктів;
- чутливість – комунікація гарантує задоволення потреб сторін;
- доступність – консенсус між громадою та здатність чути потреби кожного мешканця [10].

Функціональна користь цифровізації територіальної громади реалізується виключно в разі доступності інформаційно-комунікаційних технологій та підвищення рівня цифрової компетентності населення. Нині проблемою забезпечення доступу до Інтернету опікується Міністерство цифрової трансформації, яке обіцяло до 2024 р. підключити 95% території України до мережі високошвидкісного Інтернету.

Крім того, міністр цифрової трансформації М. Федоров заявив про пришвидшення процесу цифровізації регіонів завдяки запровадженню нових посад CDTO – заступників із цифрової трансформації [1]. Вони вже існують у кожному міністерстві та поступово з'являться в кожній цифровій громаді.

Амбітні цілі Міністерства цифрової трансформації також охоплюють: переведення всіх державних послуг в онлайн, навчання 6 млн громадян базових цифрових навичок і збільшення ІТ-індустрії у ВВП України з 4% до 10%.

Крім того, питання розвитку місцевого самоврядування лобіюють міжнародні неурядові організації, наприклад Глобал Ком'юнітіз (Global Communities), яка покращує спроможність місцевого врядування та ініціює розвиток громад у багатьох країнах світу. Зокрема, програма «Децентралізація приносить кращі результати та ефективність» (DOBRE) спрямовує технічну й фінансову допомогу на місцевий рівень, створюючи умови для територіальних громад (ТГ): краще управляти ресурсами; підвищувати рівень якості надання комунальних послуг; стимулювати місцевий економічний розвиток; посилювати залученість громадян до прийняття рішень [2]. Запозичення позитивного міжнародного досвіду дає змогу підтримати добру практику місцевого самоврядування в територіальних громадах і допомогти громадянам налагодити конструктивну взаємодію з державною владою.

На жаль, найбільшою проблемою на шляху цифровізації територіальної громади постають шаблонна недостатність фінансування або неефективне використання вже виділених коштів. Наприклад, фінанси можуть бути направлені на модернізацію вже застарілих інформаційно-комунікаційних засобів. Усе це гальмує процес становлення автономних цифрових громад. Водночас існує персональне бачення процесу цифровізації в багатьох територіальних громадах, але, на жаль, програми медіарозвитку в деяких регіонах перебувають досі на початковому рівні через вищеокреслені причини.

Щодо активності демократичних засад і загалом розвитку цифрової демократії в межах територіальної громади, то державна влада повинна насамперед забезпечити захист персональних даних — важливо впровадити всі необхідні заходи щодо захисту персональних даних і попередження кібератак.

Цифровізація територіальної громади має сприяти розумінню громадянами механізму функціонування державної влади з метою розкриття сутності, цінності та специфіки роботи нововладців. Таким чином, саме освічені користувачі зможуть повноцінно зрозуміти причини й мотиви тих чи інших управлінських рішень.

Технологічна революція дає змогу значно спростити процес комунікації між державною владою та населенням. Державні

цифрові платформи, які надають різноманітні державні послуги, суттєво заощаджують час користувачів. Такі інструменти цифрової демократії роблять життя населення простіше, провокуючи зростання довіри до влади. Наприклад, Єдиний портал державних послуг [3] мінімізує системні рішення і цифровізує управлінські процеси.

Ураховуючи вищезазначене, можемо запропонувати пріоритетні напрями діяльності державних органів із метою становлення цифрової громади в контексті децентралізації:

- повинен здійснюватися електронно-цифровий контроль за виділеними ресурсами громади — населенню необхідно розуміти, на що фактично витрачаються його податки;
- популяризація використання переваг «електронної держави» — реклама доступності державних сервісів;
- побудова відкритих відносин місцевого самоврядування з населенням (зокрема, з бізнесменами громади, які можуть бути залучені до соціального життя громади);
- постійне підвищення рівня цифрової освіченості громадян — освітні навчальні курси та тренінги;
- подолання цифрової нерівності — створення інфраструктури у вигляді доступу до мережі Інтернет, комп'ютерних класів;
- створення єдиного безпечного інформаційного простору громади — для обговорення владних рішень і пропозицій від населення.

Таким чином, цифрова громада має постати динамічною, ефективною та успішною структурою, де додаток «цифрова» — не ціль, а лише інструмент продуктивності. Загальнодержавна підтримка в цьому питанні є актуальною, наприклад, «Дія. Цифрова освіта» пропонує курс «Як громаді стати цифровою» [4]. Вищезазначений курс пропонує подолати цифрову нерівність шляхом створення доступу до інтернет-мережі по всій країні та створення громадських центрів доступу до державних ресурсів.

Говорячи про ризики, які може спричинити цифровізація територіальної громади, слід звернути увагу на розуміння небезпек, які може спричинити загалом процес діджиталізації. Аналізуючи наукові доробки М. Білинської, можна виокремити: загрозу цифровому суверенітету країни, загрозу безпеці країни,

порушення приватного життя громадян. Так, «перенесення» територіальної громади у вимір онлайн автоматично спровокує зростання кіберризиків для неї [5].

Глобальна цифровізація вимагає нової кваліфікації державних службовців – інформаційно-цифрової компетентності. При сучасному рівні користування інформаційно-комунікаційними технологіями ніхто не захищений від кібератак. Тому питання розширення знань щодо кібербезпеки стає принциповим для всіх представників державних органів влади.

Так, наразі існує ініціатива у формі онлайн-курсу з основ кібербезпеки за підтримки CRDF Global [6], який готує державних службовців протидіяти кібератакам. Поруч із цим «Дія. Цифрова освіта» пропонує курс з основ кібергігієни з метою засвоєння базових принципів кібергігієни та навчає типових алгоритмів дій у разі виявлення ознак інформаційних атак [4].

Така діяльність мінімізує можливі ризики, які спровокує розбудова цифрової територіальної громади, та посилить діджитал-спроможність українських державних органів у питаннях кібербезпеки.

Висновки. У результаті проведеного дослідження одержано такі висновки:

1. Трансформація місцевого самоврядування стає відправною точкою для подальших конституційних реформ. Важливо розуміти, що децентралізація має здійснюватися не шляхом спрямування розпорядчих директив від центральних органів влади, а через підвищення спроможності територіальних громад, зокрема цифрової. Водночас становлення повноцінної цифрової громади залежить від двох взаємопов'язаних елементів – інформаційно-цифрової компетентності державних службовців і цифрової грамотності населення.

2. Перевагами становлення цифрової громади є: зростання ефективності діяльності, прогнозування розвитку, прозорий моніторинг діяльності, мінімізація корупційного впливу, оптимізація процесу надання адміністративних послуг.

3. Цифровізація територіальної громади має сприяти розумінню громадянами механізму функціонування державної вла-

ди з метою розкриття сутності, цінності та специфіки роботи можновладців.

4. Найбільшою проблемою на шляху цифровізації територіальної громади постають шаблонна недостатність фінансування або неефективне використання вже виділених коштів.

5. Пріоритетними напрямками діяльності державних органів на шляху до становлення цифрової громади є: здійснення контролю за виділеними ресурсами громади; популяризація державних сервісів із надання адміністративних послуг; побудова відкритих відносин місцевого самоврядування з населенням; підвищення цифрової освіченості населення; подолання цифрової нерівності; створення єдиного безпечного інформаційного простору.

Список використаних джерел

1. Децентралізація дає можливості. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/13493>.
2. Децентралізація. Міжнародна співпраця. URL: <https://donors.decentralization.gov.ua/project/dobre>.
3. Дія. Державні послуги онлайн. URL: <https://diia.gov.ua>.
4. Основи кібергігієни. Дія. Цифрова освіта. URL: <https://osvita.diia.gov.ua/courses/cyber-hygiene>.
5. Інституціоналізація публічного управління в Україні : наук.-аналіт. доп. / за заг. ред. М. М. Білинської, О. М. Петроє. Київ : НАДУ, 2019. 210 с.
6. Основи кібербезпеки для представників державних органів : офіц. вебсайт. URL: <https://state-cyber-edu.org/>.
7. «Цифрова Україна»: конституційно-правова модель / за заг. ред. Р. О. Стефанчука, О. Л. Копиленка, Є. Р. Бершеди, О. М. Клименко. Київ : Ін-т законодавства Верхов. Ради України, 2021. 688 с.
8. Чалабієва М. Р. Інформаційно-цифрова компетентність державних службовців: проблеми та перспективи. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2021. Вип. 41. С. 163–174.
9. Чалабієва М. Р. Становлення конституційних цифрових прав у інноваційному суспільстві. *Конституційні засади розвитку інноваційного суспільства* : зб. наук. пр. за матеріалами інтернет-конф. (м. Харків, 25 черв. 2021 р.) / за ред. А. В. Стріжкової. Харків : НДІ ПЗІР НАПрН України, 2021. С. 61–65.

10. Шаульська Г. М. Принципи «належного врядування»: перспективи впровадження в Україні. *Держава та регіони. Серія: Державне управління*. 2019. № 2 (66). С. 140–143.
11. Янг Д. Місцеве самоврядування в країнах Скандинавії та Балтії. Огляд. Stockholm : SKL International, 2016. 59 с.

References

1. Detsentralizatsiia daie mozhlyvosti. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/13493>. [in Ukrainian].
2. Detsentralizatsiia. Mizhnarodna spivpratsia. URL: <https://donors.decentralization.gov.ua/project/dobre>. [in Ukrainian].
3. Diia. Derzhavni posluhy onlain. URL: <https://diia.gov.ua> [in Ukrainian].
4. Osnovy kiberhigiieny. *Diia. Tsyfrova osvita*. URL: <https://osvita.diia.gov.ua/courses/cyber-hygiene>. [in Ukrainian].
5. Bilynska M. M., Petroie O. M. (Eds.). (2019). *Instytutsionalizatsiia publichnoho upravlinnia v Ukraini*. Kyiv: NADU. [in Ukrainian].
6. Osnovy kiberbezpeky dlia predstavnykiv derzhavnykh orhaniv. URL: <https://state-cyber-edu.org>. [in Ukrainian].
7. Stefanchuka R. O., Kopylenka O. L., Bershedy Ye. R., Klymenko O. M. (Eds.). (2021). «*Tsyfrova Ukraina*»: *konstytutsiino-pravova model*. Kyiv: Instytut zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy. [in Ukrainian].
8. Chalabiieva M. R. (2021). Informatsiino-tsyfrova kompetentnist derzhavnykh sluzhbovtiv: problemy ta perspektyvy. *Derzhavne budivnytstvo ta mistseve samovriaduvannia*, 41, 163–174. [in Ukrainian].
9. Chalabiieva M. R. (2021). Stanovlennia konstytutsiinykh tsyfrovyykh prav u innovatsiinomu suspilstvi. In A. V. Strizhkova. (Ed.). *Konstytutsiini zasady rozvytku innovatsiinoho suspilstva*: zb. nauk. pr. za materialamy internet-konferentsii (m. Kharkiv, 25 cherv. 2021 r.). (pp. 61–65). Kharkiv: NDI PZIR NAPrN Ukrainy. [in Ukrainian].
10. Shaulska H. M. (2019). Pryntsypy «nalezhnoho vriaduvannia»: perspektyvy vprovadzhenia v Ukraini. *Derzhava ta rehiony. Seriya: Derzhavne upravlinnia*, 2 (66), 140–143. [in Ukrainian].
11. Yanh D. (2016). *Mistseve samovriaduvannia v krainakh Skandynavii ta Baltii*. Ohliad. Stockholm: SKL International. [in Ukrainian].

М. Р. Чалабиева

Становление цифровой общины в контексте конституционной реформы в Украине

Аннотация. *Статья посвящена исследованию перспектив становления украинской цифровой общины в рамках конституционной реформы децентрализации; сконцентрировано внимание на преимуществах раз-*

вития цифровой общины; очерчен круг будущих проблем реализации данной концепции.

Доказано, что технические возможности информационно-коммуникационных технологий в ближайшее время спровоцируют активность демократических принципов в пределах территориальной общины и развитие общества в соответствии с Конституцией Украины.

Наряду с этим выделены приоритетные направления развития территориальной общины в условиях глобальной диджитализации. Указан вероятный круг рисков, которые может спровоцировать информатизация территориальной общины.

Ключевые слова: диджитализация, цифровая община, децентрализация, электронные государственные услуги, приложение «Дія», «государство в смартфоне».

M. R. Chalabiieva

Formation of the Digital Community in the Context of Constitutional Reform in Ukraine

Summary. The article is devoted to the study of the prospects for the formation of the Ukrainian digital community within the framework of the constitutional reform; the attention is focused on the benefits of developing a digital society; a range of future problems in the implementation of this concept is outlined.

The starting point, which began a large-scale digital transformation in the field of local self-government, is the beginning of the process of decentralization of power in Ukraine. The procedure itself covered all spheres of functioning of the territorial community: from health care and education to social protection. At present, citizens can search for any necessary public information, freely receive administrative services and fully participate in the life of the community online.

It is obvious that the digital transformation of the territorial community has only positive components:

- increase of efficiency — due to the introduction of information and communication technologies in daily power procedures, they become operative and effective;
- quality work based on experience — digitization allows to store large amounts of information systematically and tightly, so the idea of analyzing data from previous years becomes more than real;
- forecasting — the aforementioned point automatically provokes the ability to predict trends in the development of a territorial community;

— *reduction of corruption — the lack of face-to-face communication actually destroys the possibility of corrupt influence on state power and its decision-making process;*

— *optimization of the process of providing administrative services — «pandemic reality» dictates new living conditions, in particular, the centers of administrative services are moving to an online format to save the lives and health of citizens.*

Thus, the digital transformation of local self-government is the starting point for further full digitalization of society, which, in turn, consists of local governments and residents who conduct digital communication for community development.

The functional benefit of digitalization of the territorial community is realized only in the case of availability of information and communication technologies and increasing the digital competence level of the population. Currently, the problem of providing Internet access is taken care of by the Ministry of Digital Transformation, which has promised to connect 95% of Ukraine's territory to the high-speed Internet by 2024.

It is proved that the technical capabilities of information and communication technologies in the near future will provoke the activity of democratic principles within the territorial community, and the development of society in accordance with the Constitution of Ukraine.

Along with this, the priority directions of development of the territorial community in the conditions of global digitalization are singled out. The range of risks that can be caused by the informatization of the territorial community has been identified.

The biggest problem on the way of territorial community digitalization is the standard lack of funding, or inefficient use of already allocated funds. For example, finances can be used to upgrade outdated information and communication tools. All this slows down the process of digitalization of society. At the same time, the personal vision of many local communities in the digitalization process is gratifying, but, unfortunately, media development programs are still at an early level for the reasons outlined above.

Summarizing the above, the digital development of society necessarily implies the existence of progressive local self-government: the transfer of the process of providing public services to the Internet; increasing digital competence and e-literacy of the population (including teaching the basics of cyber hygiene and cybersecurity); promoting public access to information and communication technologies; overcoming digital discrimination and ensuring equality; increase funding for the sphere, etc.

In general, the use of the latest technologies will contribute to the strengthening of communication between the population and public authorities, and thus – will increase confidence in public authorities and their decisions.

Keywords: digitalization, digital community, decentralization, electronic government services, «Diia» application, «a state in the smartphone».

DOI: <https://doi.org/10.31359/1993-0941-2021-42-80>
УДК 341.17

К. О. Закоморна, кандидат юридичних наук, доцент кафедри державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, старший науковий співробітник НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрНУ

ПРИНЦИПИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В АКТАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

***Анотація.** Висвітлено концептуальні цінності функціонування ЄС. Розкрито зміст принципів організації та діяльності ЄС. Обґрунтовано необхідність системного застосування принципів взаємодії інститутів ЄС і органів влади держав – членів ЄС задля забезпечення децентралізації публічної влади. Сформульовано пропозиції щодо вдосконалення вітчизняної правової основи взаємин органів державної влади і місцевого самоврядування.*

***Ключові слова:** держави – члени ЄС, децентралізація публічної влади, ЄС, принципи організації та діяльності ЄС, цінності функціонування ЄС.*

Постановка проблеми. Інтеграція України до європейського простору потребує кардинального оновлення вітчизняної правової основи організації та діяльності органів публічної влади відповідно до стандартів у сфері прав людини, верховенства права і демократії, встановлених в актах Ради Європи (далі – РЄ) і Європейського Союзу (далі – ЄС). РЄ і ЄС активно

сприяють Україні у просуванні інституційних і функціональних реформ. Так, у Плані дій для України на 2018–2021 роки, прийнятому РЄ, встановлено, зокрема, такі напрями співробітництва, як підвищення прозорості й ефективності державного управління на центральному і місцевому рівнях, а також якості місцевої демократії шляхом запровадження справжньої децентралізації тощо. Досягнення поставлених цілей співпраці має прискорити процес адаптації законодавства України до права ЄС [1].

Варто зазначити, що децентралізація публічної влади є важливим напрямом сучасної конституційної реформи в Україні, адже є шляхом імплементації загальновизнаних європейських стандартів взаємодії держави та суспільства. Конституція України (ст. 132) проголошує принцип поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади ключовою засадою територіального устрою [2]. Разом із тим ще у 2001 р. питання необхідності проведення конституційної реформи і запровадження в Україні децентралізованого управління на основі принципу субсидіарності (п. 3 ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування) було порушено Конгресом місцевих і регіональних влад Європи [3]. Наразі у законопроекті про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади (2019 р.) ст. 132 викладено в такій редакції: «Територіальний устрій України ґрунтується на засадах унітарності, єдності та цілісності державної території, децентралізації влади, субсидіарності і повсюдності місцевого самоврядування, збалансованості і стійкого соціально-економічного розвитку територій з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій» [4].

У Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» встановлено, що метою політики у сфері децентралізації є відхід від централізованої моделі управління в державі, реалізація у повній мірі принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування [5]. У Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні визначено, що реформування місцевого самоврядуван-

ня та територіальної організації влади здійснюється з дотриманням таких принципів: верховенства права; відкритості, прозорості та громадської участі; повсюдності місцевого самоврядування; субсидиарності тощо [6]. У Законі України «Про засади державної регіональної політики» субсидиарність є одним із принципів державної регіональної політики, зміст якої полягає в передачі владних повноважень на найнижчий рівень управління для найбільш ефективної реалізації (п. 5 ч. 1 ст. 3) [7].

Отже, як ми бачимо, принцип субсидиарності є одним із принципів проведення державної регіональної політики і реформи децентралізації публічної влади в Україні. Принцип субсидиарності закріплено в актах РЄ і ЄС і визнано європейською спільнотою невід'ємною складовою демократичного і децентралізованого управління [8]. Зі свого боку децентралізоване управління як спосіб управління публічними справами передбачає систематичний і гармонійний взаємозв'язок, який є результатом урівноважування компетенції центрального та інших рівнів публічного управління [9]. Разом із тим принцип субсидиарності є лише однією з універсальних засад ефективної взаємодії публічних інституцій на різних щаблях наднаціонального і національного управління в Європі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Різні аспекти принципу субсидиарності достатньо ґрунтовно вивчено українськими науковцями. Так, питання еволюції принципу субсидиарності розглянуто Т. В. Панченко, М. Ю. Савіовським, проблемні питання реалізації принципу субсидиарності в Україні в аспекті реформи територіальної організації влади і місцевого самоврядування досліджено І. І. Бодровою, С. А. Квіткою О. В. Мошак, П. М. Любченком, С. Г. Сergyоною та ін. [10–16].

Зважаючи на це, **метою статті є:** встановлення концептуальних цінностей функціонування ЄС, які є фундаментом конституційного правління в Європі; виділення принципів, які безпосередньо спрямовані на забезпечення динамічної рівноваги між органами влади держав – членів ЄС та інститутами ЄС; обґрунтування необхідності системного застосування принципів взаємодії ЄС і держав-членів задля гарантування децентралізації публічної влади.

Виклад основного матеріалу. З моменту проголошення Декларації про державний суверенітет України (1990 р.) євроінтеграція стала провідним і постійним зовнішньополітичним пріоритетом української держави [17]. Конституція України (ст. 18) встановлює, що зовнішньополітична діяльність України спрямована на забезпечення її національних інтересів і безпеки шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загальновизнаними принципами і нормами міжнародного права [2]. Відповідно до ст. 11 Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» Україна як європейська держава здійснює відкриту зовнішню політику і прагне рівноправного взаємовигідного співробітництва з усіма заінтересованими партнерами, виходячи насамперед із необхідності гарантування безпеки, суверенітету й захисту територіальної цілісності України, а однією з основоположних засад зовнішньої політики України є забезпечення інтеграції України в європейський політичний, економічний, правовий простір з метою набуття членства в ЄС [18]. У подальшому стратегічний курс України на європейську інтеграцію був підтверджений і розвинутий у Стратегії інтеграції України до ЄС (1998 р.) та Програмі інтеграції України до ЄС (2000 р.). У 2014 р. Верховна Рада України та Європейський Парламент синхронно ратифікували Угоду про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та ЄС, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. Повністю Угода про асоціацію між Україною та ЄС набула чинності 1 вересня 2017 р. Цей міжнародно-правовий документ закріплює перехід відносин між Україною та ЄС від партнерства і співробітництва до політичної асоціації та економічної інтеграції [19]. Відповідно до ст. 9 Конституції України чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України [2].

Згідно з Лісабонським договором про внесення змін до Договору про ЄС та Договору про створення Європейського Співтовариства (2007 р.) ЄС заснований відповідно до спільних цінностей країн ЄС, у яких панують інклюзія, толерантність,

справедливість, солідарність і недискримінація [20]. До таких спільних цінностей Договір відносить: людську гідність; індивідуальну свободу, яка охороняється Хартією основних прав ЄС і гарантує громадянам вільне пересування та проживання в межах Союзу, повагу до приватного життя, свободу думки, релігії, зібрань, вираження поглядів та інформації; представницьку демократію, яка передбачає реалізацію громадянами ЄС політичних прав; рівноправ'я та рівність усіх громадян перед законом; верховенство права; права людини [21].

Ці європейські цінності є базовими для функціонування інститутів ЄС і органів влади держав – членів ЄС, тому утворюють фундамент для розвитку системи їх врівноважених взаємин. Основними принципами взаємодії ЄС і держав-членів є: принцип визнання ЄС як юридичної особи; принцип наділення повноваженнями; принцип субсидіарності; принцип пропорційності; принцип інституційного балансу; принцип сумлінної співпраці. Варто зазначити, що на формування змісту вказаних принципів також вплинули засади європейського врядування та адміністративного права європейських держав [22, с. 21]. Розглянемо кожний із принципів.

Принцип визнання ЄС як юридичної особи встановлено у ст. 47 Договору про ЄС. Цей принцип означає, що держави – члени ЄС визнали правосуб'єктність ЄС як самостійного наддержавного утворення. Такий статус надає можливість ЄС: укладати й обговорювати міжнародні угоди відповідно до своїх зовнішніх зобов'язань; набувати членства в міжнародних організаціях; приєднуватися до міжнародних конвенцій, ухвалених у рамках РЄ [23]. Важливість правосуб'єктності ЄС полягає в тому, що ЄС визнано рівноправним суб'єктом міжнародного права. Практична цінність правосуб'єктності ЄС втілена у двох специфічних рисах – це, по-перше, так звана «договірна влада», тобто здатність ЄС укладати угоди з іншими суб'єктами міжнародного права, і, по-друге, спроможність ЄС брати участь у зовнішніх зносинах – «активне і пасивне право на доручення» [24].

Крім того, вітчизняні науковці, розглядаючи ст. 47 Договору про ЄС, із принципу визнання ЄС як юридичної особи виді-

ляють його, так би мовити, «підвид» – принцип єдиної правосуб'єктності. Причому зміст останнього виходить із суті принципу визнання ЄС як юридичної особи і передбачає такі характеристики: визнання ЄС єдиним суб'єктом компетенції, наданої державами-членами, що реалізується ЄС через власні інститути; єдину систему правових актів ЄС, які видаються у всіх сферах компетенції ЄС; наявність у ЄС «максимально широкої правоздатності» юридичних осіб на території всіх держав-членів; визнання деліктоздатності ЄС; фінансову автономію ЄС, яка передбачає наявність власних фінансових ресурсів, але без права самостійно визначати їх систему та величину [22, с. 22].

Принцип наділення повноваженнями закріплено в статтях 5 і 13 Договору про ЄС. Цей принцип зобов'язує Союз і його інституції задля досягнення спільних цілей, в межах встановлених сфер, умов і процедур реалізовувати тільки такі повноваження, які делеговані державами-членами. Передача має незворотний характер, за виключенням рішення держави вийти із складу Союзу (ст. 50 Договору про ЄС). Водночас компетенція держав – членів ЄС носить залишковий характер, що підкреслює договірну природу ЄС [25]. У європейській доктрині і практиці Суду ЄС сформульовано наступну класифікацію «прерогативних» повноважень Союзу [26].

Так, за способом наділення повноваженнями існують три типи «прерогативних» повноважень ЄС: 1) явні повноваження, що чітко визначено в статтях 2–6 Договору про ЄС; 2) неявні повноваження («повноваження розширення»), які виходять із теорії імпліцитних повноважень. Наприклад, якщо Договори покладають на ЄС чіткі повноваження у певній сфері, то Союз має подібні повноваження щодо укладання угод із третіми країнами в цій же сфері; 3) додаткові повноваження, реалізація яких можлива за умови відсутності явних або неявних повноважень і задля досягнення спільних цілей. У такому випадку відповідно до ст. 352 Договору про ЄС Рада ЄС, діючи одностайно, має право вживати заходів, які вважає необхідними [27].

За характером «прерогативні» повноваження ЄС поділяються на: 1) повноваження щодо здійснення контролю та

повноваження щодо вжиття заходів у внутрішній політиці. Повноваження щодо здійснення контролю за дотриманням угод, ухвалених ЄС, покладено на Комісію (ст. 258 Договору про ЄС), а повноваження щодо здійснення контролю за дотриманням законодавства ЄС – на Суд ЄС (ст. 17 Договору про ЄС). Сутність повноважень щодо вжиття заходів полягає в тому, що Союз компетентний підтримувати, координувати або розвивати дії держав-членів, при цьому не обмежуючи їхню компетенцію; 2) повноваження у міжнародній сфері, що передбачають проведення консультацій, взаємне інформування і координацію дій ЄС і держав-членів.

Залежно від сфер впливу ЄС і держав-членів виділяють такі «прерогативні» повноваження: 1) виключні повноваження Союзу в питаннях: митного союзу; встановлення правил конкуренції, потрібних для функціонування внутрішнього ринку; монетарної політики для держав-членів, валютою яких є євро; збереження морських біологічних ресурсів у рамках спільної політики щодо рибальства; спільної торговельної політики; укладання міжнародних угод щодо реалізації внутрішньополітичної компетенції); 2) спільні повноваження з державами-членами щодо питань: внутрішнього ринку; соціальної політики; економічного, соціального і територіального згуртування; сільського господарства та рибальства, за винятком збереження морських біологічних ресурсів; довкілля; захисту споживачів; транспорту; транс'європейських мереж; енергетики тощо. Окремі спільні сфери входять до кола конкуруючих предметів відання, перевага в реалізації яких належить Союзу [28]. Здійснення «прерогативних» повноважень у різних сферах відбувається на основі принципів субсидіарності та пропорційності [25].

Субсидіарність є одним з основоположних принципів взаємодії ЄС і держав – членів ЄС. У європейській доктрині цей принцип розглядається в юридичному, політичному й адміністративному аспектах [29]. Юридичний вияв принципу субсидіарності міститься у ст. 5 Договору про ЄС. Відповідно до принципу субсидіарності Союз у сферах, які не належать до його виключної компетенції, діє лише тоді і в такій мірі, у якій цілі

не можуть бути досягнуті державами-членами на центральному, регіональному або місцевому рівнях, але, з огляду на масштаби або наслідки передбачуваної дії, можуть бути краще досягнуті на рівні Союзу [20]. Процедури національного моніторингу дотримання принципу субсидіарності викладено в Протоколі № 2 про застосування принципів субсидіарності та пропорційності [20; 30]. Політично субсидіарність пов'язана з великою кількістю вимог і застережень у державах – членах ЄС, одночасно вказуючи на найбільшу вагу ЄС в одних сферах і найменшу – в інших. Щодо адміністративного аспекту принципу субсидіарності, то Комісія і національні парламенти розробляють процедури, що забезпечують ефективне регулювання взаємодії ЄС і держав-членів. Крім того, у сучасних західних дослідженнях принцип субсидіарності тлумачиться не лише в його вертикальному зрізі, а й у горизонтальному, що передбачає оцінку доцільності розподілу повноважень між різними управлінськими ланками одного рівня [31, с. 267].

Як і принцип субсидіарності, принцип пропорційності формує основу для здійснення «прерогативних» повноважень ЄС. Відповідно до принципу пропорційності зміст і форма дій Союзу не мають виходити за рамки того, що необхідно для досягнення цілей Договорів. Інститути Союзу застосовують принципи пропорційності згідно з Протоколом № 2 про застосування принципів субсидіарності та пропорційності [20]. Іншими словами, зміст і форма діяльності ЄС мають відповідати меті, що переслідується. Становлення принципу пропорційності відбувалось у двох напрямках – нормативному та судовому. Щодо нормативного напрямку, то принцип пропорційності набув статусу фундаментальної засади правового та інституційного порядку ЄС із моменту набуття чинності Маастрихтським договором. Із такого статусу принципу пропорційності виходить пріоритетний характер принципу пропорційності перед вторинним законодавством. Це автоматично дає Суду ЄС право перевіряти відповідність законодавства ЄС цьому принципу. Застосування принципу пропорційності легалізує конституційні вимоги законодавства ЄС у контексті багаторівневої системи державного управління. Упровадження принципу пропорційності в практи-

ку ЄС продиктовано необхідністю захистити інтереси держав – членів ЄС від експансії Союзу [32].

