

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ПРАВОВИХ НАУК УКРАЇНИ

НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ
ДЕРЖАВНОГО БУДІВНИЦТВА
ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ



Державне будівництво та місцеве самоврядування

Збірник наукових праць

Видається з грудня 2001 року

**Спеціальний випуск
до 25-річчя Львівської лабораторії прав людини**

Харків
«Право»
2021

УДК 340

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 № 10 від 30 вересня 2021 р.)*

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

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,
2021. — Спец випуск до 25-річчя Львівської лабораторії прав
людини — 428 с.

Адреса редакції: 61002, Харків, вул. Чернишевська, 80,
Тел. (057) 700-36-69
e-mail: ndi_db_ms@ukr.net
Офіційний сайт: dbms.institute

© Науково-дослідний інститут
державного будівництва
та місцевого самоврядування
НАПрН України, 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

SPECIAL ISSUE

**Commemorating the 25th anniversary of
the Lviv Laboratory of Human Rights**

Kharkiv
«Pravo»
2021

*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 10 of 30 September 2021)*

*Certificate of state registration
KB № 17470-6220ПП of 18.11.2010*

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,
2021. — Special Issue. Comm. the 25th anniv. of the Lviv Laboratory
of Human Rights. — 428 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>

НАУКОВА РАДА ЗБІРНИКА

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

Сергій Болдирев — 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 Данільян — доктор філософських наук, професор (Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, Україна);

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Томас Бірмонтсьєне — професор (Університет Миколаса Ромеріса, Литва);

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

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

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

Володимир Гаращук — 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 Руднєва — доктор юридичних наук, професор (Науково-дослідний інститут державного будівництва та місцевого самоврядування Національної академії правових наук України, Україна);

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

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

SCIENTIFIC BOARD OF THE COLLECTION

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

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

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

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

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

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

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

Hryhorii Demydenko – Doctor of 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 (Central Election Commission of Ukraine);

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

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

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

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

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

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

EDITORIAL BOARD OF THE COLLECTION

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Yana Lenher – Doctor of Juridical Science, 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).

П. М. Рабінович, доктор юридичних наук, професор, головний науковий співробітник Львівської лабораторії прав людини і громадянина НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України, м. Львів
ORCID ID: 0000-0003-2787-8270
e-mail: rmpetro2009@gmail.com

ЛЬВІВСЬКІЙ ЛАБОРАТОРІЇ ПРАВ ЛЮДИНИ – 25 РОКІВ

Анотація. В статті розглядаються першопричини, обставини та історичний контекст створення Львівської лабораторії прав людини і громадянина у 1996 році на базі тогочасної Академії правових наук України. Окрему увагу в статті приділено детальному розгляду основних результатів дослідницької діяльності лабораторії протягом більше ніж 25 років існування та активності. В тексті представлено широкий спектр проведених досліджень, їх значення та вклад у формування та розвиток прав людини в Україні.

В статті розкрито роль Львівської лабораторії прав людини і громадянина у процесі сприяння удосконаленню положень Конституції України та законодавства нашої держави у сфері концептуалізації, закріплення, забезпечення та захисту прав людини. Розглядаються конкретні пропозиції й рекомендації, розроблені фахівцями лабораторії, які були впроваджені в конституційне та законодавче поле України.

Окрім цього, акцентується увага на іншій важливій складовій роботи Львівської лабораторії прав людини – її внеску у процеси тлумачення та застосування прийнятого законодавства. Вивчається її роль як консультативного утворення та фахового дорадчого центру з питань прав людини.

Ключові слова: *Львівська лабораторія прав людини, права людини і громадянина, Європейський суд з прав людини, Конституція України.*

Мета статті. Стратегія інтеграції України до ЄС передбачає адаптацію законодавства України до законодавства ЄС у сфері забезпечення прав людини. Така адаптація має здійснюватися шляхом зближення із сучасною європейською системою права, що передбачає реформування правової системи України, поступове приведення її у відповідність до європейських стандартів. Адаптація охоплює конституційну, митну, трудову, фінансову, приватну та інші галузі, інститути законодавства, визначені Угодою про партнерство та співробітництво.

Актуальність проблематики. ЄС обіцяє підтримку зусиль України щодо виконання її міжнародних зобов'язань, налагодження контактів між омбудсменами країн-членів ЄС та України, внеску у розвиток вільних мас-медіа, поглиблення наукових, студентських, молодіжних обмінів, підтримки програм партнерства міжнаціональними, регіональними і місцевими організаціями та іншими інституціями.

Успішне функціонування громадянського суспільства можливе лише в умовах правової держави, основоположною характеристикою якої є беззаперечне панування закону в усіх сферах суспільно-політичного життя. У цьому контексті можна говорити про прямий зв'язок між дотриманням законності, суспільним та правовим порядком і розвитком правової держави та громадянського суспільства, що здатне забезпечити захист кожної людини і громадянина.

Виклад основного матеріалу. У 1996 році в Україні була прийнята Конституція, яка вперше в історії країни надала значну увагу основоположним правам людини. Це призвело до зростання актуальності цієї проблематики для наукової юриспруденції України.

У зв'язку з цим у 1996 році академік П. М. Рабінович запропонував керівництву Академії правових наук України створити в м. Львові Лабораторію прав людини. Пропозиція отримала підтримку Головного вченого секретаря АПРН України академіка Ю. М. Грошевого та її Президента академіка В. Я. Тація. У червні 1996 року Президія АПРН України ухвалила рішення про створення Лабораторії.

У 1997 році був затверджений Статут Лабораторії, того ж року були опубліковані перші наукові результати діяльності Лабораторії. [1].

Лабораторія прав людини (далі – Лабораторія) була створена для сприяння науковому обґрунтуванню державної політики у галузі прав людини в Україні. Зокрема, вона мала сприяти удосконаленню юридичного забезпечення прав людини та імплементації відповідних міжнародних стандартів.

Для досягнення статутних цілей, Лабораторія зосереджувалася на виконанні комплексу ключових наукових та методологічних завдань, серед яких:

1. Реалізація фундаментальних досліджень з проблематики прав людини і громадянина в Україні. Основна увага приділялася деталізованому вивченню історичних, теоретичних та практичних аспектів прав людини. Це включало в себе: а) аналіз історичної динаміки розвитку прав людини; б) систематичний огляд міжнародних стандартів у даній галузі; в) емпіричне дослідження стану дотримання прав людини на території України; г) концептуальна розробка теоретичних основ для ефективного забезпечення прав людини в національному контексті.

2. Непряма участь у нормотворчому процесі та науковому експертуванні нормативно-правової бази у сфері прав людини. Лабораторія активно співпрацювала з законодавчими органами, забезпечуючи експертну оцінку проектів нормативно-правових актів. Це включало в себе формулювання науково обґрунтованих рекомендацій та участь у розробці законопроектів, спрямованих на оптимізацію правового регулювання в галузі прав людини.

3. Розробка пропозицій щодо юридичного забезпечення прав людини в Україні. В частині цього завдання Лабораторія готувала конкретні пропозиції щодо внесення змін до існуючого за-

конодавства, а також розробляла концепції нових правових механізмів, які могли б ефективно застосовуватись для захисту прав і свобод громадян.

4. Поширення знань серед юристів та населення про права людини і громадянина. Лабораторія проводила навчальні та просвітницькі заходи, спрямовані на підвищення обізнаності про права людини та механізми їх захисту.

З огляду на специфіку означених завдань, а також зважаючи на відсутність у той час вітчизняних аналогічних наукових інституцій, Лабораторії започаткувала низку наукових та науково-практичних напрямів, частина з яких не мали на той час аналогів в Україні:

Так, Лабораторія вперше в Україні:

- вдалася до наукового опрацювання сучасних концептуально-методологічних засад загальної теорії основоположних прав і свобод людини та її впровадження у навчальний процес й у законодавчу практику;

- після ратифікації Україною Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенція) розпочала перекладати державною мовою, реферувати й публікувати рішення Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ);

- провела у Львові (спільно з Інститутом конституційної та правової політики – COLPI, м. Будапешт) міжнародну двотижневу школу для молодих викладачів юридичних факультетів Білорусі, Молдови й України з питань використання у навчальному процесі Конвенції та практики її застосування ЄСПЛ;

- спільно з юридичним факультетом Регенсбурзького університету (Німеччина) та юридичним факультетом Львівського національного університету імені Івана Франка організувала у Львові Міжнародний симпозіум з релігійних прав людини, участь в якому взяли також науковці з Австрії, Білорусі, Литви, Німеччини, Польщі;

- започаткувала з 2005 р. щорічне проведення всеукраїнських, а згодом і міжнародних, круглих столів з антропології права, які тривали протягом понад десяти років і завжди супроводжувалися публікацією їх матеріалів;

- сформувала й видала спеціалізовані каталоги наукової літератури та інших джерел із проблематики прав і свобод людини та громадянина, які нараховували загалом майже 8300 назв публікацій;

- організувала у Львові зустріч Голови ЄСПЛ п. Луціуса Вільдхабера з її науковими співробітниками;

- спільно з Інститутом відкритого суспільства (м. Будапешт) організувала проведення у Львові трирічної Програми для молодих викладачів гуманітарних вищих навчальних закладів «Філософія прав людини»;

- починаючи з 2012 р., бере участь в організації і проведенні (спільно з Координатором проектів ОБСЄ в Україні, ЄСПЛ та юридичним факультетом ЛНУ імені Івана Франка) щорічних Міжнародних форумів з практики ЄСПЛ, під час яких – у присутності біля щонайменше 100 вітчизняних юристів-практиків і науковців – виступають зазвичай кілька суддів ЄСПЛ, юристів його Секретаріату і відомі вітчизняні фахівці з відповідної проблематики (такі форуми тривають й донині);

- протягом 2007–2021 рр. здійснювала науковий супровід розробки й обґрунтування пропозицій з модернізації більшості праволюдних положень Конституції України відповідно до їхніх міжнародних стандартів (спочатку для Національної конституційної ради, потім для Конституційної асамблеї і, нарешті, для Конституційної комісії, створюваних відповідними указами Президентів України). Підсумковим результатом цієї тривалої роботи Лабораторії став перший проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо прав, свобод і обов'язків)».

- з 2012 року розгорнула дослідження історичного внеску колишнього студента юридичного факультету львівського університету Г. Лаутерпахта у формування всесвітніх стандартів прав людини та юридичне забезпечення їх реалізації й захисту.

Серед ключових наукових здобутків Лабораторії та її учених можна виділити:

- Біля 50-ти випусків спеціалізованих наукових публікацій «Праці Львівської лабораторії прав людини і громадянина», що видавалися двома серіями (перша — «Дослідження

та реферати», друга – «Коментарі законодавства і людських прав»), у т.ч. низка збірок реферованих перекладів рішень ЄСПЛ;

- участь в організації загалом біля тридцяти п'яти міжнародних і національних наукових та науково-практичних конференцій, круглих столів, тренінгів;

- десятки опублікованих наукових видань – монографій, підручників, наукових посібників, які нині знаходяться не тільки в основних вітчизняних публічних і вузівських бібліотеках, але й у бібліотеках Конституційного Суду України, Верховної Ради України, Верховного Суду України, а також ЄСПЛ.

З-поміж найвідоміших творів співробітників Лабораторії можна виділити, зокрема, такі монографії: 1) «Конституційно-правовий статус людини: можливості удосконалення в Україні» (Львів, 2012; співавтори – усі наукові співробітники Лабораторії); 2) «Юснатуралізм у філософії права» (Київ – Харків, 2013; автор – С. П. Рабінович); 3) «Динамічне тлумачення юридичних норм» (Львів, 2013; автор – В. В. Гончаров); 4) «Європейська Конвенція з прав людини та практика її застосування Європейським судом з прав людини як джерела права в Україні» (Київ, 2014; автори – П. М. Рабінович, О. В. Соловійов); 5) «Формування основ правового світогляду, правової свідомості та правової культури шкільної молоді (теоретико- й соціально-правове дослідження» (Львів, 2015; автори – П. М. Рабінович, Т. В. Бачинський); 6) «Принцип верховенства права: проблеми теорії та практики» (Львів, 2016; автори – П. М. Рабінович, О. М. Луців, С. П. Добрянський, О. З. Панкевич, С. П. Панкевич); 7) «Проблеми морального оцінювання в судовій практиці України та рішеннях ЄСПЛ» (Львів, 2017; автори – С. П. Рабінович, М. І. Тарнавська); 8) «Світовий маніфест праволюдного гуманізму (до 70-річчя проголошення Загальної декларації прав людини» (Львів, 2018; автор – П. М. Рабінович); 9) «Незалежність і дисциплінарна відповідальність суддів: міжнародні стандарти й національна практика» (Львів, 2020; автори – С. Рабінович, Н. Антонюк, О. Верба-Сидор, Т. Пашук). Ці та інші видання Лабораторії не раз діставали схвальні оцінки у публічних рецензіях [2].

— п'ять успішно завершених та впроваджених фундаментальних досліджень, серед яких: «Проблеми реалізації прав людини та громадянина в Україні у світлі європейських стандартів (загальнотеоретичні та прикладні аспекти)»; «Права людини: міжнародні стандарти та державно-юридичні засоби забезпечення в Україні», «Методологічні засади дослідження прав людини та їх державного захисту в Україні», «Верховенство права як фундаментальна гарантія забезпечення та захисту прав людини», «Ефективізація юридичних гарантій прав людини в Україні (загальнотеоретичні аспекти)»;

— близько двадцяти захищених кандидатських дисертацій із загальнотеоретичних проблем прав та свобод людини — такими є найбільш значимі результати роботи колективу співробітників Лабораторії.

Відтак, мабуть, навряд чи буде перебільшенням стверджувати, що нині Лабораторія є помітним науковим осередком вітчизняної теоретичної юриспруденції — своєрідним «методологом» досліджень праволюднинної проблематики. Цей осередок і уособлює львівську наукову школу теорії прав людини.

Результати досліджень Лабораторії знаходять попит і у вітчизняній правотворчій, правоінтерпретаційній, правозастосовній та правопросвітницькій практиці. Її співробітники брали участь, зокрема, у проектуванні «Основних засад державної політики у галузі прав людини» (ухвалених постановою Верховної Ради України від 10 липня 1999 р.); у підготовці — на запит Конституційного Суду України — низки висновків стосовно певних конституційних подань (2001–2021 рр.); в обговоренні на засіданнях Науково-консультативної ради при Верховному Суді України проектів постанов його Пленуму (2003–2005 рр.).

З огляду на міжнародний статус стандартів прав людини, Лабораторія була «приречена» на дослідження й поширення цих стандартів. Тому цілком природним було те, що одним із основних і постійних напрямків її діяльності стало рефероване перекладання державною мовою й оприлюднення матеріалів практики ЄСПЛ. Загалом за час існування Лабораторії її співробітниками й помічниками було опрацьовано близько 500 таких його актів, які неодноразово видавалися окремими збірками [3]

і тривалий час друкувались у декількох періодичних юридичних виданнях України (зокрема, у тижневику «Юридичний вісник України», а також у журналі «Право України»).

Та усі ці досягнення Лабораторії навряд чи були би можливими, якби не постійна доброзичлива підтримка з боку Президії НАПрН України та керівництва НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування, до складу якого Лабораторію було включено у 2001 р. (тодішній директор цього Інституту – академік НАПрН України, професор Ю. П. Битяк, нинішній директор – член-кореспондент НАПрН України, професор С. Г. Серьогіна).

За значну допомогу Лабораторії слова вдячності слід сказати також колишнім деканам юридичного факультету Львівського національного університету імені Івана Франка – академіку НАПрН України, професору В. Т. Нору, а також професору А. М. Бойку.

Нині у складі Лабораторії працюють: головний науковий співробітник (з виконанням функцій завідувача), академік НАПрН України П. М. Рабінович; провідні наукові співпрацівники: кандидат юридичних наук С. П. Добрянський та доктор юридичних наук С. П. Рабінович; старші наукові співробітники: кандидати юридичних наук Р. Б. Тополевський й О. З. Панкевич; молодші наукові співробітники А. М. Наконечна та О. В. Томіна.

Усі вони, окрім іншого, беруть безпосередню участь і у впровадженні результатів лабораторних досліджень у навчальний процес на юридичних факультетах ЛНУ ім. Івана Франка і Львівського державного університету внутрішніх справ (зокрема, при викладанні таких навчальних курсів, як-от: «Захист прав людини», «Практика ЄСПЛ», «Основи загальної теорії прав людини», «Демократичні принципи та стандарти прав людини в ЄС та державах-партнерах»).

Доцент кафедри теорії та філософії права ЛНУ імені Івана Франка Т. І. Дудаш, яка тривалий час працювала науковим співробітником Лабораторії, підготувала навчально-практичний посібник «Практика Європейського суду з прав людини», який двічі (у 2013 і 2014 рр.) видавався у м. Києві.

Висновки. У подальших творчих планах Лабораторії – зокрема, дослідження проблематики впровадження в Україні міжнародних стандартів прав людини в умовах європейської інтеграції; започаткування з осені 2016 р. нова серії всеукраїнських міждисциплінарних щорічних круглих столів на тему «Права людини: філософський, теоретико-юридичний та політологічний виміри»; коментування новітніх конституційних й інших законодавчих актів (та нових їх проектів) щодо прав людини і громадянина; інтенсифікація ділових зв'язків і співпраці з зарубіжними праволюдними інституціями, закладами, дослідниками.

Адже двадцять п'ять років – це все ще вік молодості!...

Список використаних джерел :

1. Підприємництво, господарство і право, № 4, 2020. URL:<http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2020/4/43.pdf>
2. Рабінович П. М. Права людини і громадянина у Конституції України (До інтерпретації вихідних конституційних положень) // Праці Львівської лабораторії прав людини Академії правових наук України. Серія II. Коментарі законодавства. Вип 1. Харків: «Право», 1997. 68 с.
3. *Право України. 2002. № 6; 2003. № 10; 2004. № 4, 12; 2005. № 9.*
4. *Практика Європейського суду з прав людини. Вип. 1,2,3,4. Львів, 1997–2000 рр.; Вибрані рішення Європейського суду з прав людини (1993–2002р.). Харків, 2003; Європейський суд з прав людини. Матеріали практики (1993–2003 рр.). Київ, 2004; Європейський суд з прав людини. Матеріали практики (2004–2005 рр.). Львів, 2006; Європейський суд з прав людини: матеріали практики (2006–2008 рр.). Львів, 2009.*
5. Петришин О. В., академік НАПрН України, президент Національної академії правових наук України. *Здобутки Національної академії правових наук України // Вісник НАН України. 2016. № 9. С. 24–26.*
6. *Публічне право. № 1(33), 2019р. URL: https://www.publichne-pravo.com.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=181:pp-2019-33-19&catid=101&Itemid=483&lang=uk*
7. Підприємництво, господарство і право, № 4, 2020. URL:<http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2020/4/43.pdf>
8. Rabinovych P. M. (1997). *Prava liudyny i hromadianyna u Konstytutsii Ukrainy (Do interpretatsii vykhidnykh konstytutsiinykh polozhen)* // *Pratsi Lvivskoi laboratorii prav liudyny Akademii pravovykh nauk Ukrainy. Seriiia II. Komentari zakonodavstva. Issuer 1. Kharkiv: «Pravo».*

9. Pravo Ukrainy. 2002. № 6; 2003. № 10; 2004. № 4, 12; 2005. № 9.
10. Praktyka Yevropeiskoho sudu z prav liudyny. Issuer. 1,2,3,4. Lviv, 1997–2000 rr.; Vybrani rishennia Yevropeiskoho sudu z prav liudyny (1993–2002r.). Kharkiv, 2003; Yevropeiskyi sud z prav liudyny. Materialy praktyky (1993–2003 rr.). Kyiv, 2004; Yevropeiskyi sud z prav liudyny. Materialy praktyky (2004–2005 rr.). Lviv, 2006; Yevropeiskyi sud z prav liudyny: materialy praktyky (2006–2008 rr.). Lviv, 2009.
11. Petryshyn O. V. (2016). Akademik NAPrN Ukrainy, prezident Natsionalnoi akademii pravovykh nauk Ukrainy Zdobutky Natsionalnoi akademii pravovykh nauk Ukrainy // *Visnyk NAN Ukrainy*. № 9. pp. 24–26.
12. Publichne pravo. № 1(33), 2019r. URL: https://www.publichne-pravo.com.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=181:pp-2019-33-19&catid=101&Itemid=483&lang=uk

P. M. Rabinovych

Lviv Human Rights Laboratory celebrates its 25th anniversary

Abstract: *This scholarly article elucidates the rationale behind the establishment of the Lviv Laboratory on Human Rights within the structure of the Academy of Legal Sciences of Ukraine in 1996. It further delineates the laboratory's significant contributions to both academic research and legislative initiatives in the domain of human rights.*

Over its 25-year operational history, the laboratory has produced an expansive body of research, comprising more than 30 volumes of its «Works,» divided into two series: «Research and Essays» and «Commentaries of Legislation and Human Rights.» Additionally, it has contributed to the translation and compilation of judgments from the European Court of Human Rights. In collaboration with national and international organizations, the laboratory has organized approximately 30 scientific and practical conferences, round tables, and training sessions, and has also overseen the successful defense of around 20 doctoral theses in general theoretical issues related to human rights.

These scholarly contributions are not only accessible in major public and academic libraries across Ukraine but are also housed in specialized libraries such as those of the Constitutional Court of Ukraine, the Supreme Council of Ukraine, the Supreme Court of Ukraine, and the European Court of Human Rights.

Throughout the years, the laboratory has provided scholarly support for the modernization of key human rights provisions in Ukraine's Constitution. This

involved consultations with various constitutional bodies, including the National Constitutional Council, the Constitutional Assembly, and the currently active Constitutional Commission. A noteworthy culmination of these efforts is the draft legislation titled «On Amendments to the Constitution of Ukraine (in relation to human rights, freedoms, and obligations).»

This article thus offers a comprehensive overview of the laboratory's influential role in advancing the field of human rights studies and contributing to legislative reforms in Ukraine.

Keywords: *Lviv Laboratory on Human Rights, human rights, European Court on Human Rights, Constitution of Ukraine.*

УДК 340.5+342.7

О. Г. Данильян, доктор філософських наук, професор, завідувач сектором теоретико-методологічних проблем організації державної влади НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України
ORCID ID: 0000-0001-5308-4664

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ ДИСКУРС МЕХАНІЗМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТА ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА

***Анотація.** У статті обґрунтовується доцільність використання категорії «механізм захисту прав людини». Розглядаються головні теоретичні підходи до визначення механізму захисту прав людини. Визначаються особливості механізму захисту прав людини в сучасних суспільствах. Розглядається структура механізму захисту прав людини та деякі напрямки оптимізації його діяльності.*

***Ключові слова:** права людини і громадянина, захист прав людини, механізм захисту прав людини, демократична правова держава.*

Постановка проблеми. Становлення й розвиток інститутів громадянського суспільства, розбудова демократичної, правової держави безпосередньо пов'язані з реальним забезпеченням прав і свобод людини. Саме тому права людини в сучасній дер-

жаві неможливо уявити без належним чином урегульованої й ефективно діючої системи їх захисту. Не випадково, що ідея визнання непорушної єдності правової держави, прав людини і їх захисту знайшла відображення в підсумковому документі «Конференції з людського виміру НБСЄ» (Копенгаген, 1990), у якому записано: «Правова держава означає не просто формальну законність, яка забезпечує регулярність і послідовність у досягненні й підтримці демократичного порядку, а й справедливість, засновану на визнанні й повному прийнятті вищою цінністю людську особистість й гарантування цього установами, що утворюють структури, які забезпечують її найбільш повного прояву» [1].

Зміст співвідношення між правовою державою й особистістю в сучасному суспільстві визначається не тільки обсягом прав і свобод, а й рівнем їх забезпечення й захисту. Звідси й випливає загальновизнана теза про важливість і першочергову практичну необхідність наукового дослідження проблем правозахисного аспекту прав людини, який у відособленому й гранично узагальненому виді являє собою механізм захисту прав людини.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблему захисту прав і свобод людини не можна віднести до недостатньо вивчених у юридичній науці. Питання забезпечення й захисту прав людини розкриваються в працях таких вітчизняних дослідників, як В. А. Бігун, С. Б. Боднар, Н. В. Гайворонюк, Д. А. Гудима, С. П. Добрянський, М. І. Козюбра, А. М. Кучук, С. І. Максимов, П. М. Рабінович, Ю. С. Разметаєва та ін.

Мета статті. Існує необхідність додаткового теоретико-методологічного дослідження механізму захисту прав людини в правовій демократичній державі, тому що окреслена проблема повною мірою ще не розроблена. Для досягнення мети дослідження необхідно розглянути основні теоретичні підходи до визначення механізму забезпечення та захисту прав людини і громадянина, визначити структуру й особливості механізму забезпечення та захисту прав людини в сучасних умовах, а також деякі напрямки з оптимізації його діяльності.

Виклад основного матеріалу. Дослідження будь-якого соціального явища, у тому числі й правового, повинне бути комп-

лексним — це одне з фундаментальних вимог сучасної науки. Це передбачає розгляд досліджуваного об'єкта, як з боку його історичного розвитку, так і з боку його сутності, структури, типології, механізмів розвитку й функціонування. Тому не випадково, що в юридичній літературі останніх років, присвяченій проблематиці прав людини, намітився сталий інтерес до аналізу механізму захисту прав людини. На думку одного з провідних спеціалістів в області прав людини П. М. Рабиновича, «права людини здійснюються через певні механізми їх здійснення й забезпечення» [2, с. 29].

У юридичній літературі немає однозначного підходу в розумінні поняття «механізм захисту прав людини». Хоча у рамках різних юридичних концепцій уже вживалися спроби визначити сутність механізму захисту прав людини.

Термін «механізм» (англ. *mechanism*; нім. *Mechanismus*) запозичений з галузі техніки як система тіл (механічна система), що призначена для перетворення руху одного або декількох тіл у потрібний рух інших тіл. Стосовно суспільства поняття «механізм» уперше було введено О. Контом. Так, виходячи з досвіду природознавства, яке вивчало певні системи явищ, він за аналогією доходить висновку, що і «соціальна фізика» (або соціологія) має вивчати суспільство як систему (механізм). О. Конт поклав ідею «соціальної системи», тобто визнання факту існування суспільства як свого роду організму, що складається з певних елементів, які, своєю чергою, виконують певні функції [3, с. 40]. Надалі, концепція соціального механізму (соціальної системи) в різних інтерпретаціях знайшла відбиття в працях практично всіх класиків соціології (Г. Спенсера, Є. Дюркгейма, М. Вебера, Т. Веблена, К. Маркса, Т. Парсонса й ін.).

Дані дослідження дозволяють зробити висновок, що соціальний механізм має інституціональні властивості, а, отже, властивостями стійкості й системності, тобто з його допомогою регулюється діяльність соціальних груп, а також соціальні процеси. Важливо також відзначити, що соціальний механізм має суб'єктивний вимір, представляючи собою продукт активності соціальних груп. Утворюючи об'єктивну реальність для соціаль-

них акторов, конкретний «профіль» соціального механізму виступає фактором розвитку всього суспільства. Отже, для характеристики соціального механізму вихідним пунктом є структурна організація системи. Причому при дослідженні механізму розгляд структури повинне бути доповнене розглядом способів передачі й трансформації впливу одного елемента суспільства на інший.

При використанні поняття «механізм» під час вивчення соціальних явищ, необхідно також мати на увазі, що на відміну від технічних пристроїв об'єкти соціального пізнання становлять системи, у яких поряд зі стаціонарними елементами є й рухомі, процесуальні елементи. Структура таких систем сама може бути названа процесуальною, тому що вона характеризується розташуванням елементів не стільки в просторовому вимірюванні, скільки в часовому – у вигляді ступенів або фаз, що змінюють одна одну. Відповідно й механізм процесуальних систем показує, як з однієї стадії з'являється інша, утримуючи в собі зміст попередньої і готуючи перехід до наступної стадії.

Поняття «механізм» глибоко й змістовно характеризує динаміку соціальних процесів у суспільстві, оскільки передбачає не тільки виділення структурних і технологічних моделей, що встановлюють зв'язок і порядок черговості елементів-ступенів. Включаючи в себе поняття технології, механізм ще й розкриває динаміку, форми й методи переходу від одного ступеня до іншого, безпосередньо підводячи до загального аналізу функціонування системи [4, с. 164–165].

Сказане повністю стосується і механізму захисту прав людини, який здатний у свою чергу активно впливати на динаміку інших соціальних процесів і який внаслідок цього займає особливе становище в сучасній правовій державі. Дійсно, правова держава, що приймає на себе зобов'язання по забезпеченню прав і свобод людини, задоволення її потреб і інтересів, зобов'язано створювати ефективні механізми для їх забезпечення, що у свою чергу зміцнює фундамент держави й створює умови для формування громадянського суспільства.

Незважаючи на свою безумовну актуальність, категорія «механізм захисту прав людини» у юридичній літературі

до останнього часу не одержувала належного осмислення, а ті дослідження, які проводилися, не мали системного характеру. Досить часто проблема механізму забезпечення прав і свобод людини й громадянина зводилася до аналізу функцій, принципів і діяльності не взаємопов'язаних між собою держави й суспільства. Тобто економічні, політичні, ідеологічні й правові компоненти виділялися й розглядалися самостійно, не у взаємозв'язку, що негативно впливає на всю систему заходів щодо забезпечення прав і свобод людини в суспільстві.

На сьогоdnішньому етапі розвитку людства проблема забезпечення та захисту основоположних прав та свобод людини і громадянина отримує глобальний характер. Вона зачіпає не лише всі рівні державної влади і об'єднання громадян в середині країни, але й виходить за їх межі, поширюючись на міжнародному, планетарному рівні. У той же час, ефективне забезпечення прав та життєвих інтересів громадян є неможливим за умови відповідальності лише з боку держави. Громадяни також повинні самостійно організовуватися заради захисту діючого закону та власних прав. Типовим прикладом подібних організацій є загальнодержавні, регіональні та локальні громадські організації та органи місцевого самоврядування. Проте їх діяльність повинна не дублювати дії органів державної влади, а слугувати додатковим механізмом, що з одного боку сприяє реалізації нормативно закріплених прав та свобод громадян, а з іншого — є своєрідною противагою владному механізму, в цьому випадку самостійні організації громадян мають протистояти можливому свавіллю з боку владних суб'єктів та посадових осіб [5, с.8–9].

При розгляді даної проблематики варто звернути увагу на місце, що займають органи державної влади та органи місцевого самоврядування в захисті фізичних чи інакше життєвих прав та свобод громадян. Відповідно до статті 27 Конституції України «Кожна людина має невід'ємне право на життя. Ніхто не може бути свавільно позбавлений життя. Обов'язок держави — захищати життя людини» [6]. Дане питання є багатоаспектним, воно включає в себе право людини на життя, як на стан, в якому вона перебуває від моменту фактичного народження

і до її біологічної смерті. При розгляді питання в цьому вимірі право на життя — найбільше благо людини, оскільки його позбавлення робить беззмисловим існування будь-яких інших (соціальних, економічних чи політичних) прав. Воно також включає в себе такі аспекти, як право бути народженим, вимагати усунення небезпеки, що може виникати для життя внаслідок діяльності інших осіб, право на похорону та захист життя до державних, міждержавних та міжнародних організацій, право самостійно розпоряджатися власним життям.

Місцеве самоврядування разом з недержавними громадськими організаціями повинне виступити тим суб'єктом, що має право контролювати правоохоронну та правозастосовну діяльність на місцях. Даний підхід має на меті попередження можливих зловживань чи порушень з боку суб'єктів владних повноважень. Крім того, за своєю суттю органи, що діють безпосередньо на місці, можуть діяти більш оперативно та приймати рішення у відповідності до ситуації, що склалася. Центральний апарат такого відомства як міністерство включає в себе значну кількість структурних підрозділів, посадових осіб, що сприяє певній бюрократизації їх діяльності, що виражається в численних затримках при прийнятті відповідальних рішень. У випадку відсутності громадського контролю, найважливішою ланкою якого повинне стати місцеве самоврядування, органи правопорядку та правоохорони стають у своїй діяльності відірваними від реалій життя, спрямовують свою діяльність лише на досягнення декларативних принципів, що часто не відповідають реальній життєвій ситуації [7].