Процес реалізації принципів субсидіарності і пропорційності нерозривно пов'язаний із дебатами щодо розвитку дерегуляції, покращення демократичного контролю за політикою ЄС і забезпечення принципу інституційного балансу. Коріння принципу інституційного балансу знаходяться в теорії розподілу влад і системі стримувань і противаг. Основна ідея принципу інституційного балансу – це забезпечення взаємного захисту Союзу і держав-членів шляхом спільного здійснення повноважень. Організація взаємодії інститутів ЄС і органів влади держав – членів ЄС на основі принципу інституційного балансу передбачає наступне: кожна інституція діє лише на підставі повноважень і в рамках процедур, що визначені в Договорах; усі інституції ЄС у рівній мірі представляють інтереси держав – членів ЄС і їхнє бачення європейського будівництва; Європейський Парламент, Європейська Рада, Рада ЄС та Європейська Комісія компетентні виконувати функції як законодавчої, так і виконавчої влади; усі інституції ЄС зобов'язані співпрацювати з метою реалізації цілей Союзу [33].

Принцип сумлінної співпраці (дуже часто застосовуються як синоніми категорії «принцип солідарності», «принцип лояльного співробітництва», «принцип широкій співпраці») визначено в ч. 3 ст. 4 і ст. 13 Договору про ЄС [20]. Принцип сумлінної співпраці передбачає: виявлення Союзом і державами-членами взаємної поваги і сприяння одна одній у виконанні завдань, що випливають із Договорів; вжиття будь-яких заходів загального або спеціального характеру, які здатні забезпечити виконання обов'язків, що походять із Договорів і актів ЄС; створення державами-членами сприятливих умов для виконання Союзом його завдань; утримання від будь-яких заходів, здатних поставити під загрозу досягнення цілей Союзу; пропагування фундаментальних цінностей функціонування ЄС; досягнення цілей діяльності ЄС (сприяння миру, цінностям ЄС і добробуту громадян Союзу); служіння інтересам ЄС; забезпечення послідовності, ефективності та безперервності політики ЄС; укладання міжінституційних угод

щодо кращої законотворчості, правил поведінки європейських лобістів і державних службовців, бюджетної дисципліни і надійного фінансового менеджменту (ст. 295 Договору про функціонування ЄС) [34].

Висновки. Отже, на підставі вищевикладеного можна дійти таких висновків. У Договорі про ЄС втілено фундаментальні цінності і принципи функціонування ЄС і держав-членів, що забезпечують засади конституційного правління на наднаціональному і національному рівнях. Основними принципами організації та діяльності ЄС є принцип визнання ЄС як юридичної особи, принцип надання повноважень, принцип субсидіарності, принцип пропорційності, принцип інституційного балансу, принцип сумлінної співпраці. Ці принципи змістовно нерозривно пов'язані між собою, адже тільки їх системне застосування здатне гарантувати гармонійну й ефективну взаємодію інститутів ЄС і органів влади держав – членів ЄС. Вважаємо, що поряд із принципом субсидіарності як основи взаємодії органів державної влади і місцевого самоврядування в Україні до Закону України «Про засади державної регіональної політики» варто також запровадити принципи пропорційності, інституційного балансу і сумлінної співпраці. У сукупності ці принципи дозволять створити систему децентралізованого управління, що передбачає інституційний і функціональний баланс на різних рівнях управління.

Список використаних джерел

1. Council of Europe Action Plan for Ukraine 2018–2021. URL: <https://rm.coe.int/168078b606>.
2. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Верховна Рада України* : офіц. сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
3. Recommendation 102 (2001) on local and regional democracy in Ukraine. URL: <http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2012/10/Recommendation-102-20011-on-local-and-regional-democracy-in-Ukraine.pdf>.
4. Про внесення змін до Конституції України : проект Закону України (реєстр. № 2217а). URL: <https://vinrada.gov.ua/proekt-zakonu-ukra%D0%87ni-pro-vnesennya-zmin-do-konstitucii-ukraini.htm>.

5. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015. *Верховна Рада України*: офіц. сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
6. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядж. Каб. Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р. *Верховна Рада України*: офіц. сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>.
7. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 05.02.2015 № 156-VIII. *Верховна Рада України*: офіц. сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19>.
8. The principle of subsidiarity. URL: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/7/the-principle-of-subsidiarity>.
9. Decentralization: A sampling of definitions: Working paper prepared in connection with the Joint UNDP-Government of Germany evaluation of the UNDP role in decentralization and local governance. URL: http://web.undp.org/evaluation/documents/decentralization_working_report.PDF.
10. Європейський досвід удосконалення місцевого самоврядування / Нац. акад. прав. наук України, Наук.-дослід. ін-т держ. буд-ва та місц. самоврядування; редкол.: Ю. П. Битяк та ін. Харків: Оберіг, 2012. 64 с.
11. Квітка С. А. Принцип субсидіарності та процеси децентралізації в Україні. *Аспекти публічного управління*. 2015. № 4. С. 28–35. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup_2015_4_6.
12. Любченко П. Н. Децентралізація публічної влади: поняття, види, межі. *Децентралізація в Україні: теорія та практика конституційної, адміністративної і муніципальної реформи*: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф., м. Одеса, 7 квіт., 2017 р. Одеса: НУ «ОЮА», 2017. С. 56–59.
13. Мошак О. В. Проблемні питання реалізації принципу субсидіарності в Україні. *Lex Portus*. 2018. № 5. С. 98–112. DOI: <https://doi.org/10.26886/2524-101X.5.2018.6>.
14. Панченко Т. В. Еволюція принципу субсидіарності в політичній філософії європейського федералізму. *Науковий часопис НПУ імені М. П. Драгоманова. Серія 22: Політичні науки та методика викладання соціально-політичних дисциплін*. 2010. Вип. 3. С. 35–42. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nchnpu_022_2010_3_8.
15. Савіовський М. Ю. Принцип субсидіарності в історії європейської політико-правової думки. *Трипільська цивілізація*. 2012. № 8. С. 31–36. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Trcyv_2012_8_8.
16. Серьогіна С. Г. Напрями вдосконалення правового регулювання місцевого самоврядування в аспекті європейської інтеграції. *Вісник*

- Національної академії правових наук України. 2016. № 3 (86). С. 43–48.
17. Декларація про державний суверенітет України : прийнята Верхов. Радою Української РСР 16 лип. 1990 р. № 55-XII. *Верховна Рада України* : офіц. сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-12>.
 18. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики : Закон України від 01.07. 2010 № 2411-VI. *Верховна Рада України* : офіц. сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2411-17>.
 19. Історія становлення відносин Україна-ЄС. *Міністерство юстиції України* : офіц. сайт. URL: <https://minjust.gov.ua/index.php/m/istoriya-stanovlennya-vidnosin-ukraina-es>. Назва з екрана.
 20. Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community : signed at Lisbon, 13 December 2007. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12007L%2FTXT>.
 21. Goals and values of the EU. URL: https://europa.eu/european-union/about-eu/eu-in-brief_en.
 22. Шевчук Б. Засади функціонування Європейського Союзу. *Ефективність державного управління*. 2015. Вип. 44. С. 21–28.
 23. Legal personality of the Union. URL: https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/union_legal_personality.html.
 24. Schoutheete P., Andoura S. The Legal Personality of the European Union. *Studia Diplomatica*. 2007. Vol. LX, n°1. URL: <https://aei.pitt.edu/9083/1/Legal.Personality.EU-PDS-SA.pdf>.
 25. Conferral. URL: <https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/conferral.html>.
 26. Militarú I. N. The principle of empowerment in the European Union. URL: <http://oaji.net/articles/2017/5275-1511280532.pdf>.
 27. EU powers and competences. URL: https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/community_powers.html.
 28. Distribution of competences. URL: <https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/competences.html>.
 29. Blockmans S., Hoevenaars J., Schout A., Wiersma J. M. From subsidiarity to better EU governance: a practical reform agenda for the EU. URL: <http://www.tepsa.eu/wp-content/uploads/2014/03/Clingendael-CEPS-From-Subsidiarity-to-Better-EU-Governance.pdf>.
 30. Protocol on the application of the principles of subsidiarity and proportionality. URL: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/protocol_no_2_on_the_application_of_the_principles_of_subsidiarity_and_proportionality_dec2004_en.pdf.
 31. Малишева Н. Р. Європейський принцип субсидіарності та децентралізація управління в сфері охорони довкілля Україні. *Правова*

- держава*. 2017. Вип. 28. С. 265–275. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/PrDe_2017_28_34.
32. Dlugosz J. The principle of proportionality in European Union Law as a prerequisite for penalization. URL: <http://ppuam.amu.edu.pl/uploads/PPUAM%20vol.%207/Dlugosz.pdf>.
33. Jacqué J.-P. The principle of institutional balance. *Common Market Law Review*. 2004. Vol. 41. P. 383–391.
34. Cooperation between the EU's institutions. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=uriserv%3A110125>.

References

1. Council of Europe Action Plan for Ukraine 2018–2021. URL: <https://rm.coe.int/168078b606> [in Ukrainian].
2. Konstytutsiia Ukrainy: Konstytutsiia, Zakon vid 28.06.1996, № 254k/96-VR r *Verkhovna rada Ukrainy. ofitsiin.sait*. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/> [in Ukrainian].
3. Recommendation 102 (2001) on local and regional democracy in Ukraine. URL: <http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2012/10/Recommendation-102-20011-on-local-and-regional-democracy-in-Ukraine.pdf> [in Ukrainian].
4. Pro vnesennia zmin do Konstytutsii Ukrainy : proekt Zakonu Ukrainy (reistr. № 2217a). URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812 [in Ukrainian].
5. Pro Stratehiiu staloho rozvytku «Ukraina – 2020»: Ukaz Prezidenta Ukrainy vid 12.01.2015 № 5/2015. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> [in Ukrainian].
6. Pro skhvalennia Kontseptsii reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini: Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 1 kvitnia 2014 r. № 333-*r Verkhovna rada Ukrainy. ofitsiin.sait*. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-r>. [in Ukrainian].
7. Pro zasady derzhavnoi rehionalnoi polityky: Zakon vid 05.02.2015 № 156-VIII *Verkhovna Rada Ukrainy. ofitsiin. sait*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19> [in Ukrainian].
8. The principle of subsidiarity. URL: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/7/the-principle-of-subsidiarity> [in Ukrainian].
9. Decentralization: A sampling of definitions (Working paper prepared in connection with the Joint UNDP-Government of Germany evaluation of the UNDP role in decentralization and local governance. URL: http://web.undp.org/evaluation/documents/decentralization_working_report.PDF [in Ukrainian].

10. Yevropeiskyi dosvid udoskonalennia mistsevoho samovriaduvannia. Nauk.-doslid. in-t derzh. bud. ta mists. samovriaduvannia; Yu. P. Bytiak at all. (Ed.). (2012). Kharkiv : Oberih. [in Ukrainian].
11. Kvitka S. A. (2015). Pryntsyp subsydiarnosti ta protsesy detsentralizatsii v Ukraini. *Aspekty publichnoho upravlinnia*. issue 4, 28–35. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup_2015_4_6 [in Ukrainian].
12. Liubchenko P. N. (2017). Detsentralizatsiia publichnoi vlady: poniattia, vydy, mezhy / Detsentralizatsiia v Ukraini: teoriia ta praktyka konstytutsiinoi, administratyvnoi i munitsypalnoi reformy: materialy Vseukrainskoi naukovoproaktychnoi konferentsii, m. Odesa, 7 kvitnia, 2017 r. Odesa: NU «OluA» [in Ukrainian].
13. Moshak O. V. (2018). Problemni pytannia realizatsii pryntsypu subsydiarnosti v Ukraini. *Lex Portus*, 5, 98–112. URL: <https://doi.org/10.26886/2524-101X.5.2018.6> [in Ukrainian].
14. Panchenko T. V. (2010). Evoliutsiia pryntsypu subsydiarnosti v politychnii filosofii yevropeiskoho federalizmu. *Naukovyi chasopys NPU imeni M. P. Drahomanova*. Seriia 22 : Politychni nauky ta metodyka vykladannia sotsialno-politychnykh dystsyplin. issue. 3, 35–42. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nchnpu_022_2010_3_8 [in Ukrainian].
15. Saviovskiy M. Yu. (2012). Pryntsyp subsydiarnosti v istorii yevropeiskoi polityko-pravovoi dumky. *Trypilska tsyvilizatsiia*. issue 8, 31–36. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Trcyv_2012_8_8 [in Ukrainian].
16. Serohina S. H. (2016). Napriamy vdoskonalennia pravovoho rehuliuвання mistsevoho samovriaduvannia v aspekti yevropeiskoi intehratsii *Visnyk Natsionalnoi akademii pravovykh nauk Ukrainy*. issue 3 (86), 43–48 [in Ukrainian].
17. Deklaratsiia pro derzhavnyi suverenitet Ukrainy, pryiniata Verkhovnoiu Radoiu Ukrainiskoi RSR 16 lypnia 1990 roku № 55-XII *Verkhovna rada Ukrainy. ofitsiin.sait*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-12#Text> [in Ukrainian].
18. Pro zasady vnutrishnoi i zovnishnoi polityky: Zakon Ukrainy vid 1.07. 2010 r. № 2411-VI Verkhovna Ukrainy. ofitsiin.sait. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2411-17#Text> [in Ukrainian].
19. Istoriia stanovlennia vidnosyn Ukraina-Yes Ministerstvo yustytzii Ukrainy. URL: <https://minjust.gov.ua/index.php/m/istoriya-stanovlennya-vidnosin-ukraina-es> [in Ukrainian].
20. Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12007L%2FTXT> [in Ukrainian].
21. Goals and values of the EU. URL: https://europa.eu/european-union/about-eu/eu-in-brief_en [in Ukrainian].

22. Shevchuk B. (2015). *Zasady funktsionuvannia Yevropeiskoho Soiuzu. Efektyvnist derzhavnoho upravlinnia* Zbirnyk naukovykh prats. issue. 44, 21–28 [in Ukrainian].
23. Legal personality of the Union URL: https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/union_legal_personality.html [in Ukrainian].
24. Schoutete P., Andoura S. (2007). The Legal Personality of the European Union. In *Studia Diplomatica*. 2007. Vol. LX: n°1. URL: <https://aei.pitt.edu/9083/1/Legal.Personality.EU-PDS-SA.pdf> [in Ukrainian].
25. Conferral. URL: <https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/conferral.html?locale=en> [in Ukrainian].
26. Militaru I. N. The principle of empowerment in the European Union URL: <http://oaji.net/articles/2017/5275-1511280532.pdf> [in Ukrainian].
27. EU powers and competences. URL: https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/community_powers.html [in Ukrainian].
28. Distribution of competences. URL: <https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/competences.html> [in Ukrainian].
29. Blockmans S., Hoevenaars J., Schout A., Wiersma J. M. (2014). From subsidiarity to better EU governance: a practical reform agenda for the EU. URL: <http://www.tepsa.eu/wp-content/uploads/2014/03/Clingendael-CEPS-From-Subsidiarity-to-Better-EU-Governance.pdf> [in Ukrainian].
30. Protocol on the application of the principles of subsidiarity and proportionality. URL: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/protocol_no_2_on_the_application_of_the_principles_of_subsidiarity_and_proportionality_dec2004_en.pdf [in Ukrainian].
31. Malysheva N. R. (2017). Yevropeiskyi pryntsyp subsidiarnosti ta detsentralizatsiia upravlinnia v sferi okhorony dovkillia Ukraini. *Pravova derzhava*. Issue. 28, 265–275. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/PrDe_2017_28_34 [in Ukrainian].
32. Dlugosz J. The principle of proportionality in European Union Law as a prerequisite for penalization. URL: <http://ppuam.amu.edu.pl/uploads/PPUAM%20vol.%207/Dlugosz.pdf>.
33. Jacqué J.-P. (2004). The principle of institutional balance. *Common Market Law Review*, 41, 383–391.
34. Cooperation between the EU's institutions. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=uriserv%3A110125>.

Е. А. Закоморная

Принципы децентрализации публичной власти в актах Европейского Союза

Аннотация. Освещены концептуальные ценности функционирования ЕС. Раскрыто содержание принципов организации и деятельности

ЕС. Обоснована необходимость системного применения принципов взаимодействия институтов ЕС и органов государств – членов ЕС для обеспечения децентрализации публичной власти. Сформулированы предложения по совершенствованию отечественной правовой основы работы органов государственной власти и местного самоуправления.

Ключевые слова: страны – члены ЕС, децентрализация публичной власти, ЕС, принципы организации и деятельности ЕС, принципы взаимодействия институтов ЕС и органов государств – членов ЕС, ценности функционирования ЕС.

К. А. Zakomorna

Principles of Decentralization of Public Power in Acts of the European Union

Summary. *Ukraine's integration into the European space requires a radical renewal of the domestic legal framework for the organization and activities of public authorities in accordance with the standards in the field of human rights, rule of law and democracy established in acts of the Council of Europe and the European Union. Decentralization of public power is an important direction of modern constitutional reform in Ukraine, because it is through the implementation of generally accepted European standards of interaction between the state and society. The principle of subsidiarity is one of the principles of state regional policy and reform of decentralization of public power in Ukraine. The principle of subsidiarity is enshrined in acts of the Council of Europe and the European Union, is recognized by the European Community as an integral part of democratic and decentralized governance. At the same time, the principle of subsidiarity is only one of the universal principles of effective interaction of public institutions at different levels of supranational and national government in Europe.*

Various aspects of the principle of subsidiarity have been thoroughly studied by Ukrainian scholars. The question of the evolution of the principle of subsidiarity is considered by T. Panchenko, M. Saviovskyi. Problematic issues of implementation of the principle of subsidiarity in Ukraine in the reform of the territorial organization of the power and local self-government to fully and comprehensively discovered in publications I. Bodrova, P. Lubchenko, S. Serohina and others.

The purposes of the article are: establishing conceptual values of the functioning of the EU, which are the foundation of the constitutional government in Europe; elucidation principles that are directly aimed at ensuring the dynamic balance between authorities of the EU Member States and the EU institutions;

substantiation of the need for systematic application of principles of interaction between the EU and the Member States in order to guarantee the decentralization of public power.

According to the Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community the common values of the EU member states are: human dignity; individual freedom; representative democracy; Rule of Law and others. These European values are fundamental to the functioning of EU institutions and the authorities of the EU member states, therefore, form the foundation for the development of a system of balanced relations. The main principles of interaction between the EU and the Member States are the following: the principle of Legal personality of the Union; the principle of conferral; the principle of subsidiarity; the principle of proportionality; the principle of institutional balance; the principle of mutual sincere cooperation.

These principles are inextricably linked, as only their systematic application can guarantee the harmonious and effective interaction between the EU institutions and authorities of the EU member states. We believe that along with the principle of subsidiarity, as a basis for cooperation between public authorities and local governments in Ukraine, it is also necessary to introduce into the Law «On Principles of State Regional Policy» principles of proportionality, institutional balance and mutual sincere cooperation. Taken together, these principles will create a system of decentralized management that provides for institutional and functional balance at different levels of government.

Keywords: *EU member states, decentralization of public power, the EU, principles of organization and activities of the EU, principles of interaction between EU institutions and authorities of EU member states, the values of the EU functioning.*

DOI: <https://doi.org/10.31359/1993-0941-2021-42-97>
UDC 342.25(437:438:439)

Anton Chyrkin, PhD in Law, Associate Professor
Assistant of the Department of State Building Yaroslav
Mudryi National Law University Scientific Research
Institute of State Building and Local Government
National Academy of Legal Sciences of Ukraine

CONSTITUTIONAL AND LEGAL BASIS OF TERRITORIAL ORGANIZATION PUBLIC AUTHORITIES IN THE COUNTRIES OF CENTRAL AND EASTERN EUROPE

Abstract. *The article is devoted to the study of the constitutional and legal basis of the public authority territorial organization in the countries of Central and Eastern Europe. The legal framework governing regional and local government is described, in particular, attention is focused on the structure of the regulatory basis of municipal government, it is determined that the main source in the formation of legislation in the field of local government was the European Charter of Local Self-Government. In addition, the system of territorial organization of regional and local authorities, which was formed as a result of the reform of the administrative-territorial structure in the early 2000s, taking into account the European requirements of NUTS, is covered.*

Keywords: *territorial organization of power, decentralization, local self-government, regional development.*

Formulation of the problem. Ukraine's chosen political course for European integration necessitates focusing on European standards of public authority, including municipal power. Local self-government in Central and Eastern Europe, which is experiencing a period of democratic transit, is particularly dynamic. A striking example of successful local government reform among the countries of the region is Poland, Hungary and the Czech Republic, whose experience is important for further modernization of local self-government and territorial organization of power in Ukraine in the context of European integration and democratization.

Analysis of recent research and publications. Domestic jurisprudence has traditionally paid considerable attention to the constitutional and legal problems of the local self-government organization and functioning in the context of foreign experience, as well as comparative studies of local self-government. In this regard, it is worth remembering the works of such scientists as M. O. Baimuratov, O. V. Batanov, I. I. Bodrova, P. M. Lyubchenko, S. H. Seriohina, V. L. Fedorenko, O. M. Chernezhenko. However, the constitutional principles of local self-government in individual countries have been the subject of research by domestic authors only since the early 2000-s. At the same time, there is an urgent need to reform the territorial organization of government and local self-government in Ukraine with concrete proposals from foreign experience, especially from the practice of those countries that have managed to bring the national system of local democracy to EU standards.

The purpose of the article is to analyze the constitutional and legal basis of the public authorities territorial organization in the countries of Central and Eastern Europe.

Presentation of the main research material. The constitutions of Poland, Hungary and the Czech Republic pay significant attention to issues of local self-government. This is clearly evidenced by statistics: in the Constitution of Poland in 1997, articles on local self-government account for 4.1% of the total volume of this document (10 of 243 articles) [10], in the Constitution of Hungary in 2011—4.8% (5 of 105 articles) (11), and in the Constitution of the Czech Republic in 1992—6.2% (7 of 113 articles) (9). However, any constitution due to the limited scope, features of the legal nature and functional purpose can

not fully establish the legal status of local self-government. On the one hand, its provisions are general in nature and need to be developed and detailed at the level of laws and bylaws, on the other hand – although issues of local self-government belong to the internal affairs of sovereign states, but as members of the world community, they have to take into account their obligations under certain international legal treaties.

Accordingly, the second level of the legal basis of local self-government in Poland, Hungary and the Czech Republic is international law. It should be noted that the constitutions of these countries have a slightly different attitude to the place and role of international legal acts in the national legal system. Thus, according to Part 1 of Art. 87 of the Constitution of Poland, the sources of the law of the Republic of Poland are all ratified international treaties [10]. Instead, the Constitution of the Czech Republic in Art. 10 recognizes only ratified and promulgated international treaties on human rights and fundamental freedoms directly valid and priority over domestic law, [9]. Finally, Article E of the Basic Provisions of the Hungarian Constitution mentions the binding nature of only those treaties which have been adopted within the EU and approved by at least two-thirds of the members of the Hungarian Parliament [11].

Among the international legal acts that form the legal basis of local self-government in Poland, Hungary and the Czech Republic, first of all, is the European Charter of Local Self-Government of 1985 [6]. Poland ratified this document on March 1, 1994 – without reservations, Hungary – on July 1, 1994, without reservations, the Czech Republic – on September 1, 1999, with reservations regarding paragraph 5 of Art. 4, item 2. of Art. 6, paragraph 2 of Art. 7, paragraphs 3, 5, 6, Art. 9. Today, the Charter is a fundamental document aimed at establishing and protecting local self-government as a fundamental principle of the democratic constitutional order of European countries. It should be noted that only Hungary (7 June 2010) ratified the Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government from the three countries under study, while Poland and the Czech Republic have not even signed it yet [4].

The third level of the legal basis of local self-government in Poland, Hungary and the Czech Republic are the laws.

In Poland, the legal basis of local self-government is mainly the laws adopted during the reform of the territorial organization of power in the state, carried out during the last ten years of the twentieth century: «On communal (territorial) self-government» of March 8, 1990 [16]; «On county self-government» of June 5, 1998 [15]; «On self-governing employees» of March 22, 1990 [12]; «On the commune guard» of August 29, 1997 [13], etc.

In turn, the legal regulation of local self-government in the Czech Republic is carried out by the following laws: «On generals (municipalities)» of April 12, 2000 № 128/2000 [17]; «On the edges (regional formations)» of April 12, 2000 № 129/2000; [18]; «On Support of Regional Development» of June 29, 2000 № 248/2000 [19].

The laws governing local self-government in Hungary include: CLXXXIX «On Local Self-Government» 2011 [2]; XXI «On regional development and planning» 1996 [1]; CXXVIII «On the capital Budapest» 2013 [3].

It should be noted that in all three countries studied, the main developer of draft laws on local self-government is the government, which acts in close contact with local government representatives and the expert community. Thus, in Poland there is a Joint Commission of Government and Territorial Self-Government (KWRiST), the main task of which is to address issues related to the functioning of local self-government and state policy on local self-government, as well as issues related to local self-government within the EU and international organizations of which Poland is a member. All legislative proposals on local self-government are submitted to the Seimas only after coordination of positions within KWRiST.

Before proceeding to the description of the local self-government territorial basis in Poland, the Czech Republic and Hungary, it should be noted that after the collapse of the «socialist camp» each of them determined its geopolitical orientation to achieve EU membership. With this in mind, they reformed the territorial organization in accordance with the requirements of the Nomenclature of Territorial Units for Statistics (NUTS), which facilitates statistical analysis of regions and helps to clearly identify regions of different levels of development. NUTS has five levels, three of which (NUTS 1–3) are regional and two (NUTS 4–5) are

EU local regional statistics units. NUTS 1 includes the largest regions in the structure of EU member states or regions already grouped into administrative-territorial units, such as in Germany, France, Great Britain. NUTS level 2 is the most acceptable space for implementing EU regional policy; NUTS 3 level is optimal for the implementation of comprehensive socio-economic special programs of interregional cooperation. Levels in the NUTS system are not in all cases identical to the administrative-territorial structure of the EU Member States. However, it is the level of NUTS 2 that requires the fullest possible compliance with the unification of the administrative-territorial division of the Member States in accordance with the criteria of the regional division of NUTS 2 EU, as the fulfillment of this condition depends on the provision of funding and grants from EU funds. However, NUTS 2 compliance was not a prerequisite for Central and Eastern European countries preparing to join the EU (including Poland, Hungary and the Czech Republic).

The second priority of reforming the system of administrative-territorial organization of the studied countries was the implementation of the subsidiarity principle. At the same time, first of all, attention was focused on strengthening the socio-economic potential of administrative-territorial units and creating capable communities, ie, what is currently provided by the Concept of reforming local self-government and territorial organization of power in Ukraine.

The modern administrative-territorial system of Poland was introduced on January 1, 1999, when the previous two-tier division, which had existed since 1975, was changed to a three-tier division. As a result of the reform, 16 voivodships, 308 rural and 65 urban counties were created. The commune became the basic link of the territorial organization of Poland. At the same time, as a result of the reform, the number of gminas as basic self-governing units was reduced by almost four times – from the existing 9.5 thousand in 1955 to 2,489 thousand in 1999.

It should be noted that in Poland, in resolving the issue of reforming the administrative-territorial system, one of the most controversial issues was the ratio of state and self-government in the voivodship. Some authors argue that the new province is similar to the

French departments and regions: it is a self-governing structure of the state, represents the interests of a particular region and at the same time hinders the spread of ideas about autonomy [7, p. 21–22].

Since then, the administrative-territorial structure of Poland has undergone only minor changes: in 2002, seven new counties and one gmina were created, and at the same time 12 gminas were liquidated; in 2003, one county was liquidated (later restored in 2013). In 2010, 1 gmina was formed, in 2015, one gmina was liquidated. In addition, almost every year there is a slight adjustment of the boundaries of voivodships, counties and gminas.

Currently (as of January 1, 2021) there are 2,478 gminas in Poland, including 1555 rural, 621 urban-rural, as well as 302 urban, incl. 66 city as a county [8]. The average population of the commune is 5–8 thousand people (the smallest commune – 1 thousand, the largest – 20 thousand inhabitants). The vast majority of gminas have a population of 5 to 40 thousand, in about 100 gminas there are from 40 to 100 thousand and in 45 – more than 100 thousand inhabitants. At the same time, less than 2,000 people live in 20 rural communes.

Unlike Poland, the administrative-territorial structure of Hungary and the Czech Republic has a two-tier division. At the same time, the new territorial structure of the Czech Republic reflected the principles of such statistical regions of the EU formation as NUTS 2 and NUTS 3, which are aimed at the development of weak, depressed regions.

Territorial reforms in the Czech Republic began in December 1997. At that time, 14 higher territorial units of self-government were established, and they became the basis for regional policy in the country after its accession to the EU (NUTS 2, NUTS 3 for statistical purposes) analyzes).

At first glance, the territorial structure of the Czech Republic is quite simple. According to Art. 99 of the Constitution of the Czech Republic, the country is divided into obci (6258), which are the main territorial self-governing units, and the provinces (14), which are the highest self-governing units. According to Art. 1 of the Law «On Obci» of April 12, 2000 № 128/2000 the municipality is the main territorial community of citizens, which forms a territorial unit limited by the boundaries of the territory of the municipality. A municipality can

acquire the status of a city if it has at least 3,000 inhabitants and such a decision is made by the chairman of the Chamber of Deputies.