Не менш важливим правом будь-якої людини є право на свободу та особисту недоторканність. Дане право знайшло своє відображення в статті 29 Конституції України [6]. Проте необхідно зазначити, що свобода на вчинення певних дій не повинна бути необмеженою, безконтрольною. Адже таке розуміння свободи веде до анархії та хаосу. Найважливішим завданням державної влади загалом та її структур окремо є досягнення оптимального співвідношення між інтересами суспільства та держави як його продукту та інтересами індивідуальності, окремого громадянина.

Забезпечення свободи та особистої недоторканості є одним із пріоритетних завдань роботи органів державної влади та органів місцевого самоврядування як особливого демократичного підвиду державного управління, суб'єктом якого виступають мешканці поселень та адміністративних територій, а змістом — слугують проблеми забезпечення нормального життя людей в місцях їх компактного проживання. Специфіка їх діяльності у цьому полі полягає в тому, що місцеві органи краще ознайомлені з проблемами конкретного регіону, адміністративно-територіальної одиниці. Крім того, місцеві органи державної влади та органи місцевого самоврядування можуть реагувати на виникнення конкретних життєвих проблем більш активно та оперативніше, ніж центральні органи, що повинні здійснювати контроль за значно ширшою територією.

Висновки. При дослідженні механізму захисту прав і свобод людини, здебільшого розкривають лише його структуру, тобто внутрішнє обладнання системи, не аналізуючи процес здійснення такої діяльності, сама дія в такому випадку лише мається на увазі. Погоджуючись у цілому з таким підходом до розгляду сутності й змісту механізму захисту прав людини в сучасному суспільстві, необхідно звернути увагу на ряд моментів. По-перше, правові норми, що визначають права і свободи людини й громадянина в конкретному суспільстві, самі по собі не встановлюються. Для їхнього закріплення в правовій системі потрібна політична воля правлячої еліти, наполегливість політичних партій, громадських організацій, що саме по собі має на увазі присутність у цьому процесі суб'єктивного фактора. По-друге, провідну роль у функціонуванні механізму захисту прав людини в сучасному суспільстві відіграють різні соціальні інститути. По-третє, однією з найважливіших проблем захисту прав людини в суспільствах перехідного типу є недостатня ефективність зазначених механізмів. Ефективність же функціонування соціальної системи, у тому числі й сфері захисту прав людини, визначається наявністю в ній каналів зворотного зв'язку. Одним з основних каналів зворотного зв'язку, який дозволяє оцінити ефективність діяльності механізму захисту прав людини в певному суспільстві й визначити напрямки його удосконалення,

повинен бути соціальний контроль з боку громадських організацій.

Таким чином, під механізмом захисту прав і свобод людини в сучасному суспільстві слід розуміти систему певних соціальних інститутів, правових норм, засобів захисту (судових, адміністративних, цивільно-правових, кримінально-правових та інших), що забезпечують найбільш повний і ефективний захист прав і свобод людини й громадянина.

Список використаних джерел:

1. Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE. URL: <https://www.osce.org/ru/odihr/elections/14304>.
2. Рабінович П. М. Права людини і громадянина у Конституції України (доінтерпретації вихідних конституційних положень). Харків : Право. 1997. 64 с.
3. Черниш Н. Соціологія : курс лекцій. Львів : Кальварія. 2003. 543 с. URL: https://shron1.chtyvo.org.ua/Chernysh_Nataliia/Sotsiolohiia_Kurs_leksii.pdf
4. Данильян О. Г. Соціальні протиріччя у посттоталітарних системах: методологія дослідження та розв'язання. Харків: Основа. 1998. 253 с.
5. Гладких В. І. Соціальні права громадян України : Конституційно-правовий аспект. Монографія. Харків: Факт. 2005. 368 с.
6. Конституція України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/conv#Text>
7. Рабінович П. М., Хавранюк М. І. Права людини і громадянина. Навчальний посібник. Київ: Атіка. 2004. 464 с.

REFERENCES:

1. Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE. URL: <https://www.osce.org/ru/odihr/elections/14304>.
2. Rabinovych P. M. (1997). Prava liudyny i hromadianyna u Konstytutsii Ukrainy (dointerpretatsii vykhidnykh konstytutsiinykh polozhen). Kharkiv : Pravo.
3. Chernysh N. (2003). Sotsiolohiia : kurs leksii. Lviv : Kalvariia. URL: https://shron1.chtyvo.org.ua/Chernysh_Nataliia/Sotsiolohiia_Kurs_leksii.pdf
4. Danylian O. H. (1998). Sotsialni protyrichchia u posttotalitarnykh systemakh: metodolohiia doslidzhennia ta rozv'iazannia. Kharkiv: Osnova.

5. Hladkykh V. I. (2005). Sotsialni prava hromadian Ukrainy : Konstytutsiino-pravovyi aspekt. Monohrafiia. Kharkiv: Fakt.
6. Konstytutsiia Ukrainy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/conv#Text>
7. Rabinovych P. M., Khavraniuk M. I. (2004). Prava liudyny i hromadianyna. Navchalnyi posibnyk. Kuiv: Atika.

O. H. Danilyan

Theoretical-Legal Discourse on the Mechanism for Ensuring and Protecting Human and Citizen Rights

Abstract. *The role of authorities and local self-government bodies in ensuring the fundamental rights and freedoms of Ukrainian citizens is emphasized. The main directions for improving the work of these institutions in protecting the rights and freedoms of citizens are identified.*

It is emphasized that in today's stage of human development, the issue of ensuring fundamental rights and freedoms of individuals and citizens has taken on a global character. It affects not only all levels of state power and civic associations within a country but also extends beyond their borders, reaching the international and global level. However, effective protection of the rights and vital interests of citizens cannot rely solely on the responsibility of the state. Citizens must also organize themselves independently to defend the existing laws and their own rights.

National, regional, and local public organizations, as well as local self-government bodies, are typical examples of such organizations. However, their activities should not duplicate the actions of government authorities but rather serve as additional mechanisms to facilitate the realization of the rights and freedoms of citizens as established by law. These organizations should also serve as a counterbalance to the authority's power, and therefore, independent citizen organizations should be prepared to resist potential abuse of power by governmental bodies and public servants.

The content of the relationship between the rule of law and the individual in modern society is determined not only by the scope of rights and freedoms, but also by the level of their provision and protection. Hence the universally recognized thesis about the importance and primary practical necessity of scientific research on the problems of the human rights aspect, which, in a separate and extremely generalized form, is a mechanism for the protection of human rights.

Ensuring freedom and personal integrity is one of the priority tasks of state authorities and local self-government bodies as a special democratic subtype of state administration, the subjects of which are residents of settlements and administrative territories, and the content of which is the problem of ensuring the normal life of people in their compact residences. The specificity of their activities in this field is that local bodies are better acquainted with the problems of a specific region, an administrative-territorial unit. In addition, local state authorities and local self-government bodies can respond to the emergence of specific life problems more actively and promptly than central authorities, which must exercise control over a much wider territory.

Thus, the mechanism of protection of human rights and freedoms in modern society should be understood as a system of certain social institutions, legal norms, means of protection (judicial, administrative, civil law, criminal law, and others), which ensure the most complete and effective protection of human and citizen rights and freedoms.

Keywords: *human and citizen rights, protection of human rights, human rights protection mechanism, democratic legal state.*

Максимов С. І., доктор юридичних наук, професор, головний науковий співробітник сектору теоретико-методологічних проблем організації державної влади НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрНУ
ORCID ID :0000-0002-3165-8142

ІНСТИТУЦІЙНІ СКЛАДОВІ ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА: КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ КОНСТИТУЦІЙНОГО РЕФОРМУВАННЯ

***Анотація.** У статті досліджуються інституційні основи верховенства права як в концептуально-теоретичному, так і в інструментально-практичному аспектах. Розглядаються головні теоретичні підходи до визначення верховенства права. Визначаються особливості верховенства права в міжнародному аспекті. Розглядається співвідношення між нормативною і інституційною складовими верховенства права.*

***Ключові слова:** верховенство права, інституційні основи верховенства права, Конституція, міжнародне верховенства права, ООН.*

Постановка проблеми. Верховенство права вважається універсальним стандартом (цінністю і принципом) сучасного світу. На його значенні неодноразово наголошувалося у документах міжнародних організацій, зокрема у Резолюції Генеральної Асамблеї ООН верховенство права визнається як універсальний

і неподільний принцип цієї організації [1], а у доповіді Європейської комісії за демократію через право (Венеціанська комісія) поряд із демократією та правами людини воно визнається фундаментальною засадою європейських правопорядків [2]. Як зазначає британський вчений Крістофер Мей «Верховенство права — один з небагатьох (глобальних) нормативних стандартів, який мало хто, якщо взагалі хтось, відносить до сумнівних; дійсно важко уявити світ, в якому верховенство права було б відкинутим і вдалося б зберегти хороше життя. Не обов'язково стверджувати, що верховенство права є незамінним, а скоріше слід зауважити, що сам цей стандарт досягнув статусу глобального здорового глузду» [3].

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблема верховенства права як в концептуально-теоретичному, так і в інструментально-практичному аспектах є вельми актуальною для вітчизняних комплексних соціально-гуманітарних досліджень, тому що забезпечення реального верховенства права є метою конституційного реформування, що здійснюється зараз в Україні.

Тема верховенства права активно обговорюється як у зарубіжній, так і в українській правознавчій літературі останніх років. Серед зарубіжної літератури з історії та філософії верховенства права узагальнюючого характеру «класичними» визнаються книга Б. Таманаги «Верховенство права: історія, політика, теорія» (2004) [4] та колективна монографія за редакцією П. Кости і Д. Золо «Верховенство права: історія, теорія і критика» (2007) [5]. Верховенство права досліджується також у порівняльному [6] та соціологічному [7] аспектах.

Концепт «Верховенство права» свого часу став своєрідним відкриттям. Його осмислення починалося з банальних, простих, заснованих на семантиці інтерпретацій: над чим має верховенство право — над законом, над державою? У подальшому, із поглибленням знань та досвіду в цій сфері, прийшло розуміння того, що верховенство права — це не якийсь конкретний принцип домінування чогось над чимось. Це ціла система принципів, положень, вимог, що відображають функціонування сучасної держави європейського зразка. Безумовно, тут слід зазначити

праці С. Головатого, М. Козюбри, інших українських дослідників. Під цією рубрикою були опубліковані праці К. Горобця, С. Погребняка, В. Смородинського, О. Уварової, а також переклади статей відомих зарубіжних філософів права: Ч. Варги, Р. Дворкіна, П. Вестерман, М. Крігера, А. Полякова, А. Чарно-ти та ін.

Мета статті. Водночас слід зазначити, що тема верховенства права у контексті реформ в Україні, що здійснюються за для забезпечення процесу євроінтеграції, особливо конституційної реформи висвітлюється недостатньо.

Виклад основного матеріалу. У дослідженні інституційної основи верховенства права, ми виходим із найзагальнішого положення, в якому здійснюється протиставлення верховенства права (the rule of law) верховенству людей (the rule of men). Джанлуїджі Паломбелла (Gianluigi Palombella) так висловлює означену вимогу: «Право може відповідати ідеалу верховенства права, коли «верховенство людей» виявляється юридично спрямованим, аж до того, коли правляча влада зіткнеться з якоюсь іншою людиною, яка зробила правила та правові інститути, достатньо стійкими для запобігання монополії на виробництво права та його зміст» [8]. Це означає, що люди, що у своїй діяльності активізують верховенство право (або мобілізують його), наприклад судді чи законодавці, завжди в якийсь момент підпадають до обмежень свободи розсуду та дії відповідно до верховенства права. Однак, хоча це розрізнення, ймовірно, породжує широку згоду, нам також потрібно вийти за рамки цієї занадто вузької до більш широкої позиції для конкретного розуміння його змісту.

Головним інституційним забезпеченням верховенства права на рівні принципу розподілу влади є сама Конституція та гарантування нею особистих прав людини. У ст. 8 Конституції України декларується визнання і дія принципу верховенства права. У роз'ясненні його змісту робиться акцент на вузькому розумінні верховенства права, а саме на тому: 1) що Конституція має найвищу юридичну силу, яка уособлює найвищі правові цінності та передбачає, що закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції й повинні відповідати їй;

2) що норми Конституції мають пряму дію, яка передбачає гарантування звернення до суду для захисту конституційних прав безпосередньо на її підставі [9]. Другий розділ Конституції України присвячений саме правам, свободам та обов'язкам людини і громадянина. При цьому фіксується самий широкий спектр громадянських, політичних та соціальних прав. Усі інститути, що забезпечують функціонування конституції та захист прав людини є інститутами, що забезпечують верховенство права.

Як відбувається конституційна реформа в Україні і якими є перспективи її здійснення? За оцінками відомого конституціоналіста, члена Конституційної комісії Всеволода Речицького сама робота над підготовкою тексту нової Конституції свідчить про те, що держава намагається знайти відповіді на певні неузгодженості, звернувшись до вчених, активістів, філософів тощо. Країна відчуває потребу в більш глибокому аналізі, вона робить спробу знайти причину невдач. І це насправді є необхідним, й відшукувати такі причини потрібно між так званою органічною конституцією і тим, що ми маємо насправді, тобто між писаною і неписаною конституціями, між природною, такою, що відповідає порядку речей, і, відповідно, позитивною, писаною.

Зміна Конституції — це те, з чого дійсно слід починати реформи. Але доки же немає згоди, консенсусу щодо того, що є органічним для України, що є нормальним і природним, тобто як ми маємо переписати Конституцію. Великою перепорою для конституціоналізму та верховенства права є відсутність значного шару середнього класу. Але жоден конституціоналізм і жодне верховенство права не можуть утвердитися, якщо немає середнього класу. В Україні його за найбільш оптимістичними підрахунками не більше ніж 8%.

Головний сенс Конституції полягає у тому, що вона має надати можливість творчим людям саморозкритися, бути активними, ініціативними, захищати їх. Якщо вона цього не робить, вона абсолютно непотрібна. Це псевдо-конституція. Якщо нам вдасться перетворити нашу Конституцію на такий промоутер і прискорювач соціальних транзакцій, й одночасно спростити ці транзакції, то тоді ми матимемо шанс на верховенство права [10].

Конституційні права у цьому відношенні мають бути фундаментально обґрунтованими через вирізнення їх нормативного ядра, яким є право на повагу до людської гідності. Після Другої світової війни, коли людство стикнулося із жахливими реаліями масового нехтування людською гідністю, для забезпечення від варварства вона стає для права «новим ключовим поняттям», у якому міститься розуміння того, що до людини слід ставитися особливо. Із середини ХХ ст. людська гідність знаходиться на вершині конституційного порядку, а конституційне гарантування її недоторканності стає антропологічною передумовою і відправним пунктом усіх дій держави [11].

Слід зазначити, що внутрішній аспект інституційного забезпечення верховенства права здійснюється не у вакуумі, тобто не лише на рівні національного виміру. У теперішній час дуже гостро стоїть питання про взаємозв'язок між верховенством права на національному і міжнародному рівнях [12].

Одним із проявів міжнародного верховенства права та його інституційних основ є застосування верховенства права до ООН в цілому та її окремих інститутів. Ця проблема обговорюється зокрема у праці німецького вченого та практичного робітника системи міжнародних організацій Клеменса Файніюггле «Верховенство права та його застосування до ООН» [13].

Особливість верховенства права в системі ООН визначається особливостями міжнародного правопорядку, тобто такими ознаками, як його у вищому ступені політичний контекст; відсутність всеохоплюючої конституційної бази та ідеї поділу влади; та відповідна необхідність у гнучкості як наслідок залучення національного рівня держав-членів, від яких залежить ООН, враховуючи відсутність у неї загальної компетенції, і на які вона повинна покладатися для здійснення власних заходів.

В останні роки в ООН триває дедалі більша дискусія щодо верховенства права. Паралельно, різноманітна діяльність ООН викликала явні проблеми щодо легітимності, щодо яких сама ООН (в особах генеральних секретарів Кофі Аннана та Пан Гі Муна) пропонувала рішення, засновані на верховенстві права. Це свідчить про те, що верховенство права є не просто теоретичним поняттям, а дедалі більшою темою для практики ООН.

Ні доволі детальна недавня Декларація ООН про верховенство права, ні існуюча правова теорія не містять тим не менш чіткого визначення або чіткого висловлювання щодо правової основи та зобов'язуючої природи верховенства права.

Свіжий погляд на статтю 1 (1) Статуту ООН пропонує нову перспективу щодо правової основи верховенства права в ООН та її зобов'язуючого характеру: Цю перспективу автор назвав «модифікованим функціоналізмом», оскільки вона дотримується дотепер пануючої точки зору, що головною метою міжнародної організації є ефективне функціонування, водночас беручи до уваги питання легітимності. Принцип модифікованого функціоналізму робить це, надаючи верховенству права статус засобу захисту. Телеологічне тлумачення статті 1 (1) Статуту ООН у світлі об'єкта та мети Хартії дозволяє принцип верховенства права розуміти як важливий елемент Статуту. Така телеологічна інтерпретація враховує важливий зв'язок між ефективністю та легітимністю діяльності органів та установ ООН, особливо Ради Безпеки. Невпевненість щодо легітимності різних видів діяльності ООН спричинило або могло зробити діяльність ООН з виконання зобов'язань Статуту ООН менш ефективною. І оскільки Стаття 1 (1) Статуту ООН зобов'язана вживати «ефективних колективних заходів», для реалізації яких вона повинна покладатися на держави-члени, вона повинна діяти легітимно (тобто відповідно до загальноновизнаних правил), оскільки ці заходи будуть реалізовані лише в тому випадку, якщо вони будуть вважатися легітимними. Верховенство права таким чином пов'язує ООН настільки, наскільки «ефективні» заходи вимагають, щоб проблеми легітимації вирішувались застосуванням верховенства права.

Цей підхід має переваги у тому, що він є гнучким і водночас зобов'язуючим настільки, наскільки ООН не могла б бути ефективною інакше. Крім того, принцип верховенства права все ще може діяти як інструмент обмеження та контролю самої ООН, оскільки це залежить не тільки від власного рішення ООН, що є ефективним, а також від тих, від яких залежать ООН, її держави-члени. Таким чином, для ООН верховенство права можна розглядати як принцип, який має функцію надати легітимність

своїй роботі, для забезпечення можливості досягнення своєї мети. Замість загального принципу в конституціоналістському розумінні, тобто як самоціль, він стає засобом досягнення мети. Підхід «модифікованого функціоналізму» (як балансу між «конституціоналізмом» і «функціоналізмом») добре поєднується з визначенням верховенства права, запропонованим Робертом Маккорквдейлом, включаючи правопорядок і стабільність, рівність застосування закону, врегулювання суперечок незалежним юридичним органом та захист прав людини – але як широкі та гнучкі цілі, відносна концепція, яка, як видається, є більш придатною у світлі специфічних особливостей існуючого міжнародного правового порядку. Роберт Маккорквдейл, припускає, що у визначенні верховенства права на міжнародному рівні не йдеться про суворе інституційне прирівняння до національного законодавства та національних інституцій або про дотримання міжнародного права. Натомість він повинен визначити, наскільки міжнародна правова система відповідає широким цілям правопорядку та стабільності, рівності застосування права та врегулюванню суперечок незалежним юридичним органом. Він повинен включати захист прав людини, щоб це було верховенством права, а не верховенством закону (або правління права, а не правління через право). Верховенство права не є поняттям все або нічого, а є відносним поняттям, при якому відповідність вимірюється з точки зору того, наскільки учасники та їх діяльність відповідають різним елементам верховенства права з метою їх виконання протягом усього часу [14].

Таким чином, це визначення та пояснення правової основи та зобов'язуючого характеру верховенства права, передбачені підходом «модифікованого функціоналізму», виглядають як перспективна модель пояснення. Але лише час покаже, чи верховенство права та його застосування до ООН розвиватимуться в цьому напрямку.

Інші прояви застосування верховенства права на наднаціональному рівні стосуються діяльності Світового банку та його реформування, а також верховенства права у функціонуванні інституцій Європейського Союзу виходять за межі нашої роботи і будуть проаналізовані у наступних дослідженнях.

Висновки. Підводячи підсумок аналізу сутності і значення верховенства права, можна сказати, що теорія верховенства права є, по-перше, еволюційної, тобто виникла в певному регіоні (в Європі) в певний час, але продовжує розвиватися досі, по-друге, вона має неформальний характер. Останнє положення має принципове значення і воно означає наступне. Незважаючи на те, що теорія верховенства права не є загальною теорією справедливості і не викристалізовується з класичної етичної і політичної метафізики, вона передбачає досить чіткі рішення щодо цілей права. Ворожість до сваволі влади і заклик до визначеності права тягнуть за собою деякі етичні посилки, що схвалюють раціональний і прозорий правовий порядок, де право в першу чергу гарантує індивідуальні свободи і безпеку угод. При цьому, як вважає Д. Золо, хоча верховенство права не є етичним і політичним проектом «найкращою республіки» або «справедливої держави», ґрунтується на функціональній диференціації правових засобів, його неможливо уявити поза сферою типовою західної антропології — індивідуалістичної, раціоналістичної та світської [3]. Все ж спроби зведення верховенства права лише до формальних процедур і інститутів, не враховують того, що останні не є самообґрунтованими і самодостатніми, а мають на меті захисту індивідуальних прав, якими пов'язаний сам законодавець. Вони є лише засобами досягнення мети, яка декларується в конституційних текстах або здійснюється традиціях.

Співвідношення між нормативною і інституційною складовими верховенства права полягає у тому, що формальні процедури й інститути є засобами досягнення мети, яка декларується в конституційних текстах або здійснюється у традиціях.

В деяких сенсах історія верховенства права — це історія форм інституціоналізації. Система інституціонального закріплення верховенства права у її класичному вигляді охоплює вже згадані інститути, які забезпечують обмеження свавілля влади через внутрішньодержавні інститути (правової держави): права людини (та їх конституційне закріплення), які обмежують свавілля влади і забезпечують розширення сфери індивідуальної свободи (індивідуальна автономія).

Вона також реалізується через автономізацію сфери громадянського суспільства (етико-релігійної сфери як сфери приватного), від політико-правової сфери як сфери публічного. Додатковим моментом є процес інституційної диференціації цієї сфери як проблема автономії права.

Остаточним рівнем цієї диференціації є вирізнення різних складових державної влади (класичний поділ влад): (1) Вирізнення функцій законодавчої влади (правотворча функція) від адміністративної (виконавчої) та судової влади; (2) пріоритетність законодавчої влади — принцип законності (суверенність (домінування) і служіння — повага до прав людини (людської гідності)); (3) автономія правосуддя. (принцип доступності правосуддя) (взаємозв'язок нормативної та інституційної складових).

Певний неklasичний аспект інституціоналізації верховенства права включає, як верховенство права взаємодіє з низкою важливих інститутів від глобального управління до епістемологічної спільноти права і юридичної освіти. Тут ми сподіваємось, що розуміння верховенства права буде покращено завдяки оцінці різної інституційної політики.

Список використаних джерел :

1. Верховенство права на национальном и международном уровнях : Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей 4 декабря 2006 года. 69/31. URL: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/61/39
2. Доповідь про правовладдя : Ухвалено Венеційською Комісією на 86-му пленарному засіданні (Венеція, 25—26 березня 2011 року) Переклад українською Сергія Головатого. USAID, 2019. С. 5.
3. May, Christopher The Rule of Law: The Common Sense of Global Politics Cheltenham: Edward Elgar Publishers, 2014.
4. Tamanaha, Brian Z. On the Rule of Law: History, Politics, Theory. Cambridge, 2004.
5. The Rule of Law: History, Theory and Criticism / ed. by Costa, Pietro and Zolo, Danilo. — Springer : Dordrecht, 2007. 695 p.
6. The Rule of Law in Comparative Perspective / ed. by M. Sellers and T. Tomaszewski. Springer : Dordrecht Heidelberg London New York, 2010. 253 p.
7. Крігер М. Чому верховенство права є надто важливим, щоб лишати його юристам / М. Крігер // Філософія права і загальна теорія права. 2014. № 1—2 С. 323—349.

8. Palombella, Gianluigi 'The rule of law as an institutional ideal' in: L. Morlino and G. Palombella (eds) *Rule of Law and Democracy: Inquiries into Internal and External Issues* Leiden: Brill, 2010.
9. Конституція України. Науково-практичний коментар / редкол.: В. Я. Тацій (голова редкол.), О. В. Петришин (відп. секретар), Ю. Г. Барабаш та ін.; Нац. акад. прав. наук України. — 2-ге вид., переробл. і допов. Харків: Право, 2011.
10. Максимов С. Верховенство права: апофеоз розуму чи результат емоційного вибору? Філософія права і загальна теорія права. 2015. № 1—2. С. 120—133.
11. Хабермас, Юрген. Концепт человеческого достоинства и реалистическая утопия прав человека. Вопросы философии. 2012. № 2. С. 66—80.
12. Горобець Костянтин. Осмислюючи міжнародне верховенство права. В кн.: Від теорії міжнародного права до практики захисту прав людини. Liber Amicorum до 60-річчя проф. В. В. Мищика. Одеса: Фенікс, 2017. С. 45—70.
13. Clemens A. Fein ugle. The Rule of law and its application to the United Nations. In *Handbook to the Rule of Law*. Edited by Christopher May and Adam Winchester. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2018. P. 203—216.
14. McCorquodale, Robert. 'The Rule of Law Internationally', in Clemens Feinaugle (ed.). *The Rule of Law and its Application to the United Nations* (Nomos 2016).

REFERENCES :

1. Verkhovenstvo prava na natsyonalnom y mezhdunarodnom urovniakh : Rezoliutsiya, pryniataia Heneralnoi Assambleei 4 dekabria 2006 hoda. 69/31. URL: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/61/39
2. Dopovid pro pravovladdia : Ukhvaleno Venetsiiskoiu Komisiieiu na 86-mu plenarnomu zasidanni (Venetsiia, 25—26 bereznia 2011 roku) Pereklad ukrainskoiu Serhiia Holovatoho. USAID, 2019.
3. May, Christopher (2014). *The Rule of Law: The Common Sense of Global Politics* Cheltenham: Edward Elgar Publishers.
4. Tamanaha, Brian Z. (2004). *On the Rule of Law: History, Politics, Theory*. Cambridge.
5. *The Rule of Law: History, Theory and Criticism* / ed. by Costa, Pietro and Zolo, Danilo. — Springer : Dordrecht, 2007.
6. *The Rule of Law in Comparative Perspective* / ed. by M. Sellers and T. Tomaszewski. Springer : Dordrecht Heidelberg London New York, 2010. 253 p.

7. Kriher M. (2014). Chomu verkhovenstvo prava ye nadto vazhlyvym, shchob lyshaty yoho yurystam / M. Kriher // Filosofiia prava i zahalna teoriia prava. № 1–2. pp. 323–349.
8. Palombella, Gianluigi 'The rule of law as an institutional ideal in: L. Morlino and G. Palombella (eds) Rule of Law and Democracy: Inquiries into Internal and External Issues Leiden: Brill, 2010.
9. Konstytutsiia Ukrainy. Naukovo-praktychnyi komentar .V. Ya. Tatsii, O. V. Petryshyn, Yu. H. Barabash (Ed.); Nats. akad. prav. nauk Ukrainy. – 2-he vyd., pererobl. I dopov. Kh.arkiv: Pravo, 2011.
10. Maksymov S. (2015).Verkhovenstvo prava: apofeoz rozumu chy rezultat emotsiinoho vyboru? Filosofiia prava i zahalna teoriia prava. № 1–2. pp. 120–133.
11. Khabermas, Yurhen. (2012). Kontsept chelovecheskoho dostoinstva y realystycheskaia utopyia prav cheloveka. Voprosy fylosofyy. № 2. pp. 66–80.
12. Horobets Kostiantyn. (2017). Osmysliuiuchy mizhnarodne verkhovenstvo prava. V kn.: Vid teorii mizhnarodnoho prava do praktyky zakhystu prav liudyny. Liber Amicorum do 60-richchia prof. V. V. Mytsyka. Odesa: Feniks. pp. 45–70.
13. Clemens A. Fein ugle. (2018). The Rule of law and its application to the United Nations. In Handbook to the Rule of Law. Edited by Christopher May and Adam Winchester. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. P. 203–216.
14. McCorquodale, Robert. (2016). 'The Rule of Law Internationally, in Clemens Feinaugle (ed.). The Rule of Law and its Application to the United Nations (Nomos 2016).

S. I. Maksymov

Institutional Component Rule of Law: Conceptual Basis of Constitutional Reform

***Summary.** The rule of law is considered a universal standard (value and principle) of the modern world. Its importance was repeatedly emphasized in the documents of international organizations, in particular, in the Resolution of the UN General Assembly, the rule of law is recognized as a universal and indivisible principle of this organization. And in the report of the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), along with democracy and human rights, the rule of law is recognized as a fundamental basis of European legal systems.*

In the study of the institutional basis of the rule of law, we proceed from the most general position in which the rule of law is contrasted with the rule of men.

This means that people who activate the rule of law (or mobilize it) in their activities, such as judges or legislators, are always at some point subject to restrictions on the freedom of discretion and action according to the rule of law. However, while this distinction is likely to generate broad agreement, we also need to move beyond this too narrow to a broader position for a concrete understanding of its content.

The main institutional guarantee of the rule of law at the level of the principle of separation of powers is the Constitution itself and its guarantee of personal human rights. Article 8 of the Constitution of Ukraine declares the recognition and operation of the principle of the rule of law.

The relationship between the normative and institutional components of the rule of law is that formal procedures and institutions are means of achieving a goal that is declared in constitutional texts or carried out in traditions. In some senses, the history of the rule of law is the history of forms of institutionalization.

The rule of law binds the UN to the extent that «effective» measures require that problems of legitimation be resolved by the application of the rule of law.

We can say that the theory of the rule of law is, firstly, evolutionary, that is, it arose in a certain region (in Europe) at a certain time, but continues to develop until now, and secondly, it has an informal character. The last provision is of fundamental importance and means the following. Despite the fact that the theory of the rule of law is not a general theory of justice and is not crystallized from classical ethical and political metaphysics, it provides for fairly clear decisions regarding the goals of law. Hostility to the arbitrariness of the government and the call for the certainty of the law entail some ethical premises that approve a rational and transparent legal order, where the law primarily guarantees individual freedoms and the security of agreements.

Keywords: rule of law, institutional foundations of rule of law, Constitution, international rule of law, UN.

С. П. Рабінович, доктор юридичних наук, професор, головний науковий співробітник Львівської лабораторії прав людини НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України

КОНЦЕПТ ФАКТИЧНОЇ КОНСТИТУЦІЇ У СУЧАСНІЙ ПРАВОВІЙ ДОКТРИНІ УКРАЇНИ

***Анотація.** У статті запропоновано розуміння фактичної конституції як системи інституцій, які слугують реальними засадами суспільного та державного устрою. Центральним елементом таких інститутів є звичайні практики, що діють у сфері набуття та використання політичної влади у суспільстві. Виділено державоцентричний та соціоцентричний підходи до дослідження фактичної конституції.*

***Ключові слова:** фактична конституція, звичайні практики, суспільний устрій, політико-правова дійсність, неформальні інститути, Конституція України.*

Постановка проблеми. Для більшості пострадянських країн залишається слушним парадоксальний афоризм «у реальності все не так, як насправді» (В. А. Найшуль). Ця фраза повною мірою стосується тієї складової правової реальності, яка конструюється актами, виданими органами публічної влади, а також усними й письмовими текстами правознавців, у яких ці акти,

в сукупності з ідеями діячів західноєвропейського Просвітництва, стають об'єктами теоретичної рефлексії.