However, on closer inspection, the territorial structure of the Czech Republic is complex and ambiguous. The fact is that the administrative division of this state consists of four or even five levels. At the first level, the Czech Republic is divided into 13 regions (Czech kraj, plural – kraje) and the capital (Czech hlavní město). In turn, the provinces (but not the capital) are divided into 77 districts (Czech okres (y)); creating the so-called old second level of administrative division. After the introduction of communities with expanded powers, districts ceased to be administrative units, but they continue to be used as territorial units mainly for statistical purposes and public administration. Instead, the so-called new second level of administrative-territorial division of the Czech Republic consists of 205 members with extended powers (Czech. Obce s rozšířenou působností), into which the districts are divided. At the third level there are 393 communities with an authorized community (Czech: Obce s pověřeným obecním úřadem), and at the lowest, fourth level – 6258 communities with delegated powers (Czech obec, obec se základním rozsahem přenesené působ).

As we can see, the complication of the administrative-territorial structure of the Czech Republic is due to the ranking of communities (promises) on three levels. At the same time, local self-government is carried out in all the above-mentioned administrative-territorial units, except for districts.

Characterizing the territorial basis of local self-government of Hungary, it should be noted that in accordance with Art. F of the Basic Law, the territory of Hungary consists of the capital, its districts, counties, cities and communities. Local self-government is carried out at two levels – district and municipal, ie municipal government is present in the capital and its districts, districts, cities and communities.

Hungary's Law on Local Self-Government, adopted in 2011, has led to important changes in the country's territorial organization. Today, Hungary includes 19 counties – megyék (Hungarian – megyék) and 3175 communities (Hungarian – települések). The level of local communities consists of 2,863 municipalities – község (Hungarian – község), 265 cities, 23 cities with district rights. In

addition, in order to overcome the problem of a large number of communities, a new administrative structure of districts (sometimes called microregions in the literature) was introduced – *járás* (Hungarian – *járás*). In Hungary, there are 175 districts in the districts and 23 in the capital.

The category of «cities with district rights» provided by the Hungarian Law on Local Self-Government includes cities that provide public services not only for their residents, but also for those who live in the adjacent territory. Such cities are traditionally provincial and have a population of at least 50,000. Today, there are only 23 municipalities that meet such requirements. From an administrative point of view, a two-tier management system is not beneficial for the city, as most districts exist as separate municipalities, and this trend extends to almost all or most of the city. The level of fragmentation is obvious, as more than half of the communities (over 1,700) have less than 1,000 inhabitants, about a third have less than 500, and about 100 settlements have less than 100. At the same time, almost 60% of the population lives in 139 cities with more than 10,000 inhabitants.

Note that the reform of the public power territorial organization in the studied countries was based on the principles of local autonomy and the restoration of the historical rights of territorial communities. In particular, the laws of Hungary and the Czech Republic give the settlement the right to declare itself self-governing. Thus, in 1990 the number of municipalities in Hungary doubled, and in the Czech Republic this process continues to this day [5, p. 93].

Conclusions. The territorial basis of local self-government in the studied countries is the administrative-territorial structure of the state, with the basic unit of local self-government -the community (commune, *kozsheg*, *obets*), which does not coincide with the borders of settlements.

All the studied countries face the problem of territorial disparities of local self-government caused by uneven development of certain territories, the presence of depressed regions, rapid urbanization in combination with the decline of rural settlements and more. As a result, the government faces a dilemma: on the one hand, the optimization of public administration dictates the need to consolidate territorial communities in order to increase their capacity, and on the

other – excessive consolidation threatens the nationalization of local government and the loss of «accessibility».

Disproportions in territorial development lead to the emergence of territorial units with dual status in all the countries studied – cities with the rights of a district (as in Hungary) or communities with extended powers (as in the Czech Republic). This, in turn, puts on the agenda the problem of internal division of such units for better governance, as well as the problem of finding optimal forms of direct democracy in large communities (sometimes hundreds of thousands of inhabitants).

The territorial basis of local self-government presupposes, among other things, the existence of approximately the same financial capacity of territorial units of the same level. However, in the conditions of the above-mentioned disparities, it is not yet possible to ensure this, as well as to fully comply with the requirements of NUTS for the standardization of territorial units. No wonder Hungary in 2013 refused to follow these requirements, citing the inability to comply with the requirements of «good governance» in the current socio-economic conditions.

References

1. 1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről. URL: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99600021.tv> [in Hungarian]
2. 2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti vagyronról. URL: http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1100196.TV [in Hungarian]
3. 2013. évi CXXVIII. törvény Budapest főváros közigazgatási területével összefüggő egyes törvények módosításáról. URL: <https://mkogy.jogtar.hu/?page=show&docid=a1300128.TV>. [in Hungarian]
4. Chart of signatures and ratifications of Treaty 207. URL: http://www.coe.int/en/web/conventions/fulllist//conventions/treaty/207/signatures?p_auth=u6icqemN [in English]
5. Decentralization and Transition in the Visegrad: Poland, Hungary, the Czech Republic and Slovakia. Studies in Economic Transition / ed. by E. Kirchner. NY: Springer, 1999. 237 p. [in English]
6. European Charter of Local Self-Government. Strasbourg. European Treaty Series – No. 122 15.X.1985. URL: <https://rm.coe.int/168007a088> [in English]
7. Dolnicki B. Samorząd terytorialny / B. Dolnicki. 4 wydanie. Warszawa: Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2009. 418 s. [in Polish]

8. Podziai administracyjny Polski 2021. URL: http://ksng.gugik.gov.pl/pliki/podzial_administracyjny_polski_2021.pdf [in Polish]
9. The Constitution of the Czech Republic No. 1/1993 Coll. adopted on 16 December 1992. <https://www.psp.cz/en/docs/laws/constitution.html> [in Czech]
10. The Constitution of the Republic of Poland Of 2nd april, 1997. As published in Dziennik Ustaw No. 78, item 483. <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm> [in Polish]
11. The Fundamental Law of Hungary (25 April 2011). https://www.kormany.hu/download/f/3e/61000/TheFundamentalLawofHungary_20180629_FIN.pdf [in English]
12. Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych. Dziennik Ustaw. 1990. Nr 21. Poz. 124; 2001. Nr 142. Poz. 1593; 2002. Nr 113. Poz. 984, Nr 214. Poz. 1806; 2005. Nr 10. Poz. 71, Nr 23. Poz. 192, Nr 122. Poz. 1020; 2006. Nr 79. Poz. 549, Nr 169. Poz. 1201, Nr 170. Poz. 1218. [in Polish]
13. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych. Dziennik Ustaw. 1997. Nr 123. Poz. 779. [in Polish]
14. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa. Dziennik Ustaw. 2001. Nr 142. Poz. 1590. [in Polish]
15. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jednolity). Dziennik Ustaw. 2001. Nr 142. Poz. 1592. [in Polish]
16. Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym. Dziennik Ustaw. 1996. Nr 13. Poz. 74 (ze zmianami). [in Polish]
17. Zákon č. 128/2000 Sb. ze dne 12. dubna 2000 o obcích (obecní zřízení). URL: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-128> [in Czech]
18. Zákon č. 129/2000 Sb. ze dne 12. dubna 2000 o krajích (krajské zřízení). URL: <http://zakony.centrum.cz/zakon-o-krajich> [in Czech]
19. Zákon č. 248/2000 Sb. ze dne 29. června 2000 o podpoře regionálního rozvoje. URL: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-248> [in Czech]

А. С. Чиркин

Конституционно-правовые основы территориальной организации публичной власти в странах Центрально-Восточной Европы

***Аннотация.** Статья посвящена исследованию конституционно-правовой основы территориальной организации публичной власти в странах Центрально-Восточной Европы. Охарактеризована правовая база, регулирующая вопросы регионального и местного управления, в частности, акцентировано внимание на структуре нормативной основы муниципальной власти, определено, что основным источником при формировании законодательства в сфере местного самоуправления выступала*

Европейская хартия местного самоуправления. Кроме того, освещена система территориальной организации региональной и местной власти, которая была сформирована в результате реформы административно-территориального устройства в начале 2000-х годов, с учетом европейских требований NUTS.

Ключевые слова: *территориальная организация власти, децентрализация, местное самоуправление, региональное развитие.*

А. С. Чиркін

Конституційно-правові засади територіальної організації публічної влади в країнах Центрально-Східної Європи

Анотація. *Стаття присвячена дослідженню конституційно-правових засад територіальної організації публічної влади в країнах Центрально-Східної Європи. Охарактеризовано правову базу, яка регулює питання регіонального і місцевого управління, зокрема, акцентовано увагу на структурі нормативної основи муніципальної влади, визначено, що основним джерелом при формуванні законодавства у сфері місцевого самоврядування виступала Європейська хартія місцевого самоврядування. Крім того висвітлено систему територіальної організації регіональної і місцевої влади, яка була сформована внаслідок реформи адміністративно-територіального устрою на початку 2000-х років, з урахуванням європейських вимог NUTS.*

Зазначається, що найбільш розлого і системно питання місцевого самоврядування регламентовані Конституцією Польщі, тоді як Конституція Чехії, а тим більш Угорщини в даному аспекті є значно більш лаконічними й уривчастими. Проте легальної дефініції місцевого самоврядування не містить жодна з трьох досліджуваних конституцій. При цьому в Угорщині, як і в Україні, діє єдиний закон про місцеве самоврядування, тоді як у Польщі та Чехії організації місцевого самоврядування на кожному з рівнів територіального устрою присвячено окремі закони.

У роботі стверджується, що фінансову основу місцевого самоврядування у Польщі, Угорщині та Чехії становлять власні доходи, а також міжбюджетні трансферти, при цьому муніципалітети залишаються фінансово залежними від центрального уряду. В усіх трьох країнах значна увага приділяється фінансовому контролю за діяльністю місцевого самоврядування. Установлено, що матеріальну основу місцевого самоврядуван-

ня названих країн становить комунальна (муніципальна) власність. Особлива частина майна самоврядування — це так зване фондове майно, яке потрібне для виконання виключних повноважень місцевого самоврядування і як таке має реєструватися окремо від іншого майна. У законодавстві досліджуваних країн досить чітко прописано матеріальну базу самоврядування, проте посилення муніципальної власності, як і місцевих бюджетів, залишається актуальним.

Висвітлюється, що територіальна основа місцевого самоврядування досліджуваних країн формується на основі адміністративно-територіального поділу держави. При цьому в Польщі цей поділ є триланковим, тоді як в Угорщині та Чехії — дволанковим. Проте базовою одиницею місцевого самоврядування в усіх трьох державах визнається громада (гміна, кьозшег, обець); саме на цьому рівні реалізується переважна більшість функцій і повноважень місцевого самоврядування.

На досвіді досліджуваних країн доведено, що курс на євроінтеграцію зумовлює необхідність узгодження адміністративно-територіального поділу держави з вимогами системи NUTS (Номенклатури територіальних одиниць для цілей статистики), що діє в ЄС. Удосконалено розуміння моделей місцевого самоврядування в досліджуваних країнах; продемонстровано, що у Польщі модель місцевого самоврядування на всіх трьох рівнях за характером розподілу первинної компетенції є двоїстою, а в Угорщині та Чехії — троїстою.

Ключові слова: територіальна організація влади, децентралізація, місцеве самоврядування, регіональний розвиток.

DOI: <https://doi.org/10.31359/1993-0941-2021-42-109>

UDC 342.25(477+474)

O. O. Petryshyn, Ph. D. senior researcher, academic secretary Scientific Research Institute of State Building and Local Government of the NALS of Ukraine

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-6099-8832>

Scopus: <https://www.scopus.com/authid/detail.uri?authorId=57202589174>

Publons: <https://publons.com/researcher/2313766/oleh-petryshyn/>

ResearchGate: <https://www.researchgate.net/profile/Oleh-Petryshyn>

Academia: <https://nlu-ua.academia.edu/OlehPetryshyn>

Google Scholar: https://scholar.google.com/citations?user=YFU_A6YAAAAJ

UPHOLDING LEGALITY IN LOCAL SELF-GOVERNMENT DECISION-MAKING: THE EXPERIENCE OF THE SELECTED BALTIC STATES AND UKRAINIAN REALITIES

***Abstract.** The article deals with the lack of proper legal regulation of the interaction between local executive authorities and local governments in part of*

realization by the latter of the right within their competence to adopt legally binding decisions, guaranteed by article 144 of the Constitution of Ukraine. A quarter-century since the adoption of the Basic Law and establishing in part 2 of the mentioned article the possibility to suspend such decisions in case of incompliance with the Constitution and laws of Ukraine, on the verge of the final stage of the decentralization reform Ukrainian legislation is still in deficiency of principles, mechanisms, and entities of such procedure. The paper provides a rationale for a comparative legal study of the experience of the selected countries of the Baltic region, upon which, subsequent to a detailed analysis of the existing Ukrainian draft laws, conclusions are made regarding further progress in solving the established tasks.

Keywords: *local self-government, decisions of bodies and officials of local self-government, compliance, legality, mechanism of suspension of decisions of bodies and officials of local self-government.*

Problem Statement. Part I of Article 144 of the Constitution of Ukraine [1] guarantees the right of local self-government bodies within the limits of authority specified by law to adopt decisions that are legally binding on the respective territory.

According to p. II of the Article, such decisions, in case of their non-compliance with the Constitution or laws of Ukraine, may become subject to suspension following the procedure established by law with a simultaneous appeal to a court. While the provisions of the first part of the mentioned article have been detailed in the Law of Ukraine «On Local Self-Government in Ukraine» [2], the second part, even at the final stage of decentralization and territorial organization of power reform in Ukraine, still has no legislative basis. This leads to many problems and creates opportunities for abuse both by local self-government bodies (voluntary or involuntary) and by local executive authorities, providing them with additional means of pressure on the former.

Although considerable attention has been paid to the possible reform of the state-local government relationship within the framework of the implementation of the powers granted by the Constitution to the latter, the presence of a tangible array of bills aimed at addressing the issues under discussion, to date, the optimal system of such interaction has not yet been defined.

Efforts to recast the international experience were numerous. The political leadership of the state proposed (and rejected) various versions of building such a system [3; 4], from the classical French prefectural system under the guidance of a presidential representative to the creation, based on the central executive bodies, of special units accountable to various ministries and their officials.

Relevant studies of the issue at hand. This issue has been brought up on several occasions in scientific publications of Ukrainian scholars in the field of constitutional law, state-building, and local self-government, in particular, by the academics of the Scientific Research Institute of State-Building and Local Government of the NALS of Ukraine, professors of the Yaroslav Mudryi National Law University and others. Within the framework of the scientific support of the decentralization reform process, the issues under study were indirectly raised in the works of S. Serohina [5; 6], I. Bodrova [6], O. Lialiuk [6]. Various aspects of municipal legislative activity were raised in the works of M. Petryshyna [7]. However, recent papers were mostly focused on the experience of Western European states, mainly in the context of possible application of French experience in the part of the organization of prefectural control, while the legislative achievements of Baltic states have not received proper recognition and study.

Hence, the **purpose** of this article is to endeavor to convert and adapt the experience of the aforementioned states in the issues of consolidation and organization concerning the functioning of the mechanism of state control over the observance of legality by the local self-government bodies in exercising their powers through the adoption of decisions binding on the respective territory within the guarantees provided by article 144 of the Constitution of Ukraine. At present, this essential aspect of its functioning is left to the discretion of both local state authorities and local self-government bodies.

The methodological framework of this paper includes a typical comparative legal research set of general and legal methods of scientific cognition, centered around the comparative-legal as the key one. A set of philosophical and ideological, general and special scientific methods of cognition, and own methods of research of legal orientation, including dialectical; historical-legal; formal-legal; structural and functional; hermeneutic approach and others were used. These

methods and approaches were adopted in their interrelation, which ensured comprehensiveness, completeness, and objectivity of the obtained scientific results, validity, and reliability of conclusions and suggestions.

Outlining the **key points** of the study. First, it is necessary to refer to the wording «decision-making» of part I of the mentioned article 144 of the Constitution of Ukraine, which, in our opinion, can be interpreted both in a narrower sense and in a broader sense as a process of solving issues of local importance, and not only as a process of adoption (publication) of acts in the form of decisions. Issues of local importance within the limits of competence are directly or indirectly addressed through the adoption of municipal acts of various forms, content characteristics, and subjects of adoption. The provisions of the article were adopted before the ratification of the European Charter of Local Self-Government [8] by the Verkhovna Rada of Ukraine (15.07.1997) and its coming into force (01.01.1998) as an international treaty, while its stipulations, under Ukrainian legislation, must not contradict the provisions of the Basic Law.

The text of the Charter has no reference to specific systems of organization and functioning of local self-government and is designed for the variability of systems and models that can function within the signatory states. Proceeding from the model «potent mayor-council» chosen in Ukraine and its election mechanism of the head of the executive body of local self-government – village, settlement or city head – directly by the population, the very fact of this election largely determines his/hers position in relations with the representative body and the degree of his/hers influence on the effective realization of the right to local autonomy within the territory in question. For example, in Ukraine mayors are bestowed with a wide range of powers to resolve issues of the day-to-day management of local affairs, are responsible for drafting and implementing the local budget, personally appointing and dismissing municipal employees, distributing powers among municipal authorities, and also have the right to suspend the decisions of a representative body

Therefore, based on the comprehensive nature of the regulation of legal relations by the Constitution of Ukraine, granting a mayor (village, settlement, town head) the mandate directly by the residents

of a territorial community through direct and fair elections, the possibility to enact decisions in the sense of part. 1 of Article 144, by issuing various types of municipal acts, is also granted to officials of local self-government, and not only to its representative or executive bodies.

The second part of the quoted article of the Constitution of Ukraine enshrines a preventive mechanism, according to which if the decisions of local authorities do not comply with the Constitution or the laws of Ukraine, the former is stopped in the manner prescribed by law with a simultaneous court appeal.

According to several scholars [9], the implementation of the above provision (in cases of systematic annulment of municipal acts in court) may indicate the lack of confidence of the state in specific representative bodies of local self-government and become a basis for raising the issue of improper performance of their duties. Based on international standards, including in the context of the European Charter of Local Self-Government (Art. 8), such a stipulation is a reflection of the classical legal approach to supervising the compliance of local acts with the constitution and laws of the state, and ensuring the functioning of local self-government bodies within the limits of the authority granted.

This clause does not provide for a list of entities capable of stopping the effect of decisions of local self-government bodies for reasons of their non-compliance with the Constitution and laws of Ukraine, nor does the domestic legislation. This article does not directly address the possibility of such an action on the part of relevant local self-government officials, the order of actions in such a case for which is enshrined in paragraph 4 of Article 59 of the Law of Ukraine «On Local Self-Government in Ukraine» 280/97-VR of 21.05.1997 in the context of such a decision's submission for reconsideration in the presence of reasonable concerns.

According to the rationale of the Constitutional Court of Ukraine decision no 7-rp/2009 of April 16, 2009 [10], this does not deprive the local self-government body of the right to change or cancel the legal act it adopted on its initiative or the initiative of other interested parties (including on the grounds of incompliance with the Constitution or laws of Ukraine). However, paragraph 1 of the part. 1 of the

abovementioned Law provides only an indirect reference to such inconsistency in the aspect of local self-government bodies' responsibility for adopting decisions that violate the Constitution of Ukraine, this and other laws, rights, and freedoms of citizens, while ignoring the requirements of competent authorities to bring these decisions in accordance with the law.

Although it is enshrined in the Basic Law, today the domestic legislation has no regulations governing the procedural and temporal framework of such legal action on the part of the competent authorities. Moreover, during the preparation and execution of the decentralization reform and within the framework of the implementation of the Concept of local self-government and territorial organization of power in Ukraine of 01.04.2014 [11] it was frequently observed that there is no detailed act on the implementation of part 2 of article 144 of the Constitution of Ukraine.

Entities of the most proximal level of state supervision within the framework of this issue are local state administrations. According to paragraph 1 of article 25 of the Law of Ukraine «On local state administrations» of April 9, 1999, № 586-XIV [12], these ensure the implementation of the Constitution and laws of Ukraine, decisions of the Constitutional Court of Ukraine, acts of the President of Ukraine, the Cabinet of Ministers of Ukraine and other state authorities on the relevant territory.

However, given the lack of detailed regulation of the suspension process, the timeframe for consideration as well as the non-observance of the presumption of legitimacy of decisions of local self-governments, additional risks arise for both the entities of state authority and local self-government. After all, in the current situation, when exercising the powers obtained through the decentralization reform, local self-governments may unwillingly overstep the limits, while local state administrations enjoy the opportunities to abuse their supervisory powers in the absence of the necessary regulation.

Given a range of common characteristics of Ukraine and the former Soviet republics of the Baltic region, such as efforts of the considered countries to restore independence and distance themselves from the legacy of the Soviet Union; similar state features (a unitary form of state structure, democratic political regime, republican,

though a somewhat different form of government, similar models of administrative-territorial division, etc.), the experience of the certain Baltic states is found most acceptable in addressing the raised issues. Moreover, by 2004 Latvia and Lithuania had already introduced the most crucial reforms of local self-government, which continued after the states acceded to the European Union, which allows our regulators to gain foresight and prepare for the problems, which await our state after the completion of the primary reforms of local self-government and territorial organization of power.

In Latvia, the supervision of local self-government by the state is carried out by various bodies and institutions. Such activities of state ministries and agencies are limited and strictly regulated by law. The sectoral ministry responsible for the supervision of local governments is the Ministry of Environmental Protection and Regional Development, the product of the merger of two respective entities (hereinafter referred to as the Ministry).

The Ministry exercises limited supervision over local self-government since by law the latter is autonomous. Individual acts adopted by local governments cannot be repealed or terminated by the Ministry. Only a natural or legal person, whose interests are subject to such a decision, may file a lawsuit in an administrative court to challenge these.

According to the procedure, prior to the approval of a binding local act by a local authority, along with an explanatory brief, it is sent to the Ministry for consideration. The draft is analyzed from a legal point of view (for competence, compliance with the Constitution and legislation) within 30 days. If the Ministry does not present a negative opinion within the stated period, the decision is considered adopted and published in the official journal (*Latvijas Vēstnesis*). If the Ministry sends a negative opinion to the relevant body, after making changes based on the recommendations of the opinion, the act may be officially published.

The state secures the right to dismiss the chairman of a municipal council if he or she regularly fails to perform his or her duties or is inconsistent in his or her conduct. The decision to dismiss the chairman is made by the Ministry under the procedure established by the applicable law. The dismissed person shall have the right to appeal such a decision to the competent court.

Furthermore, the state can dissolve local councils upon the proposal of the Ministry by passing a corresponding act of the Parliament. Such measures are implemented only as a last resort in the case of strict non-compliance of the local council's activity with the Constitution and the Latvian legislation. For more than 25 years since the procedure was established in the Law «On Local Self-Governments,» there have been only 2 cases of implementing this article (Article 92) [13].

The European Charter of Local Self-Government (Article 8) and the Constitution of the Republic of Lithuania provide the legal framework for the administrative supervision of local governments in Lithuania. Provisions on the administrative supervision of local governments are also regulated by the Law of the Republic of Lithuania «On Administrative Supervision of Municipalities» of 14 May 1998 [14]. This law implements the provisions of the Constitution and defines the powers of officials exercising administrative supervision over local governments.

Officials appointed by the government exercise administrative supervision over the activities of local governments, ensuring that local governments act following the Constitution and laws of the Republic of Lithuania. Analysis of the above-mentioned legal acts shows that administrative supervision of local municipalities in the Republic of Lithuania is exercised directly by the government through its appointed representatives. According to the Law, the purpose of government representatives is to monitor the legitimacy of municipalities and officials and, to achieve this goal, they have the right to react within the limits of the law, if local government decision-making is questionable or if laws and government decisions are not implemented locally.

Following the general rule (and similarly to the Latvian mechanism), the state representative, in case a local government body or entity adopts an act contradicting the Constitution or laws of the Republic of Lithuania, has the right to provide appropriate recommendations to remedy the situation and, in case they are not fulfilled, to appeal to the court. It should be noted that the activities of the state supervisor are open and transparent, which is ensured by his accountability, inter alia, to the Association of Local Authorities

in Lithuania (ALAL), whose role has significantly increased in recent years, but is likely to become a subject to further pressure from the state through additional legal regulation of its activities.

Conclusions. Within the framework of the reform under discussion a significant number of draft laws have been prepared, designed, first of all, to provide a clear delimitation of competencies between local self-government bodies and local bodies of state executive power and establish a clear mechanism for the implementation of the latter's powers to ensure legality in the activities of local self-government bodies by suspending decisions with a simultaneous appeal to a competent court (with the most modern and viable being draft law No. 4298) [15].

Notwithstanding the significant number of proposed ideas, concepts, and relevant draft regulations, to date, the issue of realization of supervisory powers by representatives of the state on the observance of legality in the day-to-day functioning of local self-government has not been resolved. Not only consensus must be reached for normalization of this sphere of relations between the state and local self-government, but also within the framework of certain projects – the implementation of the procedure of amending the Constitution of Ukraine. The implementation of such a procedure, in the course of time and the approach of a new political season (the change of elected representatives), seems increasingly vague.

Adapted reception of foreign experience in this matter should «dot all the i's» by introducing open and transparent supervision procedures, taking into account the principle of proportionality, ensuring the presumption of legitimacy of decisions by setting deadlines for review, and the introduction of consultative procedures within the preparatory stages of local decision-making.

It is crucial today to prevent an increased confrontation between state power and local self-government through the implementation of milder supervision (rather than control) mechanism. The assessment of the legality of decisions of local self-government bodies and officials by state monitors is expedient only from the point of view of their compliance and adoption within the framework of the powers granted by the Constitution and laws. The most relevant draft law (No. 4298) contains ambiguous provisions concerning the external

evaluation of the activities of local self-government. Moreover, the implementation of the classic prefect model, which was abandoned in Ukraine in its pure form, was further realized within the framework of this draft law by including the term «state administrations of prefect type», which in Ukrainian realities is likely to be ineffective.

In addition, issues of maintaining the territorial integrity of our state during a volatile international environment should not be discarded, nor should the political nature of the question of accountability of the actors exercising supervision. Political presence and influence on local affairs within the framework of the Ukrainian state-building experience has always been an important task for a particular composition of political leadership. Thus, based on the above experience, an obligatory condition for the successful implementation of the discussed mechanism is seen in the closest involvement of the public, including associations of local self-government bodies, which can only be done through the revision of the associations' legislative framework.

References

1. Konstytutsiia Ukrainy vid 28.06.1996 r. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> [in Ukrainian].
2. «Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini», Zakon Ukrainy № 280/97-VR vid 21.05.1997 r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> [in Ukrainian].
3. «Pro vnesennia zmin do Konstytutsii Ukrainy (shchodo detsentralizatsii vlady)», Proekt Zakonu Ukrainy URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JI00952A.html [in Ukrainian].
4. «Pro prefektiv», Proekt Zakonu Ukrainy URL: <https://ips.ligazakon.net/document/NT1780> [in Ukrainian].
5. Serohina S. H., Serohin V. O. (2019). Detsentralizatsiia i mistseve samovriaduvannia u konteksti zmitsnennia narodovladdia v Ukraini. *Pravo Ukrainy*. issuer. 10, 158–174. [in Ukrainian].
6. Serohina S. H., Bodrova I. I., Liubchenko P. M. at all. (2017). Dobrovolne obiednannia terytorialnykh hromad v Ukraini. Kharkiv. NDI derzhavnoho budivnytstva ta mistsevoho samovriaduvannia NAPrN Ukrainy. [in Ukrainian].
7. Petryshyna M. O. (2012). Akty orhaniv i posadovykh osib mistsevoho samovriaduvannia: sutnist ta osoblyvosti. *Visnyk akademii pravovykh nauk*

- Ukrainy*. № 1, 66–76. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vapny_2012_1_9 [in Ukrainian].
8. Yevropeiska khartiia mistsevoho samovriaduvannia, mizhnarodnyi dohovir vid 15.10.1985 r. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036 [in Ukrainian].
 9. Konstytutsiia Ukrainy. Naukovo-praktychnyi komentar. V. Ya. Tatsii, O. V. Petryshyn, Yu. H. Barabash (Eds.). (2011). Nats. akad. prav nauk Ukrainy. Kharkiv. Pravo [in Ukrainian].
 10. Rishennia Konstytutsiinoho sudu Ukrainy vid 16.04.2009. № 7-rp/2009. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-09#Text> [in Ukrainian].
 11. «Pro skhvalennia Kontseptsii reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini», Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy; Kontseptsiiia vid 01.04.2014 № 333-r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> [in Ukrainian].
 12. «Pro mistsevi derzhavni administratsii», Zakon Ukrainy vid 09.04.1999. № 586-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text> [in Ukrainian].
 13. Likums «Par pašvaldībām» (Law «On Municipalities») URL: <https://likumi.lv/ta/id/57255-par-pasvaldibam> [in Ukrainian].
 14. Law On Administrative Supervision of Municipalities. 1998. URL: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.372525?jfwid=18117lisri> [in Ukrainian].
 15. «Pro vnesennia zmin do Zakonu Ukrainy «Pro mistsevi derzhavni administratsii» ta deiakykh inshykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo reformuvannia terytorialnoi orhanizatsii vykonavchoi vlady v Ukraini», Proekt Zakonu Ukrainy. № 4298–30.10.2020 r. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70293 [in Ukrainian].

Список використаних джерел

1. Конституція України від 28.06.1996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
2. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
3. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) : проект Закону України. URL: http://search.ligazakon.ua/1_doc2.nsf/link1/JI00952A.html.
4. Про префектів : проект Закону України. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/NT1780>.
5. Сergygina S. G., Sergygin V. O. Децентралізація і місцеве самоврядування у контексті зміцнення народовладдя в Україні. *Право України*. 2019. Вип. 10. С. 158–174.

6. Добровільне об'єднання територіальних громад в Україні / Серьогіна С. Г., Бодрова І. І., Любченко П. М. та ін. Харків : НДІ держ. буд-ва та місц. самоврядування НАПрН України, 2017. 216 с.
7. Петришина М. О. Акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування: сутність та особливості. *Вісник Академії правових наук України*. 2012. № 1. С. 66–76. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vapny_2012_1_9.
8. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
9. Конституція України. Науково-практичний коментар / редкол.: В. Я. Тацій (голова редкол.), О. В. Петришин (відп. секр.), Ю. Г. Барабаш та ін. ; Нац. акад. прав. наук України. Харків : Право, 2011. С. 1008–1015.
10. Рішення Конституційного Суду України від 16.04.2009 № 7-рп/2009. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-09>.
11. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядж. Каб. Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.
12. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14>.
13. Likums «Par pašvaldībām» (Law «On Municipalities»). URL: <https://likumi.lv/ta/id/57255-par-pasvaldibam>.
14. Law On Administrative Supervision of Municipalities. 1998. URL: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.372525?fwid=18117lisri>.
15. Про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні : проект Закону України № 4298 від 30.10.2020. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70293.

О. А. Петришин

Соблюдение законности при принятии решений органами местного самоуправления: опыт стран Балтии и украинские реалии

Аннотация. В статье рассматривается отечественная проблематика отсутствия должной правовой регламентации механизма взаимодействия между местными органами исполнительной власти и органами местного самоуправления в части реализации последними права в рамках своей компетенции принимать решения, обязательные для исполнения на

соответствующей территории, гарантируемого ст. 144 Конституции Украины. По прошествии 25 лет с момента принятия Основного Закона и закрепления в ч. 2 указанной статьи возможности приостановления таких решений в случае их несоответствия Конституции и законам Украины, на финальной стадии реформы децентрализации и реформы административно-территориального устройства по-прежнему отсутствует единый подход законодателя в части закрепления принципов, механизма и субъектов такого действия. В материале исследуется значительный массив законопроектов и подходов, ими устанавливаемых, предложенных и отвергнутых политическими лидерами государства. С целью выработки рекомендаций по возможному сотрудничеству государственных органов и органов местного самоуправления с гарантиями автономности последних в работе исследуется соответствующий опыт отдельных стран балтийского региона — Литвы и Латвии. Представленные положения позволили «заглянуть в будущее» и предвидеть трудности реализации механизма, основанного на взаимном доверии, через которые проходят сегодня указанные страны, в Украине.

Ключевые слова: местное самоуправление, решения органов и должностных лиц местного самоуправления, соблюдение законности, механизм приостановления решений органов и должностных лиц местного самоуправления.

О. О. Петришин

Дотримання законності прийняття рішень органами місцевого самоврядування: досвід окремих країн Балтії та українські реалії

Анотація. У статті розглядається вітчизняна проблематика щодо відсутності належної правової регламентації механізму взаємодії між місцевими органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування щодо реалізації останніми права в межах своєї компетенції приймати рішення, обов'язкові для виконання на відповідній території, що гарантується ст. 144 Конституції України. Після 25 років з моменту прийняття Основного Закону та закріплення в ч. 2 зазначеної статті можливості призупинення таких рішень у разі їх невідповідності Конституції та законам України, на фінальній стадії реформи децентралізації та реформи адміністративно-територіального устрою, як і раніше, відсутній єдиний підхід законодавця в частині закріплення принципів, механізму та суб'єктів

такої процедури. У матеріалі досліджено значний масив законопроектів і підходів, ними встановлюваних, запропонованих і відкликаних політичними лідерами держави. З метою вироблення рекомендацій щодо створення принципово нових механізмів взаємодії державних органів та органів місцевого самоврядування з гарантіями автономності останніх у статті досліджується релевантний досвід окремих країн балтійського регіону – Литви та Латвії. Аналіз зарубіжного досвіду дав можливість передбачити майбутні труднощі реалізації механізму, побудованого на взаємній довірі, через які проходять сьогодні зазначені країни, в Україні.

Надано обґрунтування доцільності використання досвіду зазначених держав шляхом визначення спільних характерних особливостей. Наголошено на актуальності його адекватної імплементації в реаліях існуючої системи організації державної присутності на місцях і забезпечення права жителів громад на місцеве самоврядування. Виокремлено низку постреформістських викликів, перед якими постали балтійські країни після впровадження ключових змін у системи організації та функціонування місцевого самоврядування. Зроблено висновки щодо недостатнього рівня залучення громадськості в Україні до процесів обговорення реформи ключового сектору державно-самоврядних відносин, що може призвести до впровадження державного контролю та оцінки діяльності місцевого самоврядування поза межами забезпечення законності його діяльності. Наголошено на необхідності перегляду законодавства про асоціації органів місцевого самоврядування та їх залучення (на основі литовського досвіду) до реалізації механізму нагляду місцевими державними адміністраціями за відповідністю рішень органів і посадових осіб місцевого самоврядування Конституції та законам України. Окрему увагу приділено непослідовності в процесі проведення реформи децентралізації в частині розмежування повноважень, завершення якої сьогодні не можливе без внесення змін до Основного Закону. Перспектива реалізації останніх на цьому році реформи стає все більш туманною через наближення нового політичного сезону, що, без сумніву, характеризуватиметься зміною політичного та державотворчого курсу.

Ключові слова: місцеве самоврядування, рішення органів і посадових осіб місцевого самоврядування, дотримання законності, механізм зупинення рішень органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

DOI: <https://doi.org/10.31359/1993-0941-2021-42-123>
УДК 342.92

І. М. Балакарева, кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник сектору конституційного та адміністративного права НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України, асистент кафедри адміністративного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-8312-0216>

М. І. Белікова, кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник сектору конституційного та адміністративного права НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України, асистент кафедри адміністративного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-3967-1250>

ПРАВОВА ПРИРОДА НОРМАТИВНИХ АКТІВ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СФЕРІ ОПОДАТКУВАННЯ

***Анотація.** Стаття присвячена визначенню правової природи та предмету регулювання рішень органів місцевого самоврядування з питань установлення місцевих податків і зборів. Виокремлено основні ознаки регуляторних актів відповідно до положень Закону України «Про засади*

державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». На підставі проведеного дослідження зроблено висновок про те, що рішення органів місцевого самоврядування з питань установалення місцевих податків і зборів не є регуляторними. Визначено процедуру прийняття таких актів органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: регуляторний акт, нормативно-правовий акт, рішення органу місцевого самоврядування, опублікування рішення, оприлюднення рішення.

Постановка проблеми. На сьогодні гостро постає проблема визначення правової природи рішень органів місцевого самоврядування з питань установалення місцевих податків і зборів. Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлюється, що виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради вирішуються питання встановлення місцевих податків і зборів відповідно до Податкового кодексу України (п. 24 ч. 1 ст. 26 Закону) (далі – Закон № 280/97-ВР) [16].

Згідно з п. 12.4 ст. 12 Податкового кодексу до повноважень сільських, селищних, міських рад та рад об'єднаних територіальних громад, що створені згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, щодо податків та зборів належать: встановлення ставок місцевих податків та зборів в межах ставок, визначених Податковим кодексом; визначення переліку податкових агентів згідно із ст. 268 Кодексу; прийняття рішення про встановлення місцевих податків та зборів, зміну розміру їх ставок, об'єкта оподаткування, порядку справляння чи надання податкових пільг, яке тягне за собою зміну податкових зобов'язань платників податків та яке набирає чинності з початку бюджетного періоду [11].

Незважаючи на правило, зафіксоване в п. 24 ч. 1 ст. 26 Закону № 280/97-ВР, такі акти органів місцевого самоврядування відносять до регуляторних актів на підставі Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» 2003 р., зокрема наголошується на необхідності дотримання процедури прийняття такого акта, а саме стосовно оприлюднення проекту регуляторного акта разом із відповідним

аналізом регуляторного впливу в друкованих засобах масової інформації [15]. Таке віднесення обґрунтовується положенням ч. 12 ст. 59 Закону про місцеве самоврядування, якою встановлено обов'язок розробляти, розглядати, приймати та оприлюднювати акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування, які відповідно до закону є регуляторними актами, у порядку, встановленому Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

У зв'язку із цим в адміністративних судах перебувають справи, предмет спору яких пов'язаний із визнанням протиправним і скасуванням рішення органу місцевого самоврядування з питань оподаткування місцевими податками і зборами. Аналіз судової практики свідчить про те, що в низці судових рішень склалися різні правові позиції з цього питання, зокрема: 1) рішення про затвердження місцевих податків і зборів є регуляторним нормативно-правовим актом, і недотримання процедури його прийняття визначає такий акт як нечинний; 2) рішення про затвердження місцевих податків і зборів є регуляторним нормативно-правовим актом, однак недотримання процедури його прийняття щодо оприлюднення (зокрема на офіційному сайті, а не в друкованому засобі масової інформації) не свідчить про його незаконність; 3) рішення про затвердження місцевих податків і зборів є нормативно-правовим актом, однак не є регуляторним, оскільки регламентує сферу фінансових, податкових відносин, які не охоплюються господарськими чи адміністративними відносинами [9; 12; 13; 20].

Огляд останніх досліджень і публікацій. Загальні питання формування регуляторної політики, а також сутності, змісту й порядку прийняття регуляторних актів досліджувалися у працях таких учених, як В. Б. Авер'янов, О. О. Борбунюк, М. О. Дурман, Т. М. Кравцова та ін. [2; 5–7]. Однак поза увагою науковців досі залишається таке актуальне питання, як визначення правової природи актів органів місцевого самоврядування стосовно встановлення місцевих податків і зборів.

Метою статті є дослідження правової природи рішень органів місцевого самоврядування з питань установлення місцевих

податків і зборів, а також визначення процедури їх прийняття та оприлюднення.

Виклад основного матеріалу дослідження. Відповідно до положень Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» (далі – Закон України № 1160-IV) регуляторний акт – це: 1) прийнятий уповноваженим регуляторним органом нормативно-правовий акт, який або окремі положення якого спрямовані на правове регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання; 2) прийнятий уповноваженим регуляторним органом інший офіційний письмовий документ, який встановлює, змінює чи скасовує норми права, застосовується неодноразово та щодо невизначеного кола осіб і який або окремі положення якого спрямовані на правове регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, незалежно від того, чи вважається цей документ відповідно до закону, що регулює відносини у певній сфері, нормативно-правовим актом [15].

Можна зробити висновок, що обов'язковою умовою для того, аби нормативний акт чи то інший документ, який хоча і не йменується законодавчо нормативним, проте містить положення нормативного характеру, був регуляторним, необхідно, щоб зазначені акти й документи були спрямовані на правове регулювання господарських та/або адміністративних відносин.

У зв'язку із цим виникає питання: чи є правові акти органів місцевого самоврядування (далі – ОМС) із питань установлення місцевих податків і зборів такими, що спрямовані на регулювання господарських відносин та/або адміністративних відносин?

Нормативне визначення господарських відносин та господарської діяльності міститься в Господарському кодексі України [4]. Зокрема, згідно зі ст. 1 Кодексу господарськими правовідносинами є відносини, що виникають у процесі організації та здійснення господарської діяльності між суб'єктами господарювання, а також між цими суб'єктами й іншими учасника-

ми відносин у сфері господарювання. Господарська ж діяльність відповідно до ст. 3 Кодексу — це діяльність суб'єктів господарювання у сфері суспільного виробництва, спрямована на виготовлення та реалізацію продукції, виконання робіт чи надання послуг вартісного характеру, що мають цінову визначеність.

Сферу господарських відносин становлять господарсько-виробничі, організаційно-господарські та внутрішньогосподарські відносини. Господарсько-виробничими є майнові та інші відносини, що виникають між суб'єктами господарювання при безпосередньому здійсненні господарської діяльності. Під організаційно-господарськими відносинами за ч. 6 ст. 3 Кодексу розуміються відносини, що складаються між суб'єктами господарювання та суб'єктами організаційно-господарських повноважень у процесі управління господарською діяльністю. Внутрішньогосподарськими є відносини, що складаються між структурними підрозділами суб'єкта господарювання, та відносини суб'єкта господарювання з його структурними підрозділами [4]. Тобто законодавцем у Господарському кодексі України встановлено дефініцію, види та опосередковано ознаки господарських правовідносин.

Натомість подібного закріплення поняття та видів адміністративних правовідносин у вітчизняному адміністративному законодавстві немає. Тож необхідно звернутися до теоретичних напрацювань учених-адміністративістів у цій сфері.

Існує чимало дефініцій адміністративних правовідносин, однак найбільш вдалою, на наше переконання, є таке: «адміністративні правовідносини — це результат регулюючого впливу адміністративно-правової норми на суспільні відносини, внаслідок чого вони перетворюються на правові відносини. Інакше кажучи, адміністративно-правові відносини — це врегульовані адміністративно-правовими нормами суспільні відносини» [3, с. 89–90].

За висновками вчених, все більшою мірою для характеристики сфери формування адміністративно-правових відносин використовуються поняття публічного адміністрування та публічної адміністрації, підкреслюється їх спрямованість на забез-

печення публічного інтересу [1, с. 54]. Адміністративні правовідносини виникають у сфері публічного управління та адміністрування та мають публічно-правовий характер.

Оскільки предметом регулювання означеного акта є відносини, які формуються в процесі нарахування та сплати податків, такі відносини є податковими. На відміну від адміністративних податкові правовідносини виникають відповідно до податкових норм (регулюють установлення, зміну й відміну податкових платежів) і юридичних фактів, учасники яких наділені суб'єктивними правами і несуть юридичні обов'язки, пов'язані зі сплатою податків і зборів до бюджетів і фондів. «Податкові правовідносини виступають як форма реалізації імперативної фінансово-правової норми і реалізується за принципом: команда (видавана державою) і виконання (яке здійснюють підлеглі суб'єкти фінансового права)» [19, с. 378–379].

Податкові правовідносини не виникають без регулювання певних суспільних відносин податково-правовими нормами. Тому слід все ж таки встановити, чи є рішення органу місцевого самоврядування з питань податків і зборів податково-правовою нормою. Для відповіді на це питання звернімося до наукових напрацювань провідних науковців у сфері фінансового та податкового права. Так, М. П. Кучерявенко та інші науковці визначають податково-правові норми як правила, прийоми поведінки, що становлять зміст податкового права. Норми податкового права є фінансовими по суті й в основному тотожні їм. У податково-правових норм немає принципових особливостей, що дозволили б виділити на цій підставі окрему підсистему в рамках фінансових норм. Деякі риси фінансових норм при реалізації податкових правовідносин виділяються більш рельєфно, чітко (наприклад, імперативність), що і дозволяє говорити про певну своєрідність податково-правових норм.

Науковцями пропонується класифікувати податково-правові норми за особливостями впливу на учасників відносин на зобов'язальні, заборонні, уповноважуючі. Останні пропонується розглядати як норми, що надають учасникам правовідносин право здійснювати певні позитивні дії в рамках розпоряджень, що містяться в податковій нормі. Допускаючи деяку самостій-

ність, подібні норми все рівно перебувають під впливом імперативних розпоряджень (хоча і непряним): органи місцевого самоврядування можуть установлювати і регулювати механізми місцевих податків і зборів на своїй території, але тільки в межах, установлених законодавчо [10, с. 9–17].

Таким чином, можна говорити, що у випадку прийняття рішення органу місцевого самоврядування з питань податків і зборів його можна вважати податково-правовою нормою, яка породжує виникнення податкових правовідносин.

Виходячи з наведеного, можна стверджувати, що відносини, які виникають у зв'язку з прийняттям органом місцевого самоврядування рішення з питань оподаткування місцевими податками та зборами, є податковими правовідносинами, а тому такі рішення не можуть вважатися регуляторними актами в розумінні Закону України № 1160-IV.

Означені рішення за своєю правовою природою є нормативно-правовими актами з питань оподаткування місцевими податками та зборами. Таке твердження узгоджується з положеннями Податкового кодексу України (п. 12.5 ст. 12), також подібний підхід був застосований колегією суддів об'єднаної палати Касаційного адміністративного суду в постанові від 13 березня 2019 р. в справі № 712/8985/17 [12].

У світлі цього відзначимо, що висловлена нами думка відрізняється від позиції, викладеної Державною регуляторною службою України в роз'ясненні стосовно застосування вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» під час прийняття рішень органами місцевого самоврядування щодо встановлення місцевих податків і зборів, наданому в червні 2020 р. й оприлюдненому на офіційному сайті зазначеного центрального органу виконавчої влади [18]. У тексті документа вказується, що рішення про встановлення місцевих податків та зборів мають ознаки регуляторних актів і потребують реалізації процедур, передбачених Законом № 1160. Важко погодитися з тезами, викладеними в цьому роз'ясненні, з таких підстав.

По-перше, Роз'яснення не дає обґрунтування, чому саме, на думку уповноваженого органу, рішення органу місцевого

самоврядування з питань податків та зборів є регуляторним актом, лише робиться відсилка до Закону України № 1160-IV та констатується, що такий акт ОМС є регуляторним, хоча сам Закон прямої вказівки про це не містить.

По-друге, для регуляторного акта характерні певні ознаки, які відрізняють його від інших нормативно-правових актів. До них, зокрема, віднесено предмет регулювання. Така ж позиція була визначена й у посібнику «Регуляторна діяльність в Україні: планування, обґрунтування, обговорення, відстеження», підготовленому Державним комітетом України з питань регуляторної політики та підприємництва. Зокрема, у посібнику влучно зазначено, що нерідко регуляторними органами документи, що відповідають ознакам регуляторного акта, розроблялися та приймалися без урахування вимог, установлених Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». І навпаки, документи, що однозначно не є регуляторними актами, проходили всю процедуру прийняття регуляторного акта від початку до кінця.

Слід зазначити, що ігнорування вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» не завжди мало місце через небажання регуляторних органів витратити зайвий час на здійснення складної і тривалої процедури щодо розробки та прийняття регуляторного акта. Проблема полягала в іншому — у неспроможності визначити, чи є документ регуляторним актом [17, с. 9–11].

Саме на вирішення означених проблем було спрямоване видання вищенаведеного посібника, у якому визначено, що регуляторним актом може визнаватися як нормативно-правовий акт, так і інший офіційний письмовий документ, який відповідає певним ознакам. Для визнання нормативно-правового акта регуляторним необхідно, щоб такий акт або окремі його положення були спрямовані на регулювання господарських відносин або адміністративних відносин між регуляторними органами та суб'єктами господарювання або адміністративних відносин між іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання. Документ повинен: встановлювати, змінювати чи скасовувати норми права; застосовуватися

неодноразово; стосуватися невизначеного кола осіб [17, с. 9–11].

Тобто можна констатувати, що автори посібника визначають основною ознакою регуляторного акта предмет його регулювання – господарські та/або адміністративні правовідносини.

По-третє, роз'яснення Державної регуляторної служби України не є нормативно-правовим актом і не може бути визначальним при вирішенні питання щодо характеру того чи іншого нормативного акта органу місцевого самоврядування. Надання подібних роз'яснень у теорії права має назву адміністративного тлумачення. Тлумачення не вносить і не може вносити поправки, доповнення чи зміни в правові норми. Воно має на меті дослідження існуючого конкретного правового припису. Тож зрозуміло, що орган, який здійснює тлумачення, не може не враховувати як умов, у яких застосовується правова норма, так і її впливу на суспільну свідомість. Однак це не означає, що в процесі тлумачення, посиляючись на зміни умов виникнення нових потреб соціально-економічного, господарського розвитку, можна відходити від точного змісту правових норм, надавати нормам такого змісту, який би мав зовсім інше значення, ніж той, що вкладений у них законодавцем [8].

Отже, Державна регуляторна служба України не може виходити за межі правових приписів Закону України № 1160-IV чи то розширювати їх положення та включати в предмет регулювання регуляторного акта податкові правовідносини.

Поряд із цим ми однозначно підтримуємо всебічну відкритість і прозорість діяльності органів публічної адміністрації. Саме процедура підготовки та порядок оприлюднення регуляторних актів сприяє такій відкритості та прозорості, однак навіть заради такої цілі не можна довільно трактувати й розширювати законодавчі приписи.

Зауважимо, що задля визначення моменту набрання чинності рішенням органу місцевого самоврядування з питань встановлення місцевих податків і зборів необхідно звернутися до положень Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [16]. Стаття 59 зазначеного Закону закріплює, що акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування нормативно-

правового характеру набирають чинності з дня їх офіційного оприлюднення, якщо органом чи посадовою особою не встановлено пізніший строк введення цих актів у дію. Акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування підлягають обов'язковому оприлюдненню та наданню за запитом відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації». Проекти актів органів місцевого самоврядування оприлюднюються в порядку, передбаченому Законом України «Про доступ до публічної інформації», крім випадків виникнення надзвичайних ситуацій та інших невідкладних випадків, передбачених законом, коли такі проекти актів оприлюднюються негайно після їх підготовки [16].

Відповідно до статті 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації» розпорядник інформації (у нашому випадку ОМС) зобов'язаний оприлюднювати нормативно-правові акти невідкладно, але не пізніше п'яти робочих днів з дня затвердження документа. У разі наявності у розпорядника інформації офіційного веб-сайту така інформація оприлюднюється на веб-сайті із зазначенням дати оприлюднення документа і дати оновлення інформації [14].

Окремо відзначимо, що терміни опублікування та оприлюднення не є синонімами, така теза підтверджується і положеннями ст. 94 Конституції України, у якій визначено, що закон набирає чинності через десять днів із дня його офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено самим законом, але не раніше дня його опублікування. Поняття оприлюднення нормативно-правового акта є значно ширшим і включає в себе різні способи донесення публічної інформації до відома широкого кола осіб, зокрема й опублікування в друкованих засобах масової інформації, оприлюднення на офіційних веб-сайтах, на єдиному державному веб-порталі відкритих даних тощо.

Зауважимо, що іноді на законодавчому рівні (в Конституції України, Законі України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», Указі Президента України «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності» тощо) встановлено чіткі моменти набрання чинності тим чи іншим видом норма-

тивно-правового акта, які пов'язані з офіційним опублікуванням. Тобто навіть якщо нормативно-правовий акт було оприлюднено на офіційному веб-сайті органу, який його прийняв, раніше, ніж його офіційно опублікували у відповідних друкованих засобах масової інформації, то такий нормативно-правовий акт буде вважатися нечинним (таким, що не вступив у дію до моменту офіційного опублікування). Проте, як уже зазначалося раніше, рішення ОМС нормативного характеру відповідно до положень чинного законодавства (Закону України № 280/97-ВР) не підлягають обов'язковому опублікуванню.

Отже, можна стверджувати, що нормативно-правові акти органів місцевого самоврядування, які не є регуляторними актами, зокрема й рішення з питань установавання місцевих податків і зборів, набирають чинності з моменту їх оприлюднення, яке може відбуватися і шляхом їх розміщення на своєму веб-сайті. Таке розміщення буде вважатися офіційним оприлюдненням.

Крім цього, згідно з п. 12.5 ст. 12 Податкового кодексу України офіційно оприлюднене рішення про встановлення місцевих податків та/або зборів, а також зміну розміру їх ставок, об'єкта оподаткування, порядку справляння чи надання податкових пільг або про внесення змін до таких рішень є нормативно-правовим актом з питань оподаткування місцевими податками та зборами, який набирає чинності з урахуванням строків, передбачених підп. 12.3.4 вказаної статті.

Підпункт 12.3.4 визначає, що рішення про встановлення місцевих податків та зборів офіційно оприлюднюється відповідним органом місцевого самоврядування до 25 липня року, що передуює бюджетному періоду, в якому планується застосовування встановлюваних місцевих податків та/або зборів або змін (плановий період). В іншому разі норми відповідних рішень застосовуються не раніше початку бюджетного періоду, що настає за плановим періодом.

Висновки. Підсумовуючи наведене вище, резюмуємо, що рішення органів місцевого самоврядування з питань податків і зборів за своєю правовою природою є нормативно-правовими актами. Відносини, які виникають у зв'язку з прийняттям орга-

ном місцевого самоврядування такого рішення, є податковими правовідносинами, а тому вказані рішення не можуть вважатися регуляторними актами в розумінні Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». Крім цього, рішення органів місцевого самоврядування з питань установлення місцевих податків і зборів мають оприлюднюватися до 25 липня року, що передуватиме бюджетному періоду, та відповідно до положень Закону України «Про доступ до публічної інформації» в строк не пізніше п'яти робочих днів із дня затвердження такого нормативного акта ОМС. Таке оприлюднення може бути здійснено шляхом розміщення інформації (опублікування його тексту) на офіційному веб-сайті ОМС.

Список використаних джерел

1. Адміністративне право : підручник / Ю. П. Битяк (керівник авт. кол.), І. М. Балакарева, І. В. Бойко та ін. ; за заг. ред. Ю. П. Битяка. Харків : Право, 2020. 392 с.
2. Борбунюк О. О. Регуляторні акти як різновид нормативно-правових актів. *Форум права*. 2013. № 3. С. 46–52. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2013_3_10.
3. Велика юридична енциклопедія Т. 5 : Адміністративне право /ред-кол.: Ю. П. Битяк (голова) та ін. ; Нац. акад. прав. наук України ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України ; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків : Право, 2020. 960 с.
4. Господарський кодекс України : Закон України від 16.01.2003 № 436-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15>.
5. Дурман М. О. Формування та реалізація державної регуляторної політики в Україні : монографія. Херсон : Кн. вид-во ФОП Вишемирський В. С., 2019. 482 с.
6. Дурман М. О., Дрожжин Д. Ю. Інструменти регуляторної діяльності органів місцевого самоврядування. *Науковий вісник: Державне управління*. 2020. № 1 (3). С. 84–96.
7. Кравцова Т. М. Регуляторний процес: зміст та правова регламентація. *Актуальні проблеми держави і права*. 2007. № 35. С. 103–106.
8. Майстренко О. В. Роль тлумачень та роз'яснень законодавства. URL: https://minjust.gov.ua/m/str_8077.
9. Окрема думка суддів Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду Желтобрюх І. Л., Блажівської Н. Є., Васильєвої І. А., Гусака М. Б. від 25.02.2021 у справі № 0940/2301/18, адміністративне провадження № К/9901/20508/19. URL: <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/95917916>.
10. Податкове право України : навч. посіб. / за ред. М. П. Кучерявенка. Харків : Право, 2010. 256 с.

11. Податковий кодекс України : Закон України від 02.12.2010 № 2755-17. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.
12. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів об'єднаної палати Касаційного адміністративного суду від 13.03.2019 у справі № 712/8985/17, адміністративне провадження № К/9901/49333/18. URL: https://supreme.court.gov.ua/supreme/pro_sud/rishennya_obedn_palati/op_9901_49333_18.
13. Постанова Верховного Суду у складі суддів об'єднаної палати Касаційного адміністративного суду від 02.12.2020 у справі № 357/14346/17, адміністративне провадження № К/9901/56031/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/93245717>.
14. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>.
15. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України від 11.09.2003 № 1160-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15>.
16. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 25.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
17. Регуляторна діяльність в Україні: планування, обґрунтування, обговорення, відстеження : посібник / відп. за вип. І. Г. Барчук. Київ : ТОВ ТЕФ «ОЛБІ», 2008. 156 с.
18. Роз'яснення Державної регуляторної служби України стосовно застосування вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» під час прийняття рішень органами місцевого самоврядування щодо встановлення місцевих податків і зборів. URL: <http://www.drs.gov.ua/press-room/roz-yasnennya-dlya-organiv-mistsevogo-samovryaduvannya-shhodo-vstanovlennya-mistsevykh-podatkov-zboriv/>.
19. Словник фінансово-правових термінів / за заг. ред. Л. К. Воронової. 2-ге вид., перероб. і допов. Київ : Алерта, 2011. 558 с.
20. Ухвала Верховного Суду у складі судової палати з розгляду справ щодо податків, зборів та інших обов'язкових платежів Касаційного адміністративного суду від 25.02.2021 у справі № 0940/2301/18, адміністративне провадження № К/9901/20508/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/95492792>.

References

1. Bytiak, Yu.P. (2020). *Administrativne pravo*. Kharkiv: Pravo. [in Ukrainian].
2. Borbuniuk, O. O. (2013). Rehuliatorni akty yak riznovyd normativno-pravovykh aktiv. *Forum prava*, 3, 6–52. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2013_3_10. [in Ukrainian].