Згадана реальність зазвичай має доволі незначний зв'язок із українською політико-правовою практикою, із повсякденними відносинами, які в певній частині, як традиційно вважається, регулюються нормами державного права. Це легко усвідомлюється при зверненні до інформаційно-політичних тижневиків, мова яких подекуди є просто несумірною з професійною мовою «конституційно-правової реальності».

Як не дивно, побутове й жаргонно-метафоричне слововживання іноді здатне точніше відобразити сутнісні аспекти політичної дійсності, аніж термінологічний апарат юридичної догматики. Натомість слова «народ», «демократія», «народний суверенітет», «конституціоналізм», «парламентаризм», «права держава», «верховенство права», «природні права людини» нерідко виступають у кращому випадку проявами правового іdealізму, а в гіршому — формами правової демагогії, яка є значно більш небезпечним проявом тіньового права, аніж інвективна лексика.

Евфемістичний дискурс українського державознавства, який будується на ідеях західного лібералізму, нерідко нагадує вишукування «ідеї очей у ідеї крота» з відомої історії про Тому Аквінського. Практична корисність подібної правової демагогії для тих, хто як її використовує, не викликає сумнівів. Адже вона дозволяє, щонайменше, забезпечити себе від зв'язку із емпіричною реальністю, позбутися необхідності вивчати складні міжгалузеві проблеми та вибудовувати системні зв'язки між офіційними нормами й реальними практиками. Таким чином, пострадянська доба української правової науки виробила власні ідеологічні мантри, промовляння яких у цілій низці випадків виявляється вельми корисною справою. Це дивним чином свідчить про прагматичну орієнтованість «іdealізму» більшості політико-правових текстів, далеких від тієї реальності, в якій реалізуються інтереси їх офіційних і неофіційних авторів.

З іншого боку, в науці конституційного права віддавна побутує поняття, яке відображає ту дійсність, яка, з одного боку, існує відносно автономно від формально-юридичної конститу-

ційної реальності, а з іншого, перебуває з нею в тісному зв'язку. Це поняття фактичної конституції, яке функціонує здебільшого як загальне уявлення, як позначення відмінності між писаними конституційними нормами і соціально-політичною практикою.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У конституційно-правовій науці проблемам фактичної конституції не випадково відводиться доволі незначне місце. Це зумовлюється складною, полісистемною й переважно неюридичною природою низки відображуваних цим поняттям феноменів, які належать до соціально-емпіричного виміру правової реальності. З іншого боку, самодостатність (і, зауважимо, зручність) професійної рефлексії в усталених категоріальних формах, а подекуди інерція наукового мислення виступають причинами слабкої розробленості пізнавального інструментарію, здатного створити цілісний образ політико-правової дійсності, в якому виявлялись і утримувались би справжні рушійні сили державно-юридичної практики. Доводиться констатувати, що, попри деклароване іноді прагнення вийти за межі догматичного й природно-правового осмислення конституціоналізму [11, с. 238], панівна доктрина продовжує перебувати в поняттєвому полі політико-правової метафізики.

Фактична конституція належить до основних об'єктів дослідження конституційної соціології і соціології конституційного права [12, с. 60, 61]. При цьому розробка поняттєво-категоріального апарату, необхідного для опису й пояснення механізмів дії фактичної конституції, вимагає об'єднання зусиль низки відносно самостійних суспільних наук, зокрема конституційного права та низки інших галузево-правових наук, політології, соціології, антропології, культурології та ін., а також міждисциплінарних напрямів (соціології політики, політичної антропології, соціології моральності, економічної соціології, політекономії, кратології та ін.) [пор.: 5, с. 74], що потребує багаторівневого інтернаукового синтезу.

Метою статті є аналіз фактичної конституції як системи інституцій, які слугують реальними засадами суспільного та державного устрою, визначення тих аспектів, які видаються значущими для структурування предметної сфери соціолого-право-

вих досліджень фактичної конституції та виділення їх основних напрямків.

Виклад основного матеріалу дослідження. Уявлення про конституцію як реальний державний лад (*politeia*) хронологічно передують появі перших юридичних конституцій та поняття основного закону. При цьому аж до XIX ст. не відбувається поняттєвого протиставлення дійсної (соціально-сутнісної) та формально-юридичної конституцій, вперше здійсненого у соціологічній концепції Ф. Лассаля.

У науці конституційного права терміном «фактична конституція» (іноді — «матеріальна конституція») позначаються, зокрема: «система основоположних відносин, яка реально існує в суспільстві» [13]; «фактичні відносини, які виступають основою державного ладу»; «реальні відносини між людиною і суспільством, з одного боку, і державою, з іншого, а також основи організації і діяльності самої держави» [8, с. 38–39]; «такі, що реально склалися, конституційно-правові відносини у сфері встановлення основ суспільно-політичного ладу, а також дійсного становища особи в тій чи іншій країні»; «наявні у конкретній країні організація державної влади і відповідні взаємовідносини між державою та індивідом» [див.: 18, с. 30]; «реальний державний лад (устрій)»; «реальний порядок здійснення державної влади». У політології як синонімічне використовується також поняття «політичної конституції» (Дж. Фінн, Е. Корвін, Р. Нейджел), до складу якої віднесено «систему усталених поведінкових зразків, практик та стратегій з їх реалізації, вмотивованих певними інтересами і діями» [10, с. 20; 16].

Огляд наведених позицій дозволяє зробити кілька узагальнень.

Перше. Спільним для усіх дефініцій є віднесення до фактичної конституції реальних суспільних відносин та визнання їх основоположного для суспільства і держави характеру. При цьому прикметно, що регулятивна сфера фактичної конституції окреслюється предметом регулювання основного закону. З огляду на це на трактуванні розглядуваного поняття позначаються розбіжності в розумінні предмета конституційного права, зо-

крема включення чи невключення до нього відносин, які утворюють основи суспільного ладу.

Як видається, необхідність поширення сфери дії фактичної конституції на весь суспільно-політичний, а не лише на державний лад має зумовлюватись не особливостями авторської позиції стосовно предмета конституційного права, а розумінням різнорідності, різнопорядковості юридичної і фактичної конституцій. Відповідні поняття не є видовими щодо категорії конституції, оскільки мають якісно відмінні значення (формалізований основний закон, який фіксує ідеально — й водночас формально-належне, з одного боку, і реальні соціонормативні основи суспільного життя, соціонормативний устрій суспільства, з іншого).

Окрім цього, незалежно від того, як розв'язується питання про сферу дії норм державного права, не викликає сумнівів існування системи соціальної саморегуляції (притаманні конкретному суспільству принципи побудови соціальної ієрархії, засади обміну й розподілу соціальних благ тощо) і вагомий вплив цих принципів на конституційну практику. Загальновизною є й залежність дієвості та ефективності приписів основного закону від їх несуперечності згаданим саморегулятивним засадам.

Друге. У конституційно-правовій доктрині поняттю фактичної конституції надається здебільшого службове значення. Воно слугує насамперед пізнавальним інструментом для виміру ступеня фіктивності юридичної конституції. За такого підходу фактичну конституцію утворюють наявні в політичній дійсності характеристики державного ладу, зафіксовані у писаних конституціях (форма правління, державний устрій, державний режим), порядок здійснення конституційних процедур тощо. Поняття фактичної конституції відображає тут практичний вимір основного закону — особливості реалізації своїх повноважень носіями публічної влади, специфіку виконання і дотримання ними конституційних норм на практиці. Такий підхід дозволяє доповнити уявлення про формально-юридичний стан речей за рахунок інформації про конституційну практику, проте водночас він спонукає до того, аби розглядати «фактичне, наявне буття конституційних норм, інститутів, конструкцій,

цінностей» [5, с. 69–70] насамперед як результат виконання чи невиконання, дотримання чи недотримання положень основного закону.

Третє. В інтерпретації поняття фактичної конституції виявляються особливості розуміння співвідношення державно-юридичного і загальносоціального регулювання: акцентування а) визначальної ролі соціальних взаємодій як реальних основ суспільного і державного ладу і функціональної автономії фактичної конституції щодо юридичної або ж б) визнання первинності державної влади, динамічним аспектом якої виступає фактична конституція як прийнятий у політичній практиці порядок її здійснення. Відповідно, виокремлюються державоцентричний і соціоцентричний підходи до дослідження фактичної конституції. Так, наприклад, В. М. Шаповал, виходячи із державоцентричних позицій, наголошує на нерозривному взаємозв'язку між фактичною конституцією й конституцією у формально-юридичному сенсі та заперечує проти позаісторичного розуміння конституції поза її зв'язком із формою основного закону [18, с. 30]. Л. П. Юзьков, ототожнюючи фактичну конституцію і конституційний лад, розглядає її в сукупності з юридичною конституцією як конституційну систему держави, яка може бути реальною або фіктивною [13, с. 9–10].

З позицій державоцентризму висловлюються також і сумніви в допустимості використання самого поняття фактичної конституції як «абстракції, що суперечить основним засадам юридичної теорії та практиці застосування»: «фактична конституція — це власне суспільні відносини, які існують поза нормативним регулюванням, тому не може бути так званої фактичної конституції, доки вона не буде «одягнена» у відповідну правову форму» [15, с. 83–84]. В основу таких тверджень покладені, вочевидь, засади юридичного монізму, який не допускає існування паралельних нормативних порядків. Тут, вочевидь, має місце й несприйняття соціологічної сутності поняття фактичної конституції, що може зумовлюватись цілком зрозумілим критичним ставленням до амбівалентної соціальної практики, з одного боку, і прагненням надати державно-юридичної форми позитивно-оцінюваним суспільним відносинам, з іншого. Однак

в обох випадках недооцінюється дійсна роль механізмів саморегулювання суспільних відносин, зокрема політичних. Існування ж спору про терміни не заперечує необхідності дослідження реального впливу на ефективність конституційно-правового регулювання відповідних явищ та процесів.

Соціоцентрична соціолого-правова інтерпретація поняття фактичної конституції ґрунтується на визнанні впорядкованості, самоорганізації, системності в суспільному житті. Таку впорядкованість відображають поняття суспільного устрою, соціального порядку [11, с. 238], суспільного ладу, державного ладу [7, с. 55–56, 200], конституційного ладу [13] (за умови соціологічного трактування останнього). Практично всі згадані терміни, використовувані на позначення поняття фактичної конституції можуть вказувати на функціонально відмінні, хоча й взаємопов'язані, явища: а) предмет конституційно-правового та іншого соціального (морально-політичного, релігійного тощо) регулювання – поведінку учасників суспільних відносин; б) засіб і форму такого регулювання, модель належних відносин, яка може міститись у нормах писаного конституційного права, у суспільних уявленнях і зразках політичної поведінки, в самій політичній практиці; в) результат такого регулювання, тобто певним чином впорядковані фактичні відносини. У наведених випадках йдеться про відносини, які відіграють відмінну, активну або пасивну, роль у механізмі соціальної регуляції: лише у другій із трьох функціональних іпостасей фактичної конституції вона має властивості нормативності легітимацийної) основи фактичної діяльності вищих органів і посадових осіб публічної влади.

За зауваженням Г. В. Мальцева, «соціальний порядок, або ж те, що ми сприймаємо за належний соціальний порядок, складається в результаті дії багатьох регулятивних процесів, не всі з яких доступні раціональному контролю, не всі піддаються навіть елементарному обліку». Так чи інакше, соціальний порядок має характеризуватись станом певної одноманітності, повторюваності й регулярності [17], стабільності й рівноваги. Згідно із синергетичною парадигмою, такий стан періодично чергується із станами нестабільності, дезорганізації й хаосу.

Нестабільність, хитка рівновага і невизначеність, характерні для політико-правових процесів у «перехідних» суспільствах з очевидністю засвідчують брак дієвості офіційно-формалізованих засобів упорядкування суспільного ладу. Це особливо відчутно в сучасному українському соціумі, в якому перетворення хаосу на порядок є далеко не академічною проблемою, а витворення власне соціального ладу залишається практичним «питанням питань».

У вакуумі ефективної публічної влади й за умов тотальної кризи публічності зберігають своє регулятивне значення традиційні особистісно-орієнтовані практики та безособово-ринкові практики соціальної взаємодії. Відтворюючись у діяльності переважної більшості пересічних громадян та суб'єктів владних повноважень, ці практики унаочнюють існування консенсусу щодо деяких соціальних цінностей і норм.

Виступаючи неписаним законом соціально неоднорідного, диференційованого суспільства, фактична конституція діє остільки і в тих відносинах, оскільки і в яких відносинах останнє характеризується певною узгодженістю ціннісно-нормативних уявлень і очікувань. В умовах соціонормативного плюралізму фактична конституція може розглядатись як своєрідний соціальний «порядок порядків», з огляду на що до неї належить також і визнаний де-факто розподіл сфер владно-регулятивного впливу між вищими посадовими особами, службовцями центрального державного апарату та окремими центрами політичної влади в суспільстві (регіональними фінансово-політичними структурами, етнічними, релігійними спільнотами тощо).

Не можна не зауважити, що в останні роки на теренах України розгортається той самий юридичний плюралізм, існування, або ж, щонайменше, «юридичність» якого відкидає державно-правовий монізм. Слід погодитись із тим, що «саме в періоди революцій суспільство стикається з реальним досвідом правового плюралізму, оскільки з'являються різні центри влади, кожен з яких діє шляхом видання загальнообов'язкових нормативних вимог» [1, с. 342].

Незалежно від того, скільки часу можуть існувати ті чи інші конкретні форми прояву юридичного плюралізму, саме собою

це явище є, мабуть, неодмінним атрибутом соціальної регуляції в стратифікованому, соціально неоднорідному суспільстві. З огляду на це фактично йдеться про поєднання регулятивних засад соціального порядку із множинністю окремих локальних устроїв, про складне переплетіння своєрідних *home rules*, відносно автономних нормативних порядків.

Питання про критерії «юридичності» цих порядків заслуговує на окреме обговорення. Так чи інакше, не можна не погодитись із тим, що між соціолого-правовою концепцією суспільства і концепцією права має існувати «належна смислова єдність». Вважаємо, що прийнятним засобом виконати це завдання може виступати інструментальний підхід до розгляду встановленого державою права як до одного з соціальних інститутів, логіку використання якого слід шукати не в ньому самому, а поза ним, у закономірностях функціонування.

У пострадянських (а зрештою, не тільки в них) суспільствах однією з найважливіших регулятивних макросистем є ринок. Це зумовлює дослідження фактичної конституції крізь призму здобутків економічної соціології, зокрема, виробленого й активно використовуваного нею інституціонального аналізу [2; 5 та ін.], до якого вже звертались окремі представники пострадянського загальнотеоретичного правознавства.

З урахуванням цього одним з ключових епістемологічних інструментів стає поняття інституту, смислове значення якого охоплює формальні і неформальні засоби соціальної регуляції.

Отже, для соціоцентричного осмислення фактичної конституції вихідним об'єктом вивчення може виступати система інститутів, які слугують реальними основами суспільного й державного устрою. Йдеться про інститути, які виступають формами впорядкування, нормативними регуляторами владних відносин у суспільстві й зокрема діяльності, пов'язаної з політичним володарюванням. Для характеристики фактичної конституції конкретного суспільства особливо значущим елементом є звичаєві практики у сфері здобуття й використання політичної влади.

З огляду на визначальну й первинну роль ринкових відносин щодо юридичних засобів їх оформлення, уся офіційна й нео-

фіційна діяльність, пов'язана з політичним володарюванням, може розглядатись насамперед як процес обміну і розподілу специфічних політично-значущих благ, основними з яких є владно-політичні ресурси — політична влада і політичний вплив [4]. У процесі обміну останні конвертуються в ресурси матеріально-фінансові, адміністративні, символічні тощо [5]. Обмінно-розподільча система (М. Волцер) може набувати ринкових, централізовано-ієрархічних або ж специфічних гібридних форм, які в соціологічній літературі позначаються термінами «адміністра- тивний ринок» (С. Кордонський, В. Найшуль та ін.) і «бюрократичний ринок» (Дж. М. Б'юкенен, Дж.Таллок).

Соціолого-правовий аналіз системи обміну і розподілу політично- значущих благ спирається на соціолого-економічний аналіз права, на вивчення логіки колективних дій, проблем конституювання і реаліза- ції групових та індивідуальних інтересів. Вочевидь, тут мають бути задіяні концепції колективних дій (М. Олсон), політичного ринку (Дж. М. Б'юкенен) та інші напрацювання теорії суспільного вибору.

Це вимагає взаємопов'язаного розгляду трьох блоків взаємопов'язаних питань: «хто», «що» і «як». Такий розгляд, на наш погляд, дозволить розкрити механізм дії фактичної конституції.

Так, відповідь на питання «хто» потребує встановлення, в інтересах яких соціальних груп чи осіб здобувається і використовується політична влада, які особи, через які органи державної влади, об'єднання і організації здійснюють її. За точним зауваженням Г. В. Мальцева, питання про інтерес — це завжди питання про його суб'єкта. До суб'єктів фактичних конституційних відносин належать номінальні учасники відповідних правовідносин, а також особи та їх групи, які в законодавстві і доктрині називаються «близькими», «пов'язаними», «групами інтересів», «групами тиску» тощо. Основними суб'єктами тут виступатимуть ТНК та олігархічні групи [див.: 3].

Специфіка міжсуб'єктних зв'язків у політичних відносинах задається характером реальних залежностей між їх учасниками — формально-інституційним, неформально-особистісним чи неформально-безособовим (формально-юридичне підпорядку-

вання; особистісна, сімейна, родинна залежність, свояцтво тощо; майнова, інформаційна чи інша безособова залежність або їх поєднання). Звичаєві норми тут здебільшого визначають зміст взаємних зобов'язань, які зумовлюються тим чи іншим видом залежності.

Відповідь на питання «що» вимагає якісної та кількісної оцінки владних ресурсів, які виступають об'єктами обміну і розподілу. Характер і обсяг таких ресурсів визначає реальні чи потенційні владні можливості учасників обмінно-розподільчої системи. Неоднорідність благ, задіяних в обмінних відносинах, зумовлює можливість виокремлення не тільки владно-політичних, але й інших (владно-майнових, владно-інформаційних тощо) видів взаємодій.

Особливе значення мають форми конституційно-правової чи іншої формально-юридичної фіксації виду й обсягу відповідних ресурсів, форм їх закріплення між певними особами, а також взаємозв'язок офіційних і неофіційних форм їх обігу. З огляду на це ключовим для соціології конституційного права стає питання «як». Відповідь на нього передбачає аналіз реально діючих принципів, норм і практик використання владних ресурсів, механізмів і процедур соціальної регуляції (саморегуляції), передовсім у сфері політичного процесу. Тут же слід вести мову й про механізми і форми представництва політичних інтересів соціальних груп і окремих осіб. Реальні політичні практики діють в рамках офіційних державно-юридичних інститутів та/або низки неофіційних звичаєвих форм (зокрема кумівства, клієнтелізму, фаворитизму, трайбалізму; особистих, особисто-політичних, майново-політичних та ін. зобов'язань). такі зобов'язання за механізмами впливу на поведінку учасників належать до юридичної та до інших, суміжних із нею соціонормативних сфер: звичаєвого права, «інфраправа» (Ж. Карбоньє), політичної і загальної моральності. Інструментами легалізації політичних та інших пов'язаних із ними інтересів слугують політичні та юридичні (парламентські, адміністративні, судові та ін.) технології. Вивчення способів включення публічно-правових актів у механізми політичних технологій слід визнати одним із найбільш актуальних напрямків соціолого-правових розвідок.

Висновки. Запропоновані стратегічні орієнтири неминуче виводять поза кордони пізнавальної сфери легістської юриспруденції. З огляду на це, випереджаючи можливі зауваження щодо необхідності суворого дотримання галузевих меж, визначених нормативними документами центральних органів виконавчої влади, наголосимо, що саме інтернауковий аналіз видається необхідною передумовою для розв'язання найважливіших практичних питань, пов'язаних із процесом включення в соціонормативну систему України формально-інституційних елементів конституціоналізму.

Це диктується передовсім комплексністю трьох груп взаємопов'язаних напрямів соціолого-правових розвідок: антропосоціальної зумовленості процесу юридико-нормативного регулювання конституційних відносин, соціального механізму дії державного права та ефективності державно-правового регулювання.

Інтернауковість передбачає нехтування міжгалузевими бар'єрами, які часто мають адміністративний і псевдонауковий характер. Відтак вважаємо, що тільки співпраця представників юридичних, соціологічних, економічних і політичних наук створює перспективу досягнення такого міжгалузевого синтезу, який дозволив би дати цілісну й динамічну картину політико-правової дійсності, на основі чого можна буде відійти від конструювання віртуальної конституційно-правової реальності й перейти від вправління у метафізиці понять до концептуального осмислення нормативного значення тих процесів, які відбуваються в політико-правовій дійсності насправді.

Список використаних джерел

1. Ветютнев Ю. Контури революційного юридичного досвіду / Ю. Ветютнев // Філософія права і загальна теорія права. — 2013. — № 2. — С. 336–345.
2. Воловик О. А. Погляд на право і розвиток економіко-правового дис- курсу : монографія / О. А. Воловик. — К.: Юрінком Інтер, 2014. — 272 с.
3. Глазунов В. В. Олигархические трансформации : монография / В. В. Глазунов ; Клас. приват. ун-т. — Запорожье : КПУ, 2011. — 363 с.

4. Дементьев В. В. Власть: экономический анализ. Основы экономической теории власти : монография / В. В. Дементьев. — Донецк : Каштан, 2003. — 200 с.
5. Джунь В. В. Соціологія конституційного права (до постановки питання) / Джунь В. В. // Право України. — 2010. — № 11. — С. 66—75.
6. Кафарський В. Концепти конституції у правовій і політичній науці // Політичний менеджмент / В. Кафарський. — 2010. — № 4. — С. 25—34.
7. Наливайко Л. Р. Державний лад України : теоретико-правова модель / Л. Р. Наливайко. — Харків : Право, 2009. — 596 с.
8. Конституционное (государственное право) зарубежных стран : В 4 т. — Тома 1—2. Часть общая : Учебник / Отв. ред. Б. А. Страшун. — М.: Изд-во БЕК, 2000. — 784 с.
9. Погребняк С. Верховенство права в Україні: передумови та перспективи / С. Погребняк // Філософія права і загальна теорія права. — 2013. — № 1. — С. 29—37.
10. Проблеми конституційного транзиту в Україні / С. О. Янішевський, О. А. Фісун та ін. ; за ред. В. М. Яблонського, С. О. Янішевського. — К.: НІСД, 2011. — 52 с.
11. Савчин М. Конституціоналізм і природа конституції / М. Савчин. — Ужгород : Поліграфцентр «Ліра», 2009. — 372 с.
12. Савчук С. В. Юридична соціологія: предмет та місце в системі юридичних наук / С. В. Савчук. — Чернівці : Рута, 2003. — 240 с.
13. Тихонова Е. А. Конституція юридична і фактична / Е. А. Тихонова, Л. П. Юзьков // Право України. — 1992. — № 1. — С. 9—10.
14. Фисун А. А. Демократия, неопатримониализм и глобальные трансформации / А. А. Фисун. — Харків : Константа, 2006. — 351 с.
15. Фрицький О. Ф. Конституційне право України : Підруч. / О. Ф. Фрицький. — К.: Юрінком Інтер, 2003. — 536 с.
16. Хавронюк М. Звикаймо: ані я тобі, ані ти мені! / М. Хавронюк // Дзеркало тижня. — № 36—37. — 10 жовтня 2014 року. [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://gazeta.dt.ua/internal/zvikaymo-ani-ya-tobi-ani-ti-meni-.html>
17. Цвік М. Праворозуміння (значення повторюваності суспільних відносин для його дослідження) / М. Цвік // Право України. — 2010. — № 4. — С. 22—27.
18. Шаповал В. М. Конституційне право зарубіжних країн. Академічний курс : підруч. / В. М. Шаповал. — К.: Юрінком Інтер, 2012. — 432 с.

References

1. Vetiutnev Yu. Kontury revoliutsiinoho yurydychnoho dosvidu / Yu. Vetiutnev // Filozofia prava i zahalna teoriia prava. — 2013. — № 2. — С. 336—345.

2. Volovyk O. A. Pohliad na pravo i rozvytok ekonomiko-pravovoho dys- kursu : monohrafiia / O. A. Volovyk. — K.: Yurinkom Inter, 2014. — 272 s.
3. Hlazunov V. V. Olyharkhycheskye transformatsyy : monohrafiia / V. V. Hlazunov ; Klas. pryvat. un-t. — Zaporozhe : KPU, 2011. — 363 s.
4. Dementev V. V. Vlast: ekonomycheskyi analiz. Osnovy ekonomycheskoi teoryi vlasty : monohrafiia / V. V. Dementev. — Donetsk : Kashtan, 2003 . — 200 s.
5. Dzhun V. V. Sotsiologhiia konstytsiinoho prava (do postanovky pytannia) / Dzhun V. V. // Pravo Ukrainy. — 2010. — № 11. — S. 66–75.
6. Kafarskyi V. Kontsepty konstytsiui u pravovii i politychnii nausti // Politychnyi menedzhment / V. Kafarskyi. — 2010. — № 4. — S. 25–34.
7. Nalyvaiko L. R. Derzhavnyi lad Ukrainy : teoretyko-pravova model / L. R. Nalyvaiko. — Kharkiv : Pravo, 2009. — 596 s.
8. Konstytsyonnoe (hosudarstvennoe pravo) zarubezhnykh stran : V 4 t. — Toma 1–2. Chast obshchaia : Uchebnyk / Otv. red. B. A. Strashun. — M.: Yzd-vo BEK, 2000. — 784 s.
9. Pohrebniak S. Verkhovenstvo prava v Ukraini: peredumovy ta perspektyvy / S. Pohrebniak // Filosofiia prava i zahalna teoriia prava. — 2013. — № 1. — S. 29–37.
10. Problemy konstytsiinoho tranzytu v Ukraini / S. O. Yanishevskiy, O. A. Fisun ta in. ; za red. V. M. Yablonskoho, S. O. Yanishevskoho. — K.: NISD, 2011. — 52 s.
11. Savchyn M. Konstytutsionalizm i pryroda konstytutsii / M. Savchyn. — Uzhhorod : Polihraftsentr «Lira», 2009. — 372 s.
12. Savchuk S. V. Yurydychna sotsiologhiia: predmet ta mistse v systemi yurydychnykh nauk / S. V. Savchuk. — Chernivtsi : Ruta, 2003. — 240 s.
13. Tykhonova E. A. Konstytutsiia yurydychna i faktychna / E. A. Tykhonova, L. P. Yuzkov // Pravo Ukrainy. — 1992. — № 1. — S. 9–10,
14. Fysun A. A. Demokratyia, neopatrymonyalizm y hlobalnye transformatsyy / A. A. Fysun. — Kharkiv : Konstanta, 2006. — 351 s.
15. Frytskyi O. F. Konstytutsiine pravo Ukrainy : Pidruch. / O. F. Frytskyi. — K.: Yurinkom Inter, 2003. — 536 s.
16. Khavroniuk M. Zvykaimo: ani ya tobi, ani ty meni! / M. Khavroniuk // Dzerkalo tyzhnia. — № 36–37. — 10 zhovtnia 2014 roku. [Elektronnyi resurs] — Rezhym dostupu: http://gazeta.dt.ua/internal/zvikaymo-ani-ya-tobi-ani-ti-meni-_html
17. Tsvik M. Pravorozuminnia (znachennia povtoriuvanosti suspilnykh vidnosyn dlia yoho doslidzhennia) / M. Tsvik // Pravo Ukrainy. — 2010. — № 4. — S. 22–27.
18. Shapoval V. M. Konstytutsiine pravo zarubizhnykh krain. Akademichnyi kurs : pidruch. / V. M. Shapoval. — K.: Yurinkom Inter, 2012. — 432 s.

S. P. Rabinovych

The concept of a de facto constitution in the modern legal doctrine of Ukraine

Abstract. *The article proposes an understanding of the de facto constitution as a system of institutions serving as the real foundations of social and political organization. At the core of these institutions are customary practices that operate within the sphere of the acquisition and exercise of political power in society. Two approaches to the study of the de facto constitution, state-centric and sociocentric, are delineated.*

It is established that common to all definitions is the attribution to the de facto constitution of real social relations and their recognition as fundamental to society and the state. Notably, the regulatory sphere of the de facto constitution is defined by the subject matter regulated by the fundamental law.

In constitutional jurisprudence, the concept of the de facto constitution is primarily given instrumental value. It serves chiefly as a cognitive tool to measure the degree of fictitiousness of the legal constitution. In this approach, the de facto constitution is constituted by existing characteristics of the state order in political reality that are documented in written constitutions (form of governance, state structure, state regime), the procedures for implementing constitutional procedures, and so forth. The concept of the de facto constitution here reflects the practical dimension of the fundamental law — specifically, the peculiarities of the exercise of their powers by public authorities, and the specifics of the implementation and compliance with constitutional norms in practice.

In interpreting the concept of the de facto constitution, distinctions are revealed in the understanding of the relationship between state-legal and general social regulation. Accordingly, state-centric and sociocentric approaches to the study of the de facto constitution are distinguished.

Acting as an unwritten law of a socially heterogeneous, differentiated society, the de facto constitution operates to the extent and in the relations to which the latter is characterized by a certain coherence of value-normative ideas and expectations. In conditions of social normative pluralism, the de facto constitution can be considered as a unique social «order of orders,» in view of which it also belongs to the de facto distribution of spheres of power-regulatory influence.

It is determined that for the sociocentric understanding of the de facto constitution, the starting object of study can be the system of institutions that serve as the real foundations of social and political organization. These are institutions

that act as forms of ordering, normative regulators of power relations in society, and specifically of activities related to political governance. Particularly significant to the characterization of the de facto constitution of a particular society is the customary practices in the sphere of acquiring and using political power.

Keywords: *de facto constitution, customary practices, social structure, political-legal reality, informal institutions, Constitution of Ukraine.*

Ю. Г. Барабаш, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Національної академії правових наук, головний науковий співробітник Сектору конституційного та адміністративного права НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України
ORCID ID : 0000-0003-1145-6452

ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ КОНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЇ ПИТАНЬ ПОЛІТИЧНОЇ СФЕРИ У ДЕРЖАВНО- ПРАВОВІЙ ПРАКТИЦІ УКРАЇНИ

Анотація. *Стаття присвячена проблематиці конституціоналізації (урегулюванні на рівні Конституції та конституційних законів) окремих питань політичної сфери, таких як організація внутрішньої діяльності парламенту та визначення засад внутрішньої та зовнішньої політики, що мала місце у державно-правовій практиці України.*

Ключові слова: *конституціоналізація, конституційний статус парламентської більшості, предмет Конституції, основи зовнішньої та внутрішньої політики.*

Постановка проблеми. Однією з проблем, які стоять перед такими молодими демократіями, як Україна, є налагодження такої взаємодії між вищими владними інституціями (і всередині них, коли йдеться про колегіальні органи влади), що дозво-

ляло б діяти безконфліктно або, принаймні, уникаючи гострого протистояння. Справа в тому, що постійне експериментування не лише з виборчими системами, а й навіть із формами правління (за цей час в Україні були випробувані президентська (у період дії Конституційного договору — навіть суперпрезидентська, коли уряд повністю залежав лише від Президента), президентсько-парламентська і парламентсько-президентська форма організації влади), впливають на ситуацію в країні.

При цьому щоразу порушувалося питання щодо вдосконалення за допомогою тієї чи іншої моделі (тобто за допомогою перерозподілу повноважень між парламентом та Президентом) функціонування всього владного механізму. Саме в цьому, на думку натхненників конституційних реформ, полягав єдиний можливий варіант вирішення складних ситуацій у вищих владних ешелонах.