3. Bytiak, Yu. P. (2020). *Administrativne pravo. Velyka yurydychna entsyklopediia*. Vol. 5. Nats.akad.prav.nauk.Ukrainy ; In-t derzhavy i prava im. V. M. Koretskoho NAN Ukrainy ; Nats.yuryd.un-t im. Yaroslava Mudroho. [in Ukrainian].
4. Hospodarskyi kodeks Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 16.01.2003. № 436-IV. (2003). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text> [in Ukrainian].
5. Durman, M. O. (2019). *Formuvannia ta realizatsiia derzhavnoi rehuliatornoi polityky v Ukraini*. Kherson: Knyzhkove vyd-vo FOP Vyshemyrskyi V. S. [in Ukrainian].
6. Durman M. O., Drozhzhyn D. Yu. (2020). Instrumenty rehuliatornoi diialnosti orhaniv mistsevoho samovriaduvannia. *Naukovyi visnyk: Derzhavne upravlinnia*. 1 (3). [in Ukrainian].
7. Kravtsova T. M. (2007). Rehuliatornyi protses: zmist ta pravova rehlamentatsiia. *Aktualni problemy derzhavy i prava*. [in Ukrainian].
8. Maistrenko O. V. *Rol tlumachen ta roz'iasnen zakonodavstva*. URL: https://minjust.gov.ua/m/str_8077 [in Ukrainian].
9. Okrema dumka suddiv Kasatsiinoho administratyvnoho sudu u skladi Verkhovnoho Sudu Zheltobriukh I. L., Blazhivskoi N. Ye., Vasylievoi I. A., Husaka M. B. vid 25.02.2021. u spravi № 0940/2301/18, administratyvne provadzhennia № K/9901/20508/19. (2021). URL: <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/95917916> [in Ukrainian].
10. Kucheriavenko M. P. (Ed.). (2010). *Podatkove pravo Ukrainy*. Kharkiv: Pravo. [in Ukrainian].
11. Podatkovyi kodeks Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 02.12.2010, № 2755-17. (2010). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text/> [in Ukrainian].
12. Postanova Verkhovnoho Sudu u skladi kolehii suddiv obiednanoi palaty Kasatsiinoho administratyvnoho sudu vid 13.03.2019 u spravi № 712/8985/17, administratyvne provadzhennia № K/9901/49333/18. (2019). URL: https://supreme.court.gov.ua/supreme/pro_sud/rishennya_obedn_palati/op_9901_49333_18 [in Ukrainian].
13. Postanova Verkhovnoho Sudu u skladi suddiv ob'iednanoi palaty Kasatsiinoho administratyvnoho sudu vid 02.12.2020 u spravi № 357/14346/17, administratyvne provadzhennia № K/9901/56031/18. (2020). URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/93245717> [in Ukrainian].
14. Pro dostup do publichnoi informatsii: Zakon Ukrainy vid 13.01.2011, № 2939-VI. (2011). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text> [in Ukrainian].
15. Pro zasady derzhavnoi rehuliatornoi polityky u sferi hospodarskoi diialnosti: Zakon Ukrainy vid 11.09.2003 № 1160-IV. (2003). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15#Text> [in Ukrainian].

16. Pro mistseve samovriadiuvannia v Ukraini: Zakon Ukrainy vid 25.05.1997 № 280/97-VR. (1997). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> [in Ukrainian].
17. Barchuk I. H. (2008). *Rehuliatorna diialnist v Ukraini: planuvannia, obgruntuvannia, obhovorennia, vidstezhennia*. Kyiv: TOV TEF «OLBI». [in Ukrainian].
18. Roz'iasnennia Derzhavnoi rehuliatornoj sluzhby Ukrainy stosovno zastosuvannia vymoh Zakonu Ukrainy «Pro zasady derzhavnoi rehuliatornoj polityky u sferi hospodarskoj diialnosti» pid chas pryiniattia rishen orhanamy mistsevoho samovriadiuvannia shchodo vstanovlennia mistsevykh podatktiv i zboriv. URL: <http://www.drs.gov.ua/press-room/roz-yasnennya-dlya-organiv-mistsevoho-samovriadiuvannya-shhodo-vstanovlennya-mistsevykh-podatktiv-zboriv/> [in Ukrainian].
19. Voronova L. K. (2011). *Slovnyk finansovo-pravovykh terminiv*. Kyiv: Alerta. [in Ukrainian].
20. Ukhvala Verkhovnoho Sudu u skladі sudovoi palaty z rozghliadu sprav shchodo podatktiv, zboriv ta inshykh obov'iazkovykh platezhiv Kasatsiinoho administratyvnoho sudu vid 25.02.2021 u spravi № 0940/2301/18, administratyvne provadzhennia № K/9901/20508/19. (2021). URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/95492792>. [in Ukrainian].

И. Н. Балакарева, М. И. Беликова

Правовая природа нормативных актов органов местного самоуправления в сфере налогообложения

***Аннотация.** Статья посвящена определению правовой природы и предмета регулирования решений органов местного самоуправления по вопросам установления местных налогов и сборов. Выделены основные признаки регуляторных актов в соответствии с положениями Закона Украины «Об основах государственной регуляторной политики в сфере хозяйственной деятельности». На основании проведенного исследования сделан вывод о том, что решения органов местного самоуправления по вопросам установления местных налогов и сборов не являются регуляторными. Определена процедура принятия таких актов органов местного самоуправления.*

***Ключевые слова:** регуляторный акт, нормативно-правовой акт, решение органа местного самоуправления, опубликование решения, обнародование решения.*

I. M. Balakarieva, M. I. Bielikova

The Legal Nature of Decisions of Local Authorities on Imposing Local Taxes and Fees

Abstract. *The paper is concerned with the definition of the legal nature and subject of regulation of decisions of local authorities on imposing local taxes and fees. The authors focus on the main features of regulatory acts in accordance with the provisions of the Law of Ukraine «About Fundamentals of State Regulatory Policy in the Field of Economic Activity».*

The analysis of judicial practice in cases of invalidating and overturning the decisions of the local authorities on the issues of imposing local taxes and fees is carried out. It is concluded that in a number of court decisions there are different legal positions on this issue, in particular: (1) the decision to approve local taxes and fees is a regulatory legal act, and violation of the procedure for its adoption invalidates such act; (2) the decision to approve local taxes and fees is a regulatory legal act, however, violation of the procedure for the adoption as for making it public (in particular, on the official website rather than in the printed mass media) do not testify to its illegality; (3) the decision to approve local taxes and fees is a normative legal act, but it is not regulatory, as it regulates the sphere of financial and tax relations, which are not covered by economic or administrative relations.

Drawing on the study, the authors conclude that the decisions of local authorities on taxes and fees are regulatory legal acts by their legal nature.

The relations arising in connection with the adoption of such a decision by local authorities are tax relations, and therefore these decisions cannot be considered as regulatory acts within the meaning of the Law of Ukraine «About Fundamentals of State Regulatory Policy in the Field of Economic Activity». Beside this, decisions of local authorities on imposing the local taxes and fees are to be publicly released by July 25 of the year preceding the budget period, and in accordance with the provisions of the Law of Ukraine «On Access to Public Information» not later than five working days from the date of approval of such a normative act of local authorities.

Such release may be made by posting information (publishing its text) on the local authorities' official website.

Keywords: *regulatory act, legal act, decisions of local authorities, official publication of the decision, promulgation of the decision.*

DOI: <https://doi.org/10.31359/1993-0941-2021-42-139>
УДК 347.122

Л. М. Баранова, кандидат юридичних наук, провідний науковий співробітник НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України, доцент кафедри цивільного права № 1 Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

ПРЕВЕНТИВНИЙ ЗАХИСТ ПРАВА КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ

***Анотація.** У статті аналізуються проблемні питання превентивного захисту суб'єктивних цивільних прав та інтересів, що охороняються законом. Визначаються підстави та способи превентивного захисту права власності. Особлива увага приділяється проблемам реалізації органами місцевого самоврядування права на превентивний захист комунальної власності.*

***Ключові слова:** право власності, право комунальної власності, превентивний захист.*

Постановка проблеми. Питання правової природи права на превентивний захист, його змісту, підстав та умов виникнення залишаються дискусійними в науці цивільного права. Ураховуючи, що територіальна громада є суб'єктом публічного права й у цивільних відносинах зазвичай виступає через органи місцевого самоврядування, актуальним є дослідження

особливостей реалізації права на превентивний захист права комунальної власності.

Огляд останніх досліджень і публікацій. Превентивний захист як складовий елемент захисту суб'єктивних цивільних прав та інтересів був предметом наукових досліджень таких учених, як О. І. Антонюк, О. Є. Богданова, Н. П. Бондарь, І. В. Жилінкова, О. О. Кот, Т. В. Лісничка, А. В. Соловйов та ін.

Разом із тим відсутність спеціальних публікацій про превентивний захист права власності такого суб'єкта, як територіальна громада, зумовлює актуальність дослідження цього питання.

Мета статті — дослідження підстав і способів превентивного захисту права власності, а також особливостей реалізації органами місцевого самоврядування права на превентивний захист від імені та в інтересах територіальних громад.

Виклад основного матеріалу дослідження. Статтями 41 Конституції України та 321 ЦК України закріплено принцип непорушності права власності. Ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності чи обмежений у його здійсненні. Законом передбачені ефективні правові засоби, які гарантують власнику можливість захистити свої права, а в разі необхідності — відновити їх. Як справедливо зазначає І. О. Дзера, без надійних захисних механізмів, без ефективних засобів захисту прав власників узагалі неможливе функціонування інституту права власності та реальне здійснення власниками належного їм суб'єктивного права власності [1, с. 3].

Дослідження превентивного захисту права комунальної власності пов'язане з аналізом двох основних проблемних питань. По-перше, необхідно з'ясувати сутність поняття превентивного захисту та його місце в механізмі захисту суб'єктивних цивільних прав. По-друге, доцільно визначити специфіку реалізації органами місцевого самоврядування права на превентивний захист права комунальної власності.

У науці цивільного права аналіз поняття «захист права» традиційно здійснюється у порівнянні з правовою категорією «охорона права». Незважаючи на дискусійність питання щодо критерію розмежування цих правових інститутів, вважається,

що захист полягає в правовому реагуванні на конкретне правопорушення, а охорона передбачає превентивні заходи відвернення посягань на суб'єктивні права [2, с. 177]. Отже, як зазначає О. О. Кот, у доктрині захист суб'єктивного права іманентно пов'язується з фактом уже існуючого порушення чи оспорювання цього права [3, с. 131].

Зазначений доктринальний підхід знайшов своє закріплення в цивільному та цивільно-процесуальному законодавстві. Так, відповідно до ч. 1 ст. 15 ЦК України загальними підставами захисту суб'єктивних цивільних прав, у тому числі й права власності, є їх *порушення, невизнання або оспорювання* (далі — порушення). Частиною 1 ст. 4 ЦПК України закріплено право на звернення до суду за захистом своїх *порушених, невизнаних або оспорюваних* прав, свобод чи законних інтересів. Судова практика також свідчить про те, що в разі недоведення позивачем факту порушення, невизнання чи оспорювання його права суд відмовляє у його захисті. У постанові Пленуму Верховного Суду України «Про судові рішення у цивільній справі» роз'яснюється, що оскільки правом на звернення до суду за захистом наділена особа в разі порушення, невизнання або оспорювання саме її прав, свобод чи інтересів, а також у разі звернення до суду органів та осіб, яким надано право захищати права, свободи та інтереси інших осіб або державні та суспільні інтереси, то *суд повинен встановити, чи були порушені, невизнані або оспорені права, свободи чи інтереси цих осіб*, а якщо були, то вказати, чи є залучений у справі відповідач відповідальним за це [4].

Отже, за загальним правилом відсутність зазначених у ст. 15 ЦК України юридичних фактів позбавляє особу права на захист незалежно від того, була поведінка іншої особи правомірною чи ні. Разом із цим ЦК України передбачено можливість захисту окремих цивільних прав за наявності лише загрози їх порушення. Такий захист іменується превентивним (назва походить від латинського терміна *praeventio*, що означає «попередження»). Зі змісту ч. 2 ст. 4 ГПК України також вбачається можливість превентивного захисту суб'єктивних прав, оскільки право на звернення до господарського суду пов'язується не тільки з порушенням, неви-

знанням або оспоруванням прав і законних інтересів суб'єктів, а й із необхідністю вжиття передбачених законом заходів, спрямованих на запобігання правопорушенням.

Цивільним законодавством превентивний захист установлений спеціальними нормами для захисту окремих цивільних прав (статті 282, 386, 1164, 1165 ЦК України та ін.). Такий підхід до правового регулювання превентивного захисту сприймається критично, оскільки «вибірковість» при окресленні кола цивільних прав, щодо яких можуть застосовуватися способи превентивного захисту, нічим не виправдана. Цілком слушною є пропозиція науковців поширити сферу застосування превентивного захисту на всі суб'єктивні цивільні права, для чого в книзі 1 ЦК України передбачити загальну норму про превентивний захист будь-якого цивільного права [5, с. 321].

Право власності є одним із суб'єктивних цивільних прав, щодо яких закон допускає застосування превентивного захисту. Так, відповідно до ч. 2 ст. 386 ЦК України власник, який має підстави передбачити можливість порушення свого права власності іншою особою, може звернутися до суду з вимогою про заборону нею дій, які можуть порушити його право, або з вимогою про вчинення певних дій для запобігання такому порушенню. Право на превентивний захист виникає за умови, якщо поведінка іншої особи є об'єктивно протиправною, тобто такою, що порушує приписи закону або умови договору щодо об'єкта права власності. Протиправною може бути як дія, так і бездіяльність особи. Так, Верховний Суд, розглядаючи справу про заборону знесення тимчасової споруди — малої архітектурної форми, зазначив, що «частиною другою ст. 386 ЦК України закріплений окремий превентивний (попереджувальний) спосіб захисту права власності, який на відміну від інших способів передбачає захист права власності у випадку, коли порушення права ще не відбулося, але є підстави вважати, що воно має статися. Зміст такого захисту полягає в тому, що у передбачених законом випадках з метою попередження порушення права власності застосовуються примусові заходи без покладення на нього юридичної відповідальності» [6]. Бездіяльність вважається протиправною, якщо обов'язок вчинити певні дії встановле-

ний для особи законом або договором. Наприклад, протиправним є ухилення землекористувачів від здійснення заходів з утримання та збереження полезахисних лісових смуг, розташованих на землях сільськогосподарського призначення [7].

Суть превентивного захисту полягає в тому, що захист права власності здійснюється у випадку, коли порушення права ще не відбулося, але є підстави вважати, що воно має статися, якщо не вжити запобіжних заходів.

Підставою превентивного захисту права власності є *загроза* його порушення в майбутньому в результаті протиправної поведінки іншої особи. На відміну від заходів охорони суб'єктивних прав, які спрямовані на попередження абстрактної небезпеки їх порушення, превентивний захист має застосовуватися за наявності *реальної* загрози порушення. Досліджуючи питання превентивного захисту суб'єктивних цивільних прав, Н. П. Бондарь, зазначила, що загроза (небезпека) порушення суб'єктивних цивільних прав та інтересів вважається підставою виникнення права на превентивний захист лише за наявності певних кваліфікуючих її ознак, до яких належать: 1) реальність; 2) висока ймовірність реалізації; 3) наявність; 4) незалежність від можливості бути відвернутою; 5) надходження від будь-якої особи; 6) створення будь-якою поведінкою суб'єкта; 7) конкретність; 8) можливість бути як очевидною для пересічних громадян, так і такою, що потребує спеціальних знань від особи, що фіксує таку небезпеку [5].

Отже, превентивний захист є елементом захисту цивільних прав, а не їх охорони.

Захист права власності забезпечується застосуванням конкретного *способу захисту*, до яких, зокрема, відносять: визнання права власності (ст. 392 ЦК України); витребування майна з чужого незаконного володіння (ст. 387 ЦК України); усунення перешкод у здійсненні власником права користування та розпорядження своїм майном (ст. 391 ЦК України). До способів превентивного захисту права власності відносяться: 1) вимога власника про заборону вчинення іншою особою дій, які можуть порушити його право власності; 2) вимога власника про спонукання іншої особи до вчинення певних дій для запобігання порушенню права власності.

Згідно зі ст. 142 Конституції України комунальна власність є матеріальною основою місцевого самоврядування в Україні. Захист права комунальної власності має важливе практичне значення, оскільки без належної матеріальної бази ефективного здійснення самоврядних функцій територіальної громади значно ускладнюється та врешті-решт стає неможливим. У Європейській хартії місцевого самоврядування, яку Україна ратифікувала 15 липня 1997 р., одним із головних положень закріплено необхідність надання органам місцевого самоврядування права на судовий захист для забезпечення ними своїх повноважень і дотримання закріплених Конституцією та законодавством держави принципів місцевого самоврядування [8, с. 102].

Відповідно до ст. 13 Конституції України держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності. Частиною 8 ст. 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлено, що право комунальної власності територіальної громади захищається законом на рівних умовах із правами власності інших суб'єктів. Отже, виходячи із зазначених положень законодавства, можна стверджувати, що превентивний захист може застосовуватися і до комунальної власності.

Специфіка превентивного захисту права комунальної власності зумовлюється особливим порядком її здійснення.

Єдиним суб'єктом права комунальної власності є територіальна громада, тобто жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, селищ, міст, що мають єдиний адміністративний центр. Територіальна громада здійснює право власності безпосередньо або опосередковано — через органи місцевого самоврядування, які діють лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією і законами України. Незважаючи на те, що територіальна громада, поряд з іншими суб'єктами публічного права, визнана учасником цивільних правовідносин (ч. 2 ст. 2 ЦК України), не визначеним залишається її правовий статус у цих відносинах. До того ж статус юридичних осіб, а отже, можливих учасників цивільних відносин, наданий саме органам

місцевого самоврядування. Як зазначає В. І. Борисова, для того щоб не руйнувати основний принцип цивільно-правового регулювання у відносинах за участю публічних утворень, для яких основною ознакою є і залишається публічна влада (а це стосується не лише держави, а певною мірою і АРК, і територіальних громад), законодавець знаходить їм для участі в цих відносинах заміну, застосувавши відому цивільному законодавству модель представництва [9, с. 102]. Представницькими органами територіальної громади є сільські, селищні, міські ради та їх голови. Ці органи здійснюють від імені територіальних громад та в їхніх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією України, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» та іншими законами.

Отже, органи місцевого самоврядування є *суб'єктами здійснення права комунальної власності*.

Не вдаючись до дискусії щодо правового статусу територіальної громади як учасника цивільних відносин, можна стверджувати, що органи місцевого самоврядування, незважаючи на їх самостійний статус як юридичних осіб, у сфері реалізації права комунальної власності мають дотримуватися вимог закону, які висуваються до діяльності органів юридичної особи (ч. 3 ст. 92 ЦК України), а саме: орган місцевого самоврядування, виступаючи в цивільних правовідносинах, у тому числі відносинах власності, від імені територіальної громади, зобов'язаний діяти в її інтересах, добросовісно і розумно та не перевищувати своїх повноважень.

Погоджуючись із концепцією єдності сутності (змісту) права власності незалежно від його суб'єкта, необхідно враховувати особливості здійснення та захисту цього права суб'єктами публічного права. Незважаючи на критичне ставлення до легального визначення права комунальної власності як права територіальної громади володіти, *доцільно, економно, ефективно* користуватися і розпоряджатися на свій розсуд і в своїх інтересах майном, О. О. Первомайський зазначає, що хоча така дефініція і «руйнує» загальну концепцію права власності, але не можна ігнорувати ту обставину, що недосягнення бажаного рівня ефективності та доцільності використання комунального майна може

поставити під сумнів сенс створення такого учасника цивільних правовідносин, як територіальна громада. Обов'язок до ефективного, економного та доцільного використання комунального майна має існувати, але як такий, що має публічно-правову природу [10, с. 114]. Убачається, що ефективність здійснення органами місцевого самоврядування права комунальної власності має проявлятися і у сфері її захисту. При цьому превентивний захист може розглядатися як один із найдієвіших заходів захисту права власності, оскільки дозволяє запобігти її порушенню, відвернути або мінімізувати негативні наслідки неправомірної поведінки, яка реально загрожує порушенням права власності.

Передумовою застосування способів превентивного захисту права комунальної власності є *виявлення загрози* його порушення діями (бездіяльністю) інших осіб. Необхідно враховувати, що потенційними порушниками права власності територіальної громади можуть бути не тільки, умовно, сторонні особи, але й комунальні підприємства та установи, яким комунальне майно передано в господарське відання або оперативне управління. Оперативне застосування заходів превентивного захисту комунальної власності зумовлено здійсненням органами місцевого самоврядування своїх контролюючих функцій, установлених законом. Так, зокрема, до повноважень сільських, селищних, міських рад та їх виконавчих органів у галузі земельних відносин належить здійснення контролю за використанням та охороною земель комунальної власності, додержанням земельного та екологічного законодавства (ст. 12 ЗК України).

Крім того, можливість реалізації права на превентивний захист обмежена часом існування реальної загрози порушення права власності. Іншими словами, право на превентивний захист припиняється або в разі припинення загрози порушення права, або в разі порушення цього права. Ураховуючи це, особливе значення для превентивного захисту комунальної власності набуває системність здійснення контрольних заходів.

Незважаючи на те, що в цивільному законодавстві України захист усіх видів права власності регулюється уніфіковано, тобто єдиними правовими нормами, порядок і способи захисту

права комунальної власності мають певні особливості порівняно із загальними положеннями про захист права власності.

Загальні засади здійснення права на захист закріплені в ст. 20 ЦК України. Так, особа здійснює право на захист на свій розсуд. Отже, вона *має право* здійснити захист свого порушеного права, але *не зобов'язана* цього робити. Це означає, що цивільно-правовий захист порушеного права (зокрема права власності) ініціюється особою (власником), право якої порушено.

Убачається, що такий підхід не повною мірою може застосовуватися до суб'єктів права публічної власності, зокрема комунальної. Виходячи із загальносуспільного значення об'єктів права комунальної власності, у разі порушення цього права органи місцевого самоврядування, до компетенції яких віднесено управління комунальним майном, *зобов'язані* реалізувати право територіальної громади на захист. Необхідно зазначити, що з урахуванням суспільних інтересів закон передбачає окремі випадки, коли право особи «трансформується» в обов'язок. Наприклад, відповідно до ст. 1277 ЦК України у випадках, установлених законом, коли спадщина залишається без спадкоємців, орган місцевого самоврядування *зобов'язаний* звернутися до суду про визнання спадщини відумерлою та набути право власності на неї.

Висновки: 1) право комунальної власності територіальної громади захищається законом на рівних умовах із правами власності інших суб'єктів; 2) ефективність превентивного захисту полягає в тому, що його застосування попереджає порушення права власності; 3) орган місцевого самоврядування, до повноважень якого входить здійснення захисту права власності територіальної громади, *зобов'язаний* вжити заходів щодо захисту права комунальної власності.

Список використаних джерел

1. Дзера І. О. Цивільно-правові засоби захисту права власності в Україні. Київ : Юрінком Інтер, 2001. 255 с.
2. Цивільне право (частина загальна). Курс лекцій : навч. посіб. / за ред. І. Спасиво-Фатєєвої. Харків : ЕКУС, 2021. 448 с.
3. Кот О. Превентивні способи захисту права власності: доктрина і судова практика. *Право власності: європейський досвід та українські*

- реалії : зб. доп. і матеріалів Міжнар. конф. (м. Київ, 22–23 жовт. 2015 р.). Київ : ВАІТЕ, 2015. С. 130–142.
4. Про судові рішення у цивільній справі : постанова Пленуму Верхов. Суду України від 18.12.2009 № 14. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0014700-09>.
 5. Бондарь Н. П. Основания возникновения права на превентивную защиту субъективных гражданских прав: понятие и виды. *Правовое регулирование отношений в сфере частного права: традиции и современность* / под ред. И. С. Канзафаровой. Одесса : Астропринт, 2016. С. 321–340.
 6. Постанова Верховного Суду від 11.04.2018 у справі № 910/5630/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/73354521>.
 7. Правила утримання та збереження пожежозахисних лісових смуг, розташованих на землях сільськогосподарського призначення : затв. Постановою Каб. Міністрів України від 22.07.2020 № 650. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/650-2020-%D0%BF#n9>.
 8. Баранова Л. М. Захист права комунальної власності. *Правові проблеми комунальної власності* : монографія / за заг. ред. В. І. Борисової. Харків : Вид. ФО-П Вапнярчук Н. М., 2007. Розд. 5. С. 102–126.
 9. Борисова В. І. Публічні утворення як учасники цивільних відносин. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2005. Вип. 10. С. 88–96.
 10. Первомайський О. О. Участь територіальної громади у цивільних правовідносинах. Харків : Страйд, 2005. 184 с.

References

1. Dzera I. O. (2001). *Tsyvilno-pravovi zasoby zakhystu prava vlasnosti v Ukraini*. Kyiv : Yurinkom Inter, 2001 [in Ukrainian].
2. *Tsyvilne pravo (chastyna zahalna)*. I. Spasybo-Fatieieva (Ed.). (2021). Kharkiv : EKUS. [in Ukrainian].
3. Kot O. (2015). Preventywni sposoby zakhystu prava vlasnosti: doktryna i sudova praktyka. *Pravo vlasnosti : yevropeyskyi dosvid ta ukraïnski realii : Zbirnyk dopovidei i materialiv Mizhnarodnoi konferentsii* (m. Kyiv, 22–23.10.2015). Kyiv : VAITE [in Ukrainian].
4. Pro sudove rishennia u tsyvilnii spravi : postanova Plenumu VSU vid 18.12.2009. № 14. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0014700-09#Text> [in Ukrainian].
5. Bondar N. P. (2016). Osnovaniya voznyknoveniya prava na preventyvnuyu zashchitu subyektivnykh hrazhdanskikh prav: ponatiye i vidu. *Pravovoe rehulyrovanye otnosheniy v sfere chastnoho prava: tradytsyy y sovremennost*. Y. S. Kanzaforova (Ed.). Odessa : Astroprynt [in Russian].
6. Postanova KHS VS vid 11.04.2018 u spravi № 910/5630/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/73354521> [in Ukrainian].

7. Pravyla utrymanna ta zberezhennia polezakhysnykh lisovykh smuh, roztashovanykh na zemliakh silskohospodarskoho pryznachennia : zatv. postanovoioi KMU vid 22.07.2020. № 650. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/650-2020-%D0%BF#n9> [in Ukrainian].
8. Baranova L. M. (2007). Zakhyst prava komunalnoi vlasnosti. Kharkiv : Vydavets FO-P Vapniarchuk N. M. [in Ukrainian].
9. Borysova V. I. (2005). Publichni utvorennia yak uchasnky tsyvilnykh vidnosyn. *Derzhavne budivnytstvo ta mistseve samovriaduvannia*. Issuer. 10, 88–96 [in Ukrainian].
10. Pervomaiskyi O. O. (2005). Uchast terytorialnoi hromady u tsyvilnykh pravovidnosynakh. Kharkiv: Straid [in Ukrainian].

Л. Н. Баранова

Превентивная защита права коммунальной собственности

Аннотация. В статье анализируются проблемные вопросы превентивной защиты субъективных гражданских прав и охраняемых законом интересов. Определяются основания и способы превентивной защиты права собственности. Особое внимание уделяется проблемам реализации органами местного самоуправления права на превентивную защиту коммунальной собственности.

Ключевые слова: право собственности, право коммунальной собственности, превентивная защита.

L. M. Baranova

Preventive Defense of the Right of Municipal Ownership

Abstract. The article is devoted to the research of the institute of preventive protection of subjective civil rights and interests. The legal nature of preventive protection, its bases and ways are defined.

The ratio of legal categories «protection of rights» and «protection of rights» is investigated. It is determined that on the general grounds of protection of subjective civil rights, including property rights, there is a violation, non-recognition or challenge. In case of failure to prove the existence of these grounds, the person is deprived of the right to protection.

However, the current CK of Ukraine for the first time established the possibility of protecting certain subjective civil rights until they are violated. One such right is property rights. The basis for the right to preventive protection is the threat of violation of civil law, which must be present and real. The owner, who

has grounds to provide for the possibility of violation of his property rights by another person, may apply to the court with a request to prohibit his actions that may violate his right, or with a request to take certain actions to prevent such violation. A prerequisite for the application of preventive protection measures is the illegality of the conduct of a person who poses a threat of infringement of property rights.

The essence of preventive protection is that the protection of property rights is carried out in the event that the violation has not yet occurred, but there is reason to believe that it should happen if no precautions are taken.

Methods of preventive protection of property rights include: 1) actions with another person that may violate his property rights; 2) the requirement of the owner to motivate another person to take certain actions to prevent violation of property rights.

Particular attention is paid to the problems of implementation by local governments of the right to preventive protection of communal property.

The specifics of preventive protection of communal property rights, which is determined by a special procedure for its implementation, are studied.

The realization of the right to preventive protection of the right of communal property occurs as a result of the activity of local self-government bodies.

It is noted that local governments to protect the right of communal property must act effectively, systematically exercise control within their powers.

It is argued that the exercise of the right to protection is a duty and not a right of local governments.

Preventive protection of communal property rights is considered to be the most effective, as it allows to prevent its violation, to prevent or minimize the negative consequences of illegal behavior, which actually threatens to violate property rights.

Keywords: *right of ownership, right of municipal ownership, preventive defense.*

DOI: <https://doi.org/10.31359/1993-0941-2021-42-151>
УДК 347.466

О. П. Печений, кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-1480-1864>

ДО ПИТАННЯ ПРО РОЗУМІННЯ СПАДКОВОГО ПРАВОВІДНОШЕННЯ ЯК ПРАВОВОЇ ФОРМИ

***Анотація.** У роботі представлена сучасна проблематика спадкових правовідносин. Висвітлені теоретичні питання спадкових правовідносин як правової форми спадкування. Автор акцентував увагу на особливостях цього різновиду правовідносин, які дозволяють визначити їх юридичну природу, зміст, специфіку.*

***Ключові слова:** спадкове право, спадкування, спадкові правовідносини, спадицина.*

Постановка проблеми. Необхідність дослідження сутності спадкових правовідносин у сучасних соціально-економічних умовах зумовлена складністю їх теоретичної природи, її особливим місцем у системі цивільних правовідносин. Дослідження спадкових правовідносин права застави є підґрунтям для визначення сутності спадкування, необхідність у якому посилюється динамікою майнового обороту, оновленням і розвитком право-

вих конструкцій спадкування, проблемним характером участі у спадкових відносинах публічно-правових утворень, зокрема суб'єктів права комунальної власності. Видається недостатнім позиціонувати спадкові правовідносини лише як різновид цивільних правовідносин, оскільки це не розкриває їх сутності, місця у механізмі спадкування.

Мета статті. Проведення дослідження сприятиме вдосконаленню механізму спадкування і місця спадкових відносин у його структурі, підвищенню ефективності застосування законодавства про спадкування, у тому числі у випадках залучення до сфери спадкового права суб'єктів права комунальної власності, що визначається метою цієї статті.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми спадкових правовідносин у тому чи іншому ракурсі активно досліджувалися в наукових працях Ю. О. Заїки, З. В. Ромовської, О. Є. Кухарєва, О. П. Печеного, С. Я. Фурси, Є. О. Рябокона, І. А. Бірюкова та ін., але в питанні визначення їх сутності залишаються сегменти, які потребують наукового погляду й аналізу.

Виклад основного матеріалу дослідження. Правовідносини, будучи найбільш загальним поняттям, складають основу категоріального апарату юридичної науки, їх використовують як інструментарій усі галузі. У той же час правовідносини як результат уяви являють собою певну наукову абстракцію, і саме в цьому полягає їх цінність для юриспруденції і цивілістики зокрема. У юридичній науці категорія правовідношення займає місце серед розроблених, однак про вирішення або вичерпання чи принаймні окреслення кола проблем правовідношення вести мову передчасно. Серед сучасних дослідників існує погляд на правовідношення як на *юридичний науковий прийом* [1, с. 211]. Це дещо підмиває саму конструкцію правовідношення і викликає певну розгубленість серед дослідників. Так, О. М. Родіонова, визнаючи викладену думку невдалою, тим не менш констатує, що її не можна називати принципово невірною, оскільки важко не погодитися з твердженням про те, що правовідносини не існують — вони лише мисляться. Натомість усі інші правові явища, включаючи і правові норми, будучи ідеальними, — також мислимі, а значить, їх можна назвати юридичними науковими

прийомами. Із цього приводу авторка резюмує, що запропоноване визначення не відображає сутності явища [1, с. 211; 2, с. 176]. Безперечно, зводити сутність правовідношення лише до наукового прийому не зовсім вірно, перш за все виходячи з того, що правовідношення не може представлятися *тільки* (виключно) науковим прийомом. Однак не будемо заперечувати й того, що в самій сутності правовідношення присутній елемент наукового прийому, що підкреслює його методологічну цінність. Отже, можемо зазначити, що саме правовідношення не є суто науковим прийомом, тим не менш у самому правовідношенні, його механіці присутній такий прийом, що зводиться до надання правової форми існуючим соціальним зв'язкам, що дає підстави і в спадкових правовідносинах вбачати правову форму спадкування [3].

Доктринальні погляди на цивільне правовідношення залишаються стабільними, навряд чи є підстави вести мову про розробку за останні роки новітніх вчень про правовідношення, його сутність, правову природу. Досить привабливим і навіть улюбленим для представників теоретичної науки є *визначення правовідносин як урегульованих правом суспільних відносин, учасники яких є носіями суб'єктивних прав та юридичних обов'язків* [4, с. 302]. Наукові роботи і підручники із загальної теорії, видання яких відділяють цілі епохи і десятиріччя, практично дослівно співпадають, надаючи визначення правовідносинам із тією різницею, що роботи радянського періоду додають до цього емоційне забарвлення: правовідношення і *є не що інше*, як суспільне відношення, урегульоване нормами права [5, с. 178]. Цей підхід тиражується як у підручниках, навчальних виданнях із цивільного права [6, с. 52], так і в роботах із спадкового права. Так, існує погляд на спадкове правовідношення як суспільне відношення, яке виникає між учасниками цивільного обороту у зв'язку зі смертю особи з приводу належних їй майнових прав та обов'язків, урегульоване нормами спадкового права [7, с. 96]. Характерно, що в теоретичних працях радянського періоду, які відрізнялися певною казуїстичністю і навіть схильністю до схоластики, визначення правовідношення як суспільного відношення супроводжувалося певними застереженнями. З одного

боку, правовідношення і є суспільне відношення, урегульоване нормами права, а з іншого — це вже той вигляд, якого набуває суспільне відношення, будучи врегульованим нормами права [5, с. 178, 183]. Відповідно, навіть і в той час такий погляд на сутність правовідношення не був таким уже безумовним. Утім, складно заперечувати, що це визначення, як і багато теоретичних конструкцій загального і галузевого призначення, ґрунтується на розробках німецької юридичної науки. Відоме визначення правовідношення як відмінного від інших явищ соціального життя врегульованого правом зв'язку між особами [8]. Не викликає сумнівів, що саме ці розробки класичних німецьких авторів і стали основою для подальших розробок теорії правовідношення.

З одного боку, такий стан наукових поглядів свідчить про певну стабільність доктрини правовідношення, але з іншого — невже ж нічого не розвивається в теорії права у розрізі поглядів на поняття правовідношення? Очевидно, юристи озброїлись цим визначенням як вічним, піддавшись його оманливій простоті і чіткості, що, звичайно, виглядає примарним. Не вдаючись до спокуси тут же запровадити якесь інше визначення, тим не менш зазначимо, що запропоноване поняття не є універсальним і не здатне охопити багатьох ситуацій, які потребують іншого бачення теорії правовідношення.

У цивільному праві загальноправове поняття правовідношення є широко вживаним, проникаючи у всі підгалузі й інститути, виступаючи як інструмент і предмет наукових цивілістичних досліджень, у яких створено розгалужені класифікації правовідносин.

Слід виділити різні види та відповідні їм рівні цивільних правовідносин. Схематично це може бути зображено так: правовідносини *першого порядку* — речові і зобов'язальні, абсолютні і відносні, договірні і недоговірні, майнові і немайнові (організаційні); *другого* — корпоративні, спадкові відносини; *третього* — іпотечні. Необхідність такого поділу зумовлена як сферою застосування відповідних правовідносин, так і їх особливостями. При цьому цивільні правовідносини другого і третього рівнів не можна вважати «цілісними», навпаки, їм притаманні такі риси,

які дозволяють говорити про неповне відображення в них сутності правовідношення як правового явища певного виду. Зокрема, спадкові правовідносини не можуть бути віднесені ні до речових, ні до зобов'язальних, несуть ефект усіченого суб'єктного складу, локальну сферу функціонування – тільки у підгалузі спадкового права та мають інші особливості. Вони у повній мірі не можуть бути віднесені ні до абсолютних, ні до відносних, існує навіть думка про виокремлення окремих умовно-абсолютних спадкових відносин [9]; можуть бути виділені й інші особливості цих відносин. Істотною відмінністю спадкових правовідносин слід визнати те, що вони можуть існувати (змінюватися, припинятися) лише як відносини правові. Отже, спадкові правовідносини характеризуються тим, що не можуть бути віднесені ні до абсолютних, ні до відносних, вони посідають особливе місце в системі цивільних правовідносин, несуть ефект «усіченого» суб'єктного складу, можуть функціонувати як основні або допоміжні правовідносини.

Спадкові правовідносини моделюються як правова форма спадкування, тобто переходу прав і обов'язків померлої фізичної особи (спадкодавця) до інших осіб (спадкоємців) у порядку посмертного універсального (спадкового) правонаступництва. При такому підході потребує з'ясування зміст поняття «правова форма», яке досить широко використовується у юридичній термінології, іноді виходячи за межі права. З позиції теорії цивільного права правова форма виглядає результатом наукового аналізу оцінки суспільних явищ та їх елементів нормами цивільного права, який знаходить свій вираз у ствердженні чи запереченні можливості та (або) необхідності певної поведінки учасників цих відносин. Щодо спадкових правовідносин як правової форми спадкування, то про них можна вести мову в тій мірі, у якій вони співпадають з іншими спадковими відносинами (наступництвом), будучи їх частиною, відображеною в праві.

Специфічним є ціннісне ставлення до спадкового правовідношення, його співвідношення з іншими складовими механізми правового регулювання. Доцільно звернути увагу, що поняттям правовідношення практично не оперує законодавець, дуже рідко – суб'єкт правозастосування, тому дослідження,

аналіз, розробка цього поняття прирошує суто наукове знання, відмежовуючи його від досліджень коментаторської і прикладної спрямованості. Категорія правовідношення є рушійним чинником розвитку юридичної науки. Водночас щодо досліджуваного поняття спостерігається накопичення кризових і стагнаційних проявів, категорія правовідношення все більше набуває умоглядного характеру, перетворюючись із теоретичної моделі в якийсь елемент юридичного канону. Дослідження правовідношення з теоретичних боків усе більше набуває ознак юридичної схоластики, що не може не викликати занепокоєння і навіть схильність до думки, що правовідношення – не діалектична категорія, а лише умоглядна наукова конструкція. Сформовані юридичною наукою теоретичні уявлення про правовідносини досить мляво реагують на те, що в рамках предмета цивільно-правового регулювання виникають нові види цивільних правовідносин (корпоративні, інформаційні, інноваційні) або ж це нове (змістовне, об'єктне та ін.) наповнення зазнають уже відомі види цивільних правовідносин (житлові, спадкові та ін.), з'являються спроби симбіозу самостійних груп правовідносин – речових і зобов'язальних, абсолютних і відносних, створивши певні гібриди правовідносин у вигляді «речово-зобов'язальних» та їм подібних. Виходячи з цього, дослідження проблематики правовідношення як на загальнотеоретичному, так і на галузевому рівнях є необхідним, корисним і не втрачає своєї актуальності. У цьому плані варто зазначити, що вплив права на існуючі соціальні зв'язки наразі не вичерпується наданням останнім правових форм як результатів такого впливу; можливо, варто вести мову про появу й інших, зокрема цифрових, форм тих чи інших соціальних зв'язків, відображених у праві. І тут доцільно очікувати появи *цифрових* форм спадкових та інших цивільних правовідносин.

Диференціація цивільних правовідносин відбувається при виокремленні найбільш вагомих складових системи права: сфер права, коли виокремлюються приватні і публічні правовідносини, галузей; коли йдеться про цивільні правовідносини; підгалузей, що дозволяє виділити речові, корпоративні, зобов'язальні, відносини щодо виключних прав, житлові, сімейні та спадкові

відносини. При цьому на штабелі підгалузі процес диференціації не зупиняється; рухаючись далі, у площині таких внутрішньогалузевих утворень, як інститути і субінститути, можуть бути названі вексельні, розрахункові, іпотечні та інші цивільні правовідносини. Отже, спадкове право як відносно самостійна, відособлена, наділена власним методологічним апаратом підгалузь у своєму функціонуванні стикається з виникненням та динамікою спадкових правовідносин. Аргументом на користь необхідності визнання за спадковими правовідносинами права на існування слід визнати певну автономію спадкового права у системі цивільного права. Спадкове право не тільки має власний предмет (у рамках предмета цивільного права), але й використовує інші чинники, зокрема принципи спадкового права. Усе це впливає на можливість виокремлення спадкових правовідносин як самостійної категорії. При цьому цінність категорії спадкових правовідносин відображається у двох напрямках:

— науково-категорійна — для наукового пізнання спадкового права;

— інструментальна — виступає інструментом регулювання, перш за все у практичному аспекті, коли формуються відносини між конкретними особами. У цьому плані існує пропозиція визначити спадкові правовідносини як *засіб*, за допомогою якого абстрактна норма об'єктивного цивільного права набуває конкретного вираження в регулюванні фактичних суспільних відносин, і одночасно як *спосіб* регулювання цих суспільних відносин [10]. Однак при застосуванні такого підходу не проглядається сутність спадкового правовідношення, а лише виділяються його призначення і функції в системі цивільного права. Крім того, слід визнати наявність у цій пропозиції певної логічної помилки, оскільки *спосіб* регулювання відносин не може бути самим відношенням, навіть правовим. Тому висловлене бачення спадкових правовідносин не може сприйматися як їх завершена концепція.

Висновки. Виходячи з викладеного, слід зробити висновок про спадкові правовідносини як правову форму спадкування, тобто переходу прав і обов'язків померлої фізичної особи (спадкодавця) до інших осіб (спадкоємців) у порядку посмертного

універсального (спадкового) правонаступництва. Спадкові правовідносини можуть існувати лише як відносини правові, відірвано від механізму правового регулювання спадкування вони не функціонують. Крім того, спадкові правовідносини характеризуються тим, що не можуть бути віднесені ні до абсолютних, ні до відносних, вони посідають особливе місце в системі цивільних правовідносин, несуть ефект «усіченого» суб'єктного складу, можуть функціонувати як основні або допоміжні правовідносини.

Список використаних джерел

1. Белов В. А., Бабаев А. Б. Проблемы общего учения о гражданском правоотношении. *Гражданское право: актуальные проблемы теории и практики* / под общ. ред. В. А. Белова. Москва : Юрайт-Издат, 2007. С. 197–263.
2. Родионова О. М. Механизм гражданско-правового регулирования в контексте современного частного права. Москва : Статут, 2013. 336 с.
3. Печений О. П. До питання про особливості спадкових правовідносин. *Проблеми законності*. 2015. Вип. 129. С. 99–103.
4. Загальна теорія права : підручник / за ред. О. В. Петришина. Харків : Право, 2020. 568 с.
5. Иоффе О. С., Шаргородский М. Д. Вопросы теории права. Москва : Юрид. лит., 1961. 380 с.
6. Советское гражданское право. Т. 1 / отв. ред.: О. С. Иоффе. Ю. К. Толстой, Б. Б. Черепахин. Ленинград : Изд-во ЛГУ, 1971. 472 с.
7. Барщевский М. Ю. Наследственное право : учеб. пособие. Москва : Белые альвы, 1996. 192 с.
8. Allgemeiner Teil des Bürgerlichen Rechts / begründet von K. Larenz ; fortgeführt von M. Wolf. —9., neubearbeitete und erweiterte Auflage. München : C. H. Beck, 2004. S. 328–329.
9. Бориславська М. В. Суб'єкти спадкового правонаступництва та суб'єкти (учасники) спадкових правовідносин. *Університетські наукові записки*. 2019. Т. 18, № 3 (71). С. 136–157. URL: https://unz.univer.km.ua/article/download/71_136-157/pdf.
10. Бірюков І. А. Поняття та характеристика спадкових правовідносин. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2018. № 1 (106). С. 26–35. URL: <https://scientbul.naiau.kiev.ua/index.php/scientbul/article/download/762/767/>.

References

1. Belov V. A., Babaev A. B. (2007). Problemy obshchego ucheniya o hrazhdanskom pravootnoshenyy. *Hrazhdanskoe pravo: aktualnye problemy teoryy y praktyky*. V. A. Belova (Ed.). Moskva: Yurait-Yzdat [in Russian]

2. Rodyonova O. M. (2013). Mekhanyzm hrazhdansko-pravovoho rehulyrovanyia v kontekste sroemennoho chastnogo prava. Moskva: Statut [in Russian]
3. Pechenyi O. P. (2015). Do pytannia pro osoblyvosti spadkovykh pravovidnosyn. *Problemy zakonnosti*. issuer. 129, 99–103 [in Ukrainian]
4. Zahalna teoriia prava. O. V. Petrishyn. (Ed.). (2020). Kharkiv: Pravo [in Ukrainian]
5. Yoffe O. S., Sharhorodskiy M. D. (1961). Voprosu teoryy prava. Moskva: Yuryd. lyt. [in Russian]
6. Sovetskoe hrazhdanskoe pravo. Voice. 1. O. S. Yoffe. Yu. K. Tolstoi, B. B. Cherepakhyn. (Eds.). (1971). Lenynhrad: Yzd-vo LNU [in Russian]
7. Barshchevskiy M. Yu. (1996). Nasledstvennoe pravo. Moskva [in Russian]
8. Allgemeiner Teil des Bürgerlichen Rechts / begründet von K. Larenz; fortgeführt von M. Wolf. —9., neuberarbeitete und erweiterte Auflage. München : C. H. Beck, 2004, 328–329 [in German]
9. Boryslavska M. V. (2019). Subiekty spadkovoho pravonastupnytstva ta subiekty (uchasnyky) spadkovykh pravovidnosyn *Universytetski naukovy zapysky*, voice 18, № 3 (71), 136–157. URL: https://unz.univer.km.ua/article/download/71_136-157/pdf [in Ukrainian]
10. Biriukov I. A. (2018). Poniattia ta kharakterystyka spadkovykh pravovidnosyn. *Naukovyi visnyk Natsionalnoi akademii vnutrishnikh sprav*. № 1 (106), 26–35. URL: <https://scientbul.naiu.kiev.ua/index.php/scientbul/article/download/762/767> [in Ukrainian]

О. П. Печеный

К вопросу о понимании наследственного правоотношения как правовой формы

Аннотация. В работе представлена современная проблематика наследственных правоотношений. Освещены теоретические вопросы наследственных правоотношений как правовой формы наследования. Автор акцентировал внимание на особенностях этого вида правоотношений, которые позволяют определить их юридическую природу, содержание, специфику.

Ключевые слова: наследственное право, наследование, наследственные правоотношения, наследство.

О. Р. Pechenyi

To the Question of Understanding the Inheritance Relation as a Legal Form

Summary. The work presents the modern problems of hereditary legal relations. The author determined that it is insufficient to position hereditary legal

relations only as a kind of civil legal relations, because it does not reveal their essence, place in the mechanism of inheritance. The article covers theoretical issues of hereditary legal relations as a legal form of inheritance. The author drew attention to the peculiarities of this type of legal relationship, which make it possible to determine their legal nature, content, and specificity. Hereditary legal relations is not a purely scientific method, however, in the relationship itself, its mechanics is such a technique that comes down to giving legal form to existing social ties, which gives grounds to see the legal form of inheritance in inheritance.

In the article the author singled out different types and corresponding levels of civil legal relations. Schematically, it is depicted as follows: first-order legal relations – property and obligation; absolute and relative; contractual and non-contractual; property and non-property (organizational), the second – corporate, hereditary relations, the third – mortgage relations.

In the article, the author pointed out that the influence of law on existing social ties is not limited to providing them with legal forms as a result of the influence of law. We should talk about the emergence of digital forms of certain social connections, reflected in the law.

Hereditary legal relations is a legal form of inheritance, that is a transfer of rights and obligations of the deceased individual (testator) to other persons (heirs) in the order of posthumous universal (hereditary) succession.

Hereditary legal relations can exist (change, terminate) only as legal relations. Hereditary legal relations are characterized by the fact that they can not be classified as absolute or relative, they occupy a special place in the system of civil legal relations, have the effect of «truncated» subject composition, can function as a basic or auxiliary legal relationship.

The author determined that the category of hereditary legal relations is inherent scientific – categorical – for scientific knowledge of inheritance law, and instrumental value – is a tool of regulation, when hereditary relations are formed between specific individuals.

Differentiation of civil legal relations occurs when identifying the most important components of the legal system: areas of law, when separating private and public legal relations, industries, when it comes to civil legal relations, subsectors, which allows to distinguish property, corporate, binding, exclusive rights, housing, family and hereditary relations. The inheritance relationship is considered not only as a method and means of legal regulation of relations that arise in connection with the death of an individual – the testator.

Keywords: inheritance law, inheritance, hereditary legal relationship, heirs.

DOI: <https://doi.org/10.31359/1993-0941-2021-42-161>

УДК 342.25

В. Ю. Марченко, аспірант НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України, провідний юрисконсульт Державного підприємства «Завод імені В. О. Малишева»
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-3663-6399>

СУТНІСТЬ МУНІЦИПАЛЬНО-ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ ЯК РІЗНОВИДУ ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ

Анотація. Стаття присвячена дослідженню категорій «правова політика», «муніципально-правова політика» та визначенню їх сутності. Проаналізовано підходи до визначення правової політики. Виділено муніципально-правову політику як окремий вид правової політики, проаналізовано її риси та визначення, які були запропоновані вченими в науковій літературі. Надано авторське визначення муніципально-правової політики, яке запропоновано до вживання у доктрині права.

Ключові слова: правова політика, муніципально-правова політика, ознаки муніципально-правової політики, визначення муніципально-правової політики.

Постановка проблеми. У юридичній науці активно обговорюється питання про виокремлення муніципально-правової політики як самостійного різновиду правової політики [6; 18].

Разом із тим серед учених відсутня єдина думка щодо змісту та елементного складу цієї категорії.

Для українського державотворення зазначене питання не втрачає своєї актуальності вже протягом декількох десятиліть і набуває особливої гостроти в контексті проведення реформи децентралізації влади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У науковій літературі до висвітлювання правової та муніципально-правової політики зверталися такі вчені, як Р. Бабун, Ю. Багаутдінова, О. Малько, Н. Баландіна, А. Геворков, С. Корсакова, А. Костюков, М. Матузов, С. Муромцев, О. Острогляд, В. Трофімов, М. Церенов та ін. Напрацьовані результати досліджень вимагають свого узагальнення і осмислення з метою надання інтегрального визначення поняття «муніципально-правова політика» та з'ясування основних рис даної категорії з подальшим можливим використанням результатів такого дослідження у доктрині права.

Мета статті — на основі визначень і рис «правової політики» як родового поняття здійснити аналіз основних визначень категорії «муніципально-правова політика», виділити її основні риси та запропонувати авторське визначення, яке було б можливим використовувати у доктрині права.

Виклад основного матеріалу дослідження. Роль держави у формуванні політики в різних галузях права була і залишається провідною, адже саме держава опікується оптимізацією юридичного інструментарію для вдосконалення правового регулювання різних сфер життєдіяльності суспільства. У зв'язку з тим, що інститут муніципально-правової політики історично, інституційно і формально-логічно пов'язаний з інститутом правової політики, видається обґрунтованим у першу чергу розглянути поняття правової політики.

Проблема доктринального визначення правової політики була сформульована ще в кінці XIX ст. відомим ученим і політичним діячем С. Муромцевим, який вважав, що предметом правової політики є дослідження того, що є еталоном, до чого слід прагнути при створенні правового устрою та порядку функціонування суспільства [12; 13]. Зазначимо, що у своїй праці

«Определение и основное разделение права» (1879), де йшлося не про загальну науку політики права, а про прикладну політику цивільного права, учений наголошував на необхідності розмежування політики цивільного права, яке вивчає лише те, що написано, букву закону, і цивільно-правову політику, яка визначає, яким має бути право, чого слід прагнути, тобто «визначає цілі і прийоми, якими мають керуватися законодавець і суддя» [12, с. 39] з метою реформування існуючого і створення нового права.

Однак обґрунтування необхідності виокремлення «правової політики» в самостійну категорію було надано пізніше Л. Петражицьким, який визначив правову політику як окремий напрям філософії права, який покликаний поєднувати знання про позитивне право із суспільним ідеалом з метою покращення якості законодавства шляхом його вдосконалення за допомогою науково обґрунтованих досліджень [15, с. 97].

На сьогодні виділяють діяльнісний та інституційний підходи до розуміння поняття «правова політика».

Представники діяльнісного підходу (В. Трофімов, А. Демідов, К. Шундіков та ін.) визначають правову політику як діяльність суб'єктів політики [4, с. 136–137]. Так, В. Трофімов визначає правову політику як «цілеспрямовану діяльність держави зі створення правових рішень, що з максимальною точністю прогнозують правові наслідки» [17, с. 101].

На протигагу діяльнісному розумінню прихильники інституційного підходу (М. Матузов, М. Беляєв, Б. Здравомислов, Є. Куманін та ін.) визначають правову політику як сукупність певних установлених цілей, засобів, завдань, норм. Так, М. Матузов характеризує правову політику як комплекс цілей, засобів, завдань, програм, установок, що реалізуються у сфері дії права і шляхом права [10, с. 6].

Слід відмітити, що обидва підходи повністю не розкривають сутність категорії «правова політика», тому доцільним є наведення визначення, яке поєднує в собі вищезазначені напрямки.

Таким визначенням, яке інтегрує всі найбільш значущі характеристики правової політики, можна вважати визначення, надане О. Мальком, який під правовою політикою розуміє науково обґрунтовану послідовну і системну діяльність державних

і муніципальних органів щодо вдосконалення ефективного механізму правового регулювання, цивілізованого використання юридичних засобів у досягненні таких цілей, як найбільш повне забезпечення прав і свобод людини і громадянина, зміцнення дисципліни, законності і правопорядку, формування правової державності і високого рівня правової культури в житті суспільства й особистості [9].

Наразі в різних галузях правових знань виділяють окремі галузеві види правової політики: кримінально-правову [14], конституційну [8; 16], цивільно-правову політики [11] та ін. За таких умов не залишилася без уваги і муніципально-правова політика, визначення якої неодноразово намагалися сформулювати в науковій літературі.

Так, на думку В. Трофімова, муніципально-правова політика — це опосередкована правом діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, а також місцевої громади (власне населення) щодо зміцнення механізмів участі населення у самоврядуванні, створення організаційно-правових умов для стійкого самостійного розвитку муніципальних утворень, побудови теоретично обґрунтованої та ефективно діючої моделі взаємовідносин державної влади та місцевого самоврядування [18].

Особливою ознакою даного визначення є те, що місцева громада наведена як суб'єкт реалізації муніципально-правової політики. Тобто як суб'єкт, наділений публічною владою, який безпосередньо бере участь у прийнятті владних рішень, є джерелом місцевої влади, а тому, на думку В. Трофімова, може вважатися суб'єктом реалізації муніципально-правової політики.

Проте при визначенні суб'єктів муніципально-правової політики найбільш часто науковці виходять із загальнотеоретичних уявлень про суб'єктів правової політики, під якими розуміють державні та муніципальні органи. Так, на противагу попередньому визначенню, наявним є й інший підхід: Ю. Багаутдінова та О. Малько розуміють під муніципально-правовою політикою послідовну і цілеспрямовану юридичну діяльність органів місцевого самоврядування, яка не суперечить правовій політиці

держави в цілому, здійснювану в інтересах населення, що проживає на території конкретного муніципального утворення, і спрямовану на оптимізацію муніципально-правового регулювання [2; 3].

У даному визначенні суб'єктами муніципально-правової політики вважаються виключно органи місцевого самоврядування. Разом із тим слід відмітити, що проведення ефективної муніципально-правової політики неможливе за відсутності допомоги держави, тому що тільки у держави наявні ресурси для забезпечення реалізації єдиної муніципально-правової політики в усіх регіонах. На жаль, зараз муніципальні утворення у державах СНД не володіють тими економічними ресурсами, які необхідні та достатні для проведення самостійної політики, у зв'язку із чим державні органи повинні бути включені в коло суб'єктів, які реалізують муніципально-правову політику, оскільки саме вони мають у своєму розпорядженні необхідну фінансову базу [7].

Р. Бабун визначає муніципально-правову політику як систему взаємоузгоджених цілей самоврядної діяльності та механізмів їх реалізації. Така політика ґрунтується на застосуванні владних повноважень, якими наділене місцеве самоврядування. При цьому право виступає обмежувальним фактором, що визначає межі дозволеного в тій чи іншій ситуації. Водночас право не дає відповіді на запитання, що в межах чинного законодавства доцільно робити, а від чого слід відмовитися [1, с. 21]. Тобто дане визначення носить рамковий характер і не дає повного розуміння відносин, які включає в себе категорія «муніципально-правова політика».

На думку А. Геворкова, муніципально-правова політика є науково обґрунтованою, цілеспрямованою, планомірною і системною діяльністю державних і недержавних структур, що здійснюється з метою забезпечення прав громадян, зокрема, на самостійне вирішення питань забезпечення життєдіяльності місцевого населення, створення інституціональних гарантій і формування механізмів здійснення місцевого самоврядування по всій території держави [5]. У даному визначенні видається спірним формулювання об'єкта муніципально-правової політики. Зокрема, місцеве самоврядування розуміється тільки як

право громадян на самостійне вирішення питань забезпечення життєдіяльності місцевого населення, проте воно є також формою публічної влади, різновидом соціального управління, однією з основ конституційного ладу. Вважаємо, що у запропонованому визначенні істотно звужене поняття об'єкта муніципально-правової політики, разом з тим саме ця структурна складова повинна безпосередньо визначати видову й галузеву специфіку категорії «муніципально-правова політика» й обумовлювати її відмінність від інших видів правової політики.

Досить цікаве, проте разом із тим не достатньо повне, на наш погляд, визначення муніципально-правової політики дає М. Церенов, розглядаючи її як найважливіший елемент механізму політико-правової інституціоналізації влади народу, що забезпечує функціонування інститутів місцевого самоврядування в демократичній державі, результат об'єднання правотворчих, правозастосовних, соціально-економічних, організаційних і доктринальних ресурсів, спрямованих на вирішення найважливіших проблем на місцевому рівні [19, с. 8]. Проте дане визначення не містить вказівки на такі найважливіші структурні елементи муніципально-правової політики, як її об'єкт і суб'єкти. Також замість традиційного розуміння правової політики як цілеспрямованої, системної діяльності державних і недержавних структур муніципально-правова політика була визначена через категорію «результат». Проте муніципально-правова політика не є статичною категорією.

На підставі викладеного можна підсумувати, що муніципально-правовій політиці притаманні такі риси: 1) вона є різновидом правової політики; 2) це науково обґрунтована, цілеспрямована, планомірна і системна діяльність державних і недержавних структур; 3) її об'єктом є місцеве самоврядування як одна з основ конституційного ладу.

Ураховуючи викладене, муніципально-правову політику слід розуміти як галузевий вид правової політики, що виражається у науково обґрунтованій, цілеспрямованій, планомірній і системній діяльності державних і недержавних структур, що проводиться з метою розвитку й забезпечення функціонування

місцевого самоврядування як однієї з основ конституційного ладу.

Висновки. У дослідженні було здійснено аналіз визначення та рис правової політики, на підставі якого було виділено окремий її вид — муніципально-правову політику. Зазначено, що сутність муніципально-правової політики залишається предметом наукових дискусій. Автором запропоноване інтегральне визначення муніципально-правової політики, виділено її риси на підставі узагальнення окремих визначень, пропонованих у наукових дослідженнях.

Зазначимо, що муніципально-правова політика передбачає діалог учених і практиків з метою визначення стратегічних орієнтирів розвитку системи правового регулювання місцевого самоврядування та розробки відповідного інструментарію, оцінки його ефективності та забезпечення якості. Вважаємо, що наукові розробки, присвячені муніципально-правовій політиці, здатні сприяти проведенню реформ у сучасній Україні.