Одночасно з цим застосовувався й інший рецепт — за допомогою розширення предмета конституційного регулювання спробувати вирішити питання про зловживання вищими посадовими особами своїми владними прерогативами, або надання правової форми політичним (по суті) інститутам та процесам. Зокрема, у процесі конституційної реформи 2004 р. було конституціоналізовано такі питання, як формування парламентської коаліції та промугляція спікером парламенту закону, щодо якого було подолано вето Президента. Крім того, після скасування конституційної реформи депутати зробили вдаль (з процедурної точки зору) спробу унормувати за допомогою ухвалення відповідного закону абсолютно політичне питання основ зовнішньої та внутрішньої політики, тобто здійснити конституціоналізацію другого рівня (або порядку) таких чутливих до зміни політичних настроїв у суспільстві питань.

У лютому 2014 року Верховна Рада на хвилі революції Гідності конституційною більшістю в 386 голосів прийняла за основу та в цілому проект Закону про відновлення дії окремих положень Конституції України (№ 4163) і таким чином де-факто повернула в дію Конституцію 2004 року. Це стало однією з головних умов подолання політичної кризи. Після відновлення Конституції 2004 р. та обрання Президентом України П. По-

рошення останній ініціював черговий раунд конституційного процесу та розробку нової Конституції. Створенням Конституційної комісії для вдосконалення конституційно-правового регулювання суспільних відносин розпочав свою каденцію і Президент Зеленський. Таким чином, фактично, вся новітня історія України – це безперервний конституційний процес.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження окремих аспектів конституціоналізації питань політичної сфери здійснювали такі науковці, як Н. Агафонова, О. Бориславська, Л. Бутко, В. Горбатенко, Т. Грицкевич, А. Колодій, А. Крусян, В. Сухонос, В. Шаповал, Ю. Шемшученко та інші. Однак цілісне дослідження означених питань на сьогодні в науці конституційного права відсутнє.

Метою статті є висвітлення проблемних аспектів конституціоналізації питань політичної сфери у сучасній державно-правовій практиці України.

Виклад основного матеріалу. Конституція України 1996 року стала новою сторінкою в історії вітчизняного державотворення і сформувала подальший напрямок розвитку української держави. Процес її підготовки тривав шість років – з 1990 по 1996 рік. При цьому всього було запропоновано 15 проектів Конституції України – від Конституційної комісії, політичних партій, науковців. Конституція закріпила правові основи незалежної України, її суверенітет і територіальну цілісність, створила необхідні умови для діяльності державних структур і відносин між ними, стала важливим кроком уперед у забезпеченні прав людини і громадянина в Україні. Сам факт її прийняття надав стабілізуючий вплив на ситуацію в країні.

Однак, у Висновку Венеціанської комісії від 11 березня 1996 року щодо проекту Конституції України, підготовленого Конституційною комісією, були не тільки відзначені прагнення України стати демократичною європейською державою, що захищає права людини, а й низка проблемних моментів, що, на думку експертів, мали системний, доктринальний характер [1].

По-перше, закріплений у першому розділі принцип поділу державної влади на три гілки не повною мірою реалізується

в інших нормах Конституції (звідси, зокрема, з'являється і невизначений статус Конституційного Суду України, якому присвячено окремий розділ).

По-друге, не зовсім вдало здійснено проголошення людини вищою соціальною цінністю як принципу основ конституційного ладу, оскільки таким чином створюється враження, що індивід розглядається тільки в контексті певних завдань суспільства, тоді як мова повинна йти про «унікальність, непорушність та незрівнянність цінності людини та її гідності, що перевершують державу».

По-третє, детальний опис економічних, соціальних та екологічних прав може створити труднощі для їх захисту в суді.

По-четверте, деякі обмеження прав людини в проекті Конституції занадто сумнівні з погляду пропорційності та доцільності. Зокрема, є сумніви щодо обґрунтованості встановлення в деяких випадках до десяти обмежень у реалізації основних прав громадян (Як це, наприклад, має місце щодо свободи думки та слова).

По-п'яте, пропоновану змішану форму правління, де легітимований на виборах президент стане виступати протиборчою парламента стороною в питаннях про домінуючий вплив на виконавчу владу та визначення внутрішньої і зовнішньої політики в цілому, буде складно реалізувати [1].

Отже, у своїх висновках Венеціанська комісія, дійсно, говорить про те, що проект загалом непоганий, проте така характеристика дається нею в контексті історії конституційного процесу в Україні та порівняно з попередніми редакціями Конституції.

Недоліки конституційного тексту знайшли свій вияв у практиці взаємовідносин між гілками влади. Справжньою проблемою у законодавчому процесі, після набуття чинності Конституцією 1996 року, стало періодичне ігнорування Президентом України Л. Кучмою вимог ч. 4 ст. 94 Основного Закону щодо обов'язковості підписання главою держави закону, вето на який було подолано Верховною Радою. Як хрестоматійний випадок в літературі описується «блукання» з парламенту до Адміністрації Президента і назад Закону «Про місцеві державні адміністрації».

ції». Глава держави неодноразово застосовував до цього закону право вето і двічі Верховна Рада це вето долала. Однак Л. Кучма відмовлявся підписувати цей акт, щоразу повертаючи його до законодавчого органу, вказуючи при цьому на те, що «зусилля головуючого на засіданнях Верховної Ради України спрямовані не на забезпечення всебічного обговорення пропозицій Президента України та дотримання передбаченої Конституцією України процедури, а на подолання вето будь-яким шляхом. Питання неправомірно багаторазово ставилося на голосування, допускалося голосування за відсутніх народних депутатів України, у тому числі тих, які перебували за межами України» [2].

Справді, така аргументація варта уваги. Проте, на нашу думку, незважаючи на статус гаранта Конституції, Президент навіть у таких випадках зобов'язаний підписати закон, щодо якого подолано вето, бо тільки Конституційний Суд має право, оцінивши всі факти порушення конституційної процедури прийняття закону, визнати останній таким, що не відповідає Конституції. Глава держави після підписання закону може звернутися до Конституційного Суду для розгляду такого питання. (При цьому звертає на себе увагу те, що в інших ситуаціях Президента не бентежили подібні порушення порядку прийняття законодавчого акта (зокрема, голосування за відсутніх депутатів, яке було «доброю» практикою тих часів, і він оперативно підписував такі акти).

Тому в ході конституційного реформування було ухвалено кардинальне рішення боротися з цими явищами ігнорування конституційних приписів шляхом наділення правом промудрації закону (за своїм підписом) Голову парламенту, якщо Президент відмовиться підписувати такий закон. Як показала практика застосування нової норми, ефект дуже часто виходив зворотним. В одних ситуаціях спікер підписував закон, у який після вето Президента потрапляли нові норми (тобто фактично новий закон) [2], а в інших, через політичні міркування, взагалі відмовлявся виконувати приписи Конституції. Так, зокрема, сталося із Законом України «Про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію та тимчасову спеціальну комісію Верховної Ради

України», щодо якого вето Президента В. Ющенка було подолано 16 березня 2006 р. Однак після відмови В. Ющенка підписати цей Закон, вимогу ст. 94 Конституції не виконав і спікер парламенту [3] .

Іншим небезперечним моментом є нормування питань зовнішньої політики України. У цьому контексті хотілося б зазначити наступне.

Одним із важливих завдань, які були виконані під час прийняття Декларації про державний суверенітет, стало визначення засад внутрішньої та зовнішньої політики. Окремі з них досі відіграють певну політичну роль при прийнятті важливих державних рішень. Водночас, значення Декларації як основного документа, що визначає основи зовнішньої та внутрішньої політики після ухвалення Основного Закону 1996 р., є скоріше історико-політичним, ніж конституційно-правовим. Справа в тому, що 28 червня 1996 р. було визначено новий конституційний устрій зі своїми основами та інститутами. Це чітко впливає із природи прийнятої Конституції (див. Рішення Конституційного Суду України від 11 липня 1997 р. № 3-зп та від 5 жовтня 2005 р. № 6-рп/2005).

Події навколо ухвалення парламентом 1 липня 2010 р. Закону «Про засади внутрішньої та зовнішньої політики», а також ажіотаж щодо важливості цього документа для державного розвитку, який мав місце у політикумі та в засобах масової інформації того часу, змусили ще раз уважно проаналізувати Конституцію, як головний програмний документ у сфері зовнішньої та внутрішньої політики.

Насамперед акцентувалася увага на тому, що, не маючи такого акту, не можливо було гарантувати послідовність державного розвитку через існування потенційної загрози змінювати зовнішній та внутрішні курси після кожних чергових виборів. Крім того, ухвалення цього закону поставило крапку у суперечці щодо ідеології подальшого розвитку держави. Однак, наскільки це відповідає дійсності, можна зрозуміти лише чітко визначивши роль парламенту у механізмі зовнішньої та внутрішньої політики (особливо у співвідношенні з функціональним призначенням інших вищих владних установ), а також врахову-

ючи значення Конституції, як базового для таких ідеологічних моментів документа.

Почати, мабуть, треба з другого питання. У цьому контексті слід погодитися зі спеціалістами Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради, які у своєму висновку на проект зазначеного закону вказали, що «єдиним нормативно-правовим актом, який має універсальний характер і всеохоплюючий предмет правового регулювання, а тому виступає ядром системи законодавства (і системи права), є Конституція України», а тому, «очевидно, жоден інший закон за своєю природою не може відігравати роль системотворчого ядра для законодавства (і системи права) загалом» [4]. Справді, як інакше можна охарактеризувати переважну більшість положень Розділу I та II, а також окремі положення інших структурних частин Конституції, як не «основи внутрішньої та зовнішньої політики»? Можна поставити питання й інакше: якщо положення, закріплені у прийнятому законі, є основами державної політики, то як тоді можна охарактеризувати, наприклад, положення ст. 18 Конституції про те, що «зовнішньополітична діяльність України спрямована на забезпечення її національних інтересів та безпеки шляхом підтримки мирної та взаємовигідної співпраці з членами міжнародної спільноти на основі загальновизнаних принципів та норм міжнародного права»? На наш погляд, поставлені питання є риторичними, однак причини появи зазначеного закону можна з'ясувати, проаналізувавши перше із зазначених питань.

Підставою для внесення до порядку денного парламенту проекту вказаного акта стало, по-перше, положення п. 5 ч. 1 ст. 85 Конституції України, згідно з яким Верховна Рада визначає засади внутрішньої та зовнішньої політики, а також правова позиція Конституційного Суду України про те, що Верховна Рада України виключно законами визначає такі засади (абз. 3 п. 3.1 мотивувальної частини Рішення від 15 січня 2009 р.). № 2-рп/2009). Разом з тим, наскільки правомірною була подібна постановка питання при конструюванні конституційного статусу органу законодавчої влади? З урахуванням усіх обставин, які мали місце під час прийняття Основного Закону, складається-

ся враження, що депутати не мали бажання повністю втрачати контроль над поточною діяльністю Кабінету Міністрів, а тому й зафіксували у 85 статті норму, яку можна трактувати так розширювально.

Однак, наскільки правомірним і логічним був даний крок, з урахуванням хоча б тієї обставини, що, крім визначення засад внутрішньої та зовнішньої політики, Верховна Рада при формуванні Уряду повинна затверджувати Програму діяльності цього Уряду (п.11 ч.1 ст. 85 Конституції). Більше того, як впливає із змісту ч. 5 ст. 114 Основного Закону Прем'єр-міністр України спрямовує роботу Кабінету Міністрів на виконання саме Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Верховною Радою України. Програма Уряду не є планом конкретних кроків, а містить схожі основні моменти (можливо, у більш детальному вигляді), як і зазначений закон.

Крім того, згідно з чинною Конституцією (п.3 ст. 106), Президент України здійснює керівництво зовнішньо-політичною діяльністю держави. І це є цілком обґрунтованою нормою з огляду на місце глави держави у владній системі. У нашому розумінні Президент як суб'єкт, легітимований народом, має всі підстави діяти як політик, обираючи відповідні вектори зовнішньої політики. Як тут не пригадати правову позицію Конституційного Суду Румунії (країни з такою самою змішаною формою правління): «...конституційні прерогативи Президента, надані йому внаслідок демократичної легітимації за результатами прямих виборів, потребують активної ролі Президента, його присутність у політичному житті не може бути обмежено простою, символічною та штучною діяльністю» (Консультативний висновок від 18 квітня 2007 р. № 1/2007).

Більше того, у питаннях зовнішньої політики позиції глави держави є домінуючими. Про це чітко заявив Конституційний Суд України у справі щодо конституційності Указу Президента України «Про деякі питання керівництва зовнішньополітичною діяльністю держави»: «Верховна Рада України, Президент України та Кабінет Міністрів України наділені окремими конституційними повноваженнями у сфері зовнішньополітичної діяльності, але лише Президент України як голова держави наділений

повноваженнями здійснювати керівництво цією діяльністю... Це означає, що глава держави не лише здійснює загальний напрямок зовнішньополітичного курсу держави, згідно з визначеними Верховною Радою України основами зовнішньої політики України, а й застосовує відповідні засоби впливу на діяльність суб'єктів зовнішньополітичної діяльності з метою забезпечення національних інтересів та безпеки України» (Рішення від 15.02.2009 р. № 2-рп/2009) [5]. При цьому Суд не розшифрував формулу «визначає основи зовнішньої політики» щодо Верховної Ради, мабуть тому, що така компетенція парламенту не була предметом судового розгляду.

Проте навряд можна просто замовчувати це питання, роблячи прямі посилання конституційний текст. На нашу глибоку думку, існування такої моделі визначення політичного курсу є аргіогі досить конфліктогенною ситуацією. Справа в тому, що два легітимовані народом центри влади потенційно можуть конкурувати у впливі на урядову діяльність. Безперечно, що у глави держави таких важелів впливу набагато більше. Водночас парламент за допомогою такого інструменту, як законодавче визначення засад внутрішньої та зовнішньої політики, може значно коригувати діяльність виконавчих структур. Тому така певна дихотомічність має бути надалі вирішена на користь одного суб'єкта. У будь-якому разі має бути створений такий механізм, де існував би єдиний і при цьому відповідальний центр прийняття рішень. Очевидно, що за існуючих політико-правових умов та з урахуванням практики державотворення таким центром має бути Президент України.

При цьому ми абсолютно не заперечуємо необхідності співпраці між парламентом, главою держави та Кабінетом Міністрів з усіх напрямків державної політики, зокрема й у сфері зовнішньої політики. Разом з тим, такі форми взаємодії повинні спиратися на політичний діалог, який є іманентним елементом демократичного управління.

Доречно згадати і те, що класичним засобом узгодження позицій Президента та парламенту з питань зовнішньої політики є обов'язковість стадії ратифікації Верховною Радою міжнародних договорів, підписаних Президентом чи за його дору-

ченням тим чи іншим міністром. Саме на цьому етапі розбіжності, що виникли з питань зовнішньої політики, можуть бути остаточно вирішені самим парламентом (зокрема, шляхом ухвалення закону про ратифікацію із застереженнями).

На додаток, цілком природним є погодження Урядом свого бачення вирішення питань внутрішньої та зовнішньої політики під час затвердження Програми діяльності Кабінету Міністрів.

Щодо засад політики, то вони давно визначені в Конституції України, а їх змістовне наповнення здійснюється за результатами чергових президентських і парламентських виборів, коли український народ наділяє мандатом довіри відповідні владні інститути. Формалізація цього наповнення відбувається на рівні Програми діяльності Уряду.

До подібних міркувань можна додати закордонну практику визначення на конституційному рівні функціонального призначення вищих органів влади, особливо в країнах, що запровадили напівпрезидентську форму правління.

Так відповідно § 93 Конституції Фінляндії зовнішня політика здійснюється під керівництвом Президента Республіки спільно з Державною радою. Однак Едускунта ратифікує та денонсує міжнародні угоди та ухвалює рішення про набуття чинності міжнародними угодами в частині, встановленій Конституцією. Рішення з питань миру та війни Президент ухвалює за згодою Едускунти [6]. Більш широко сформульовані повноваження Президента Литви: «Президент... вирішує найважливіші питання зовнішньої політики і разом із Урядом здійснює зовнішню політику» (п.1 ч.1 ст. 84 Конституції) [7].

Повертаючись до питання про правову природу закону про засади внутрішньої та зовнішньої політики не можна не відзначити й те, що він матиме певне обмежувальне значення для самого парламенту. Адже в нашій системі права відсутні так звані конституційні закони, і тому він зможе бути будь-якої миті змінений самою Верховною Радою.

Ще раз наголосимо на необхідності визначення більш чітких підходів до розуміння значення конституційних принципів у вирішенні політичних питань. Взагалі такі роздуми підштовхують до аналізу ще більш значимої для конституційно-правового

розвитку проблеми – політика як об’єкт конституційного регулювання. Звичайно, що в межах статті складно навіть продемонструвати багатоаспектність такої проблематики, не кажучи вже про способи її вирішення. Водночас замислюватися над цими питаннями слід уже сьогодні з огляду на проголошений главою держави курс на модернізацію конституційного ладу.

Слід зазначити, що для країни, яка обирає для себе шлях демократизації, завжди існує проблема гарантування основних цінностей, які були взяті як орієнтир. Нерідко таке занепокоєння має наслідком розширення традиційного предмета Конституції за рахунок включення до її тексту принципів політики у певних сферах суспільного життя. Як приклад можемо навести ст. 80 Конституції Португалії, якою встановлювалися такі принципи соціально-економічної політики держави: «...підпорядкування економічної влади демократичної політичної влади; співіснування державного сектору, приватного сектору та кооперативного та громадського сектору, заснованих на відповідних формах власності на засоби виробництва; свобода підприємницької організації та ініціативи у рамках змішаної економіки; узагальнення засобів виробництва та земель а також природних ресурсів відповідно до суспільних інтересів; демократичне планування соціально-економічного розвитку; захист кооперативної та суспільної власності на засоби виробництва; участь організацій, які представляють трудящих, та організацій, які представляють економічно активних осіб, у визначенні основних соціально-економічних заходів» [8].

Зрозуміло, що виділення на конституційному рівні подібних засад дозволяє раз і назавжди визначити курс розвитку державності. Разом з тим, щоб подальший конституційний розвиток відповідав умовам демократичного управління, ми повинні мати чітко визначену доктрину «політичного питання», при цьому сприйняту органом конституційної юрисдикції. Інакше матиме місце ситуація, коли такий неполітичний владний суб’єкт, як Конституційний Суд, формулюватиме власні основи політики, вказуючи Уряду та парламенту на правильність визначеної ним (Судом) альтернативи. Як приклад наведемо правову позицію Конституційного Суду України у справі про платні ме-

дичні послуги: «...вихід із критичної ситуації, що склалася з бюджетним фінансуванням охорони здоров'я, не у впровадженні практично необмеженого переліку платних медичних послуг, а у зміні... концептуальних підходів до вирішення проблем, пов'язаних із забезпеченням конституційного права на медичну допомогу, – розробці, затвердженні та впровадженні відповідних загальнодержавних програм, у яких було б чітко визначено гарантований державою (у тому числі державним фінансуванням) обсяг безоплатної медичної допомоги всім громадянам у державних та комунальних закладах охорони здоров'я, впровадженні медичної допомоги та інше» (Рішення від 25.11.1998 р. № 15-рп/98) [9].

Висновки. Конституція повинна обмежувати політику, там де є загроза наступу на права і свободи людини, але там, де йдеться про найважливіші питання зовнішньої та внутрішньої політики, прерогатива має бути віддана суверену, тобто народ повинен мати право в результаті чергових виборів змінювати вектори та зміст політики держави.

Список використаних джерел:

1. Opinion on the Draft Constitution of Ukraine (text approved by the Constitutional Commission on 11 March 1996 (CDL(96)15)). URL: <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDLINF%281996%29006-e>)
2. Висновок Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України 02.06.2010 URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_2?id=&pf3516=6451&skl=7
3. Ковриженко Д. *Інститут вето: зарубіжний досвід, національне законодавство і практика, пропозиції*. Київ, 2009.
4. Яценюк спростить процедуру імпічменту президента. URL: <http://www.pravda.com.ua/news/2007/12/10/3333663/>
5. Рішення Конституційного Суду України (у справі щодо конституційності Указу Президента України «Про деякі питання керівництва зовнішньополітичною діяльністю держави») від 15.02.2009 р. № 2-рп/2009 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-09#Text>
6. The Constitution of Finland URL: <https://finlex.fi/en/laki/kaannokset/1999/en19990731.pdf>
7. The Constitution of the Republic of Lithuania <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/079fcad0cf8711ecb69ea7b9ba9d787b?jfwid=b4541z9dz>

8. Конституція Португалії Текст URL: <https://legalns.com/download/books/cons/portugal.pdf>
9. Рішення Конституційного Суду України (у справі про платні медичні послуги) від 25.11.1998 р. № 15-рп/98 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-98#Text>

References :

1. Opinion on the Draft Constitution of Ukraine (text approved by the Constitutional Commission on 11 March 1996 (CDL(96)15)). URL:<http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDLINF%281996%29006-e>)
2. Vysnovok Holovnoho naukovy-ekspertnoho upravlinnia Aparatu Verkhovnoi Rady Ukrainy 02.06.2010 URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_2?id=&pf3516=6451&skl=7
3. Kovryzhenko D.(2009). Instytut veto: zarubizhnyi dosvid, natsionalne zakonodavstvo i praktyka, propozytsii. Kuyiv.
4. Yatseniuk sprostyt protseduru impichmentu prezydenta. URL: <http://www.pravda.com.ua/news/2007/12/10/3333663/>
5. Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy (u spravi shchodo konstytutsiinosti Ukazu Prezydenta Ukrainy «Pro deiaki pytannia kerivnytstva zovnishnopolitychnoiu diialnistiu derzhavy») vid 15.02.2009 r. № 2-rp/2009 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-09#Text>
6. The Constitution of Finland URL: <https://finlex.fi/en/laki/kaannokset/1999/en19990731.pdf>
7. The Constitution of the Republic of Lithuania <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/079fcad0cf8711ecb69ea7b9ba9d787b?jfwid=b454lz9dz>
8. Konstytutsiia Portuhalii Tekst URL: <https://legalns.com/download/books/cons/portugal.pdf>
9. Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy (u spravi pro platni medychni posluhy) vid 25.11.1998 r. № 15-rp/98 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-98#Text>

Yu. H. Barabash

Problematic Aspects of Constitutionalization of Political Domain Issues in the State Legal Practice of Ukraine

***Abstract.** The article is dedicated to the complex issues surrounding the constitutionalization (regulation at the level of the Constitution and constitutional*

laws) of specific questions in the political sphere, such as the organization of internal parliamentary activities and the establishment of principles governing both domestic and foreign policy, as they have manifested in Ukraine's state-legal practice. It is illuminated that one of the challenges facing nascent democracies like Ukraine is the task of orchestrating a harmonious interaction among its highest governing institutions (and within them, particularly in the case of collegial bodies of governance) that would either obviate conflict or at least minimize severe confrontation. A propensity for incessant experimentation, not only with electoral systems but also with forms of governance (Ukraine has tested presidential, super-presidential during the period of the Constitutional Agreement, presidential-parliamentary, and parliamentary-presidential systems), exerts a significant impact on the national situation.

For a nation embarking on the path of democratization, there always exists the quandary of guaranteeing core values taken as a guiding compass. Often, this concern leads to an expansion of the traditional scope of the Constitution by incorporating principles governing specific areas of societal life. Clearly, the constitutional enshrinement of such principles provides an enduring framework for the trajectory of state development. Concurrently, for the future constitutional evolution to align with the conditions of democratic governance, a clearly defined «political question» doctrine must be accepted by the constitutional jurisdictional authority.

The paper argues for the imperative of collaboration among the Parliament, the Head of State, and the Cabinet of Ministers across all facets of state policy, including in the realm of foreign policy. At the same time, such forms of interaction must be founded on political dialogue, an inherent element of democratic governance. The Constitution should constrain policy in instances where there is a threat to individual rights and freedoms; however, in matters pertaining to the most critical issues of both domestic and foreign policy, prerogative should be granted to the sovereign, meaning the populace should have the right to alter the vectors and substance of state policy through periodic elections.

Keywords: *Constitutionalization, Constitutional Status of Parliamentary Majority, Subject Matter of the Constitution, Foundations of Domestic and Foreign Policy.*

І. В. Яковюк, доктор юридичних наук, професор,
завідувач сектором порівняльного правознавства
НДІ державного будівництва та місцевого само-
врядування НАПрН України
ORCID ID: 0000-0002-8070-1645

ДЕМОГРАФІЧНА КРИЗА ЯК ВИКЛИК УКРАЇНСЬКІЙ ДЕРЖАВНОСТІ

***Анотація.** Безпека зазвичай вважається фундаментальною цінністю, тому її забезпечення є пріоритетом як для держави, так і для громадян. Одним із чинників, які дедалі більше впливають на безпеку, є демографічні зміни, які відбуваються в сучасному світі. Ніколи раніше демографія не мала такого гніту на безпеку держави, що підтверджується виділенням у науковій теорії сфери демографічної безпеки держави. У статті зроблено спробу визначити поняття національної безпеки та демографічної безпеки держави та визначити співвідношення цих двох понять, а також відповісти на запитання, чи є демографічна безпека як новий напрямок досліджень постійним трендом, або тимчасова необхідність.*

У статті аналізуються підходи до визначення демографічної політики, охарактеризовано засоби, які застосовуються державами для вирішення демографічних проблем. Дається визначення демографічної політики та визначається роль демографічних процесів для всього політичного процесу в сучасних європейських державах. Також стаття розкриває причини виникнення та загострення демографічної кризи в світі і, зокрема,

в Європі. Тема надзвичайно широка, багатоаспектна, носить міждисциплінарний характер, а тому стаття лише окреслює проблему.

Ключові слова: державність, демографічна безпека, демографічна криза, демографічна політика, міграція, виклики

Постановка проблеми. Останні два десятиліття принесли величезні зміни в розуміння державної безпеки. Концептуальний обсяг визначення безпеки систематично розширювався за рахунок нових сфер функціонування та зазнавав подальших трансформацій разом зі зростаючим прогресом цивілізації. Явища та процеси, які досі були природними та нейтральними для безпеки держави, тепер створюють виклики, які без цілеспрямованих дій з боку держави можуть стати загрозою її існуванню. Держава, як елемент динамічного середовища, пов'язана складними взаємовідносинами з багатьма державними та недержавними суб'єктами. Зараз немає жодної країни, яка була б повністю самодостатньою і могла б бути повністю закритою для відносин з оточенням.

Після закінчення «холодної війни» безпека більше не отожднювалася виключно з суто військовими аспектами. Безпека держави складається з багатьох складових, кожна з яких необхідна для її злагодженого функціонування. Така широка тематика безпеки призвела до виділення багатьох типів із наук про безпеку — у кожному з них безпека аналізується з точки зору різних факторів. Тому безпеку можна розділити на економічну, політичну, соціальну, інформаційну, соціальну, культурну, демографічну та багато інших. Закритого переліку секторів (вимірів), які входять до складу науки права національної безпеки, немає. Розвиток техніки і технологій, прогресуюча глобалізація, зміна моделі життя, виснаження природних ресурсів, міграції, а також посилення фрагментації населення на бідні і багаті регіони світу та інші проблеми, характерні для XXI століття, призводять до появи нових труднощів, з якими доводиться стикатися державі, і, таким чином, до кристалізації нових сфер державної безпеки.

Аналіз останніх досліджень. Дослідженням демографічної кризи у як у зарубіжній, так і вітчизняній літературі, їх впливу

на стан функціонування сучасної держави, забезпечення національної безпеки приділяється невивиправдано мало уваги, яка переважно зосереджується на проблемі наповнення ринку праці. Демографія як об'єкт соціально-економічного дослідження, розглядається науковцями з різних сторін. Багато учених проводять порівняльну оцінку демографічного стану (Мазур Н. О., Кабилочна О. О. Перебейнос О. М.). Ряд учених досліджує основні проблеми демографії (Цвігун І. А.). Досить часто в наукових публікаціях визначаються чинники впливу на демографічний стан країни (Лібанова Э., Перебейнос О. М.)

Значно більше уваги приділено міграційним процесам в Україні, їх впливу на демографічний розвиток, рівень життя, освіти та зайнятості, у виході на європейський та світовий ринки праці, а також формуванню міграційної політики і впливу міграції на національну безпеку (Лібанова Е. М., Малиновська О. А., Пирожкова С. І., Позняк О. В., Прибиткова І. М., Садова У. Я., Хомра О. У., Шульга М. О. та ін.

Водночас проблеми демографічних і міграційних загроз національній безпеці України, пов'язані зі збройною агресією Росії, нелегальною міграцією, загостренням демографічної кризи, а також вплив на національну безпеку масових вимушених переселень населення з Донецької та Луганської областей — місць, де відбуваються бойові дії, до інших регіонів України досліджені мало.

Мета статті полягає у дослідженні викликів та загроз, що спричинили демографічна криза і масові міжрегіональні та міждержавні міграційні переміщення населення, загальних методологічних підходів до вивчення загроз сучасних міграційних процесів національній безпеці країни в теоретичному і практичному аспектах та реалізації заходів державної міграційної політики щодо їх попередження і розв'язання.

Методологія дослідження. У фаховій літературі наводиться багато визначень національної безпеки. Визначення в класичному, вузькому розумінні ототожнюється з відсутністю зовнішніх і внутрішніх загроз. У ширшому розумінні це також включає можливість активного формування внутрішньої та зовнішньої ситуації держави таким чином, щоб забезпечити безперешкод-

ний розвиток держави та забезпечити її виживання [1]. Основою всіх визначень безпеки держави є два аспекти: гарантія її існування та свобода розвитку. Ми не можемо говорити про безпеку, якщо держава не має одного з цих двох атрибутів. Ці атрибути включають визначеність забезпечення суверенітету, цілісності та самобутності держави. Це базові цінності для кожної держави, а сама безпека є вищою та екзистенціальною потребою не лише держави, а й соціальних груп та індивідів.

Безпека держави зумовлена як ендогенними, так і екзогенними факторами. Жодна держава не в змозі контролювати все середовище, в якому вона діє. Тим більше, що час і відстань стають менш важливими у світі, що все більше «звужується», і, як наслідок, проблеми, які раніше приписувалися конкретним регіонам, стають проблемами глобального масштабу. Сьогодні важко чітко визначити проблеми, характерні лише для певної географічної території. Розмивання кордонів не тільки полегшує потік людей, інформації та капіталу, але й спричиняє неконтрольоване поширення труднощів і загроз з однієї країни в іншу.

Виклад основного матеріалу. Одним із типів безпеки, який порівняно недавно було виділено в науці права національної безпеки, є демографічна безпека. Необхідність відокремлення цієї галузі безпеки пов'язана з демографічними змінами, які зараз відбуваються у всьому світі, але найбільш позначилися на європейських країнах, зокрема Україні. Зміни населення, які ми спостерігаємо в суспільствах, особливо протягом останніх тридцяти років, породжують специфічні наслідки для національної безпеки, і їх масштаб настільки великий, що демографія вже стала постійною частиною предмета дослідження безпеки. Демографія завжди визначала безпеку держави, але сама по собі ніколи не становила загрози її існуванню.

Демографічні прогнози на найближчі десятиліття не вселяють оптимізму, навпаки, слід припускати, що несприятливі тенденції стануть постійними, а тому сфера демографічної безпеки стане постійною частиною галузі наук про безпеку.

Демографічні зміни вимагають часу, а їх зміна потребує послідовних, довгострокових дій на багатьох рівнях. Це не ті процеси, які можна швидко і легко повернути назад, і вже одне

це означає, що демографію не можна ігнорувати з точки зору безпеки держави.

Якщо без особливих проблем можна використовувати різні визначення національної безпеки, то у випадку демографічної безпеки таких визначень небагато. Труднощі виникають через те, що це сфера досліджень лише набуває значення. Наукові досягнення в цій галузі систематично розширюються. Тут слід підкреслити, що демографічна безпека, як і національна безпека держави, має міждисциплінарний характер — вона поєднує питання, поняття, процеси, закони, методи дослідження з різних наукових дисциплін, зокрема економіки, права, соціології, антропології.