Список використаних джерел

1. Бабун Р. В. Организация муниципального управления : учеб. пособие. Санкт-Петербург : Питер, 2012. 336 с.
2. Багаутдинова Ю. Б. Муниципально-правовая политика как особая разновидность правовой политики: общетеоретический аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Саратов, 2009. С. 12.
3. Багаутдинова Ю. Б., Малько А. В. Муниципально-правовая политика: понятие и особенности. *Государственная власть и местное самоуправление*. 2007. № 5. С. 17.
4. Баландина Н. К вопросу об институциональном понимании правовой политики. *Правовая политика и правовая жизнь*. 2008. № 1. С. 136—138.
5. Геворков А. М. Правовая политика в сфере местного самоуправления: понятие и отличительные черты. *Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление*. 2010. № 5. С. 50—52.
6. Корсакова С. В. Муниципально-правовая политика в современной России: понятие и принципы. *Правовая политика и правовая жизнь*. 2008. № 1. С. 55—60.
7. Костюков А. Н. Приоритеты конституционно-правового развития современной России. *Конституционное и муниципальное право*. 2010. № 1. С. 3—13.

8. Малько А. В. Конституционная политика как особая разновидность правовой политики. *Конституционное и муниципальное право*. 2010. № 4. С. 2–5.
9. Малько А. В. Современная российская правовая политика и правовая жизнь. *Правовая политика и правовая жизнь*. 2000. № 11. С. 15.
10. Матузов Н. Актуальные проблемы российской правовой политики. *Государство и право*. 2001. № 10. С. 5–12.
11. Музика Л. А. Цивільно-правова політика України : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.03. Київ, 2021. 40 с.
12. Муромцев С. А. Определение и основное разделение права. Москва : Тип. Мамонтова и Ко, 1879. С. 39, 44.
13. Муромцев С. А. Очерки общей теории гражданского права. Ч. 1. Москва : Тип. Индриха, 1877. С. 43, 45.
14. Острогляд О. В. Поняття та ознаки кримінально-правової політики. *Национальный юридический журнал: теория и практика*. 2020. Август. С. 95–99.
15. Петражицкий Л. Теория права и государства в связи с теорией нравственности. Изд. 2-е, испр. и доп. Санкт-Петербург : Тип. Т-ва «Екатерингофское Печатное Дело», 1909. Т. I. 318 с.
16. Тернавська В. М. Категорія «конституційно-правова політика» (теоретико-правовий аналіз). *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2018. № 6, т. 1. С. 74–77.
17. Трофимов В. В. Правовая политика как научная основа правовых реформ. *Государство и право*. 2010. № 6. С. 101–104.
18. Трофимов В. В. Доктринальные основания муниципально-правовой политики: социолого-эмпирический компонент. *Государственная власть и местное самоуправление*. 2009. № 8. С. 7–10.
19. Церенов Н. П. Институциональные субъекты местного самоуправления в современной России: политико-правовой анализ : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 23.00.02. Ростов-на-Дону, 2008. 28 с.

References

1. Babun R. V. (2012). *Orhanyzatsyia munitsypalnoho upravleniya: ucheb. posobie. Standart tretého pokoleniya*. Sankt-Peterburh: Piter [in Russian].
2. Bagautdinova Yu. B. (2009). *Munitsypalno-pravovaia polytyka kak osobaia raznovydnost pravovoi polytyky: obshcheteoretycheskyi aspect*. Candidate's thesis. Saratov [in Russian].
3. Bagautdinova Yu. B., Malko A. V. (2007). *Munitsypalno-pravovaia polytyka: poniatye y osobennosty. Hosudarstvennaia vlast y mestnoe samoupravlenye*. Issuer. 5, 17. [in Russian].

4. Balandyna N. (2008). K voprosu ob ynstytutsyonalnom ponymanyy pravovoi polytyky. *Pravovaia polytyka y pravovaia zhyzn*. № 1, 136–138. [in Russian].
5. Gevorkov A. M. (2010). Pravovaia polytyka v sfere mestnoho samoupravleniya: poniatye y otlychitelnye cherty. *Nauka y obrazovanye: khoziaistvo y ekonomyka; predprynimatelstvo; pravo y upravlenye*. № 5, 50–52. [in Russian].
6. Korsakova S. V. (2008). Munitsypalno-pravovaia polytyka v sovremennoi Rossyy: poniatye y pryntsypu. *Pravovaia polytyka y pravovaia zhyzn*. № 1, 55–60. [in Russian].
7. Kostiukov A. N. (2010). Prioritetu konstitutsyonno-pravovoho razvityia sovremennoy Rossii. *Konstitutsyonnoe y munitsypalnoe pravo*. № 1, 3–13. [in Russian].
8. Malko A. V. (2010). Konstitutsyonnaia polytyka kak osobaia raznovydnost pravovoi polytyky. *Konstitutsyonnoe y munitsypalnoe pravo*. № 4, 2–5. [in Russian].
9. Malko A. V. (2000). Sovremennaia rossyiskaia pravovaia polytyka y pravovaia zhyzn. *Pravovaia polytyka y pravovaia zhyzn*. № 11, 15. [in Russian].
10. Matuzov N. (2001). Aktualnuye problemu rossyiskoi pravovoi polytyky. *Hosudarstvo y pravo*. № 10, 5–12. [in Russian].
11. Muzyka L. A. (2021). Tsyvilno-pravova polityka Ukrainy. Doctor's thesis. Kyiv. [in Ukrainian].
12. Muromtsev S. A. (1879). Opredelenye y osnovnoe razdelenye prava. Moskva. [in Russian].
13. Muromtsev S. A. (1877). Ocherky obshchei teoryi hrazhdanskoho prava. Part. 1. Moskva. [in Russian].
14. Ostroliad O. V. (2020). Poniattia ta oznaky kryminalno-pravovoi polityky. *Natsyonalnuy yurydycheskiy zhurnal: teoryia i praktyka*. Avhust pp. 95–99. [in Ukrainian].
15. Petrazhyskiy L. (1909). Teoryia prava i hosudarstva v svyazy s teoriey npravstvennosti. Sankt-Peterburh: Typ. T-va «Ekaterynhofskoe Pechatnoe Delo», vol. I, [in Russian].
16. Ternavska V. M. (2018). Katehoriia «Konstitutsiino-pravova polityka» (teoretyko-pravovyi analiz). *Aktualni problemy vitchyznianoi yurysprudentsii*. vol.1, issuer. 6, 74–77. [in Ukrainian].
17. Trofimov V. V. (2010). Pravovaia polytyka kak nauchnaia osnova pravovukh reform. *Hosudarstvo y pravo*. № 6, 101–104. [in Russian].
18. Trofimov V. V. (2009). Doktrynalnuye osnovaniya munitsypalno-pravovoi politiki: sotsyoloho-empyrycheskiy komponent. *Hosudarstvennaia vlast y mestnoe samoupravlenye*. № 8, 7–10. [in Russian].
19. Tserenov N. P. (2008). Ynstytutsyonalnye sub'yekty mestnoho samoupravleniya v sovremennoi Rossyy: polytyko-pravovoi analiz. Candidate's thesis. Rostov-na-Donu [in Russian].

В. Ю. Марченко

**Сущность муниципально-правовой политики как разновидности
правовой политики государства**

***Аннотация.** Статья посвящена исследованию категорий «правовая политика», «муниципально-правовая политика» и определению их сущности. Проанализированы подходы к определению правовой политики. Выделена муниципально-правовая политика как отдельный вид правовой политики, проанализированы ее черты и определения, которые были предложены учеными в научной литературе. Выведено авторское определение муниципально-правовой политики, которое предложено к употреблению в доктрине права.*

***Ключевые слова:** правовая политика, муниципально-правовая политика, признаки муниципально-правовой политики, определение муниципально-правовой политики.*

V. Yu. Marchenko

The Essence of Municipal Legal Policy as a Type of Legal Policy of the State

***Summary.** The article is devoted to the study of the category of municipal legal policy, namely, the search for an optimal definition of this category and its main features in order to further usage of such developments in research and doctrine of law.*

The main definitions of the category of legal policy are analyzed, its main features are highlighted. The problem of allocating a separate legal policy was identified at the end of the XIX century by the famous scientist and politician S. Muromtsev. Substantiation of the need to create a science of «legal policy» was later given by L. Petrazhyskyi. Today there are «activity» and «institutional» approaches to understanding of the concept of «legal policy». V. Trofimov, as a representative of the «activity» approach, defines legal policy as «purposeful activity of the state to create legal decisions that accurately predict the legal consequences». N. Matuzov, as a representative of the «institutional» approach, characterizes legal policy as a set of goals, means, tasks, programs, attitudes that are implemented in the field of law and through law. The definition that integrates all of the most important characteristics of legal policy is the definition provided by A. Malko, who understands legal policy as a scientifically based consistent and systematic activity of state and municipal bodies to improve the effectiveness

of the mechanism of legal regulation, civilized usage of legal means to achieve such goals as the fullest protection of human and civil rights and freedoms, strengthening discipline, law and order, the formation of legal statehood and a high level of legal culture in the life of society and the individual. It is noted that currently in different areas of legal knowledge there are some independent types of legal policy.

The definitions of municipal legal policy proposed by various scholars are considered. The advantages and disadvantages of these definitions are stated. The definitions that deserve the most attention are given. V. Trofimov believes that municipal legal policy is a law-mediated activity of public authorities and local governments, as well as the local community (own population) to strengthen the mechanisms of public participation in self-government, creating organizational and legal conditions for sustainable self-development of municipalities, building a theoretically sound and effective model of the relationship between state power and local self-government. Yu. Bagautdinova and A. Malko understand the municipal legal policy as a consistent and purposeful legal activity of local governments, which does not contradict the legal policy of the state as a whole, carried out in the interests of the population living in a particular municipality, and aimed at optimizing municipal regulation. A. Gevorkov believes that municipal legal policy is a scientifically sound, purposeful, planned and systematic activities of state and non-state structures, carried out to ensure the rights of citizens, in particular, to independently address the livelihoods of local people, create institutional guarantees and mechanisms implementation of local self-government throughout the state. N. Tserenov considers municipal legal policy as the most important element of the mechanism of political and legal institutionalization of people's power, which ensures the functioning of local government in a democratic state, the result of combining law-making, law enforcement, socio-economic, organizational and doctrinal resources to address the most important problems at the local level.

It is noted that the municipal legal policy has the following features: 1) it is the type of legal policy; 2) scientifically substantiated, purposeful, planned and systematic activity of state and non-state structures; 3) the object of municipal legal policy is local self-government as one of the foundations of the constitutional order.

Based on the study, it is determined that municipal legal policy should be understood as a legal policy, which is expressed in scientifically sound, purposeful,

planned and systematic activities of state and non-state structures, conducted to develop and ensure the functioning of local government as one of the foundations of the constitutional order.

Keywords: *legal policy, municipal legal policy, signs of municipal legal policy, definition of municipal legal policy.*

DOI: <https://doi.org/10.31359/1993-0941-2021-42-173>
УДК 342.95(477)(043.3)

А. В. Науменко, аспірантка НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України

ОСНОВНІ ПРИНЦИПИ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ

***Анотація.** У статті проаналізовано основний понятійний апарат у сфері електронного урядування. З'ясовано підходи до розуміння основних принципів е-урядування для ефективного його впровадження та функціонування в Україні. Проаналізовано Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні» з метою дослідження законодавчого закріплення основних принципів е-урядування. Здійснено класифікацію вказаних принципів та їх узагальнення.*

***Ключові слова:** електронне урядування, принципи електронного урядування, інформаційно-комунікаційні технології, інформаційне суспільство.*

Постановка проблеми. Сучасне суспільство відрізняється стрімким розвитком інформаційних технологій. Для комфортної життєдіяльності людей створюється електронне урядування як система взаємодії органів місцевого і регіонального рівня та населення. В основу цієї взаємодії покладено обмін інформацією, що спрощується за допомогою використання мережі Інтернет.

Для ефективного впровадження електронного урядування на центральному, регіональному й місцевому рівнях необхідно дослідити основні принципи, на яких воно ґрунтується.

Актуальність обраної теми є беззаперечною з огляду, по-перше, на стрімкий розвиток і популяризацію використання у глобальному інформаційному суспільстві інформаційно-комунікаційних технологій та, по-друге, зважаючи на важливість цієї сфери для держави, оскільки розвиток у напрямі реалізації електронного урядування відображено в законодавчих актах України та вже ефективно й успішно реалізовується в інших державах світу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням питань створення електронного урядування та його окремих аспектів у своїх працях займалися О. Дергачов, І. Жилієв, Н. Клищ, О. Мосій, К. Линьов, С. Політанський, М. Фігель. Досвід упровадження е-демократії та е-урядування в Україні вивчали С. Дзюба та В. Нестерович.

Дослідженню засад і принципів упровадження та функціонування електронного урядування присвячено праці О. Баранова, О. Винникова, О. Голобуцького, М. Демкової, В. Іщенко, І. Коліушко, М. Лациби, Д. Ляпіна, В. Пархоменко, О. Радченко, А. Серенката, Ю. Соломко та ін.

Вищезазначені науковці розглядали лише окремі аспекти принципів електронного урядування. Натомість **метою цієї статті** є застосування комплексного підходу до аналізу заявленої проблематики, що дасть змогу досягнути весь комплекс принципів електронного урядування та ефективно впроваджувати й реалізовувати е-урядування в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Системний підхід до розуміння основних принципів електронного урядування пов'язаний з аналізом сутності поняття е-урядування.

У науковій літературі можна знайти різні інтерпретації поняття «електронне урядування», проте всі вони несуть приблизно одне й те саме змістове наповнення. На думку А. Мацокіна, е-урядування — це спосіб організації влади за допомогою програмно-апаратних засобів і систем локальних інформаційних мереж, що забезпечує відкритість і прозорість функціонування

органів влади, вчасний і повний доступ до інформації щодо діяльності органу, просте й доступне щоденне спілкування з владою громадян, представників бізнесу та неурядових організацій [1].

В інших джерелах електронне урядування розуміється як спосіб організації державної влади за допомогою систем локальних інформаційних мереж і сегментів глобальної інформаційної мережі, яка забезпечує функціонування певних служб у режимі реального часу та робить максимально простим і доступним щоденне спілкування громадянина з офіційними установами [2, с. 6].

У вищенаведених поняттях е-урядування визначається як спосіб організації діяльності. Та є й інші погляди, де наприклад, це поняття розкривається не як спосіб, а як форма організації цієї діяльності. Так, у Розпорядженні Кабінету Міністрів України від 20 вересня 2017 р. № 649-р «Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні» е-урядування є формою організації державного управління, яка сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян [3].

Упровадження електронного урядування передбачає створення якісно нових форм організації діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх взаємодію з громадянами та суб'єктами господарювання шляхом надання доступу до державних інформаційних ресурсів, можливості отримувати електронні адміністративні послуги, звертатися до органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням Інтернету. Державна політика електронного урядування сприяє формуванню таких прогресивних відносин влади, суспільства, громадянина та людини, бізнесу, як партнерство та підвищення ефективності діяльності всіх суб'єктів електронного урядування. Електронне урядування наразі є одним з основних засобів для здійснення та досягнення вищої мети державної політики – розбудови в Україні інформаційного суспільства [4, с. 338].

На наш погляд, електронне урядування слід розглядати як спосіб організації місцевого самоврядування з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій за допомогою систем локальних інформаційних мереж і програмно-апаратних засобів, що спрямований на задоволення потреб громадян і забезпечує ефективність, відкритість, прозорість діяльності органів місцевої влади, сприяє повному та вчасному доступу до необхідної інформації щодо діяльності органу й зумовлює максимально просте і доступне щоденне спілкування між органами місцевого самоврядування та громадянами, представниками бізнесу, неурядовими організаціями.

У загальному розумінні принцип – це основне вихідне положення якої-небудь наукової системи, теорії, ідеологічного напрямку тощо [5]. Таким чином, принципи електронного урядування – це відправні начала, основні вихідні положення впровадження та функціонування електронного урядування.

На думку О. Голобуцького, принципи діяльності у сфері е-урядування є однаковими для всіх країн. Проте кожному суспільству, кожній державі щоразу необхідно робити певні зусилля для їх індивідуального прилаштування. Отже, аби втілювані програми відповідали потребам суспільства, європейські і світові розробки і практичний досвід необхідно дуже ретельно адаптувати до наших реалій і перспектив [6, с. 77].

Реалізація Концепції розвитку електронного урядування в Україні здійснюється на підставі таких основних спеціальних принципів:

- цифровий за замовчуванням – забезпечення будь-якої діяльності органів влади (у тому числі надання публічних послуг, забезпечення міжвідомчої взаємодії, взаємодії з фізичними та юридичними особами, інформаційно-аналітичної діяльності) передбачає електронну форму реалізації як пріоритетну, а планування та реалізацію будь-якої реформи, проекту чи завдання – із застосуванням інформаційно-комунікаційних технологій;

- одноразове введення інформації – реалізація підходу, за якого фізичні та юридичні особи лише один раз подають інформацію до органів влади, а у подальшому ця інформація повторно використовується органами влади для надання публічних

послуг та виконання інших владних повноважень з дотриманням вимог захисту інформації та персональних даних;

— сумісність за замовчуванням — здійснення проектування та функціонування інформаційно-телекомунікаційних систем в органах влади відповідно до єдиних відкритих вимог та стандартів для забезпечення їх подальшої сумісності та електронної взаємодії та повторного використання;

- доступність та залучення громадян;
- відкритість та прозорість;
- довіра та безпека [3].

Водночас вважаємо, що наведені принципи реалізації Концепції розвитку електронного урядування в Україні дорівнюють принципам електронного урядування.

Натомість Організація Об'єднаних Націй як наддержавне формування виділяє такі принципи функціонування електронного урядування:

- використання інформаційно-комунікаційних технологій у процесі функціонування;
- заохочення участі громадян у процесі прийняття управлінських рішень;
- підвищення підзвітності діяльності органів державної влади;
- прозорість управлінського процесу;
- ефективність урядування.

Перший принцип стосується широкого використання інформаційно-комунікаційних технологій. Цей принцип є, скоріше, не принциповим положенням, на якому буде вибудовуватись і реалізовуватись стратегія, а простою констатацією, що управління державними справами буде переходити на електронну безпаперову (цифрову) форму. Відповідно до принципів ООН до інформаційно-комунікаційних технологій відносять: факсимільний зв'язок, електронний облік та електронні реєстри, пункти самообслуговування, Інтернет, електронну пошту та електронний обмін даними. Звичайно, сьогодні такий перелік не є інноваційним.

Заохочення громадян у управлінні державними та муніципальними справами — основоположний принцип державного управ-

ління сучасної держави. Через систему електронних звернень громадянам надано можливість, зібравши необхідну кількість підписів, надати управлінням інформацію про існуючі проблеми, а також можливість висловити свою думку стосовно питань регіонального та державного значення, а проста ідентифікація через BankID дає змогу залучити широке коло громадян.

Принцип підвищення підзвітності діяльності органів державної влади постає як ключовий контролюючий принцип електронного урядування. Варто зазначити, що підзвітність і прозорість діяльності тісно пов'язані між собою. На наш погляд, реалізація безпаперової форми діяльності управлінців, з одного боку, економить час прийняття управлінських рішень, але, з іншого боку, може призводити до безвідповідальності. Задля запобігання таким наслідкам та ефективної реалізації принципу прозорості та підзвітності управління, на нашу думку, кожне своє рішення має підтверджувати електронним цифровим підписом. У держави мають існувати відкриті реєстри абсолютно всіх управлінських рішень, що приймаються, незалежно від рівня органу, який їх приймає, та його місця в системі публічної влади, крім випадків, що пов'язані з державною таємницею.

Принцип відкритості та прозорості реалізується через три складові: право «знати», «отримувати» та «впливати». Право «знати» — це можливість громадян мати необхідну інформацію про управлінські й інші державні рішення без особливих часових затрат. Право «отримувати» — це можливість громадян, громадських інституцій та бізнесу отримати необхідні публічні послуги у найкоротші строки. Право «впливати» — це можливість громадян впливати на управлінські рішення, брати участь у їх прийнятті через громадські слухання, місцеві ініціативи й інші форми локальної демократії участі, а також донести свою точку зору через систему електронних звернень.

Ефективність урядування, на наш погляд, скоріше, виступає не як принцип електронного урядування, а як його кінцева мета. Так, широке використання інформаційно-комунікативних технологій покликане оптимізувати ресурсні витрати в фінансовому аспекті (скоротити штат працівників), мінімізувати часові витрати. Отже, у баченні ООН електронне урядування постає

як оптимізована необхідними інформаційно-комунікативними засобами ефективна модель управління, побудована на принципах прозорості, підзвітності та участі громадян в управлінні [7, с. 118–119].

Для того щоб визначити принципи е-урядування, Ю. Соломко визначила за необхідне ідентифікувати особливості, характерні для розвинених країн, які успішно застосовують технології е-урядування в діяльності публічної адміністрації, а саме забезпечують надання електронних послуг. До таких особливостей належать:

1. Відкритість і широке охоплення — можливість громадян мати доступ до всіх послуг у будь-який час, оскільки ці послуги є електронними, що, своєю чергою, забезпечує відкритість і доступність органів влади.

2. Орієнтація на потреби споживача — органи влади мають можливість стежити за рухом інформації, наданої населенням через інтернет-ресурси, аналізувати її та враховувати для забезпечення якісних персоніфікованих послуг.

3. Інтеграція послуг — самі послуги органів влади становлять інтегровану систему, що забезпечує комплексне надання послуг. Наприклад, за допомогою відповідного веб-порталу особа може легко продовжити термін дії посвідчення водія, не знаючи при цьому складної організаційної структури автоінспекції.

4. Партнерство між державою і приватним сектором — маючи на меті підвищити якість надання послуг, органи влади залучають до роботи громадські та волонтерські організації, вступаючи з ними у партнерські відносини, результатом яких, наприклад, є швидке й ефективне впровадження нових веб-порталів.

Зважаючи на вказані особливості, авторка виділяє такі принципи е-урядування: 1) зручність і оперативність безперервного отримання послуг; 2) прозорість та відкритість; 3) єдині технічні стандарти і взаємна сумісність (електронні додатки повинні відповідати принципам загальної архітектури систем ідентифікації, безпеки тощо); 4) конфіденційність та інформаційна безпека; 5) зорієнтованість на інтереси і потреби споживачів послуг [8, с. 137–138].

У ході аналізу принципів електронного урядування, відповідно до урядової Концепції, В. Костенко запропонував два додаткових принципи – принцип партнерства та принцип відповідальності посадової особи [7]. Принцип партнерства полягає у сприйнятті громадян та їх об'єднань як рівноправних партнерів у процесі прийняття управлінських рішень. Принцип відповідальності посадової особи означає, що в законі повинно бути визначено міру відповідальності посадовця за невиконання прийнятих рішень.

Вважаємо за доцільне запропонувати також принцип громадянської освіти. Під принципом громадянської освіти розуміємо інформування громадськості про права та можливості, способи участі у громадському житті.

Аналізуючи вищенаведені науковцями переліки принципів електронного урядування, можна зробити висновок, що це – принципи функціонування вже впровадженої системи електронного урядування.

Водночас слід зазначити, що в наукових джерелах виокремлюють принципи впровадження (організації) е-урядування. До них відносять базові принципи впровадження електронного урядування:

1. *Реформування процесів*. Головною передумовою успішного впровадження електронного уряду є розуміння того, що воно полягає не лише в автоматизації існуючих процесів і усуненні неефективних ланок, а йдеться передусім про створення нових процесів і нових відносин між суб'єктами управління. Використання інформаційно-комунікаційних технологій не є виключно інструментом економії коштів.

2. *Лідерство*. Упровадження електронного урядування вимагає сильного політичного лідерства. Щоб досягти переходу до електронного уряду, на всіх рівнях виконавчої влади повинні бути залучені державні службовці, які розуміють важливість цих технологій, усвідомлюють загальну мету державної політики і налаштовані активно проводити реформи. Сильне лідерство покликане також забезпечити безперервне надходження фінансових ресурсів та інформації, необхідних для виконання поставлених завдань, а також співпрацю державних органів різно-

го рівня. Воно також може зміцнити ініціативи з упровадження електронного урядування, проводячи їх через усі необхідні стадії.

3. *Стратегічні інвестиції*. Ураховуючи реалії жорсткої економії фінансових ресурсів, необхідно виділити головні, пріоритетні проекти, фінансування яких здійснювалося б за «захисним» принципом. Такі проекти повинні характеризуватися чіткою суспільною цінністю, вимірюваною за визначеними критеріями.

4. *Співпраця*. Необхідно запроваджувати нові форми взаємин як між державними установами, так і в рамках співпраці з приватним сектором і неурядовими організаціями. Передусім державним установам доведеться подолати неготовність спільно співпрацювати. З іншого боку, співпраця урядових установ, приватних підприємств і неурядових організацій може допомогти політикам у справі проведення результативних реформ і прискорити процес упровадження електронного урядування.

5. *Участь громадян*. Сама концепція електронного урядування орієнтована на задоволення потреб громадянина. Електронний уряд не є простим механізмом скорочення витрат або підвищення ефективності. Скоріше це ініціатива, направлена на поліпшення життя пересічних громадян. Щоб виробити таке орієнтоване на громадянина бачення, необхідно створити систему дослідження інтересів і потреб громадян, у тому числі з використанням сучасних технологій [9, с. 16–17].

Крім того, Х-К. Вадовська і М. Артемович з метою ефективного впровадження е-урядування пропонують використовувати такі принципи: прозорість і відкритість; конфіденційність та інформаційна безпека; єдині технічні стандарти і взаємна сумісність; орієнтованість на інтереси і потреби споживачів послуг [4, с. 339].

Узагальнюючи вищенаведену інформацію, пропонуємо класифікувати основні принципи електронного урядування на принципи впровадження (організації) та принципи функціонування е-урядування.

До принципів упровадження (організації) електронного урядування, на наш погляд, слід віднести принципи: рефор-

мування та політичної підтримки; стратегічних інвестицій; конфіденційності та інформаційної безпеки; єдиних технічних стандартів і взаємної сумісності; орієнтованості на інтереси і потреби громадян.

Принципами функціонування електронного урядування слід вважати такі принципи: цифровий за замовчуванням; одноразового введення інформації; сумісності за замовчуванням; зручності й оперативності безперервного отримання послуг; прозорості та відкритості; доступності та залучення громадян; конфіденційності та інформаційної безпеки; партнерства; громадянської освіти; відповідальності.

Також, зважаючи на те, що загальноправові принципи права в цілому відбиваються у всіх його галузях та інститутах, можемо виділити загальні принципи е-урядування: законність, гласність, верховенство права, рівність перед законом, взаємовідповідальність людини і держави тощо, – та спеціальні принципи, притаманні лише електронному урядуванню: єдиних технічних стандартів і взаємної сумісності, цифровий за замовчуванням, одноразового введення інформації, сумісності за замовчуванням, зручності й оперативності безперервного отримання послуг, доступності та залучення громадян, партнерства, громадянської освіти.

Висновки. Для ефективного впровадження та функціонування електронного урядування в Україні необхідно застосовувати його основні принципи. У процесі дослідження цієї проблематики нами запропоновано виокремити принципи впровадження (організації) та принципи функціонування електронного урядування, загальні та спеціальні принципи е-урядування. Нами систематизовано наукові погляди щодо окремих спеціальних принципів електронного урядування, конкретизовано їх зміст. Вважаємо, що такі принципи необхідно закріпити на рівні окремого закону. У зв'язку із цим пропонуємо прийняти Закон «Про електронне урядування», який міститиме категоріальний апарат і визначення основ е-урядування, зокрема й систему його принципів. Це дозволить здійснювати їх однакове розуміння і застосування в процесі впровадження електронного урядування в Україні.

Список використаних джерел

1. Мацокін А. Електронне урядування: механізм застосування у діяльності ОМС. *Місьцеве самоврядування*. 2017. № 11. URL: <https://i.factor.ua/ukr/journals/ms/2017/november/issue-11/article-32046>.
2. Електронне урядування у територіальних громадах : зб. матеріалів / за заг. ред. К. Донченка. Полтава, 2013. 52 с.
3. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні : Розпорядж. Каб. Міністрів України від 20.09.2017 № 649-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-%D1%80>.
4. Вадовська Х-К. П., Артемович М. І. Основні принципи впровадження електронного урядування в Україні. *II Міжнародна студентська науково-технічна конференція «Природничі та гуманітарні науки. Актуальні питання»*. Тернопіль : НТУ ім. І. Пулюя, 2019. С. 338–339.
5. Словник української мови : в 11 т. Т. 7. Київ : Наук. думка, 1976. С. 693.
6. Голубицький О. Концепція електронного урядування і сучасні потреби України. *Політичний менеджмент*. 2005. № 5. С. 75–86.
7. Костенко І. В. Основні принципи електронного урядування. *Часопис Київського університету права*. 2019. № 4. С. 117–121.
8. Соломко Ю. Електронне урядування: поняття, сутність, принципи та напрями розвитку. *Ефективність державного управління*. 2018. Вип. 2 (55), ч. 1. С. 135–143.
9. Концептуальні засади розвитку електронного урядування в Україні : навч. посіб. / О. Баранов, М. Демкова, С. Дзюба та ін. ; за ред. А. Семенченко. Київ : КПУ ім. І. Сікорського, 2009. 82 с.