Демографічна безпека визначається взаємовідносинами та співпрацею груп людей, які проживають на певній території, мають окрему ідентичність і створюють власну державність, яка вільно організовує відносини між собою відповідно до власних інтересів [2, с. 260]. Фактором, який розмежовує поняття національної безпеки та демографічної безпеки держави, є акцент на свободі формування відносин у самому суспільстві. Саме населення даної країни створює структуру суспільства і тим самим визначає його демографічний потенціал. Суспільство шляхом автономних рішень щодо свого приватного життя впливає на потенціал держави. У цьому процесі незамінною є роль держави, яка створює умови для існування людей на своїй території через правові, організаційні та економічні основи, а також спеціалізовані установи та організації.

Стабільну демографічну структуру країни не можна ототожнювати лише з кількістю населення. Демографічна структура країни поділяється на кількісний потенціал, що виражається в кількості жителів, і якісний потенціал, який відноситься до її класифікації за вибраними факторами, такими як вік, стать, сімейний стан і народжуваність. Основне значення Важливе значення для стабільного розвитку країни має вікова структура населення, яка значною мірою визначає потенціал людського капіталу країни.

Збалансована демографічна ситуація в країні, яка відображається як на чисельності, так і на структурі населення, впливає

на загальну безпеку країни. Демографічні зміни можуть вплинути на безпеку держави двоюко. По-перше, спричинити міжнародні конфлікти через посилення напруженості між сусідніми країнами, і три основні чинники головним чином відповідальні за цю ситуацію: різниця в темпах зростання населення між країнами; кордони, спірні території між країнами та проблема мігрантів і біженців. Усі ці фактори можуть змінити баланс сил між країнами, посилюючи нестабільність у регіоні та, відповідно, у всьому світі. З іншого боку, зміна внутрішньої політики певної країни так, щоб вона була менш бажаною з точки зору населення або навіть становила ризик для її нормального існування, може призвести до заворушень, громадянських воєн та етнічних конфліктів [3]. Таким чином, демографічні зміни також є фактором, що впливає на внутрішню безпеку держави та впливає на міжнародне середовище.

Демографічна безпека нерозривно пов'язана з демографічними трендами, тобто систематизованими фактивними, переважно демографічними, змінами структури населення, які розглядаються на певному часовому горизонті крізь призму окремих демографічних і соціальних характеристик. У наш час можна виділити дві основні демографічні тенденції, які виключають одна одну. Перша стосується розвинутих країн і пов'язана зі старінням суспільства зі зниженням народжуваності, а друга тенденція спостерігається в слаборозвинених країнах і проявляється в неконтрольованому швидкому природному прирості. Спільним знаменником обох тенденцій є міграція населення, яка є наслідком несприятливої демографічної ситуації. Розвинені країни, бажаючи заповнити дефіцит людського капіталу на своїй території, бачать в іммігрантах можливість як відповідь на зростаючі потреби людей працездатного віку. Однак слід зазначити, що міграція не є вирішенням проблеми дефіциту людей працездатного віку в довгостроковій перспективі, а мультикультурні країни вже борються з багатьма викликами, які динамічно перетворюються на загрози їхньому існуванню.

Метою сутності демографічної безпеки держави є підтримання в державі такої структури населення, яка може запобігти демографічним кризам, викликаним несприятливими демогра-

фічними змінами. Крім того, досягнення демографічної безпеки покликане запобігти колапсу систем, що функціонують в країні [4, с. 191]. Громадські системи, які найбільше піддаються ризику зриву через демографічні зміни, це фінансова, економічна системи та системи соціального забезпечення. У кожному з них ключову роль відіграє чисельність населення та його структура, що виражається в переважанні чисельності населення працездатного віку над чисельністю населення непрацездатного віку. Порушення демографічного балансу відображаються на розмірі бюджету, розмірі ВВП, рівні економічного зростання, обсягах коштів, що спрямовуються на дослідження та розробки, неефективності пенсійної системи та ринку праці.

Демографічна безпека входить до групи заходів, які спрямовані на забезпечення сприятливих умов існування та розвитку держави. Усі процеси, які відбуваються в цій сфері, не повинні порушувати функціонування держави, а відігравати допоміжну роль у її зростанні [2, с. 258]. Це завдання потребує від держави стратегічного підходу у формуванні політики та бачення суспільства на довгострокову перспективу. У цьому плані корисні демографічні прогнози, засновані на статистичних даних, які дозволяють передбачити найбільш вірогідний розподіл структури населення в майбутньому. Однак слід пам'ятати, що кожен прогноз схильний до ризику статистичної похибки, тому дії держави необхідно постійно адаптувати до мінливого середовища, щоб ефективно протистояти викликам, що виникають. Невизначеність прогнозів є також наслідком триваючої глобалізації, яка надзвичайно ефективно перетворює світові зміни та кризи на національну економіку, погляди та ставлення людей, а отже, опосередковано на демографічні зміни.

Україна, як і більшість країн Європейського Союзу, не вільна від несприятливого впливу поточних демографічних змін. З початку 1990-х років кількість народжуваності зменшується, а вік первісток зростає, що в поєднанні зі старінням суспільства і масовою міграцією неминуче призводить до демографічного спаду. У розвинутих європейських країнах позитивні тенденції у вигляді збільшення тривалості життя супроводжуються змінами моделей народжуваності та моделей життя, а зростання зна-

чення іноземних міграцій додатково поглиблює несприятливі трансформації структури населення. Стосовно України, нажаль, тенденція до зростання тривалості життя не проявляється.

Останні десятиліття демографічна ситуація в Україні україн несприятлива. Сьогодні можна з упевненістю сказати, що характер соціально-економічних перетворень, методи і прийоми реформ поставили український народ перед реальною загрозою зменшення. Багато вчених полягають, що Україна увійшла у тяжку демографічну кризу, яка за тривалістю та масштабами перевершує попередні [5]. Головна відмінність нової демографічної кризи полягає у тому, що в Україні мають місце не тільки кількісне зменшення населення, а й значне погіршення його здоров'я, якісних показників інтелектуального розвитку, деградації генофонду.

Саме сьогодні це питання особливо актуальне, враховуючи військові дії на сході країни. Конфлікт в Донбасі привів до колосальних втрат людських життів. Йдеться не лише про загиблих. Багато людей залишили країну, тобто виїхали за її межі. Учені чекають зниження народжуваності, погіршення національного здоров'я і скорочення тривалості життя. Загальні підтверджені втрати населення України через конфлікт налічують 1,1 млн чоловік. До цього числа необхідно додати втрати від збільшення інтенсивності переходу тимчасової зовнішньої трудової міграції в постійну форму. Хоча це процес почався в Україні задовго до 2014 р., саме через події на Донбасі кількість зовнішніх трудових мігрантів, які не повернутися в Україну постійно росте. Фахівці з Світового банку вважають, що серед вимушених внутрішніх переселенців, які не мають можливості повернутися на місця постійного проживання протягом п'яти років, більше 80% взагалі вже не повертаються.

Демографічна ситуація в Україні ось вже багатьох років демонструє негативну динаміку в різниці між показниками народжуваності і смертності. За тривалістю життя Україна знаходиться на 122 місці у світі, змагаючись з Іраком, Гватемалою і Казахстаном. В Україні досить старе населення. По цьому параметру Україна входить в 20-тку країн світу з найстарішим населенням. Якщо за результатами перепису населення 1959 р.

частка осіб віком 60 років і старше становила 10,5%, то в 2001 р. цей показник досяг 21,4%, в 2010 р. – 26% і до сих пір його значення коливається у межах 25%. Україна посідає 11 місце за величиною частки населення віком 60 років і старше [6].

В Україні кількість народжених не гарантує простої заміни поколінь, тобто стану населення, за якого кількість народжених і смертей є однаковою, що призвело б до постійної кількості населення. Протягом останніх десятиліть фіксується негативний природний приріст, а рівень народжуваності значно нижчий за орієнтир у 2,1 дитини на жінку репродуктивного віку, що гарантує стабільність демографічної структури в довгостроковій перспективі. Через подовження періоду навчання та підвищення професійної активності жінок рівень народжуваності жінок знижується. Переламати несприятливі тенденції покликані урядові просімейні програми, але їх потенційну ефективність можна буде оцінити лише через кілька років. Часті зміни команд влада та прийняті концепції політики не сприяють створенню позитивного життєвого клімату для сімей. Лише довгострокові зміни в просімейній політиці, а не випадкові зміни чи зміни, прийняті під тиском суспільства, можуть змінити тенденції в моделі життя, які настільки глибоко вкорінені в реальності. З погляду загальної безпеки дії держави мають бути спрямовані на те, щоб батькам було легше поєднувати роботу з батьківством, а не послаблювати мотивацію до працевлаштування.

Зниження народжуваності супроводжується збільшенням тривалості життя. І хоча це однозначно позитивне явище – завдяки покращенню умов життя людей і розвитку науки – воно породжує специфічні проблеми для безпеки держави.

Зі зменшенням частки наймолодших вікових груп у суспільстві пропорційно зростає частка найстарших вікових груп, а отже, зростає середній вік населення.

Немає однозначної відповіді на питання про причини процесу старіння населення, на це явище опосередковано впливають такі фактори, як: рівень добробуту суспільства, пропагована модель сім'ї, професійна діяльність жінок, рівень соціального добробуту та охорони здоров'я, народонаселення та соціальна політика країн. Феномен старіння відображається

не лише в демографічній ситуації в країні, а й має економічний та соціальний вимір. Наслідками обговорюваного явища є зміни в структурі споживання, зростання попиту на окремі послуги — особливо пов'язані з охороною здоров'я та доглядом, скорочення професійної активності, збільшення витрат на систему безпеки населення у вигляді різні пільги та допомоги, зміна структури робочої сили, сімей і домогосподарств.

Поставлена таким чином проблема змушує державу вживати конкретних дій щодо адаптації інфраструктури та фінансових витрат до різних сфер соціально-економічного життя.

Прогнози щодо населення України до 2050 року не передбачають значного покращення нинішньої ситуації. Статистика вказує на подальше зниження рівня народжуваності жінок і, відповідно, ще більш швидке старіння суспільства, що призведе до значного навантаження на систему державних фінансів, скорочення трудових ресурсів і зростання коефіцієнта демографічної залежності, що свідчить про чисельність осіб непрацездатного віку на 100. осіб працездатного віку. Такий дисбаланс у структурі населення впливає на функціонування держави в кожній сфері. Населення не лише забезпечує кошти до державного бюджету, а й через кадровий потенціал створює його управління, органи, збройні сили, інфраструктуру та є стимулом для розвитку науки, завдяки чому формує конкурентоспроможність держави в міжнародному середовищі. Дефіцит людських ресурсів можна певною мірою компенсувати новими технологіями, але для цього потрібні чудові наукові ресурси та величезні фінансові ресурси, яких Україна не має, що підтверджується станом державних фінансів та рівнем державного боргу.

Висновки. Безперечно, демографічні зміни, що відбуваються, впливають на безпеку держави та визначають її дії щодо боротьби з їх негативними наслідками. Можна з великою часткою ймовірності припустити, що такий стан речей збережеться щонайменше протягом наступних двох десятиліть. Але чи достатньо цього, щоб говорити про появу нового напрямку дослідження безпеки? Єдиної позиції з цього питання в науковому середовищі немає. Проте автор схиляється до відповіді, що сучасна демографічна ситуація настільки серйозна, що змушує

підходити до цього напряму досліджень узгоджено та комплексно. Якщо демографічну безпеку можна досліджувати як похідну від економічної чи соціальної безпеки держави, оскільки саме на ці сфери функціонування держави демографія має найбільший вплив, то такий частковий підхід не вичерпує теми про роль демографії в державній безпеці.

Демографічна безпека – спосіб організації суспільства; сукупність процесів, що відбуваються в суспільстві; умови, в яких відбуваються демографічні явища; моделі життя, прийняті не тільки окремими особами, але й цілими соціальними групами. Суспільство функціонує у створеному державою специфічному середовищі та породжує як переваги для безпеки держави, так і виклики та загрози.

Це двосторонні відносини. Важливим елементом держави є її населення, але суспільство також потребує інституціоналізованої опіки у формі правової бази та ефективних державних систем. Демографічна безпека означає також необхідність адаптації державних фінансів до потреб, що впливають з демографічної структури населення.

Підсумовуючи, демографічна безпека стосується відносин у суспільстві між його окремими одиницями та відносин населення-держави. Воно потребує застосування специфічних методів дослідження, які дозволять не лише визначити сучасний стан демографічної безпеки, але й зможуть прогнозувати її розвиток. Відсутність демографічної безпеки в країні супроводжується специфічними наслідками, які впливають на функціонування всієї країни, а не лише на її частини. Поліпшення стану демографічної структури в країні вплине на рівень її безпеки в інших сферах наук безпеки, і немає жодної сфери безпеки, яка б не залежала від людського фактору.

Reference :

1. Getman A. P., Yakoviyk I. V. (2019). The Strategy of the National Security of Ukraine: History of Reforms? Problems of Legality. Вип. 147. Р. 8–22. doi: 10.21564/2414-990x.147.186338.
2. Kawalec M., Wróbel J. (2014). Bezpieczeństwo demograficzne. W: J. Płaczek (Red.) *Ekonomika bezpieczeństwa państwa w zarysie. Zarządzanie bezpieczeństwem*. Warszawa: Difin. s. 257–278.

3. Nichiporuk B., (2000). The Security Implications of Demographic Factors, Pobrano 15 grudnia 2015, z: URL: http://www.rand.org/pubs/monograph_reports/MR1088/MR1088.chap4.html.
4. Durasiewicz A., (2015). Bezpieczeństwo demograficzne na przykładzie wybranych państw. W: M. Leszczyński, M. Kubiak, Polityka społeczna dla bezpiecznego rozwoju. Gdańsk: Instytut Politologii Uniwersytetu Gdańskiego. S. 191–208.
5. Perebeinos O. M. Demographic security and threats to demographic development: state and administrative aspect. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e#book/db/2011#1/doc/7/03.pdf>.
6. Roy I. state priorities in the sphere of demographic security of Ukraine. State administration and local self-government. 2013. Issue 1(16). P. 104–111.

I. V. Yakoviyk Demographic crisis as a challenge to Ukrainian statehood

Abstract. *Security is usually considered a fundamental value, so its provision is a priority for both the state and citizens. One of the factors that increasingly affect security is the demographic changes taking place in today's world. Demography has never before had such a tyranny on the security of the state, which is confirmed by the allocation of the sphere of demographic security of the state in the scientific theory. The article attempts to define the concepts of national security and demographic security of the state and to determine the relationship between these two concepts, as well as to answer the question whether demographic security as a new direction of research is a constant trend. or temporary necessity.*

The article analyzes approaches to defining demographic policy, characterizes the means used by states to solve demographic problems. Demographic policy is defined and the role of demographic processes for the entire political process in modern European states is defined. The article also reveals the causes of the emergence and exacerbation of the demographic crisis in the world and, in particular, in Europe. The topic is extremely broad, multifaceted, interdisciplinary in nature, and therefore the article only outlines the problem.

Keywords: *statehood, demographic security, demographic crisis, demographic policy, migration, challenges*

O. R. Dashkovska, Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Theory of State and Law of the Scientific Research Institute of State Building and Local Government of the NALS of Ukraine
ORCID ID :0000-0003-0145-850X

MAIN APPROACHES TO STUDYING AND OVERCOMING THE PROBLEMS OF GENDER-BASED VIOLENCE

Abstract. *This article focuses on gender-based violence and the legal strategies to prevent it in Ukraine and globally. Gender-based violence affects both men and women and includes physical, sexual, and psychological abuse. The article explores the root causes and types of gender-based violence, including sexual harassment and control over reproductive choices. It discusses legal methods like administrative and criminal liability to address this issue, emphasizing that gender-based crimes violate international law. The article also highlights that men can be victims of economic and psychological violence while women and children are primarily victims of sexual and physical violence. The effective prevention of gender-based violence requires strong cooperation between law enforcement and the criminal justice system. The article argues that a non-interventionist approach by states is detrimental to the rule of law and societal well-being. Overall, addressing domestic violence is a crucial problem and the effectiveness of prevention measures by law enforcement is essential.*

Keywords: *gender-oriented violence, types of violent actions, prevention of gender-based violence.*

Introduction. Gender-based violence is a deeply ingrained societal issue that has gained recognition as one of the most painful social problems. It was during the 1960s and 1970s, with the widespread acceptance of the idea of equality between men and women, that society began to condemn such violence. This shift was driven by humanistic ideals that challenged the long-standing silence surrounding domestic violence.

As society became more aware of the prevalence of gender-based violence, it also started to acknowledge other forms of family violence, such as corporal punishment of children, cruelty towards the elderly, and violence against women. The revelation of these various types of violence brought forth a range of moral, ethical, legal, and social issues that required society's attention.

In order to address this complex problem, a comprehensive theoretical exploration of gender-based violence is necessary. This exploration involves analyzing the underlying causes and negative impacts of such violence, scrutinizing the different phenomena encompassed by violence, and developing a classification system to understand its various forms. This approach is crucial within the field of legal science, where understanding the intricacies of gender-based violence and its impact on human rights is of paramount importance.

Domestic violence, as a significant form of gender-based violence, infringes upon various human rights. Victims of domestic violence are denied the right to protection from discrimination, the right to be free from harsh treatment, and the right to life and physical inviolability. Furthermore, domestic violence affects victims' mental and physical health, impinging upon their right to the highest standards of well-being. It is imperative that the state takes prompt action and applies legal measures against the offender to ensure the protection of these fundamental rights.

The process of women's emancipation, which granted women equal rights with men and removed certain traditional 'privileges', that defined societal attitudes toward them as the 'weaker sex' and the 'fair sex', has complicated both intra-family relationships and societal interactions. Despite substantial alterations over recent decades, women continue to concede the resolution of most critical issues

to men, affirming their dominant position within contemporary society.

Research and discussion. The most prevalent form of violence against women by men, regardless if it is a husband, work colleague, or a stranger, is the degradation of their dignity. All forms of gender-based violence are aimed at preventing women from exercising rights and freedoms equally with men in political, economic, social, cultural, and other spheres of life.

The right to personal safety is an essential aspect of family life that is protected by a series of positive state obligations. These obligations, according to international standards, are enshrined in national legislation. The primary objective of these obligations is to prevent the development of domestic violence, protect victims of violence, and provide necessary assistance. It is crucial to note that socio-legal intervention in family relations is justified in cases where it is necessary to safeguard the well-being of family members, particularly women and minors.

Domestic violence has far-reaching consequences that go beyond the individual family unit. It significantly weakens humanistic standards of family upbringing and contributes to the formation of cruelty and immorality among the younger generation. Furthermore, it paves the way for various antisocial behaviors such as neglect, vagrancy, crime, and juvenile prostitution. Consequently, domestic violence has become a widespread social issue with severe consequences.

There is a strong correlation between family adversity, domestic violence, and overall crime rates, underscoring the urgency to address and prevent domestic violence effectively. From a societal perspective, it is crucial to recognize that the decriminalization of family adversity, especially the prevention of domestic violence, demands constant attention and action from the state, law enforcement agencies, and social services. Through collaborative efforts, it is possible to protect the rights and well-being of individuals within the family unit and create a safer, healthier society as a whole.

Statement of main provisions. For a long time, domestic violence was regarded as a private matter, and therefore, the intervention of law enforcement agencies was deemed unacceptable. However, with the

integration process of Ukraine into the European Union and the desire to protect the basic rights and freedoms of individuals, The Council of Europe's Convention «On Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms» started to play a more active role. Legislative actions are now in effect, providing criminal liability for domestic violence. Indeed, according to Article 126–1 of the Criminal Code of Ukraine, domestic violence is not considered a private affair, but a crime, punishable by public works for a period from one hundred fifty to two hundred forty hours, or arrest for up to six months, or restriction of freedom for up to five years, or imprisonment for up to two years.

Domestic violence can take various forms, ranging from physical and psychological (beatings, threats, blackmail, bullying) to sexual and economic (forcing unwanted sexual relations, property blackmail, deprivation of food and water) violence.

Gender-based violence is defined as an illicit act and is punishable in most countries worldwide. According to Article 3 of the Council of Europe's Convention «On Protection of Human Rights and Basic Freedoms», no one should be subjected to torture or inhumane or degrading treatment or punishment. A social survey conducted in 2019 in the Federal Republic of Germany (henceforth – FRG) found that every third day in the FRG, a woman died at the hands of a former or current husband or lover [5].

The equality of men and women is guaranteed in Ukraine by the Law «On Ensuring Equal Rights and Opportunities for Women and Men,» which defines one of the manifestations of gender-based violence as both verbally expressed (threats, intimidation, obscene remarks) and physically executed (touching, slapping) sexual actions that demean or offend individuals who are in relationships of work, official, material or other subordination. This law outlines protection procedures against instances of gender and sexual harassment discrimination, as well as the possibility of compensation for material losses and moral damages caused by gender discrimination or sexual harassment [5]. Ukrainian laws impose both administrative and criminal penalties for gender-based violence. However, according to the UN Population Fund as of 2018, over 1.1 million Ukrainian women suffer physical, sexual, or emotional abuse annually [13].

The preamble of the UN Declaration «On the Elimination of Violence Against Women», proclaimed by UN General Assembly resolution 48/104 on December 20, 1993, states that violence against women is a manifestation of an unequal power equation between women and men. Furthermore, the ideological basis for gender-based violence is identified as machismo (sexism) and misogyny [6, p. 60–61].

In the year 2000, the United Nations Security Council (UNSC) made a landmark move towards advancing gender equality by adopting a resolution that proposed several recommendations for increasing the involvement of women in political processes. This also extended to the integration of gender considerations into the operations related to peace and security carried out by the United Nations (UN). This recognition of gender dimensions within such international contexts marked a significant step forward in addressing systemic gender disparities.

The resolution made specific proposals concerning the amplification of women's roles within decision-making environments, particularly those related to peace building processes. This translated into advocacy for greater female participation in negotiations in post-conflict reconstruction, political, and economic decision-making structures, as well as in building and maintaining sustainable peace efforts. It addressed the imperative of having a gender-balanced and inclusive approach to policy formation.

Furthermore, the resolution called for the incorporation of gender perspectives into military training and peacekeeping activities, a considerable leap towards fostering gender sensitivity in professions and situations dominated by masculinity. This involved putting in practice gender-responsive planning and execution of such operations to ensure the unique needs of women and girls are addressed, while also acknowledging and leveraging their contributions to peace initiatives.

Moreover, it advised the integration of gender issues into the UN's reporting system. This significant proposition aimed to ensure that gender issues and the experiences of women in conflict and post-conflict situations are duly recognized, recorded, and addressed. It sought to rectify the often overlooked or underestimated impacts

of conflict on women and girls, by emphasizing the necessity to systematically report and address gender-related issues.

Subsequently, the UNSC demonstrated its ongoing commitment to women's rights, peace, and security by passing another eight resolutions pertaining to this nexus of issues. This dispersed any doubts about the UN's commitment to addressing gender-related issues within contexts of peace and security. Six out of these eight resolutions particularly emphasize on combatting conflict-induced sexual violence. This reiterated the UN's recognition of the need to address this grave violation of human rights that disproportionately affects women and girls in conflict situations, and the pivotal role that women play in fostering global peace and security.

The Council of Europe's convention on «Preventing and Combating Violence Against Women and Domestic Violence» (the Istanbul Convention) of 2011 delineates a system of responsibilities for convention member states concerning the protection of refugees and asylum seekers from domestic and gender-based violence. It also establishes a range of safeguards for this specific group. Article 60 of the convention obliges member states to implement all possible measures to ensure that violence against women based on gender is recognized as a form of persecution [7, p. 43].

At present, sexual and gender-based crimes are considered severe breaches of international law. They are, in essence, an assault on a person's fundamental human rights. Depending on the method and context in which these offenses are carried out, they can be classified into different categories falling under the umbrella of international law.

Handling these appalling actions is complex due to the varied nature of the offenses. These can range from, but are not limited to, sexual violence, sexual slavery, forced prostitution, and forced marriage. In some instances, these acts may be diligently planned and systematically carried out, constituting war crimes. As war crimes, they are serious violations of established customary and treaty rules of warfare that all nations accept as binding.

In contrast, when these actions are widespread or systematic and directed against a civilian population, they can be classified as crimes against humanity. This classification suggests that such actions are not

only acts which are grossly inhumane, they are also actions of a serious nature that deliberately infringe upon human dignity.

Moreover, in even more disturbing instances, these gender and sexual-based crimes can qualify as acts of genocide. This refers to instances when such acts are committed with the intent to destroy, in whole or in part, a particular ethnic, racial, religious, or national group.

It's essential to note, however, that the same crime can fall into different categories depending on the context and surroundings. A violation that is classified as a war crime in one scenario might be a crime against humanity, or even an act of genocide, in another. This complexity in categorization underscores the gravity with which these crimes are treated under international law.

Examining the concept of gender-based violence, it is imperative to note that not only women can be victims of domestic violence. There are cases where men suffer moral oppression from their wives but mostly tend not to publicize this. A. Krivulyak, the director of the National «Hotlines» Department of the public organization «La Strada-Ukraine», has noted that 13% of the total calls are from men who, on a larger scale, suffer from economic and psychological violence, whereas women and children predominantly fall victims to sexual and physical abuse [8, p. 11].

It is important to mention that the complaints from men about violence against them are significantly fewer, as men often feel embarrassed to admit their vulnerability. It is perceived that men, being the «stronger» sex, are not inclined to discuss their issues, regardless of their gravity. This usually occurs due to the adverse influence of societal views. For instance, if a man confides in his friend about being beaten by his wife, the friend is likely to laugh at him instead of contemplating the severity of the situation, adhering to stereotypical beliefs such as «men don't cry» or «you're a man, you should be strong.» Hence it can be broadly generalised that men's gender roles are shaped by «expectations regarding men's dominant role in making decisions concerning household affairs and financial provisioning.» [9, p. 66]

One of the most effective means of combating domestic violence is the fruitful cooperation among workers in the criminal justice

system. A prime example of this is the experience of England and Wales, where effective, albeit complex, legislation is in place that ensures victims of domestic violence receive necessary legal assistance. However, in practice, police officers and justice workers often adopt a stance of non-intervention in family matters, leading to a deepening of this issue.

The concept of «gender-based violence» emerged as a legal category in the 1990s, thus the legal science has not yet developed a clear, succinct, and adequate definition of such a concept. Gender violence is a category of gender law, as it has a direct connection to gender-related issues. Gender violence is a type of violence that includes actions causing physical, psychological, sexual harm or suffering, the threat of such actions, coercion, and other limitations on freedom contrary to the principle of gender equality. In this context, the issue of gender violence is presented from the perspective of sex-based discrimination. This approach is novel and promising for global and national legal science [10, p. 15].

Conclusions. Gender-based violence stands as an urgent, pervasive issue in contemporary societies worldwide, a worrisome trend underscored by both its prevalence and severity. This form of violence, notorious for its reliability to not just physical but also psychological harm, casts a long shadow over a multitude of societies and cultures around the globe.

Regrettably, this deeply impactful issue is often dismissed or underplayed by certain states, who perceive it merely as a private issue and thus inappropriately relegated to the domestic sphere. This perspective frequently results in a policy of non-interference, where the state willingly distances itself from situations seen as familial affairs and domestic disputes. However, in the context of a modern democratic society, such an attitude is frankly unacceptable.

A modern democracy is built on principles of maintaining and upholding human rights and freedoms, which include personal safety and protection from harms such as gender-based violence. Therefore, the task of law enforcement agencies extends far beyond maintaining general peace and order – they also have a fundamental role in protecting vulnerable individuals from domestic abuse in all its forms.

More than that, law enforcement agencies need to diligently monitor instances of domestic violence and to effectively intervene when necessary. Mere response strategies are insufficient – a proactive stance is indispensable. This implies a transition from purely punitive reactions post-occurrence to focus on comprehensive, timely prevention strategies.

Overcoming the scourge of domestic violence is of tremendous importance in contemporary times, a fact underscored by increasing global awareness and advocacy campaigns. Policymakers and law enforcement agencies must view this not merely as a duty but as an urgent moral and societal imperative.

The effective application of preventative measures can significantly contribute to minimizing the profound harm inflicted by gender-based violence on individuals and societies. By doing so, law enforcement agencies can play an instrumental role in preserving the dignity and integrity of democratic states, ultimately fostering a safer, more inclusive society.

Список використаних джерел :

1. Аспекти протидії гендерному насильству – практика в Україні: Інформаційна довідка, підготовлена Європейським інформаційно-дослідницьким центром на запит Комітету Верховної Ради України. URL: <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/29029.pdf>
2. Звіт про гендерне насильство в гуманітарних установках. 2020. С. 7–18. UNFPA Ukraine. URL: https://www.unfpa.org/sites/default/files/pubpdf/Journalists_Handbook_-_March_8_-_English.pdf
3. Поширеність насильства щодо дівчат та жінок. UNFPA Ukraine. URL: <https://ukraine.unfpa.org/uk/publications/поширеністьнасильства-щодо-дівчат-та-жінок>
4. Добробут і безпека жінок. Україна. Доповідь про результати дослідження. 2019. 4 с. URL: <https://www.osce.org/uk/secretariat/440318?download=true>
5. Когда мужчина становится жертвой: исповедь о бытовом насилии. DW.COM. 10 ноября 2020 г. URL: <https://www.dw.com/ru/kogdamuzhchina-stanovitsja-zhertvoj-ispoved-o-bytovom-nasilii/a-55524755>
6. Зозуля О. В. Причини виникнення гендерно-зумовленого насильства серед населення України в умовах збройного конфлікту. Актуальні проблеми психології. 2018. № 50. С. 60–61.

7. Конвенція Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу з цими явищами та пояснювальною доповідь Стамбул (Туреччина). 2011. 43 с. URL: <https://rm.coe.int/1680093d9e>
8. Стратегія запобігання та протидії сексуальному насильству, пов'язаному з конфліктом, в Україні. 2018. 11 с. URL: <https://www2.unwomen.org//media/field%20office%20eca/attachments/publications/country/ukraine/crsv%20strategy%20ua.pdf?la=en&vs=2146>
9. Маскулінність сьогодні. Фонд ООН у галузі народонаселення в Україні. 2018. 66 с. URL: https://ukraine.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/Masculinity%20Today%20Men's_Report.pdf
10. Анішук Н. В. Правові засоби викорінення гендерного насильства в Україні : історико-теоретичний аналіз. Одеса, 2008. 15 с.

REFERENCES :

1. Aspekty protydii gendernomu nasystvu – praktyka v Ukraini: Informatsiina dovidka, pidhotovlena Yevropeiskym informatsiino-doslidnytskym tsentrom na zapyt Komitetu Verkhovnoi Rady Ukrainy. URL: <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/29029.pdf>
2. Zvit pro henderne nasystvo v humanitarnykh ustanovkakh. 2020. S. 7–18. UNFPA Ukraine. URL: https://www.unfpa.org/sites/default/files/pubpdf/Journalists_Handbook_-_March_8_-_English.pdf
3. Poshyrenist nasystva shchodo divchat ta zhinok. UNFPA Ukraine. URL: <https://ukraine.unfpa.org/uk/publications/poshyrenistnasystva-shchodo-divchat-ta-zhinok>
4. Dobrobut i bezpeka zhinok. Ukraina. Dopovid pro rezultaty doslidzhennia. 2019. 4 s. URL: <https://www.osce.org/uk/secretariat/440318?download=true>
5. Kohda muzhchyna stanovysia zhertvoi: yspoved o bytovom nasylyi. DW.COM. 10 noiabria 2020 h. URL: <https://www.dw.com/ru/kogdamuzhchina-stanovitsja-zhertvoj-ispoved-o-bytovom-nasilii/a-55524755>
6. Zozulia O. V. (2018). Prychyny vynyknennia henderno-zumovlenoho nasystva sered naselennia Ukrainy v umovakh zbroinoho konfliktu. *Aktualni problemy psykholohii*. № 50. pp. 60–61.
7. Konventsiia Rady Yevropy pro zapobihannia nasystvu stosovno zhinok i domashnomu nasystvu ta borotbu z tsymy yavyschamy ta poiasniuvalna dopovid Stambul (Turechchyna). 2011. 43 s. URL: <https://rm.coe.int/1680093d9e>
8. Stratehiia zapobihannia ta protydii seksualnomu nasystvu, poviazanomu z konfliktom, v Ukraini. 2018. 11 s. URL: <https://www2.unwomen.org//media/field%20office%20eca/attachments/publications/country/ukraine/crsv%20strategy%20ua.pdf?la=en&vs=2146>

9. Maskulinnist sohodni. Fond OON u haluzi narodonaselennia v Ukraini. 2018. URL: https://ukraine.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/Masculinity%20Today%20Mens_Report.pdf
10. Anishchuk N. V. (2008). Pravovi zasoby vykorinennia hendernoho nasylstva v Ukraini : istoryko-teoretychnyi analiz. Odesa.