References

1. Matsokin A. (2017). Elektronne uriaduvannia: mekhanizm zastosuvannia u diialnosti OMS / Mistseve samovriaduvannia. 2017. # 11. URL: <https://i.factor.ua/ukr/journals/ms/2017/november/issue-11/article-32046> [in Ukrainian]
2. Elektronne uriaduvannia u terytorialnykh hromadakh. K. Donchenka (Ed.). (2013). Poltava [in Ukrainian]
3. Pro skhvalennia Kontseptsii rozvytku elektronnoho uriaduvannia v Ukraini: Rozporiadzhennia KМУ vid 20 veresnia 2017 r. № 649-r. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-%D1%80> [in Ukrainian]
4. Vadowska C-K. P., Artemovych M. I. (2019). Osnovni pryntsypy vprovadzhenia elektronnoho uriaduvannia v Ukraini. II Mizhnarodna studentska naukoivo – tekhnichna konferentsiia «Pryrodnychi ta humanitarni nauky. Aktualni pytannia» [in Ukrainian]

5. Slovník ukraïnskoï movy: 11 voll. Voice 7, 1976. [in Ukrainian]
6. Holubyskyi O. (2005). Kontseptsiiia elektronnoho uriaduvannia i suchasni potreby Ukrainy. *Polit. menedzhment* № 5 [in Ukrainian]
7. Kostenko I. V. (2019). Osnovni pryntsyipy elektronnoho uriaduvannia. *Chasopys Kyivskoho universytetu prava*. № 4. [in Ukrainian]
8. Solomko Yu. (2018). Elektronne uriaduvannia: poniattia, sutnist, pryntsyipy ta napriamy rozvytku. *Efektivnist derzhavnoho upravlinnia*. Issuer. 2 (55). art. 1, 135–143 [in Ukrainian]
9. Kontseptualni zasady rozvytku elektronnoho uriaduvannia v Ukraini. O. Baranov, M. Demkova, S. Dziuba. A. Semchenko (Ed.). (2009). [in Ukrainian]

А. В. Науменко

Основные принципы электронного управления

Анотация. В статье проанализирован основной понятийный аппарат в сфере электронного управления. Выяснены подходы к пониманию основных принципов е-правительства для эффективного его внедрения и функционирования в Украине. Проанализировано Распоряжение Кабинета Министров Украины «Об одобрении Концепции развития электронного управления в Украине» с целью исследования наличия в законодательстве основных принципов е-правительства. Осуществлены классификация указанных принципов и их обобщение.

Ключевые слова: электронное управление, принципы электронного управления, информационно-коммуникационные технологии, информационное общество.

A. V. Naumenko

Basic Principles of Electronic Governance

Summary. The article analyzes the basic conceptual apparatus and principles in the field of e-government.

Modern society is characterized by the rapid development of information technology. For the comfortable life of people, e-government is created as a system of interaction between local and regional authorities and the population. This interaction is based on the exchange of information, which is simplified through the use of the Internet.

To fully understand the basic principles of e-government, the concept of e-government is presented.

E-government is a form of public administration that promotes efficiency, openness and transparency of public authorities and local governments using

information and telecommunications technologies to form a new type of state focused on meeting the needs of citizens.

The introduction of e-government involves the creation of qualitatively new forms of organization of public authorities and local governments, their interaction with citizens and businesses by providing access to public information resources, opportunities to receive electronic administrative services, apply to public authorities and local governments using the Internet. State e-government policy promotes the formation of such progressive relations between government, society, citizens and people, business as a partnership and increase the efficiency of all e-government. E-government is currently one of the main tools for implementing and achieving the highest goal of the state policy of building an information society in Ukraine.

For the effective implementation of e-government at the central, regional and local levels, it is necessary to explore the basic principles on which it is based.

The relevance of this topic is undeniable, given, firstly, the rapid development and promotion of the use of information and communication technologies in the global information society, and secondly, given the importance of this area for the state, as the development of e-government in the legislative acts of Ukraine, and is already effectively and successfully implemented in other countries.

The purpose of this article is the need to consider the principles of e-government in an integrated approach, which will allow to understand the whole set of principles and effectively implement and implement e-government in Ukraine.

The article presents the concept of the principles of e-government, as a starting point, the main starting points for the implementation and operation of e-government.

Approaches to understanding the basic principles of e-government for its effective implementation and functioning in Ukraine are clarified. The Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine «On Approval of the Concept of E-Government Development in Ukraine» was analyzed in order to study the legislative consolidation of the basic principles of e-government. The principles of e-government functioning set out by the United Nations are indicated. Some of the approaches to understanding these principles that have formed in the scientific community are presented. The classification of the basic principles of e-government on the principles of implementation and principles of operation is given, and also their generalization is carried out.

It is noted that it is necessary to adopt the Law of Ukraine «On E-Government», which will contain the categorical apparatus and determine the basics of e-government, including its principles. This will allow them to have the same understanding and application, which is the key to success.

Keywords: *e-government, principles of e-government, information and communication technologies, information society.*

DOI: <https://doi.org/10.31359/1993-0941-2021-42-187>
УДК 347.466

О. О. Ліпатнікова, аспірантка кафедри цивільно-
го права № 1 Національного юридичного універ-
ситету імені Ярослава Мудрого
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-0058-8572>

ДО ПИТАННЯ ПРО ЮРИДИЧНУ ПРИРОДУ ПРАВА ЗАСТАВИ В АСПЕКТІ ЗВЕРНЕННЯ СТЯГНЕННЯ НА МАЙНО КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ

***Анотація.** У роботі представлено сучасну проблематику одно-
го з найстаріших і найбільш поширених видів забезпечення виконання
зобов'язання — застави. Висвітлено розвиток і природу права застави та
його законодавче регулювання. Авторка акцентувала увагу на особливос-
тях, які дозволяють визначити юридичну природу, зміст реалізації права
застави заставодержателем, особливості звернення стягнення на майно
комунальної власності.*

***Ключові слова:** зобов'язальне право, застава, іпотека, забезпечення
виконання зобов'язань.*

Постановка проблеми. Необхідність дослідження права за-
стави в сучасних економічних умовах викликана складністю
природи застави, її особливим місцем у системі способів забез-
печення виконання зобов'язань. Дослідження права застави

є підґрунтям для визначення сутності цього права, необхідність у якому посилюється динамікою майнового обороту, розвитком кредитних відносин, участю у відносинах застави публічно-правових утворень, зокрема суб'єктів права комунальної власності.

Мета статті. Проведення дослідження сприятиме вдосконаленню механізму регулювання договірних відносин, підвищенню ефективності застосування застави як способу забезпечення виконання зобов'язань, у тому числі й за участю суб'єктів права комунальної власності, що визначається метою цієї статті.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми відносин застави в тому чи іншому ракурсі активно досліджували такі науковці, як Ч. Н. Азімов, С. М. Андросов, І. Й. Пучковська, Ю. П. Пацурківський, О. А. Старостіна, С. П. Гришаєв, С. В. Сарбаш, Г. Ф. Шершеневич, С. Й. Вільнянський, О. О. Шапошніков, Т. С. Шкрум, Є. О. Харитонов, Л. С. Леонова, С. В. Нижний, Д. О. Мальцев, О. А. Загоруйко та ін., але в питанні правової природи застави, змісту права застави та його реалізації кредитором залишаються невисвітлені моменти, окреслені складними аспектами судової практики.

Виклад основного матеріалу. За своєю сутністю застава має *подвійну правову природу* — як зобов'язальну, так і речову, що породжує певні суперечливі судження. З одного боку, правила про заставу вміщені в ЦК України серед норм, що регулюють саме зобов'язальні відносини. За своїми сутнісними ознаками застава відповідає визначенню зобов'язання, закріпленому в ч. 1 ст. 509 ЦК України, за якою зобов'язанням є правовідношення, в якому одна сторона (боржник) зобов'язана вчинити на користь другої сторони (кредитора) певну дію (передати майно, виконати роботу, надати послугу, сплатити гроші тощо) або утриматися від вчинення певної дії (негативне зобов'язання), а кредитор має право вимагати від боржника виконання його обов'язку. Звертаючись до положень гл. 49 ЦК України про забезпечення виконання зобов'язань, бачимо, що законодавець виклав у ній положення, які стосуються зобов'язань, забезпечених порукою (ст. 554 ЦК України), гарантією (ст. 563 ЦК України), заставою (ст. 589 ЦК України), завдатком (ст. 571 ЦК України), притриманням (ст. 594 ЦК України), довірчою власністю (ст. 597¹ ЦК України).

Таким чином, дослідження архітекτονіки цивільно-правових норм, що стосуються сутності застави, дозволяє зазначити, що законодавець виходив із її зобов'язально-правової природи. Разом із цим не можна заперечувати того факту, що у конструкції застави присутні речові елементи, зокрема при захисті права застави або ж при зверненні стягнення на предмет застави. Речовий бік застави знаходить свій прояв у тому, що заставадержатель наділяється речовим правом, складником якого є розпорядча влада над річчю, поіменована українським законодавцем як *право застави* (ч. 1 ст. 572 ЦК України).

Звертаючись до витоків інституту застави за часів римського права, слід зазначити, що одним із різновидів прав на чужі речі було саме заставне право. При цьому застава виконувала допоміжну роль, а сам договір застави, що був підставою для виникнення заставного права, укладався паралельно з будь-яким основним договором як доповнення до нього. Допоміжний характер договору застави полягав у тому, що він набував можливості бути реалізованим лише за умови невиконання основного зобов'язання. Тобто моделювався як договір із відкладальною умовою, і якщо умова не наставала, заставне право залишалося нереалізованим.

Договір про заставу може бути відокремленим від договору, за яким виникає забезпечене заставою зобов'язання (кредитний договір, договір позики), а може у вигляді умови про заставу бути включений до основного договору. Застава, як і будь-який інший вид забезпечення, має акцесорний характер, який виявляється в наступному. Залежність застави від основної вимоги підтверджується тим, що визнання недійсності основного зобов'язання тягне за собою і недійсність застави. Крім того, похідність застави тісно пов'язана з тим, що застава завжди слідує долі основного зобов'язання і не має самостійного життя щодо забезпеченої нею вимоги. Задоволення вимоги кредитора за основним зобов'язанням автоматично стає підставою для припинення застави.

Уперше визначення застави на законодавчому рівні закріплено у ст. 1 Закону України «Про заставу», за яким заставою визнавався спосіб забезпечення зобов'язань, за якою кредитор (заставадержатель)

тель) має право в разі невиконання боржником (заставадавець) забезпеченого заставою зобов'язання одержати задоволення **з вартості** майна переважно перед іншими кредиторами [1].

Із прийняттям чинного ЦК України обсяг законодавчого визначення застави значною мірою розширено, згідно зі ст. 572 ЦК України в силу застави кредитор (заставодержатель) має право у разі невиконання боржником (заставадавець) зобов'язання, забезпеченого заставою, одержати задоволення **за рахунок** заставленого майна переважно перед іншими кредиторами цього боржника, якщо інше не встановлено законом (**право застави**) [2]. Порівняння цих підходів свідчить, що відповідно до Закону України «Про заставу» заставодержатель мав право одержати задоволення своїх вимог **лише з вартості** заставленого майна шляхом його продажу з додержанням спеціальних процедур. Натомість ЦК України надав можливість кредитору задовольнити вимоги за основним зобов'язанням за рахунок заставленого майна, а не лише здійснити продаж і отримати його вартість. У цьому плані слід звернути увагу на колізію положень Закону України «Про заставу» по відношенню до загальних норм ЦК України. Більше того, з прийняттям законів України «Про іпотеку» [3] і «Про забезпечення вимог кредиторів та реєстрацію обтяжень» [4], які регулюють окремі види застави нерухомого і рухомого майна, була прямо визначена можливість задоволення таких вимог трьома варіантами: 1) реалізація предмета іпотеки чи застави на прилюдних торгах; 2) перехід права власності кредитору на предмет іпотеки чи застави; 3) право заставодержателя на продаж предмета іпотеки чи застави.

Отже, за рахунок заставленого майна заставодержатель має право задовольнити свої вимоги в повному обсязі, який визначається на момент вдоволення, включаючи відсотки, відшкодування збитків, неустойку, необхідні витрати з утримання заставленого майна, витрати з проведення стягнення.

Збільшення обсягу правомочностей кредитора (заставодержателя) свідчить про речову природу прав останнього на задоволення вимог не «з вартості заставленого майна», а «за його рахунок». Відповідно, речова сутність застави концентрує увагу переважно на правах, що виникають у заставодержателя в заставному

правовідношенні і стосуються третіх осіб. Ще Г. Ф. Шершеневич відносив право застави до речових, указуючи, що «право, яке виникає при заставі, визначає право на чужу річ, що належить вірителю в забезпечення його прав вимоги по зобов'язанню, та полягає в можливості виключного задоволення з вартості речі» [5, с. 242–243]. На думку С. Й. Вільнянського, речовий характер заставного права знаходить прояв у тому, що це право діє проти третіх осіб, тобто в разі порушення своїх прав заставодержатель може захистити їх тими самими способами, що й власні [6]. Про речовий характер застави пишуть і інші дослідники. Так, на думку І. Й. Пучковської, застава належить до майнових (речових) видів забезпечення виконання зобов'язань. Вони спираються на визначене договором чи законом певне майно, на яке кредитор має право звернути стягнення на задоволення своєї вимоги при порушенні зобов'язання. Зокрема, застава надає кредитору право задовольнити свою вимогу за рахунок заставленого майна, а притримання — за рахунок притриманої речі шляхом здійснення власних дій, а не шляхом пред'явлення вимоги до боржника. Це й дозволяє зробити висновок про речовий характер застави, де існує безпосередній зв'язок заставодержателя та заставленої речі [7, с. 7, 10]. С. В. Нижний стверджує, що «правова природа застави майнових прав повинна визначатися як речово-правовий спосіб забезпечення виконання зобов'язань, оскільки саме такий підхід найбільш повно враховує як зобов'язальну, так і речову природу даного інституту» [8, с. 6]. Утім існують і інші позиції, зокрема на думку О. Загорулько, неможливо вести мову про єдину правову природу застави. Навпаки, слід виділити речовий і зобов'язальний види застави: застава, що має речовий характер (заклад рухомих речей, іпотека), та застава, що має зобов'язальний характер (застава прав, товарів в обороті або у переробці) [9, с. 10]. Із цим важко погодитись, оскільки реалізація такого підходу призведе до перетворення речової застави на інший вид забезпечення, наприклад притримання чи довірчу власність. В. А. Другова вказує, що речовий характер прав досліджуваного виду забезпечення проявляється в закріплених законом можливостях здійснювати обмежене панування над річчю, що належить власникові, яке по-

лягає в можливості отримати право власності на річ або право на її цінність за певних умов; здійсненні контролю за користуванням цією річчю власником із тим, щоб цінність речі не змінилась. Усе це свідчить про речовий характер прав іпотекодержателя, який може стати власником речі або набути право розпоряджатися нею за певних умов [10]. Зважаючи на те, що заставні відносини мають своїм об'єктом річ, а не дії по відношенню до цієї речі, і підлягають захисту від усіх, у тому числі від власника, а не лише від однієї особи, доцільно включити право застави до переліку речових прав на майно на законодавчому рівні [11, с. 350].

Проаналізувавши наведені аргументи, доходимо висновку, що правовідносини застави містять у своїй природі, обсязі та правомочностях значний речовий елемент, хоча і «обертаються» — виникають, змінюються і припиняються навколо зобов'язання. Заставу слід вважати не тільки способом забезпечення належного виконання зобов'язання, а й можливістю захисту кредитора в разі порушення зобов'язання, що й відбувається при реалізації прав заставодержателя.

Специфіка реалізації права застави може знайти свій прояв у різних аспектах, розглянемо його у площині відносин застави майна, яке перебуває у комунальній власності. Законодавством установлені особливості й обмеження передання такого майна у заставу (іпотеку), існує певний перелік майна, яке не може передаватися в заставу. Визначені законодавцем також обмеження щодо застави культурних цінностей, що є об'єктами права державної чи комунальної власності і занесені або підлягають занесенню до Державного реєстру національного культурного надбання (ч. 4 ст. 4 Закону України «Про заставу»).

Також важливим для цілей захисту прав територіальної громади є законодавче обмеження способів звернення стягнення на предмет іпотеки, що є комунальною власністю. Можна сказати, що специфіка застави (іпотеки) майна, яке є комунальною власністю, відбивається в таких «базових» позиціях, визначених законодавством: специфічно окреслені суб'єкт передання цього майна в заставу, порядок передання та реалізація права застави. При цьому, якщо законодавчі вимоги щодо суб'єктів, об'єктів і порядку передання майна адресовані перш за все ор-

ганам місцевого самоврядування та юридичним особам, які здійснюють право комунальної власності, то нормативно визначена специфіка реалізації права застави скерована насамперед у бік кредиторів (заставодержателів). Не викликає сумнівів, що група законодавчих вимог щодо суб'єктів, об'єктів і порядку передання майна комунальної власності в заставу зачіпає не тільки цивільно-правові відносини, а й стосується сфери управління комунальною власністю, яке забезпечується сукупністю відносин різної галузевої належності, далеко за межами цивільного, та й навіть приватного права. В умовах відсутності детального правового регулювання відносин застави щодо майна комунальної власності, необґрунтовано різноманітних підходів органів місцевого самоврядування до застосування застави у власній договірній практиці виникають досить складні спори, які необхідно вирішувати судовим інстанціям. Наприклад, неоднозначно вирішуються судами справи, що стосуються здійснення права комунальної власності при переданні майна від одних юридичних осіб до інших, закріплення його за створеними органами місцевого самоврядування організаціями, у тому числі юридичними особами публічного права. Досить важливим є висновок, викладений у постанові Великої Палати Верховного Суду від 22.01.2019 у справі № 910/12224/17, за яким майно комунальної власності не може передаватися в оперативне управління підприємствам, установам, організаціям, які не були утворені відповідним органом місцевого самоврядування та не перебувають у його підпорядкуванні [12]. Логічно вважати, що в таких юридичних осіб не виникає і право оперативного управління або інше подібне право щодо комунального майна. У цій справі спір виник щодо прокуратури як юридичної особи публічного права. При цьому Верховний Суд вказав, що у цієї юридичної особи право оперативного управління щодо спірних приміщень не виникло і не могло виникнути, незалежно від того, було воно зареєстровано чи ні. На нашу думку, існують достатні підстави застосовувати наведену правову позицію до відносин застави майна комунальної власності, оскільки у випадку, якщо договір застави було укладено юридичною особою (навіть зі згоди органу, що здійснює повноваження з управління

комунальною власністю), але за відсутності прав на це майно, то логічним є висновок про недійсність такого договору. Така ситуація створює нестабільність у майнових відносинах, що виникли з приводу застави об'єктів комунальної власності, і потребує вирішення.

Висновки. Виходячи з викладеного, слід зробити висновок про наявність у правовідносинах застави, зокрема у природі, обсязі і правомочностях суб'єктів, значного речового елементу, що не виключає віднесення застави до способів забезпечення виконання зобов'язання. При цьому право застави існує і реалізується не тільки в межах зобов'язальних правовідносин. Що стосується застави майна, яке є комунальною власністю, то специфіка відбивається у вимогах до суб'єктів і об'єктів передавання майна у заставу, порядку передання та реалізації права застави.

Список використаних джерел

1. Про заставу : Закон України від 02.10.1992 № 2654-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 47. Ст. 642.
2. Цивільний кодекс України : Закон України від 16.01.2003 № 435-IV. URL: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1011.25.49&nobreak=1>.
3. Про іпотеку : Закон України від 05.06.2003 № 898-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/898-15>.
4. Про забезпечення вимог кредиторів та реєстрацію обтяжень : Закон України від 18.11.2003 № 1255-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1255-15>.
5. Шершеневич Г. Ф. Учебник русского гражданского права (1907). Москва : Спарк, 1995. 556 с.
6. Вільнянський С. Й. Радянське цивільне право. Київ : Наук. думка, 1973. 313 с.
7. Пучковська І. Й. Теоретичні проблеми забезпечення зобов'язань : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.03. Харків, 2018. 42 с.
8. Нижний С. В. Застава майнових прав як спосіб забезпечення виконання зобов'язання : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. Київ, 2007. 16 с.
9. Загорулько О. А. Заклад як речовий спосіб забезпечення виконання зобов'язань : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 1997. 20 с.
10. Другова В. А. Договір іпотеки за цивільним законодавством : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. Київ, 2010. 18 с.

11. Кураба У. М. Правова природа заставних відносин. *Форум права*. 2012. № 3. С. 343–350. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2012_3_60.
12. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 22.01.2019 у справі № 910/12224/17. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/79958054#>.

References

1. Pro zastavu: Zakon Ukrainy vid 02.10.1992 r. № 2654-XII. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 1992, № 47, art. 642. [in Ukrainian].
2. Tsyvilnyi kodeks Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 16.01.2003r. № 435-IV URL: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1011.25.49&nobreak=1> [in Ukrainian].
3. Pro ipoteku: Zakon Ukrainy vid 05.06.2003 r. № 898-IV, URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/898-15> [in Ukrainian].
4. Pro zabezpechennia vymoh kredytoriv ta reiestratsiiu obtiazhen: Zakon Ukrainy vid 18.11.2003 r. № 1255-IV, URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1255-15> [in Ukrainian].
5. Shershenevych H. F. (1995). *Uchebnyk russkoho hrazhdanskoho prava* (1907) Moskva. [in Russian].
6. Vilnianskyi S. Y. (1973). *Radianske tsyvilne pravo*. Kyiv. Naukova dumka. [in Ukrainian].
7. Puchkovska I. J. (2018). *Teoretichni problemi zabezpechennya zobov'язan. Extended abstract of candidate's thesis*. Harkiv. [in Ukrainian].
8. Nyzhnyi S. V. (2007). *Zastava mainovykh prav yak sposib zabezpechennia vykonannia zobov'язannia. Extended abstract of candidate's thesis*. Kyiv. [in Ukrainian].
9. Zagorulko O. A. (1997). *Zaklad yak rechovij sposib zabezpechennia vikonannya zobov'язan. Extended abstract of candidate's thesis*. Harkiv. [in Ukrainian].
10. Drugova V. A. (2010). *Dogovir ipoteki za civilnim zakonodavstvom. Extended abstract of candidate's thesis*. Kiiv. [in Ukrainian].
11. Kuraba U. M. (2012). *Pravova priroda zastavnik vidnosin. Forum prava*. № 3, 343–350. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2012_3_60. [in Ukrainian].
12. Postanova VP VS vid 22.01.2019 u spravi № 910/12224/17. *Yedynyi derzhavnyi reiestr sudovykh rishen Ukrainy*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/79958054#> [in Ukrainian].

О. А. Липатникова

**К вопросу о юридической природе права залога в аспекте обращения
зыскания на имущество коммунальной собственности**

*Аннотация. В работе представлена современная проблематика одного
из старейших и наиболее распространенных видов обеспечения исполнения*

обязательства — залога. Освещены развитие и природа права залога и его законодательное регулирование. Автор акцентировала внимание на особенностях, которые позволяют определить юридическую природу, содержание реализации права залога залогодержателем, особенности обращения взыскания на имущество коммунальной собственности.

Ключевые слова: обязательственное право, залог, ипотека, обеспечение исполнения обязательств.

O. O. Lipatnikova

On the Issue of the Legal Nature of the Right of Pledge in the Aspect of Foreclosure on Communal Property

Summary. *The paper presents the modern problems of one of the oldest and most common types of securing the fulfillment of an obligation — a pledge. The development and nature of the right of pledge and its legislative regulation are highlighted. The author disclosed the material and obligatory elements of the pledge. The author drew attention to the features that make it possible to determine the legal nature, the content of the implementation of the right of pledge by the mortgagee, and the peculiarities of foreclosure on communal property. The article reveals the features of the pledge of communal property, in particular, subjects, objects, the procedure for pledging.*

The author, having said, that the specifics of the lane, like the communal power, are taken into account in such positions as determined by the legislation: specifically, the submission of the lane to the outpost, the procedure for transferring and realizing the right to the outpost. At the same time, if the legislation is in the power of the sub'ektyv, the order of the transfer of the lane is addressed to all the authorities of the local self-regulation and legal persons, since the right of the public authorities, then the normative rights of the bailout of the specific (outpost-holders). Not the victories, but a group of legislators who are able to subscribe to the order of giving the lane of communal power to the outpost is not just civilly legal, but to be governed by spheres of government.

In the article, the author said that the outpost should be respected not only by the way of securing the proper administration of the goiters, but by the possibility of getting the creditor from the outbreak of the goitre, which must be taken into account when realizing the rights of the outpost holder.

The specifics of the implementation of the right can be made to know its manifestation in different aspects, which can be seen in the area as it is in the

communal authorities. Legislation established the specialness and interconnection of the transfer of such a mine to the mortgage, a simple change of the mine, which cannot be transferred to the outpost.

The author of the analysis of the legal decisions of the Supreme Court for the fact that the municipal authorities cannot be transferred to the operational management of enterprises, establishments, organizations, which did not appear to be approved by the authority of the public self-government, and not be known in the order of At the same time, it is stated that such legal entities do not have the right of operational management, but also the right of the communal lane. If the pledge agreement was concluded by a legal entity (even with the consent of the body exercising the authority to manage communal property), but in the absence of rights to this property, that such an agreement is invalid. This situation creates instability in the property relations that have arisen over the pledge of communal property and needs to be resolved.

Keywords: law of obligations, pledge, mortgage, ensuring the fulfillment of obligations.

ЗМІСТ

Зозуля О. І.	
Конституційний процес у перші роки незалежності України	11
Руднєва О. Н.	
Принцип недискримінації в умовах кризи глобального правопорядку	26
Oleinykov S.	
Theoretical Definiteness of the Concept of State Legal Coercion	38
Мукомела І. В.	
Право на комунікацію: еволюція та роль в інформаційному суспільстві	52
Чалабієва М. Р.	
Становлення цифрової громади у контексті конституційної реформи в Україні	67
Закоморна К. О.	
Принципи децентралізації публічної влади в актах Європейського Союзу	80
Chyrkin A.	
Constitutional and Legal Basis of Territorial Organization Public Authorities in the Countries of Central and Eastern Europe	97
Petryshyn O. O.	
Upholding Legality in Local Self-Government Decision- Making: The Experience of the Selected Baltic States and Ukrainian Realities	109
Балакарева І. М., Бєлікова М. І.	
Правова природа нормативних актів органів місцевого самоврядування у сфері оподаткування	123
Баранова Л. М.	
Превентивний захист права комунальної власності	139
Печений О. П.	
До питання про розуміння спадкового правовідношення як правової форми	151

Трибуна молодого вченого

Марченко В. Ю.

Сутність муніципально-правової політики
як різновиду правової політики держави 161

Науменко А. В.

Основні принципи електронного урядування..... 173

Ліпатнікова О. О.

До питання про юридичну природу права застави
в аспекті звернення стягнення на майно
комунальної власності 187

CONTENT

<i>Zozulia O. I.</i>	
Constitutional Process in the First Years of Independence of Ukraine	11
<i>Rudnieva O. M.</i>	
The Principle of Non-Discrimination Within the Framework of Crisis of Global Legal Order	26
<i>Oleinykov S.</i>	
Theoretical Definiteness of the Concept of State Legal Coercion	38
<i>Mukomela I. V.</i>	
The Right to Communication: Evolution and Role in the Information Society	52
<i>Chalabiieva M. R.</i>	
Formation of the Digital Community in the Context of Constitutional Reform in Ukraine	67
<i>Zakomorna K. O.</i>	
Principles of Decentralization of Public Power in Acts of the European Union	80
<i>Chyrkin A.</i>	
Constitutional and Legal Basis of Territorial Organization Public Authorities in the Countries of Central and Eastern Europe	97
<i>Petryshyn O. O.</i>	
Upholding Legality in Local Self-Government Decision- Making: The Experience of the Selected Baltic States and Ukrainian Realities	109
<i>Balakarieva I. M., Bielikova M. I.</i>	
The Legal Nature of Decisions of Local Authorities on Imposing Local Taxes and Fees	123
<i>Baranova L. M.</i>	
Preventive Defense of the Right of Municipal Ownership	139
<i>Pechenyi O. P.</i>	
To the Question of Understanding the Inheritance Relation as a Legal Form	151

YOUNG SCIENTIST'S TRIBUNE

Marchenko V. Yu.

The Essence of Municipal Legal Policy as a Type
of Legal Policy of the State 161

Naumenko A. V.

Basic Principles of Electronic Governance 173

Lipatnikova O. O.

On the Issue of the Legal Nature of the Right of Pledge
in the Aspect of Foreclosure on Communal Property 187

Відповідальна за випуск *І. І. Бодрова*
Коректор *П. О. Білоус*
Комп'ютерна верстка *А. Т. Гринченка*

Свідоцтво про державну реєстрацію
друкованого засобу масової інформації
КВ № 17470-6220 ПР від 18.11.2010

Підписано до друку 10.11.2021.
Формат 84×108/32. Папір офсетний. Гарнітура Newton.
Ум. друк. арк. 10,6. Обл.-вид. арк. 10. Тираж 100 прим.
Вид. № 2897

Адреса редакції:
Науково-дослідний інститут державного будівництва
та місцевого самоврядування Національної академії
правових наук України,
вул. Чернишевська, 80, Харків, 61002, Україна
Тел. (057) 700-36-69
E-mail: ndi_db_ms@ukr.net
Сайт: <https://dbms.institute>

Видавець — Видавництво «Право» Національної академії
правових наук України та Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого
вул. Чернишевська, 80-А, Харків, 61002, Україна
Тел./факс (057) 716-45-53
Сайт: <https://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, виготовлювачів і розповсюджувачів
видавничої продукції — серія ДК № 4219 від 01.12.2011

Виготовлювач — ТОВ «ПРОМАРТ»,
вул. Весніна, 12, Харків, 61023, Україна
Тел. (057) 717-25-44

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до державного реєстру видавців, виготовлювачів і розповсюджувачів
видавничої продукції — серія ДК № 5748 від 06.11.2017