О. Р. Дашковська

**Основні підходи до вивчення та подолання проблем гендерно
зумовленого насильства**

***Анотація.** Ця стаття сфокусована на актуальній проблемі, що загрожує сучасному суспільству — насильству на основі гендеру — та юридичних стратегіях його запобігання в Україні та в світі. Насильство на основі гендеру застосовне і до чоловіків, і жінок, проявляючи всеосяжність своєї присутності у сучасних суспільствах. Стаття глибоко аналізує корені цієї проблеми та можливі шляхи її вирішення.*

Встановлено, що виходячи з владних дисбалансів між чоловіками та жінками, насильство на основі гендеру має фізичний, сексуальний та психологічний аспекти, використовуючи тактики залякування, домінування, примусу та навіть підпорядкування у родинних або суспільних контекстах. Одна із основних цілей аналізу, здійсненого в цій статті — розкриття основних типів насильства на основі гендеру та їх співвідношення з гендерними конструкціями. Серед них слід виділити сексуальне насильство, примушування жінок до абортів, примусову вагітність, надмірні ревності, обмеження спілкування з іншими людьми, заборону працювати та інше.

Відзначено, що жертвами такого насильства виявляються не тільки жінки, як це зазвичай сприймається суспільством, а й чоловіки. Форми насильства, яким піддаються чоловіки, відрізняються від тих, які переживають жінки та діти. Чоловіки зазвичай стають більш вразливими до різних форм психологічного насильства. Це можуть бути погрози, приниження, ігнорування, маніпуляції, домінування, постійна критика, а також покарання за непокору.

З іншої сторони, жінки та діти переважно страждають від сексуального та фізичного насильства. Це містить в собі не тільки безпосередні фізичні напади, але й насильницькі сексуальні дії. Більш того, жінки часто стають об'єктами тілесного покарання та домашнього насильства,

що включає побої, жорстоке поводження та інші форми фізичного знущання. Щодо дітей, вони, на жаль, часто стають жертвами сексуального насильства або ж небалого ставлення.

Стаття надає детальний огляд юридичних методів вирішення цих проблем, які включають адміністративну та кримінальну відповідальність, посилення державної присутності у відповідній сфері суспільних відносин, забезпечення додаткових превентивних механізмів та інші. Зазначається, що злочини на основі статі та гендеру представляють в сучасному світі порушення в тому числі міжнародного права і можуть виникати не лише в межах сімейних відносин, але і в якості супутніх проявів при здійсненні інших злочинів.

На прикладах окремих країн Європи (Англії та Уельсу) в статті наводиться обґрунтування тези про те, що найефективнішим способом боротьби з насильством на основі гендеру є посилення співпраці між правоохоронними органами та системою кримінальної юстиції. Наголошується, що позиція держав щодо невторчання в ці справи суперечить принципу верховенства права, а наслідки насильства на основі гендеру негативно відображається на житті не лише на окремих сімей або осіб, а й суспільства в цілому.

Ключові слова: гендерно-орієнтоване насильство, види насильницьких дій, попередження гендерно-орієнтованого насильства.

UDK : 341.231.14

P. R. Myrtsalo, junior researcher Lviv Laboratory of Human Rights Scientific Research Institute of State Building and Local Government of the NALS of Ukraine

NATURAL LEGAL UNDERSTANDING AND HUMAN RIGHTS

Abstract. *The article delves into the intricate relationship between natural legal understanding and human rights, emphasizing the necessity of a scholarly approach for comprehensive worldview formation. Utilizing a methodology grounded in monographic works and peer-reviewed articles by leading Ukrainian scholars in the field of human rights, the paper explores vital rights and freedoms as reflections of human biosocial needs. It challenges existing paradigms by introducing a new classification and interpretation schema for these rights, thereby making a substantial contribution to the academic discourse on the subject.*

Keywords: *natural law understanding, human rights, biosocial needs, methodological aspects of human rights research*

In the modern world, there is no society where the concept of law is not utilized. Therefore, a proper understanding of the phenomena it reflects gains an immediate worldview significance. Indeed, the worldview of a person cannot be complete, perfect, if it lacks knowledge concerning the essence of human rights and freedoms. However,

contributing to the formation of a worldview is not the only practical significance of the concepts outlined in this topic of the guidebook. There is probably no person who in their daily life has never used such words as: «law», «rights», «freedom», «duty».

Indeed, these terms (or more accurately – the concepts they represent) are referred to when there is a need to prove the validity of our demands, expectations, to justify our actions, deeds. The persuasiveness, the effectiveness of using these concepts and terms in such cases is noticeably strengthened if their understanding is based on scientific conclusions, arguments, and propositions.

They – by their nature and purpose – are inherently vital because they ensure the very existence of a person as a biosocial being [1]. In other words, without the realization, use, and implementation of such rights, human survival and activity in society are generally impossible. This substantiates the term used to denote the respective part of human rights and distinguishes it from the entire complex of human rights. (However, vital rights and freedoms are often also denoted by such terms as «fundamental», «basic», «essential», «natural», so they can all be considered, in one way or another, synonyms).

The principle seems crucial to state that any human activity is always, essentially, nothing more than a process of satisfying a person's numerous diverse needs. Therefore, one can define that vital rights and freedoms are certain opportunities for a person which are necessary for satisfying biological and social needs of their existence and development in specific historical conditions, objectively determined by the reached level of societal development, and ensured by the obligations of other subjects. So let's outline the main properties of this phenomenon, some of which previously received academic interest in the works. The research was based on monographic works, professional scientific articles, and other publications of leading Ukrainian scholars in the field of human rights – P. Rabinovych, S. Dobriansky, O. Dashkovska, O. Uvarova, V. Smorodynsky and others.

Firstly, it's about certain opportunities for a person to act in a certain way or refrain from certain actions – with the aim of ensuring one's proper existence and development, as well

as satisfying those needs that have formed in a particular society. And by 'fundamental rights', we mean those opportunities without which a person cannot maintain a normal existence. But what does 'normal' mean? The answer to this question is determined by the biological and social substantiation of human needs. It's worth emphasizing that these needs, being a result of the historical-natural and social development of humanity, are not static.

Secondly, the content and scope of human opportunities largely depend on the opportunities of the entire society, primarily on its level of economic development. In this sense, human's fundamental rights are social phenomena: they are predominantly brought about by society, based on a human's biological traits and anthropic potential. Even when we talk about satisfying purely biological needs, their real substance, scope, forms, and means of satisfaction for a person are historically specific, usually determined by societal development [2].

Thirdly, these opportunities, based on their fundamental, 'starting' indicators, their initial 'doses', should be equal for all people. Only then will they be considered rights (from words like 'correct', 'fair', 'righteous', 'justified', and 'legitimate').

Fourthly, they cannot be taken away, alienated, or separated from a person, nor can they be considered a «gift» from the state or any other organization or individual.

Lastly, fifthly, for the characterized human capacities not to be merely declaratory or promised, but truly real and actualized, it is absolutely necessary to impose on some other subjects the duty to facilitate their realization or, at least, not to obstruct their use. Otherwise, such human potentials may turn out to be fictitious, unrealistic, not guaranteed by anything or anyone. In other words, the interdependence of fundamental human rights and freedoms and the corresponding obligations of other participants in social life is an objective socio-natural regularity, a necessity [3]. The outlined interpretation of the fundamental rights and freedoms of a human being is based on the «natural» understanding of law as one of the types of non-positivist, non-normativist understanding of law, which was mentioned in the introductory part of the course.

In various documents, legal acts (including international laws and in national legislation), in scientific and journalistic literature, the term

«human rights and freedoms» is often used. However, the distinction between rights and freedoms as social phenomena, as well as between the corresponding concepts (unless they are considered identical), has not been conclusively clarified even on a general theoretical level. Therefore, the terms «rights» and «freedoms» are often used synonymously. If the content of the concept of human rights is revealed through the philosophical category of «possibilities», then such an interpretation will surely cover the concept of human freedom as well.

The understanding of human rights as certain capabilities can be found, in one way or another, in the works of various lawyers, and other social scientists. As for other interpretations in modern scientific literature of the concept in question, they can, for the most part, be generalized to the following:

- 1) Human rights are a certain form of regulated freedom;
- 2) Human rights are a certain type (mode of expression) of morality;
- 3) Human rights are certain needs or interests of an individual;
- 4) Human rights are goods or values (whether material, spiritual, or purely social) that satisfy their needs and interests;
- 5) Human rights are goods in themselves, her demands for certain benefits addressed to society or the state.

All the approaches mentioned above represent possible aspects, facets of existential rights and freedoms; however, only the category of capability allows for the most accurate reflection of their inherent nature.

Considering that we just used the phrase «inherent nature» (phenomena), it seems appropriate to explain how exactly one should understand the essence of any social phenomena, what it entails[4]. So let's note that the social essence of phenomena is their ability to serve as a means of satisfying the needs of subjects of society.

Therefore, to reveal the essence of a social phenomenon, it is necessary to determine: a) The needs of which subjects (i.e., whose needs) the examined phenomenon satisfies: whether it meets the needs of individual individuals, their communities, associations, or society as a whole, and b) What types of their needs it satisfies.

The interpretation of the overall concept of existential human rights, as defined above, is grounded, essentially, on a socio-need-

based approach. Indeed, the existence and development of every individual usually only occur in the process of satisfying their various needs; this process, understandably, is largely mediated by tools that are the natural historical consequences of the activities of other entities, namely the results of past and present societal production (both material and spiritual) [5][6]. This process takes place solely thanks to relations, interactions, and connections that this individual has with other people and their groups – socially obligated subjects of society.

Therefore, this understanding of existential human rights can be briefly expressed as follows: any human right is a right to satisfy certain needs. This is where the humanistic aspect of the needs-based interpretation of existential rights (and freedoms) is manifested, and it is arguably its most significant advantage.

It seems evident that the role of various human needs – and hence, the process of satisfying them – in the existence and development of a person within society is ambiguous. Considering such a role, among all human needs, the ones considered primary are those without whose satisfaction human life becomes impossible. These typically include needs for food, clothing, and housing. (By the way, this principle is enshrined in Article 48 of the Constitution of Ukraine).

It is stated that «Everyone has the right to an adequate standard of living for themselves and their family, which includes adequate food, clothing, and housing». In light of this, the mentioned three types of needs can be justifiably considered basic, i.e., foundational, fundamental, principal – in one word, existential.

So, based on the presented arguments, it seems reasonable to conclude that – from the perspective of a needs-based approach – the essential rights and freedoms of an individual should be considered those that affirm their ability to satisfy vital needs. Human rights, like any other phenomenon, are characterized by certain qualitative and quantitative indicators. The qualitative attributes are primarily revealed through the content of human rights, while the quantitative ones are represented by the scope of such rights.

The notion of the content and the extent of human rights are enshrined, for example, in Article 22 of the Constitution of Ukraine. Specifically, section 3 of this Article determines that when adopting new

laws or amending existing ones, it is impermissible to narrow the content and range of existing rights and freedoms. This provision is very important as it addresses the issue of restricting human rights: indeed, the narrowing of content and the reduction of the scope of human rights are the primary consequences of such restrictions [7]. Therefore, to correctly apply the aforementioned constitutional rule (which, by the way, is frequently used by the Constitutional Court of Ukraine), it is necessary to accurately understand the concepts it refers to.

When characterizing the content of human rights, one must start with the philosophical category of content. According to the latter, content is a certain orderly collection of elements and processes of the phenomenon that creates it. With a change in the organization of elements, the content of the object fundamentally changes along with its properties. So, what elements can we identify in such a phenomenon as the essential human rights?

From the understanding mentioned above, it becomes clear that the central, core element of such rights are certain human capabilities – the ability to act in a certain way or refrain from certain actions to satisfy certain needs and interests. As known from the general theory of activity, any human activity is characterized by certain constituent elements, properties [8]. These primarily include: the goal, the subject (object) of activity, conditions of activity, methods (forms) of activity, means of activity, results of activity. The most important among them are the conditions and means of activity, as they determine the reality of using the capabilities of the subject, their actualization.

Therefore, it can be determined that the essence of human rights and freedoms is their qualitative characteristic, which is reflected by the conditions and means of activity that create the human possibilities necessary for satisfying the needs of her existence and development. Thus, the essence of the right to higher education is characterized by the conditions for admission to educational institutions, conditions of studying in them [9], and also the means (tools) that can be used in the learning process [10]. Quantitative indicators of human rights are reflected by the concept of the scope of human rights.

Quantity is a defined aspect of a phenomenon that characterizes its multiplicity, magnitude, intensity, degree of manifestation of one

or another of its properties. The scale of a phenomenon is determined through certain units of measurement (for example, the number of possible variants of a particular behavior, the amount of time, the number of goods, the size of benefits). Thus, the scope of human rights and freedoms is their quantitative characteristic, which is reflected by indicators of the limits of relevant possibilities, expressed in certain units of measurement. Units of measurement of the 'quantity' (scope) of human rights cannot be universal, unambiguous, homogeneous for all and any existential human rights. The nature of such units of measurement is determined primarily by the content of possibilities reflected in the corresponding rights and freedoms, as well as by the peculiarities of the bearers (subjects) of the rights and the specificity of the objects of these rights and freedoms (i.e. different types of goods). For example, the scope of the recently mentioned human right to receive higher education is characterized, in particular, by the number of higher educational institutions where it can be obtained, as well as by the number of specialties for which they train corresponding specialists.

Existential human rights, their realization, and usage – as follows from their essence and purpose – are intended to ensure, i.e. to guarantee, the minimally necessary (under certain historical circumstances) conditions for a person's existence in any society. Such conditions must be provided to each member of the respective society, and ultimately to each person, wherever they may be. Therefore, the equality, sameness of such existential conditions – at least, in their minimal life-support dimension – is one of the most convincing manifestations of the principles of humanity, fairness, justice in the functioning of any modern society.

One of the main means of ensuring such a social state is a certain unification, standardization of these human rights and freedoms, i.e. the establishment of universal (worldwide) patterns, standards – the so-called standards to which human rights and freedoms should correspond, wherever and whenever a person exists, and also ensuring their realism, actualization by various social instruments (so-called guarantees) [11]. For relevant organizations (states, interstate associations, international bodies, etc.), these standards usually become either formally (legally) binding, or at least desirable, recommended.

Guarantees of future human rights and freedoms are social means by which to ensure:

a) promotion of their implementation (use),
b) protection, and c) in case of their violation – defense of such rights and freedoms. Among these guarantees, means of the international level have gained extremely important significance.

They include:

a) International legal acts that contain principles and rules of action, formulate rights and duties of relevant subjects (conventions, pacts, agreements, treaties, etc.), as well as international documents that, although they do not formulate mandatory rules of action, at least, secure, declare, and name human rights and freedoms (for example, declarations, statements, memoranda, etc.);

b) Activities of international bodies observing and controlling the observance of essential human rights and freedoms (commissions, committees, councils, commissioners, etc.) and protecting these rights (international courts, tribunals). The first type of guarantees can be called documentary, and the second – active.

These documentary guarantees often lay down international standards for essential human rights and freedoms. These standards have the following key features:

The first lies in that these standards fix minimum indicators: a) of certain content, or b) of certain size, or c) both content and size of essential human rights. The second feature is that various states are obliged or encouraged to reach these indicators. The third lies in that standardization may also refer to legal means of ensuring essential human rights (judicial, extrajudicial, etc.). The fourth lies in potential means of international influence on states that violate the aforementioned standards: regarding legally binding standards, these means could be various forms of coercive influence on the violator state, while regarding recommended standards – different forms of purely political influence.

And finally, the fifth characteristic of the mentioned standards lies in their substantive universality, which must organically be combined with a certain dependency of their implementation on specific historical conditions and circumstances in different human civilizations, regions, and sometimes even in countries. This feature

is directly stated in some important international documents (for example, the UN Human Rights Committee noted that the right to family life may vary depending on socio-economic and cultural conditions; and the European Court of Human Rights adopted the «margin of appreciation» doctrine, which includes, in particular, interpretation of the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms).

Conclusions. Therefore, considering all the above-mentioned features of the standards considered, the following definition of their general concept can be proposed: International standards of vital human rights and freedoms are principles and norms enshrined in international acts or documents, textually unified and functionally universal (for certain international associations of states), which record the minimum necessary or desired content and/or scope of such rights, dictated by the achieved level of societal development, as well as establish state obligations regarding their provision, protection, and defense and provide negative consequences of a legal or political nature for their violation. The classification of such standards can be carried out according to different criteria.

Specifically:

- According to their ontological (existential) status – nominal (in other words, terminological or textual), which include only the names of human rights and freedoms used in international acts, and factual (substantive), which record in the specified sources substantive and volumetric indicators of such rights and freedoms;
- By deontological status – obligatory, the embodiment of which is formally necessary for the respective states and can be ensured even by the application of international political-legal sanctions, and recommended, which, although they do not have formal obligation, are also secured by international political (moral-political) sanctions;
- Based on the area (territory) of their application – global (universal, global) and regional (in particular, continental, a vivid example of which is the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (1950));
- By their target audience – general (applicable to all people) and specialized (addressed to members of certain social communities, groups, for example: children, women, refugees);

• By the establishing entity – standards of the UN, UNESCO, Council of Europe, European Union, etc.

Overall, it should be noted again that various classifications of human rights and freedom standards are designed to reflect their specific characteristics; and these distinctions must undoubtedly be taken into account when constructing and using legal tools for ensuring (that is, promoting the implementation, protection and defense) the fundamental rights and freedoms of individuals.

References :

1. Kistiakivskyi B. O. (1996). Vybrane. Bibliotekachasopysu «Filosofskaiso tsiolohichnadumka». Seriiia «Ukrainskimyslyteli». Kuiv, 371 p.
2. Kelman M. S. (2007). Zahalnativeoriiaderzhavy ta prava. Murashyn O. H., Khoma N. M. (Eds.). [3-tie vyd.]. Lviv :Novyi svit-2000, 584 p.
3. Kryzhanivskyi A. F. (2006). Fenomenolohiia pravoporiadku. Odessa.
4. Alekseev S. S. (1994). Teoryia prava. M. : BEK. 224 p.
5. Antropolohiia prava. Filosofskyi ta yurydychnyi vymiry. Volls. I–IV. Lviv., 2004, 2005, 2006, 2007.
6. Chestnov Y. L. (2002). Pravoponymanye v epokhu postmoderna. Pravovedenye. № 2 (241). pp. 4–16.
7. Koziubra M. (2010). Pravorozuminnia: poniattia, typy ta rivni. Pravo Ukrainy. № 4. pp.10–22.
8. Rabinovych P. (2008). Zahalnosotsialna («pryrodna») pravova systema : poniattia i struktura. Visnyk Akademii pravovykh nauk Ukrainy. № 4 (55). p. 6.
9. Ol P. A. (2006). Pravoponymanye : ot pliuralyzma k dvuedynstvu.
10. Lyvshyts R. Z. (2001). Teoryia prava : [ucheb. [2-e yzd.]. M., 200 p.
11. Pryntsyp verkhovenstva prava : problemy teorii ta praktyky : [monohr.] : [u 2 kn.]. Yu. S. Shemshuchenka, N. M. Onishchenko. (Eds.). (2008). Kuiv, Book. 1. Verkhoventstvoprava yak pryntsyppravovoisystemy :proble myteorii. Pp. 81–102.
12. Onishchenko N. M. (2006). Problemy efektyvnosti zakonodavstva :suchasna doktryna ta potreby praktyky. Sudovaapeliatsiia. № 2 (3). pp. 10–15.
13. Список використаних джерел :
14. Кістяківський Б. О. Вибране. Бібліотека часопису «Філософська і соціологічна думка». Серія «Українські мислителі» . Київ, 1996. 371 с.
15. Кельман М. С. Загальна теорія держави та права : [підруч.] / Кельман М. С., Мурашин О. Г., Хома Н. М. [3-тє вид.]. Львів : Новий світ-2000, 2007. 584 с.
16. Крижанівський А. Ф. Феноменологія правопорядку. Одесса, 2006.

17. Алексеев С. С. Теория права. М. : БЕК, 1994. 224 с.
18. Антропология права. Філософський та юридичний виміри. Т. I—IV. Львів, 2004, 2005, 2006, 2007.
19. Честнов И. Л. Правопонимание в эпоху постмодерна. Правоведение. 2002. № 2 (241). С. 4—16.
20. Козюбра М. Праворозуміння: поняття, типи та рівні. Право України. 2010. № 4. С. 10—22.
21. Рабінович П. Загальносоціальна («природна») правова система : поняття і структура / Вісник Академії правових наук України. 2008. № 4 (55). С. 6.
22. Оль П. А. Правопонимание : от плюрализма к двуединству / Оль П. А. СПб., 2006.
23. Лившиц Р. З. Теория права : [учеб.] / [2-е изд.]. М., 2001. 200 с.
24. Принцип верховенства права : проблеми теорії та практики : [моногр.] : [у 2 кн.] / за заг. ред. Ю. С. Шемшученка; відп. ред. Н. М. Оніщенко. Київ, 2008. Кн. 1. Верховенство права як принцип правової системи : проблеми теорії. 2008. С. 81—102.
25. Оніщенко Н. М. Проблеми ефективності законодавства : сучасна доктрина та потреби практики. Судова апеляція. 2006. № 2 (3). С. 10—15.

Миццало П. Р.

Природне праворозуміння та права людини

***Анотація.** В даній статті досліджується глибинна концепція природного праворозуміння та прав людини. Ключова теза, яка представляється для обговорення, полягає в тому, що оскільки ці поняття прямо впливають на світогляд окремої особистості та на її взаємодії в суспільстві, вони мають бути вивчені та ґрунтовно проаналізовані. Особливу увагу в статті приділено розгляду прав людини, які вважаються безпосереднім відображенням її біосоціальних потреб. Автор ретельно досліджує цей аспект, аналізує їх корені та значення, щоб краще зрозуміти, як вони функціонують в межах нашої суспільної структури. Написана стаття має на меті здійснити цінний внесок в наукове розуміння важливості природного праворозуміння та прав людини, сподіваючись, що це знання сприятиме подальшому прогресу в їх розвитку і захисту.*

У статті надається наукове визначення життєво важливих прав і свобод як можливостей, необхідних для задоволення біологічних і соціальних потреб особистості. Автор підкреслює, що ці потреби є динамічними

і змінюються в часі під впливом історичних і соціальних факторів. Основні характеристики цього явища були раніше висвітлені в академічних дослідженнях, однак стаття пропонує новий підхід до їх класифікації та інтерпретації, що дозволяє глибше зрозуміти їх природу і значення.

Дослідження розширює розуміння природного праворозуміння та прав людини, підкреслюючи їх важливість для забезпечення гідного життя та розвитку особистості в суспільстві. Зроблено значний внесок у формування наукового підходу до аналізу цих понять, надаючи нові теоретичні та методологічні інструменти. Вона може служити основою для подальших досліджень в даній області, сприяючи подальшому розвитку наукової думки про природу та значення природного праворозуміння та прав людини.

Ключові слова:природне праворозуміння, права людини, біосоціальні потреби, методологічні аспекти дослідження прав людини.

УДК 340.132.6

С. П. Добрянський, кандидат юридичних наук, доцент, провідний науковий співробітник Львівської лабораторії прав людини НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України

ХАРТІЯ ОСНОВНИХ ПРАВ ЄС В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ І НАЦІОНАЛЬНОМУ ПРАВОВИХ ПРОСТОРАХ

***Анотація.** Стаття присвячена аналізу ролі Хартії основних прав ЄС в європейському і українському правовому просторі, характеристиці окремих тенденцій розвитку прав та свобод людини у європейській правовій системі (на прикладі Хартії ЄС). Висвітлено наукові і правові підходи до розуміння сутності прав і свобод людини, їх правового регулювання. Висловлені авторські міркування та пропозиції стосовно удосконалення конституційно-правової регламентації основних прав і свобод людини і громадянина в Україні.*

***Ключові слова:** Хартія основних прав ЄС, права людини, конституційні права людини*

Постановка проблеми. Однією з найважливіших проблем сучасного суспільного розвитку є питання взаємовідносин держави і громадянина через формування ефективних національних та міжнародних механізмів захисту прав і свобод людини. Адже наявність чи відсутність основних прав і свобод людини і громадянина виступає найбільш яскравим показником ступеня

розвитку громадянського суспільства, побудови правової держави. Забезпечення прав і свобод людини визначає розвиток більшості країн на шляху політичної демократії, економічного співробітництва, є одним з визначальних завдань процесу реформування українського суспільства, що набуває особливого значення у контексті європейської інтеграції України [1, с. 56].

Країни Європи пройшли досить довгий шлях від прагнень створення об'єднаної Європи до існування Європейського Союзу (далі – ЄС) у його сучасному виді. Понад 50 років відбувається моделювання правових засад інтеграції європейських держав в економічних та політичних відносинах [2, с. 99].

Україна з початку свого державного будівництва виявила намір посісти належне місце у європейському співтоваристві. Першим кроком у цьому керунку став вступ України до Ради Європи (далі – РЄ) і відповідне освоєння нею праволюдних стандартів цієї організації, головними з яких, без сумніву, є правозахисні принципи Європейської конвенції з прав людини (далі – ЄКПЛ) та Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ), відображені у його багаторічній практиці. Прийняття 2006 р. Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» стало, вочевидь, незаперечним свідченням серйозності намірів України поступово привести своє законодавство та практику його застосування у відповідність з означеними стандартами. Попри недосконалість низки положень згаданого закону, що констатувалось у вітчизняній науковій літературі [3, с. 134–135], гадаємо, що можна вважати налагодження механізму поступового запровадження праволюдних стандартів РЄ у правопорядок України доконаним фактом. У той час, коли РЄ є перспективною формою політичної інтеграції держав Європи, ще більші можливості співпраці не лише у політичній сфері, а й у сфері соціальної, економічної відкриваються для України у такому міжнародному інтеграційному об'єднанні як ЄС.

Перебуваючи на роздоріжжі між Сходом та Заходом, переживаючи суперечливе відчуття власної багатовекторності, Україна повільно, але переконано все ж крокує в Європу. Вступ України в ЄС є віддаленою, але досить привабливою перспек-

тивою, принаймні нині, коли, як відомо, відбуваються переговори між нею та ЄС щодо підписання договору про асоційоване членство [4, с. 41]. Реалізація цього стратегічного завдання для України вимагає, поряд з іншим, освоєння правової системи ЄС. Це виражається у розробці розгалуженої системи нормативно-правових актів, які покликані врегулювати процес адаптації законодавства України до законодавства ЄС.

Неодмінною складовою правової системи ЄС є група його актів з прав людини, яка суттєво примножилася у зв'язку із розробленням та ухваленням ЄС у 2000 р. «конституційного білю прав людини і громадянина цього наднаціонального утворення» [5, с. 40]. Його назва українською мовою (у перекладі Центру порівняльного права при Міністерстві юстиції України) звучить так: «Хартія основних прав ЄС» (далі – Хартія ЄС).

Вагомість цього документа щодо України визначається тим, що українська правова система повинна розвиватися у напрямку задоволення Копенгагенських критеріїв щодо стабільності суспільства, верховенства права і функціонування ринкової економіки. [4, с. 42]. А саме дотримання прав людини виступає чи не найважливішим доказом, виявом дотримання принципу верховенства права.

До дії міжнародних чинників трансформації вітчизняного законодавства у напрямку все більшого втілення означеного принципу у поточному законодавстві, долучаються й певні внутрішні фактори, а саме: створення Конституційної Асамблеї та Конституційної комісії, які покликані розробити проект оновленої Конституції України, в тому числі й щодо удосконалення конституційно-правових норм з юридичного гарантування основоположних прав і свобод людини і громадянина [6].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Поняття, проблеми сутності, стану, практичного застосування, удосконалення та перспектив розвитку прав людини піднімалися, зокрема, в працях В. Буткевича, М. Буроменського, А. Дмитрієва, О. Задорожного, П. Рабіновича, Н. Карпачової, С. Ківалова, М. Козюбри, І. Лукашука, В. Мицика, Р. Мюллерсона, С. Шевчука тощо, які досліджували як універсальні, так і регіональні стандарти прав людини. При чому їх праці служили підґрунтям для

прийняттах рішень міжнародними організаціями щодо удосконалення цих механізмів. Необхідно відзначити дослідження таких вчених, як Т. Анцупова, О. Буткевич, М. Гнатовський, О. Кресін, Л. Луць, М. Микієвич, В. Муравйов, Р. Петров, П. Пушкар, О. Святун, М. Точицький, А. Федорова, Г. Юдківська, які у своїх працях зосереджували увагу на удосконаленні європейської системи захисту прав людини. Серед цих досліджень є чимало пропозицій щодо реформування європейської системи захисту прав людини.

Метою цієї статті є характеристика окремих тенденцій розвитку прав та свобод людини у європейському правовому просторі (зокрема на прикладі Хартії ЄС), а також висловлення певних міркувань стосовно значення таких тенденцій для захисту прав людини в Україні

Виклад основного матеріалу дослідження. З набранням чинності Лісабонського договору 1 грудня 2009 р. Хартія ЄС набула юридичної сили одного з установчих договорів ЄС. Беручи до уваги систему джерел права ЄС, зокрема вже усталений у науковій літературі поділ таких джерел за ступенем їх фундаментальності на первинні та вторинні [7, с. 120], можна з впевненістю стверджувати, що для Суду Європейського Союзу (далі – Суд ЄС) – органу, який послідовно забезпечує втілення принципу пріоритету права ЄС щодо національних правопорядків держав-членів цього формування, першочергового значення набула саме Хартія ЄС, а не ЄКПЛ, попри те, що остання визнана ЄС одним із загальних принципів його правової системи, які (принципи) теж є джерелами права ЄС. Адже відповідно до п.3 ст.6 Договору про ЄС (один із установчих актів ЄС, змінений Лісабонським договором) основоположні права, в тому вигляді, в якому вони закріплені в ЄКПЛ і впливають із спільних для держав-членів ЄС конституційних традицій, визнаються загальними принципами права ЄС (що ставить їх в ієрархії джерел права ЄС на друге місце після його установчих договорів). [8, с. 112].

Таким чином, незважаючи на той факт, що зміни, внесені до установчих документів ЄС Лісабонським договором 2007 р., передбачають обов'язок ЄС приєднатися до системи захисту

прав людини на основі ЄКПЛ, сьогодні власне Хартія ЄС є джерелом стандартів захисту прав людини для усіх органів та інституцій ЄС. Варто зауважити, що тільки за перший рік чинності Хартії ЄС Суд ЄС посилався на її норми понад 30 разів, а в листопаді 2010 р. вперше у своєму рішенні анулював положення низки регламентів ЄС (однієї з форм вторинних джерел права ЄС) через їх суперечність Хартії ЄС [9].

Визначаючи структурно-змістовні особливості Хартії ЄС, слід відмітити наступне. По-перше, переважна більшість прав, які закріплені в Хартії, — це «права людини». Отже, знання можливостей людини, які зафіксовані у ній, є важливим для тих громадян України, які перебувають у країнах ЄС чи мають намір виїхати туди.

По-друге, низка положень цього документа вносять суттєві новели у сучасне розуміння тих можливостей, котрі складають інститут прав людини, а тому аналіз Хартії ЄС є важливим з огляду на перспективи удосконалення конституційно-правового механізму охорони і захисту прав та свобод людини і громадянина в Україні.

Врешті-решт, Хартія ЄС, як постійно підкреслюють її творці, — це не тільки правотворчий акт, джерело права. Вона закріплює також загальні фундаментальні цінності, у відповідності з якими побудована структура документа: людська гідність, свобода, рівність та солідарність [10, с. 58]. У цьому, як зазначається у сучасній літературі, вона якісно переосмислює положення ЄКПЛ, висуваючи на перше місце захист гідності людини, як основи загальнолюдських основних прав, свобод та цінностей [11, с. 176].

Зупинимосся далі на окремих положеннях Хартії ЄС, що можуть мати значення для удосконалення положень Конституції України в напрямку зростання їх відповідності сучасним європейським стандартам.

Вже у преамбулі Хартії ЄС зазначено, що «людина та її інтереси — у центрі діяльності Союзу», а главу I цього акту прямо названо «Гідність». Формулювання прав людини навколо поняття людської гідності, свідчить, на нашу думку, про визнання означеної властивості людини джерелом усіх її прав, а також про

поступове зростання значення гуманізму, як системоутворюючої з-поміж інших засад сучасного інституту прав людини.

Видається, що ця інтегративна властивість, частка природи людини, є принципово важливою для пояснення феномену «позитивної дискримінації» як відмінної риси сучасної концепції прав людини.

Так, глава III Хартії ЄС «Рівність» включає правові норми, які закріплюють права дітей (ст.24), права літніх людей (ст.25), права осіб з фізичними та розумовими вадами (ст.26).

Дозволимо висловити собі припущення, що сучасна інтерпретація поняття «гідності» людини (як її втілено, зокрема, в Хартії ЄС) покликана втілити на практиці ідею «соціальної компенсації органічної неповноцінності людини», тобто забезпечити виживання, гідне існування та розвиток індивідів, які внаслідок вроджених чи набутих вад потребують створення спеціальних «умов та засобів» [12, с. 8], котрі забезпечують їм «перемогу, а не поразку в боротьбі за життя» [13, с. 54–55]. Відтак, очевидним є неповна відповідність юридичних норм Конституції України соціальним стандартам, закріплених в Хартії ЄС.

Розгляд інституту прав людини крізь призму гідності людини дозволяє пояснити відмову розробників Хартії ЄС від традиційного поділу прав людини на особистісні, політичні, соціально-економічні та культурні групи, а використання натомість загальнолюдських моральних понять в якості критеріїв класифікації.

Отже, гідність як властивість людини і джерело її основних прав, вимагає забезпечення, на нашу думку, рівного правового статусу усіх її можливостей, що у свою чергу дозволяє вести мову про їх неподільність (однакову значимість для носія) як характерну рису сучасної інтерпретації феномена прав людини. У цьому аспекті важко переоцінити внесок Хартії ЄС у вирішення такої сучасної проблеми загальної теорії прав людини як визнання універсальності, взаємопов'язаності, невідчужуваності та непорушності прав людини.

Визнання пріоритетного значення за людською гідністю чітко прослідковується при аналізі інших глав (головних струк-

турних елементів) Хартії ЄС. У цьому ракурсі цікавим для аналізу виступає глава II «Свободи», до якої включено, окрім традиційних прав класичної доктрини природного права (так званих «негативних» — таких, як право на вільне висловлювання думки, свободу совісті та зібрань тощо), і такі права, які відносять у правничій літературі до прав другого покоління (зокрема, право на працю, право на житло).

Наведені положення свідчать про помітну трансформацію розуміння прав людини в аспекті свободи власне, на нашу думку, через визнання гідності людини джерелом її прав та свобод. Ця трансформація, у свою чергу, сприяє консолідації усіх прав людини, навколо суб'єкта прав — людини незалежно від видової належності останніх. Системний аналіз Хартії ЄС дозволяє дійти висновку про подальший розвиток інституту прав людини у напрямку все більшого задоволення потреб людини. Тобто такого розуміння прав людини, яке відображається можливостями людини, які необхідні для задоволення її життєво необхідних потреб. У цьому ракурсі важливого значення набуває, зокрема, ст. 36 Хартії ЄС, котра гарантує право на «доступ до послуг загальноєкономічного значення». Такими послугами є, скажімо, платні послуги, які мають ключову роль для економіки і життєдіяльності сучасного суспільства і які надаються у сферах телекомунікації, транспорту, енергетики. Це ті права останнього покоління, які покликані до життя науково-технічним прогресом і посиленням соціальної функції держави [11, с. 165]. Вважаємо, що запровадження однойменного права людини у текст чинної Конституції України зумовлюватиме проведення цілеспрямованої державної політики у зазначених сферах. Свідченням розширення кола потреб людини, які отримують задоволення через розвиток інституту прав людини, є ст. 8 глави III «Рівність» Хартії ЄС, яка зветься «Захист персональних даних». Система можливостей людини, котра випливає з формулювання цієї статті спрямована на задоволення потреби людини на саморепрезентацію, або, кажучи іншими словами, на збереження щодо неї неспотвореної інформації, а у разі виявлення спотвореної — на внесення необхідних змін.

Цікаво зазначити, що необхідність визнання за людиною права практично однакового (ідентичного) за змістом зі змістом можливостей людини, які випливають зі ст. 8 глави III «Рівність», було сформульовано у зарубіжній правовій літературі німецьким правознавцем Дж. Кальтунгом [14, р.74].

Слід відзначити значення положень Хартії ЄС щодо модернізації праволюдних положень Конституції України. Навіть коротке ознайомлення зі структурою Хартії ЄС, а також із номенклатурою закріплених у ній прав людини, дозволяє побачити нову «філософію прав людини», яка отримує нормативне втілення в установчих документах ЄС, і запропонувати внести такі зміни та доповнення до тексту чинної Конституції України.

По-перше, з огляду на значимість поняття «гідність» у структурі Хартії ЄС слід погодитися з висловленою у науковій літературі пропозицією доповнити ст. 21 Конституції України ч.2 такого змісту: «Гідність людини є основою її прав та свобод» [15, с. 97].

По-друге, вельми актуальними правами людини з огляду на реалії українського суспільства є можливості, які випливають з ст. 36 Хартії ЄС «Право на доступ до послуг загальноекономічного значення». Видається, що закріплення однойменного права людини у чинній Конституції України, є відповіддю на вимоги часу та практичною реалізацією положення п.1 ст.22 Основного Закону України про те, «що права і свободи людини і громадянина, закріплені цією Конституцією, не є вичерпними».

По-третє, «проекція» гідності на сферу соціальних стандартів прав людини передбачає внесення змін до ст.46 цього Основного Закону такого змісту: «Людам похилого віку та людям з особливими потребами держава гарантує вжиття заходів, спрямованих на забезпечення їхньої незалежності, соціальної та професійної інтеграції й повноцінної участі у суспільному житті».

Гадаємо, що окремого дослідження і відповідного відображення у Конституції України потребують закріплені в Хартії ЄС соціально-економічні права людини, зокрема права, закріплені у ст. 27 «Право працівників на інформацію і проведення консультацій на рівні підприємства», ст.29 «Право на послуги з працевлаштування». У цьому аспекті варто погодитися з нау-

ковцями, які стверджують, що Хартія ЄС йде набагато далі у формуванні свого «стандарту» прав людини, включаючи у нього права, які надавались до цього галузевим законодавством, але які мають фундаментальне значення у виробничій сфері [11, с. 67].

Всебічність наукового дослідження Хартії ЄС передбачає також виявлення тих її особливостей, які спроможні, на жаль, «обмежувати», а за певних умов – навіть нівелювати значний позитивний праволюдний потенціал цього документа.

По-перше, норми Хартії ЄС мають обов'язковий характер лише для інституцій ЄС у процесі здійснення наданих їм повноважень, зокрема при прийнятті відповідних правових актів. Тоді як приватні особи як суб'єкти правопорядку ЄС володіють обмеженими процесуальними можливостями щодо оскарження актів інституцій ЄС на предмет порушення останніми прав та свобод, закріплених у Хартії ЄС. Відповідно до ст. 263 Договору про функціонування ЄС, приватні особи мають право оскаржити акти інституції ЄС, який їм не адресований персонально (а переважна більшість означених актів має саме такий характер) тільки у тому випадку, коли він торкається їх персонально та безпосередньо [16, с. 65]. Зазначені принципи (персональний та безпосередній характер) були детально розроблені у судовій практиці Суду ЄС, і, як зазначається у науковій літературі, складність дотримання цих критеріїв на практиці тягне для приватних суб'єктів неможливість безпосереднього оскарження актів інституцій ЄС на основі положень Хартії ЄС [8, с. 114].

Відтак, можна зробити висновок, що для повноцінного використання можливостей, які випливають із Хартії ЄС, необхідною є принципова лібералізація процесуально-правового статусу приватних суб'єктів, яка прямо уможливить оскарження ними актів інституцій ЄС на предмет порушення основних прав та свобод.

По-друге, не зважаючи на те, що Хартія є договором еволюційним як щодо номенклатури гарантованих нею прав людини, так і щодо їх техніко-юридичного формулювання та структурування у різних частинах цього документа, очевидною є неви-

правдана декларативність певних її положень. З одного боку, Хартія співвідноситься з еволюцією конституційного права у Європі в цілому, а з іншого — з тим, як еволюціонувало саме європейське право. Зокрема, Хартія закріплює визначені на основі прецедентів основоположні права, визнані Судом ЄС в якості неписаних загальних принципів права цього міжнародного утворення». Слід звернути увагу на те, що низка положень цього акта носить відносно-визначений, більше того, безпосередньо декларативний характер, що не виправдано розширює сферу розсуду установ інституцій ЄС при визначенні ними напрямків практичної реалізації положень Хартії ЄС.

Наприклад, виправдану критику викликають формулювання ст. 37 та 38 Хартії ЄС: так, скажімо, ст. 37 містить положення про те, що «політика Європейського Союзу повинна включати підвищений рівень захисту навколишнього середовища і забезпечувати покращення її якості відповідно з принципом стійкого розвитку». З одного боку, важливим є те, що відповідна стаття передбачає не просто збереження навколишнього середовища, а високий рівень його захисту і підвищення якості навколишнього середовища відповідно до зростаючих науково-технологічних і фінансових можливостей держав ЄС, з другого ж — зазначене положення не витримує жодної критики з огляду на принцип правової визначеності, зокрема, в аспекті конкретних можливостей поведінки людини, котрі би впливали з формулювання ст.37. Відсутність чітко сформульованих екологічних прав людини (таких як право на безпечне навколишнє середовище, право на достовірну екологічну інформацію, право на участь у прийнятті екологічних рішень) в тексті Хартії є, очевидно її недоліком [11, с. 180]. Схожим чином заслуговує критики формулювання ст.38 Хартії ЄС, яке також не витримує перевірки принципом правової визначеності.

По-третє, норми Хартії ЄС, зокрема ч.3 ст.52, містить положення, за яким права та свободи, закріплені у цьому документі, в процесі його застосування повинні мати значення та обсяг відповідно до однойменних прав та свобод, закріплених у ЄКПЛ [11, с. 32]. Зазначена норма покликана слугувати гарантією того, що принципи захисту прав людини, закріплені в ЄКПЛ, та роз-

роблені практикою ЄСПЛ, отримають своє належне та повне відображення у правозахисній практиці Суду ЄС.

Натомість практика Суду ЄС нерідко демонструє автономність застосування та тлумачення ним прав і свобод людини на відміну від ЄСПЛ. Конфліктною площиною між ЄС та ЄСПЛ у сфері прав людини називають щонайменше: а) систему надання біженцям притулку в ЄС на основі так званого Дублінського регламенту ЄС (близько 1000 заяв щодо порушення норм ЄКПЛ при вирішенні питання про депортацію біженців із держав-членів ЄС чекають свого вирішення у ЄСПЛ); б) практику застосування у ЄС Європейського ордеру на арешт, який, як стверджується, значно розходиться з усталеною практикою ЄСПЛ щодо застосування ст. 3 і 6 ЄКПЛ; в) антимонопольну практику ЄС з її надзвичайно високими штрафами і невинувато великими повноваженнями Європейської Комісії з розслідування порушень і накладення штрафів [17, с. 111–114].

У цій же площині виникає питання, наскільки сумісними виступають п.1. та п.3 ст. 52 Хартії ЄС. Так, п. 1. ст.52 містить положення про те, «що будь-яке обмеження прав та свобод, визнаних цією Хартією, повинно бути передбачене законом і не посягати на серцевинний зміст цих прав та свобод. Обмеження можуть застосовуватися лише за умови дотримання принципу пропорційності і тільки у тому випадку, якщо вони необхідні і відповідають загальним цілям, передбаченим Європейським Союзом, або необхідні для захисту прав та свобод інших людей». Порівняння зазначеного положення з п. 3 ст.52, за яким права та свободи людини закріплені в Хартії ЄС, повинні мати зміст та обсяг відповідно до однойменних прав та свобод, закріплених в ЄКПЛ, дозволяє констатувати, що в ЄКПЛ не передбачено такої підстави обмежування прав та свобод людини як загальні цілі ЄС, відтак, очевидним є відмінне розуміння принципу пропорційності у практиці ЄСПЛ та правовій системі ЄС.

Вирішення означених проблем, як нам видається, стане можливим лише після підписання угоди про приєднання ЄС до ЄКПЛ, коли остаточно буде подолано «дуалізм» у тлумаченні та застосуванні однойменних прав людини у двох різних міжнародних правопорядках.

Висновки. Хартія ЄС беззаперечно посприяла забезпеченню більш високого рівня міжнародно-правового гарантування фундаментальних прав людини, а певні норми цього документа здатні слугувати взірцем для удосконалення конституційно-правового захисту прав людини в Україні. Норми цього документу сформовані з врахуванням світового та європейського досвіду, конституційних традицій держав-членів ЄС, а також практики ЄСПЛ і Суду ЄС [18, с. 162].

Водночас, є підстави констатувати певну обмеженість можливостей практичного застосування закріплених у Хартії ЄС стандартів прав людини у правовому порядку ЄС та необхідність гармонізації цих стандартів з однойменними правами, закріпленими у ЄКПЛ та інтерпретованими у практиці ЄСПЛ. Ці проблеми, гадаємо, зможуть бути успішно вирішені після підписання угоди про приєднання ЄС до ЄКПЛ.

Список використаних джерел :

1. Баштанник В. Регламентация захисту прав людини у системі права ЄС: організаційно-правовий аспект / В. Баштанник // Право України. — 2006. — № 9. — с. 56.
2. Заблоцька Л. Формування ідеї прав людини в Європейському Союзі / Л. Заблоцька / Законотворчість. Проблеми гармонізації законодавства України з міжнародним та європейським правом (збірник науково-практичних матеріалів). — Вип. 4. — Київ, 2005. — с. 99.
3. Соловійов О. В. Міжнародні договори та міжнародно-судова практика їх застосування як джерела національного права / О. В. Соловійов // Праці Львівської лабораторії прав людини і громадянина Науково-дослідного інституту державного будівництва та місцевого самоврядування Національної академії правових наук України / Редкол.: П. М. Рабінович (голов. ред.) та ін. — Серія І. Дослідження та реферати. — Вип. 26. — Київ: АОК, 2012. — 164 с.
4. Шевчук С. Шлях інтеграції в Європейський Союз: основні вимоги до членства, етапи приєднання та інституційні механізми / С. Шевчук, І. Кравчук // Ніщський договір та розширення Європейського Союзу. — К, 2001. — 124 с.
5. Verbatim de la reunion de la Convention du 26 Septembre 2000 // CHARTE 4958 / 00 (CONVENT 53). — Bruxelles, le 27 octobre 2000. — p.40–47.

6. Указ Президента про Конституційну Асамблею № 328/2012 від 17.05. 2012. — www.president.gov.ua/documents/14752.html.
7. Опришко В. Ф. Право Європейського Союзу / В. Ф. Опришко, А. В. Омельченко, А. С. Фастовець. — К.: КНЕУ, 2002. — 460 с.
8. Энтин К. В. Присоединение Евросоюза к ЕКПЧ / К. В. Энтин / Евро- пейское право. — 2012. — № 3. — с. 111–123.
9. Joined cases C — 92/09 and C-93/09 Volker and Markus Schecke Gbr (C — 92/09) Harmut Eifert (C-93/09) v/ Land Hassen // <http://curia.europa.eu/juris/document/>
10. Хартія основних прав Європейського Союзу (переклад А. Пендак) // Ніщський договір та розширення Європейського Союзу. — К, 2001. — 124с.
11. Хартія Европейского Союза об основных правах. Комментарий. — М.: Юриспруденция, 2001. — 203с.
12. Рабінович П. М. Зміст і обсяг прав людини: всесвітня уніфікація чи національна диверсифікація ? / П. М. Рабінович // Юридичний вісник Укра- їни. — 2001. — 17–23 листопада. — с. 8.
13. Спасибенко С. Г. Социальная идентичность человека / С. Г. Спаси- бенко // Социально-гуманитарные знания. — 2001. — № 1. — с. 48– 57.
14. Caltung J. Human Rights in Another Key / J. Caltung. — New-York: Polity Press, 1998. — 178 p.
15. Конституційно-правовий статус людини: можливості удоскона- лення в Україні: Колективна монографія / Праці Львівської лабо- раторії прав людини і громадянина Науково-дослідного інституту державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України / Редкол.: П. М. Рабінович (голов.ред.) та ін. — Серія І. До- слідження та реферати. — Випуск 24. — Львів: Видавництво ЛОБФ «Медицина і право», 2012. — 180 с.
16. Договор о функционировании Европейского Союза // Европейский Союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского дого- вора с ком- ментариями / Отв. ред. Кашкин С. Ю. — М.: Изда-во ИНФРА — М., 2008. — с. 65.
17. Исполинов А. С. Практика ЕСПЧ в отношении Европейского Со- юза: некоторые уроки для ЕврАзЭС / А. С. Исполинов // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. — 2012. — № 3. — с. 112–114.
18. Добрянський С. П. Інститут прав людини в Європейському Союзі (становлення та розвиток: загальна характеристика) / С. П. До- брянський, О. О. Венецька // Матеріали Четвертого всеукраїнсько- го круглого столу «Антропологія права: філософський та юридич- ний виміри (стан, пробле- ми, перспективи)»: 28–29 лист.2008 р, м. Львів. — Львів: «Край», 2009. — с. 156–164.

References :

1. Bashtannyk V. (2006). Rehlamentatsiia zakhystu prav liudyny u systemi prak- va YeS: orhanizatsiino-pravovyi aspekt / V. Bashtannyk // Pravo Ukrainy. №9. p. 56.
2. Zablotska L. (2005). Formuvannia idei prav liudyny v Yevropeiskomu So- yuzi / L. Zablotska / Zakonotvorchist. Problemy harmonizatsii zakonodavstva Ukrainy z mizhnarodnym ta yevropeiskym pravom (zbirnyk naukovy-prak- tychnykh materialiv). Issuer. 4. Kyiv.
3. Soloviov O. V. (2012). Mizhnarodni dohovory ta mizhnarodno-sudova prak- tyka yikh zastosuvannia yak dzherela natsionalnoho prava / O. V. Soloviov // Pratsi Lvivskoi laboratorii prav liudyny i hromadianyna Naukovo- doslidnoho instytutu derzhavnoho budivnytstva ta mistsevoho samovriaduvan- nia Natsionalnoi akademii pravovykh nauk Ukrainy: P. M. Rabinovych (Ed.). Serii I. Doslidzhennia ta referaty. Issuer. 26. Kyiv: AOK.
4. Shevchuk S. (2001). Shliakh intehtatsii v Yevropeyskyi Soiuz: osnovni vymy- hy do chlenstva, etapy pryiednannia ta instytutsiini mekhanizmy. Nitskyi dohovir ta rozshyrennia Yevropeiskoho Soiuzu. Kuiv
5. Verbatim de la reunion de la Convention du 26 Septembre 2000 // CHARTE 4958 / 00 (CONVENT 53). Bruxelles, le 27 octobre 2000. — r.40—47.
6. Ukaz Prezidenta pro Konstytutsiinu Asambleiu № 328/2012 vid 17.05. 2012. URL: www.president.gov.ua/documents/14752.html.
7. Opryshko V. F. (2002). Pravo Yevropeiskoho Soiuzu. KUIV: KNEU.
8. Entyn K. V. (2012). Prysoedynenye Evrosoiuzia k EKPC. Evro- peiskoe pravo. — 2012. — № 3. — s. 111—123.
9. Joined cases C — 92/09 and C-93/09 Volker and Markus Schecke Gbr (C — 92/09) Harmut Eifert (C-93/09) v/ Land Hassen // <http://curia.europa.eu/juris/document/>
10. Khartiia osnovnykh prav Yevropeiskoho Soiuzu (pereklad A. Pendak) // Nitskyi dohovir ta rozshyrennia Yevropeiskoho Soiuzu. — K, 2001. — 124s.
11. Khartyia Evropeiskoho Soiuzia ob osnovnykh pravakh. Kommentarii. —M.: Yurysprudentsiia, 2001. — 203s.
12. Rabinovych P. M. (2001). Zmist i obsiah prav liudyny: vsesvitnia unifikatsiia chy natsionalna dyversyfikatsiia. *Yurydychnyi visnyk Ukra- yiny.*
13. Spasybenko S. H. (2001). Sotsyalnaia ydentychnost cheloveka. *Sotsyalno- humanytarnye znaniya*. № 1. pp. 48—57.
14. Caltung J. (1998). Human Rights in Another Key. New-York: Polity Press, 1998.
15. Konstytutsiino-pravovyi status liudyny: mozhlyvosti udoskona- lennia v Ukraini: Kolektyvna monohrafiia / Pratsi Lvivskoi laboratorii prav

- liudyny i hromadianyna Naukovo-doslidnoho instytutu derzhavnoho budivnytstva ta mistsevoho samovriaduvannia NAPrN Ukrainy. P. M. Rabinovych (Ed.). Seriya I. Doslidzhennia ta referaty. Issuer 24. Lviv: Vydavnytstvo LOBF «Medytsyna i pravo».
16. Dohovor o funktsyonyrovanyy Evropeiskoho Soiuz. Evropeiskyi Soiuz: Osnovopolahaiushchye akty v redaktsyy Lyssabonskoho dohovora s komentaryami .Kashkyn S. Yu. (Ed.). M.: Yzda-vo YNFRA.
 17. Yspolynov A. S. (2012). Praktyka ESPCh v otnoshenyy Evropeiskoho Soiuza: nekotorye uroky dlia EvrAzэS. *Zhurnal zarubezhnoho zakonodatelstva y sravnytelnoho pravovedeniya*. № 3. pp. 112–114.
 18. Dobrianskyi S. P. (2009). Instytut prav liudyny v Yevropeiskomu Soiuzi (stanovlennia ta rozvytok: zahalna kharakterystyka). Materialy Chetvertoho vseukrainskoho kruhloho stolu «Antropolohiia prava: filosofskiy ta yurydychniy vymiry (stan, proble- my, perspektyvy)»: 28–29 lyst.2008 r, m. Lviv. — Lviv: «Krai», pp. 156–164.

S. P. Dobrianskyi

**The charter of fundamental rights of the EU in the european
and national legal spaces**

Abstract. *The article is devoted to the analysis of the role of the Charter of Fundamental Rights of the European Union in the European and Ukrainian legal frameworks, focusing on specific trends in the development of human rights and freedoms within the European legal system (as exemplified by the EU Charter). The study elucidates various scientific and legal approaches to understanding the essence of human rights and freedoms, as well as their legal regulation. The authors put forth contemplations and suggestions concerning the enhancement of the constitutional and legal regulation of basic human and civic rights in Ukraine.*

It is ascertained that the EU Charter has incontrovertibly contributed to ensuring a higher level of international legal guarantees for fundamental human rights. Certain norms contained within this document possess the capability to serve as benchmarks for the improvement of constitutional and legal protection of human rights in Ukraine. These norms have been formulated taking into account global and European experience, constitutional traditions of EU member states, as well as the jurisprudence of the European Court of Human Rights and the Court of Justice of the European Union.

Concurrently, the study identifies limitations in the practical application of the human rights standards set forth in the EU Charter within the EU legal

order. It highlights the need for harmonization of these standards with corresponding rights stipulated in the European Convention on Human Rights and interpreted in the jurisprudence of the European Court of Human Rights. The authors posit that these issues could be successfully resolved following the signing of an agreement concerning the EU's accession to the European Convention on Human Rights.

The paper delineates the significance of the provisions of the EU Charter for modernizing the human rights clauses in the Constitution of Ukraine. Even a brief engagement with the structure of the EU Charter and the catalogue of human rights enshrined therein allowed the identification of a new «philosophy of human rights,» which finds normative expression in the founding documents of the EU. The authors propose specific amendments to the text of the current Constitution of Ukraine:

In view of the prominence of the concept of «dignity» in the structure of the EU Charter, it is suggested to augment Article 21 of the Constitution of Ukraine with a clause stating: «Human dignity serves as the foundation of their rights and freedoms.»

Given the realities of Ukrainian society, the rights deriving from Article 36 of the EU Charter concerning «The right to access services of general economic interest» appear particularly pertinent. It is proposed that the inclusion of a corresponding human right in the current Constitution of Ukraine would meet the demands of the times and serve as a practical realization of the provisions in Paragraph 1, Article 22 of the Fundamental Law of Ukraine, stating that «the human and civil rights and freedoms enshrined by this Constitution are not exhaustive.»

Projecting the notion of dignity onto the sphere of social standards of human rights necessitates amendments to Article 46 of the Fundamental Law, stating: «The state guarantees measures aimed at ensuring the independence, social and professional integration, and full participation in society of elderly people and persons with special needs.»

Keywords: Charter of Fundamental Rights of the EU, human rights, constitutional human rights.

О. Я. Трагнюк, кандидат юридичних наук, професор, провідний науковий співробітник сектору порівняльного правознавства НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України

ORCID ID: 0000-0002-4505-8105

М'ЯКЕ ПРАВО ЄС І ЙОГО ВПЛИВ НА НАЦІОНАЛЬНІ ПРАВОВІ СИСТЕМИ: УРОКИ ДЛЯ УКРАЇНИ

Анотація. Нові способи управління поширюються на всіх рівнях, особливо в ЄС. Однією з основних характеристик нового управління є можливість коригування та перегляду у формі «м'якого права». Кажуть, що необов'язковий характер «м'якого права» сприяє гнучкості та різноманітності в державах-членах і забезпечує національну автономію. Однак у цій статті стверджується, що, незважаючи на те, що «м'яке» право не є юридично обов'язковим, воно все ж має юридичні наслідки, які ставлять під сумнів гнучкість і різноманітність національних дій. Починаючи з демонстрації того, що «м'яке» право може мати відчутний вплив на практику в державах-членах, водночас обмежуючи вибір держав-членів, стаття продовжує розробку категоризації цих наслідків і їх детальне документування. Це: судове визнання європейськими судами, чіткі умови інструментів м'якого права, які вимагають особливих типів національних імплементаційних заходів, роль, яку відіграють недержавні

суб'єкти, а також гібридні форми регуляторних інструментів, що містять положення м'якого та жорсткого права. Аналіз показує необхідність урізноманітнити існуючі дослідження м'якого права ЄС, які традиційно зосереджені на ролі судової влади в наданні юридичних наслідків м'якому праву. Натомість ми повинні бути більш уважними до інших трьох факторів, обговорюючи «м'яке право». Окрім більш цілісного підходу, дослідження також мають аналізувати «м'яке право» в більш конкретній справі, щоб повністю зрозуміти наслідки вибору «м'якого права» у національній правовій системі..

Ключові слова: право ЄС, «м'яке право», гнучкість, нове управління, відкритий метод координації; національні правові системи, правова інтеграція, Європейський Союз

Постановка проблеми. Інституції Європейського Союзу дедалі частіше вдаються до використання інструментів «м'якого права». Хоча кількість цих інструментів зросла, ця тенденція ні в якому разі не нова. У 1992 р. Європейська рада на саміті в Единбурзі обговорювала проблему легітимності дій Союзу, під час якого панувала думка, що принципів пропорційності та субсидіарності достатньо для вирішення ситуації. У висновках саміту констатувалося: принцип пропорційності передбачає, що необов'язкові інструменти, такі як рекомендації, повинні, коли це доцільно, мати перевагу над обов'язковими інструментами, і, таким чином, слід приділяти належну увагу використанню добровільних кодексів поведінки [1].

Сьогодні цілі, викладені у висновках Единбурзького саміту Європейської Ради, в основному замінені порядком денним, визначеним Європейською Радою в Лісабоні (2000 р.), переглянути в 2005 році. Лісабонський порядок денний, який породив академічний і політичний інтерес до нових механізмів управління, повернув «м'яке право» до порядку денного наукових досліджень [2]. Однією з основних характеристик нового управління є підвищена гнучкість і можливість перегляду у формі «м'якого права». Вважається, що запровадження інструменту координації «м'якої» політики, відкритого методу координації, який зараз є найвідомішим новим методом управління, «сприяє зближенню спільних інтересів і узгоджених спільних пріорите-

тів, поважаючи національні та регіональні відмінності. Це ін-
 клюзивний метод для поглиблення європейського будівництва.
 Кількість вчених, які вітають «м'яке право» як спосіб захисту
 національної різноманітності в ряді європеїзованих сфер полі-
 тики, зросла в останні роки, що зумовлює актуальність і прак-
 тичну значущість дослідження означеного правового феномену.

Методологія дослідження. Затребуваність «м'якого права»
 ґрунтуються на формальному розрізненні між «жорстким»
 і «м'яким» правом: «м'яке право» не є обов'язковим, тобто ін-
 ституції ЄС не можуть посилалися на свої претензії на верхо-
 венство по відношенню до необов'язкових інструментів. Це га-
 рантує державам-членам ЄС свободу дій. На практиці автономія
 держав-членів обмежена багатьма способами. Незважаючи
 на існування формальної різниці між «жорстким» і «м'яким»
 правом, «м'яке право» має юридичні наслідки, які ставлять під
 серйозний сумнів гнучкість і різноманітність, пов'язану
 з необов'язковими інструментами. Правові наслідки викорис-
 тання «м'якого права» різноманітні і вони викликають наступні
 міркування. По-перше, можна спостерігати трансформацію
 «м'якого права» в «жорстке» та, як наслідок, усунення гнучко-
 сті законодавства завдяки судовому визнанню, зокрема через
 прецедентне право європейських судів. По-друге, правовий
 ефект породжується очікуваннями, викладеними в інструментах
 «м'якого права». Гнучкість національних дій обмежена чіткими
 умовами інструментів «м'якого права», які вимагають спеціаль-
 них типів національних імплементаційних заходів або запро-
 вадження механізмів інформації чи підзвітності. По-третє, роль,
 яку відіграє Європейська комісія у співпраці з недержавними
 акторами на національному рівні, таким чином вводячи в дію
 положення «м'якого права». По-четверте, м'яке право може бути
 включене в положення «жорсткого права». Беручи до уваги
 вказані тези, здається не дуже корисним говорити про «м'яке
 право» в рамках бінарного розрізнення між «жорстким»
 і «м'яким правом». Натомість виникає потреба в новому під-
 ході, який переключає нашу увагу на нові інституційні та право-
 ві зв'язки між інституціями ЄС та державами-членами, який
 звертає увагу на значну роль, яку відіграють недержавні суб'єкти,

а також на гібридні форми регуляторних інструментів, що включають «м'які» і «жорсткі» положення закону. «М'яке право» може бути ефективним способом досягнення інтеграції в тих сферах, де держави-члени чутливі до загальних положень, а ініціативи «жорсткого права» просто неможливі.

Виклад основного матеріалу. «М'яке право» — це загальна концепція, яку часто протиставляють концепції «жорсткого права». «Жорстке право» в Європейському Союзі виникає з договорів, правил і методу Союзу, зазвичай приймаючи форму регламентів, директив і рішень (стаття 288 ДФЕС). Європейське «жорстке право» описується як таке, що має обов'язкову юридичну силу, створює загальні та зовнішні наслідки та приймається інституціями ЄС відповідно до конкретної процедури та визначеної правової основи в Договорах. На відміну від цього, «м'яке право» розуміється як посилення на правила поведінки які не є юридично обов'язковими як такі, але можуть мати практичні та юридичні наслідки.

Правники схильні прив'язувати цю концепцію до правових норм, які самі по собі не є юридично обов'язковими, таких як рекомендації та висновки (стаття 288(5) ДФЕС). Інші подібні інструменти, такі як повідомлення та настанови, також вважаються «м'яким правом», хоча часто без правової основи в Договорах. Дійсно, не існує загальної правової основи, на підставі якої приймається «м'яке право», а також не існує жодного набору інституційних суб'єктів, які в першу чергу відповідають за прийняття інструментів «м'якого права». У будь-якому випадку, саме інституції ЄС, як правило Європейська Комісія, ухвалюють «м'яке право». Ця тенденція настільки поширена, що в деяких аспектах «м'яке право» ЄС вважається «необов'язковими державними» нормами.

Для політологів юридична обов'язковість є менш важливим поняттям. Вони часто говорять про «м'яке право» з точки зору гнучкості, можливості перегляду та гетерархії нормативного інструменту.

В основі юридичної концепції «м'якого права» лежить різниця між юридичною обов'язковістю та правовими наслідками. Простий спосіб розрізнити їх — це сказати, що юридично

обов'язкова сила означає, що регуляторний інструмент може бути зрештою забезпечений за допомогою юридичних санкцій. Ідея юридичної обов'язковості відіграє важливу роль у транспонуванні директив, оскільки Європейський суд правосуддя постановив, що для гарантування можливих суб'єктивних прав директиви мають бути транспоновані обов'язковими інструментами, які зазвичай позначають законодавство. Вимога зобов'язуючого інструменту існує для того, щоб гарантувати, що особи можуть захистити свої права через національні суди, якщо це необхідно [3].

Навпаки, правові наслідки «м'якого права» стосуються потенціалу інструментів «м'якого права» створювати законні очікування для окремих осіб або підприємств, або роз'яснити та конкретизувати умови «жорсткого права». Замість того, щоб запропонувати більш сувору категорію, ми намагаємося розрізнити правові наслідки інструментів «м'якого права» на практику держав-членів у світлі численних доказів щодо необов'язкових інструментів. Перш ніж це зробити, варто коротко проілюструвати класифікації правових наслідків в існуючих дослідженнях.

«М'яке право» традиційно розглядається в тіні законодавства [4, с. 119–120]. По-перше, «м'яке право» може проголошувати жорстке законодавство. Коли «м'яке» право приймається з метою його «оновлення» до обов'язкового інструменту в якийсь момент у майбутньому, воно діє як попередник законодавства. Виконуючи це завдання, необов'язковий інструмент активізує держави-члени та зацікавлені сторони, поширює та передає інформацію урядовим і неурядовим органам, а також збирає дані, на основі яких можна вибрати оптимальний інструмент регулювання. Оскільки «м'яке право» прокладає шлях до жорсткого законодавства, навряд чи в інтересах держави-члена ігнорувати інструмент «м'якого права» через його необов'язковість. Держави-члени можуть не лише захотіти брати участь у законодавчих переговорах, щоб запропонувати поправки, але й для того, щоб взагалі виключити запропонований інструмент із порядку денного. Комісія запропонувала запровадити нову модель регулювання в контексті корпоративного управління. Ідея полягала в тому, щоб зібрати форум, що скла-

дається з експертів, щоб прийняти положення «м'якого права», які мали бути об'єднані як Європейський кодекс з корпоративного управління. Пропозицію було відкликано після сильного спротиву з боку держав-членів.

По-друге, «м'яке» право може бути спрямоване на розробку умов законодавства (після закону). Наприклад, у законодавстві про конкуренцію Комісія регулярно приймає повідомлення, спрямовані на роз'яснення тлумачення ряду відповідних норм для національних органів влади та бізнесу. Існуючі норми можна просто переформулювати, але також можна надати нові правила, які не обов'язково є невід'ємними для існуючої правової бази. Часом ця функція також може приховувати вибір інституцією м'якого права, головним чином зумовлений бажанням уникнути застосування положень про компетенцію.

Нарешті, «м'яке право» може бути реальною альтернативою законодавству. Іноді «м'яке» право потрібне лише як тимчасове рішення до прийняття законодавства. Наприклад, досить поширеною є ситуація, коли складні питання виносяться на вирішення поза законодавчим процесом. Держави-члени обирають «м'які» інструменти, щоб уникнути глухих кутів у переговорах і обійти «реальні», зобов'язання з жорсткого права [5].

Подібним чином існування майже тридцяти держав-членів робить прийняття рішень громіздким, тому «м'яке право» стає ціною угоди. Однак інколи це є правильною альтернативою, яка встановлює або надає подальшої реалізації цілям Союзу з бажанням керувати тіснішою співпрацею між державами-членами або зближенням законів у необов'язковий спосіб.

Акт «м'якого права», який виконує паразакнодавчу функцію супроводжується визнанням принципів субсидіарності та пропорційності. Біла книга Комісії про європейське управління (2001 р.) та численні політичні документи щодо кращого регулювання намагалися збільшити використання «м'якого права» як способу підвищення легітимності дій ЄС в очах громадян ЄС. Форма «м'якого права» полегшує формування спільної політики без надто сильного проникнення в країни-члени, зберігаючи достатній запас для спільних дій. Саме цей тип «м'якого права» нас хвилює найбільше; отже, мовчазно перед-

бачається, що необов'язковість буде перетворено на гнучкість і різноманітність на національному рівні. Однак гнучкість і різноманітність обмежені за межами бінарної різниці між «жорстким» і «м'яким» правом безліччю позазаконодавчих елементів, які, очевидно, не визнають цю відмінність.

Юридичні дослідження доводять, що обережно-позитивне ставлення Суду ЄС щодо використання актів «м'якого права» не лише сприяло зростанню їх загальній кількості в ЄС, але й перетворенню їх на значну частину *acquis communautaire*. Знаковою справою є рішення у справі *Grimaldi*, яке зобов'язало національні суди брати до уваги рекомендації при вирішенні спорів, переданих їм, незважаючи на те, що рекомендації не мають обов'язкової сили згідно зі статтею 288(5) ДФЕС [6]. Суд ЄС мовчав про потенційну широту зобов'язання, але іноді сам посилався на лінію тлумачення, включену в інструмент «м'якого права». У сфері поштових послуг керівні принципи Комісії, навіть якщо вони були *de lege ferenda*, становили частину загальної законодавчої бази, яку можна було взяти до уваги при оцінці того, чи належним чином Комісія використовувала свої обмежені ресурси [7]. Відповідно до все більшого визнання щодо інструментів м'якого права, європейські суди застосовували підхід, який обмежує повноваження інституцій ЄС відступати від інструментів «м'якого права». Коли інструменти «м'якого права» будуть опубліковані, вони застосовуватимуться та матимуть юридичну силу. У свою чергу, це означає, що відповідний інститут не може відступити від них без ризику бути визнаним таким, що порушує загальні принципи права, такі як рівне ставлення чи захист законних очікувань. Якщо держави-члени брали участь у розробці керівних принципів, вони також стає обов'язковим.

Європейські суди стверджують, що за певних умов і залежно від їх змісту інструменти «м'якого права» можуть мати юридичні наслідки. Важливо пам'ятати, що європейські суди дещо упереджені щодо встановлення юридичної сили, оскільки юридична сила є передумовою для того, щоб суди мали право визнавати позов прийнятним. Лише коли суди встановили, чи захід, ухвалений установами, незалежно від його характеру чи форми, мав на меті мати юридичні наслідки, вони можуть піддати

цей захід позову про скасування¹. Ці правові наслідки можуть забезпечити рамки для оцінки діяльності Комісії або вимагати від держав-членів застосування певних вказівок у прийнятті адміністративних рішень.

У деяких випадках суди посилялися на договірну аналогію: акти «м'якого права» отримують свої юридичні наслідки з основної угоди. Цей аргумент може зайти лише так далеко: він стосується рішень, які приймаються одноголосно на основі згоди кожного учасника, залученого до прийняття рішень, але, здається, він не може пояснити, чому рішення, прийняте більшістю, може бути обов'язковим для тих, хто утримується від голосування або голосування проти. Настільки ж дивовижними є ті інструменти, які впливають із практики Комісії. Один із способів вирішення головоломки полягає в тому, щоб наполягати на тому, що мета «м'якого права» полягає в тому, щоб роз'яснити інструменти «жорсткого права»: «м'яке право» має юридичну силу, оскільки воно служить «примусовому виконанню» певних вищих принципів права», які є спільними як для європейського правопорядку, так і для національних правопорядків. Це висуває значні вимоги до судів щодо перегляду інструментів «м'якого права» в їх законодавчому та правовому контексті.

Висновки. Використання необов'язкових інструментів «м'якого права» поширилося в ЄС протягом останніх двох десятиліть. Дві основні причини пояснюють появу інструментів «м'якого права»: відсутність офіційної законодавчої компетенції для прийняття положень «жорсткого права» та бажання гарантувати гнучкість і різноманітність національних дій. Зосереджуючись на останньому аргументі, ми прийшли до усвідомлення «єдинбурзької спадщини» «м'якого права», ідеї, яка надзвичайно сприяла посиленню ролі «м'якого права» в ЄС: м'яке право корисне, оскільки воно зберігає автономію держав-членів.

¹ Справа 22/70 Комісія проти Ради [1971] ECR 263, 42; Справа C-27/04 Комісія проти Ради [2004] ECR I-6649, 44. Правда, європейські суди часто підтримують інструмент «м'якого права». У цих випадках можна стверджувати, що встановлення «м'якого права» може бути об'єктом позову про анулювання, судова влада робить наголос на процесуальних правах.

На Единбурзькому саміті (1992 р.) правова інтеграція в поєднанні з обов'язковими інструментами була продемонстрована як форма пригнічення культурного та політичного розмаїття, тоді як необов'язкові закони пропагувалися як спосіб просування правової інтеграції без надмірного втручання в автономію держав-членів, зберігаючи при цьому необхідний запас для звичайних маневрів. На відміну від європейських жорстких законів, які в крайньому випадку вимагають, щоб потенційна національна суперечлива норма не застосовувалася, щоб надати чинності наднаціональному закону, «м'яке право» не має такого ж ефекту, таким чином гарантуючи гнучкість і різноманітність національних дій.

Reference :

1. Conclusions of the Presidency of the Edinburgh European Council, containing guidelines on the application of Article 3b (now Article 5 EC). Bull. EC (1992/12), para. 15.
2. Kohler-Koch, B. and Rittberger, B. (2006). Review Article: The 'Governance Turn' in Eu Studies. Journal of Common Market Studies. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2006.00642.x>
3. Prechal, S. (2005). Directives in EC Law, 2nd edn, Oxford university Press, P. 81–85.
4. Senden, L. (2004). Soft Law in the European Community Law. Hart Publishing.
5. Sch fer, A. (2006). Resolving deadlock: Why International Organisations Introduce Soft Law. European Law Journal. Vol.12, Issue2. P.194–208.
6. C-322/88 Grimaldi [1989] ECR I-4407.
7. Case T-77/95 Syndicat Francais de l'Express International & Others v. Commission [1997] ECR II-0001.

Tragnyuk O. Y.

EU soft law and its impact on national legal systems: lessons for Ukraine

Abstract. *New ways of governance are spreading at all levels, especially in the EU. One of the main characteristics of the new administration is the possibility of adjustment and revision in the form of «soft law». The non-binding nature of «soft law» is said to promote flexibility and diversity within member states and to ensure national autonomy. However, this article argues that, while soft law is not legally binding, it does have legal implications that call into question the*

flexibility and diversity of national action. Beginning with the demonstration that soft law can have a tangible impact on practice in member states, while limiting member state choice, the article goes on to develop a categorization of these effects and document them in detail. These are: judicial recognition by European courts, clear terms of soft law instruments that require specific types of national implementation measures, the role played by non-state actors, and hybrid forms of regulatory instruments containing soft and hard law provisions. The analysis shows the need to diversify existing studies of EU soft law, which have traditionally focused on the role of the judiciary in giving legal consequences to soft law. Instead, we should be more attentive to the other three factors when discussing soft law. In addition to a more holistic approach, studies should also analyze «soft law» in a more specific case in order to fully understand the consequences of the choice of «soft law» in the national legal system.

Keywords: EU law, «soft law», flexibility, new management, open method of coordination; national legal systems, legal integration, European Union

Д. В. Лук'янов, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПРНУ, головний науковий співробітник сектору порівняльного правознавства НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України
ORCID ID :0000-0002-1218-0016

ВПЛИВ ЗАХІДНОЇ ПРАВОВОЇ ТРАДИЦІЇ РОЗУМІННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ І ЦІННОСТЕЙ ДЕМОКРАТІЇ В СУЧАСНІЙ ІСЛАМСЬКІЙ ПРАВОВІЙ СИСТЕМІ

***Анотація.** У статті розглянуто вплив світових глобалізаційних процесів, західного розуміння прав людини і цінностей демократії на розвиток ісламської правової системи. Автор наполягає, що процеси глобалізації мають будуватися на повазі до культурної, релігійної та правової багатоманітності, забезпечувати її збереження від примусової універсалізації.*

Підкреслюється, що історія еволюції ісламського права свідчить, що, воно було і залишається динамічною правовою системою, здатною до модернізації як відповідь на виклик часу.

На етапі раннього розвитку в ісламське право було закладено інститути, здатні сприяти втіленню вимог принципу верховенства права. Але в довгій перспективі вказані інституції втратили свою дієвість. Сучасне ісламське право не пропонує ефективного варіанту реалізації принципу верховенства права. У той же час, як свідчить історія ісламського права,

практика його реалізації ніколи не припиняла свого розвитку. За час свого існування воно збагатилося, змінилося і оновилося в різний спосіб. Є очевидним, що реформатори мають за мету подолати недоліки в правовому регулюванні, які виявляє практика суспільного життя. Втім, реінтерпретація, яка залишається на сьогодні основним засобом модернізації ісламської правової системи, не є настільки інтенсивною і творчою, щоб зробити її сумісною із принципом верховенства права.

Ключові слова: верховенство права, демократія, західна правова традиція, права людини, іслам, релігійна правова система

Постановка проблеми. В сучасному західному суспільстві національними правовими системами визначено ту межу, яка відокремлює право від релігії. Йому на противагу релігійні правові системи, до яких відноситься у тому числі ісламська, засновані на тісному взаємозв'язку і навіть переплетінні релігії і права.

Втім, не можна заперечити і той факт, що первісно правові системи континентальної Європи, функціонування яких сьогодні спрямовано на реалізацію принципу верховенства права, мають релігійне, в першу чергу християнське, коріння [1, р. 36]. Довгий час зв'язок між правом і релігією був настільки ж міцним, як і той, що сьогодні ми спостерігаємо в правових системах ісламського світу. Однак із настанням епохи Просвітництва, яка змінила серед іншого юридичне мислення в Європі, і з розвитком концепції сучасної державності, правові інституції ставали все більш секуляризованими і поступово позбавилися свого релігійного змісту. Проте, слід погодитися із справедливістю зауваження, що світське секуляризоване право й досі приховує в собі певні реліквії, які можуть бути зрозумілі лише за умови звернення до християнської релігії [1, р. 10].

Як із цього приводу зазначає Ф. Фукуяма, верховенство права первісно вкорінено в самій релігії в усіх суспільствах. Пояснення такому стану речей вчений вбачає в тому, що право має відображати найбільш широкий суспільний консенсус, заснований на вимогах справедливості. В Європі саме церква первісно виступила як інституція, що визначає такий консенсус і забезпечує його збереження. Щось схоже відбулося і на Близько-

му Сході. Тут мало місце функціональне відокремлення церкви від держави: у той час як султани реалізовували політичну владу, улами виступали вченими-юристами і хранителями законів шариату. Таким чином, правителі перебували в умовах зв'язаності правом, джерелом якого вони не виступали. Це не було демократією, проте це було чимось, дуже наближеним до верховенства права [2]. Таке традиційне, засноване на релігії верховенство права було згублено в часи переходу Близького Сходу до сучасного етапу свого розвитку. На зміну верховенству права, особливо в арабському світі, прийшла необмежена влада представників виконавчої влади: правителі не визнавали жодних обмежень — ані законодавчих, ані судових — щодо своїх повноважень.

Правова культура Заходу і сьогодні заснована на ідеї природного права або права розуму, що є християнською за походженням. Розуміння вказаного зв'язку між правом і релігією дозволяє поглянути в зовсім іншому світлі на питання законності й справедливості в ісламських суспільствах, так само як і дозволити собі більш широкий погляд на питання секуляризації західного світу. Тим більше що неможна повністю виключати вплив догм шариату як зводу правил поведінки правовірних мусульман на стан правового життя західної традиції, враховуючи складний конгломерат і співіснування різних культур, традицій, ідей в державах, що сповідують цінності західної цивілізації.

Втім, плідний діалог між західною і східною правовими культурами, частіше за все, приречений на невдачу. Великою мірою це зумовлено тим, що самі дослідники часто знаходяться в полоні досить вузького уявлення про шариат і мусульманську правову систему в цілому, що, в свою чергу, призводить до надання безумовного пріоритету європейському типу правового мислення, заснованому на визнанні принципу верховенства права, універсальності прав людини і основоположних свобод тощо.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню проблем права та релігії мусульманських країн особливу увагу приділяли такі відомі науковці, як С. Максимов, П. Рабінович, К. Цвайгерт, Г. Кьотз та інші. Однак і донині не вшухають супер-

ечки щодо можливостей модернізації ісламської правової системи та впливу на неї світових процесів глобалізації і універсальності західних цінностей.

Метою статті є аналіз можливостей впливу західної правової традиції розуміння прав людини і цінностей демократії в ісламській правовій системі у сучасних умовах.

Виклад основного матеріалу. У ХХІ століття західне суспільство увійшло із світосприйняттям, добре відображеним в концепції «зіткнення цивілізацій» С. Хантінгтона, що була ним запропонована у 1993 році і розвивалася в його роботах в наступні 15 років. Як відомо, вчений виокремив вісім цивілізацій: західну, конфуціанську, японську, ісламську, індуїстську, православно-слав'янську, латиноамериканську і африканську. Основний світовий конфлікт, на його думку, — конфлікт цивілізацій. І головний конфлікт майбутнього — конфлікт західних і незахідних цивілізацій, переважним чином — ісламу. І Захід, щоб успішно протистояти новій небезпеці, має, серед іншого, забезпечити більш тісну інтеграцію американської і західноєвропейської частин західної цивілізації, а також Європи і Латинської Америки, яка є близькою Заходу за своєю культурою, а також посилити міжнародні інститути, що відображають західні цінності, і залучити до них незахідні держави. В цілому, формулою С. Хантінгтона для опису нової геополітичної ситуації стає «Захід і усі інші» (the West and the Rest) [4]. При цьому в умовах глобалізації немає рівності культур і цивілізацій. Одна цивілізація — ліберальна — домінує і нав'язує. Інша — традиційна — допускається тільки як екзотична забаганка. У побут і культуру ліберальних цивілізацій проникають стародавні принципи медицини, філософії і кулінарії традиційних суспільств. До економіки і політики традиційних суспільств — західні принципи ліберального політичного плюралізму і вільної ринкової економіки.

Ситуація ускладнюється тим, що самі представники «ісламської цивілізації» часто викривають Захід у застосуванні «подвійних стандартів». Так, М. Гофман, європеєць, який прийняв іслам, наводить приклад, ої в ситуації, коли до посади аміра (лідера) не допускаються мусульмани, західне суспільство вказує

на порушення прав людини. Втім, такого порушення не вбачають у випадку, коли кандидатом у Президенти США не може стати американський громадянин, який народився поза американською територією [5, р. 32].

Викладені вище свідчення упередженого ставлення європейців до мусульман і недовіри останніх до Заходу зайвий раз доводить, що немає заздалегідь встановлених єдино правильних рішень. І насправді, ісламські держави не стоять перед вибором між вдома крайнощами — шаріат чи секуляризація. Офіційне законодавство таких країн не проголошує принципу верховенства права. У той же час, факт полягає у тому, що всі ісламські правові режими, як би їх не було організовано, перебувають під тиском необхідності відповідати технічному, економічному і соціальному розвитку. Це в свою чергу вимагає політичних і правових трансформацій, які, як правило, супроводжуються демократизацією. Відповідно до загальної ідеї модернізації, практично всі мусульманські країни впровадили правові і політичні системи за західним зразком і, як це видно з їх конституцій, визнали принцип народного суверенітету, а не принцип суверенітету Бога. Тим не менше, переважна більшість із цих країн продовжує підтримувати позиції ісламу в державі, хоча тільки деякі із них повністю імплементують шаріат. Крім того, більшість мусульманських країн впроваджує розподіл повноважень або принцип 198 поділу влади, а також визнає права громадян, так само як це передбачено в демократичних системах, хоча при цьому присутня відмінна від західної термінологія. В цілому, однак, процес демократизації в більшості мусульманських країн просувається не дуже добре, за винятком Туреччини й Індонезії.

Ісламському світу потрібно відчинити свої двері назустріч змінам в соціальному, політичному, економічному житті, що пов'язані із об'єктивними процесами глобалізації, що охоплює весь світ. До того ж, слід враховувати і зворотну тенденцію — стрімко зростає поширеність ісламу в усьому світі, що не може не впливати на конституційний розвиток не мусульманських країн, але одночасно із цим дає нові можливості для врегулювання конфлікту і узгодження глобального «зіткнення культур».

Крім того, дослідники ісламської правової думки констатують певні зміни в її основних положеннях, які дозволяють стверджувати, що відбувається рух назустріч західному розумінню прав людини і цінності демократії. Зокрема, відзначається, що дискусія про демократію і права людини закріпилася в ісламському дискурсі в кінці XX століття. І якщо ще на початку 90 – х років ісламісти наполягали на відсутності необхідності в «західній демократії», а під правами людини розуміли права, даровані Богом, то наприкінці 90 – х можна вже було констатувати зміну їх розуміння прав людини і демократії. Їх пов'язують, у першу чергу, із процесами глобалізації, проникненням західних ідей в усі куточки світу, а також із тим, що сила демократії і прав людини походить від сили міжнародної спільноти [6, р. 325].

Вказані вище тенденції зумовлюють актуальність звернення до питання про можливість сприйняття суспільствами із ісламськими правовими системами цінностей, які західні суспільства визнають універсально-цивілізаційними [7, с. 57] – принципи свободи і демократії, а також визнання прав людини, фундаментальних свобод і верховенства права [8, р. 6].

Справедливість в житті ісламського суспільства. Як і верховенство права, «ісламське право» різними людьми розуміється по-різному. Його положення зазнавали суттєвих змін. Право, що застосовувалося ісламськими судами у XVI сторіччі в Стамбулі відрізнялося за змістом і складністю від права першої ісламської держави сьомого століття. Слід зазначити, що іслам є не тільки теологічною системою, але й образом життя, що включає в себе низку етичних і моральних стандартів, правових норм, що реалізуються в суспільному і державному житті. Реалізація ісламського вчення зробила іслам світовою цивілізацією. Іслам насправді є значно більше, ніж богословська система. Це повноцінна цивілізація. Він є важливим елементом індивідуального, колективного, суспільного, загальнодержавного образу життя мусульманських країн, мусульманського світу. Це дійсно універсальна система, універсальний спосіб життя і певною мірою – універсальний спосіб думки. Будь-які зміни в мусульманському світі є неможливими без зміни в самому ісламі, і навпаки – жодні зміни ісламу не можуть мати місце

без певної серйозної суспільної еволюції, змін у розвитку мусульманського суспільства. Іслам не розділяє функції релігії і держави, політику і мораль, норми господарської діяльності й образу життя. На принципах ісламського віровчення формувалися погляди з питань державного правління, закони, які регулюють господарське життя, норми моралі і етики, порядок життя всієї мусульманської громади.

Слід брати до уваги той факт, що далеко не всі держави, в яких мусульмани становлять більшість населення, мають релігійну правову систему. Держави можуть бути класифіковані на такі групи: (1) ті, які проголошують іслам державною релігією, передбачають, що глава держави має бути мусульманином, а шаріат є національним правом (Саудівська Аравія, Іран, Пакистан, Судан); (2) ті, в яких іслам проголошено державною релігією, також вимагається, щоб глава держави був мусульманином, а от шаріат є хоча і основним, проте не єдиним джерелом права (Сирія); (3) ті, які визнають іслам державною релігією, а шаріат – основним джерелом права (Єгипет, Кувейт, Катар, Об'єднані Арабські Емірати); (4) ті, що називають іслам державною релігією, а від глави держави вимагають бути мусульманином (Туніс, Алжир); (5) ті, що передбачають, що іслам є державною релігією (Йорданія, Малайзія); (6) ті, які не згадають іслам в своїй конституції (Турція, Індонезія). Цікаво, що Індонезію, в якій мусульман – переважна більшість серед населення, часто називають найбільш густонаселеною демократією в ісламському світі [9, р. 1].

Шаріат представляє собою фундаментальну систему правил з ритуальних, соціальних, етичних і правових питань [10, р. 20]. Той факт, що справедливість – що для західного суспільства «має стрижневе значення для легітимації права та держави» [11, с. 44] і без ідеї якої неможливо уявити собі принцип верховенства права – вважається однією з ключових ідей ісламської концепції суспільного порядку, зовсім не говорить про те, що мусульмани вважають розвиток людської цивілізації спрямованим на її досягнення. 200

Мусульмани виходять із того, що Бог є абсолютно справедливим, хоча людство може виявитися не в змозі сприймати його

справедливість завжди і скрізь. У релігійних і політичних програмах сучасних ісламських та / або ісламістських рухів, ця догма проявляється в декларуванні «справедливості Бога у світобудові й законотворенні», як про це, наприклад, зазначено в статті 2 Конституції Ісламської Республіки Іран. Згадки про справедливість є в Корані та в інших релігійних текстах. Так, зокрема, в Корані використано термін «qist» в главі 57, вірш 25, щоб описати поняття справедливості. Текст говорить: «Ми маємо направити наших апостолів (людству) із істинними знаками і через них спустити священне писання і терези правосуддя, так що люди зможуть поводити себе справедливо».

Відродження концепції справедливості та її використання в політичних цілях мало один із таких вимірів як заклик до соціальної справедливості, що є однією з ключових проблем ісламу. Вже з XIXго сторіччя мусульманські мислителі й політичні діячі робили спроби запровадити соціальні і політичні реформи. Їх обґрунтування вони намагалися знайти в приписах Корану і в практиці Пророка. Адже для того, щоб добитися визнання необхідних змін, потрібно довести, що вони узгоджуються із ісламом. Дослідники стверджують, що багато із цих реформ мають на меті адаптувати західні інституції до потреб ісламського суспільства. Так, система парламентської демократії може бути обґрунтована як прийнятна для ісламського суспільства завдяки зверненню до принципу взаємних консультацій (шура), які позитивно оцінює Коран. Окремі сучасні політики і письменники вважають так званий статут, за допомогою якого Пророк намагався врегулювати відносини в Медині, попередником конституції, а окремі автори навіть називають його «першою писаною конституцією в історії світу».

Слід визнати, що справедливість в усіх можливих її інтерпретаціях, не була центральною ідеєю ісламу, аж до останнього часу. Якщо ж запитати сьогодні, то більшість мусульман скоріше за все без жодних сумнівів відповість, що ідея справедливості є предметом глибокого занепокоєння в ісламській правовій думці. Як вказують дослідники цієї проблеми, мусульмани вірять, що справедливість складає фундаментальну цінність ісламу (G. Kr mer). Безумовно, така зміна парадигми великою

мірою поясняється впливом Західного світу, який багато додав до розуміння цінності концепцій справедливості. Жоден інший предмет не залишив такого глибокого відбитку в інтелектуальній історії Європи від античності до наших часів як питання справедливості, що стало центральним як для філософської, так і для теологічної думки, торкалося проблем юриспруденції, економіки та багатьох інших сфер суспільного життя і наукових знань. Ісламське суспільство сильно відрізняється за обсягом письмових робіт і сформованих концепцій із цієї проблематики. При цьому визнається, що не може бути універсальної ідеї справедливості – в різних суспільствах її розуміння, залежно від рівня політичної культури, історичного розвитку та інших факторів, буде відрізнятися.

Підпорядкованість правителів праву. Для мусульман є істиною, що Коран більшою мірою управляє суспільством, ніж будь-яка особа, покликана Аллахом діяти помірковано і справедливо. Так, у главі 38, вірші 26 сказано: «Давид, ми зробили тебе правителем на цій землі. Управляй справедливо серед людей і не допускай жадоби, що може звести тебе із шляху, наданого Аллахом!».

В мусульманському тлумаченні Корану істина (haqq), принцип, за допомогою якого Цар Давид управляє за наставництвом Бога, включає в себе справедливість у здійсненні влади і контроль над особистими схильностями. В ісламічній юридичній літературі цей коранічний вірш процитовано багато разів як умову легітимного доброго управління (legitimate good governance). І ще частіше наводяться слова Пророка, який одного разу проголосив: «Одна година справедливості коштує більше, ніж шістьдесят років богослужіння».

Шаріат піддає усі людські істоти – чоловіків і жінок, багатих і бідних, освічених і ні – одним і тим самим правилам. Він не робить жодних винятків, навіть для правителів. Якщо люди зобов'язані сплачувати щорічну десятину, то і правитель має це робити. Якщо роботодавець зобов'язаний платити своїм працівникам справедливу винагороду за труд, то і правитель має дотримуватися тих самих стандартів щодо державних службовців.

Вихідне положення ісламської політичної думки полягає в тому, що ісламський правитель повинен не тільки вводити ісламські закони в дію, але й і сам їм підкорюватися. Легітимність його правління вирішальною мірою залежить від того, чи дотримується він шаріату. Якщо правитель не здатен виконувати вимоги ісламського права, незалежно від того, чи то в публічній своїй діяльності, чи у приватному житті, його має бути усунуто від правління. За століття до створення англійської Хартії вольностей (Magna Carta) у 1215 році, ісламське вчення вважало право силою, що стоїть вище за уряд і не залежить від примх окремих правителів. На мусульманських правителів покладалася відповідальність за їх дії.

Маємо також відзначити, що сьогодні, коли сплинуло 14 століть після народження ісламу, і правителі, і піддані регулярно стикаються із проблемами, на які ані звернення до Корану, ані до спогадів про життя Пророка відповіді не дають. Широке коло питань потребує нового мислення. Ще на початку історії ісламу, лишень через декілька поколінь після пророка Мухаммеда, було знайдено вихід із ситуації. Йдеться про виокремлення групи релігійних вчених, відомих як улеми, які заявили про своє право «вирішувати спори за законом». Упродовж декількох століть вони досягли значного успіху в цій справі, і їх було широко визнано мусульманською громадою як блюстителів, передавачів і інтерпретаторів ісламського права. В результаті — вони отримали контроль над еволюцією правової доктрини, їх колективне судження сприймається як сповнена мудрістю Корана і Мухаммеда воля. З тих пір саме вони визначають, як право має застосовуватись до тієї чи іншої нової ситуації. Більше того, релігійні вчені отримали можливість обмежувати правителів. Незважаючи на те, що останні зберегли за собою широкі адміністративні повноваження, вони фактично стали підзвітними улемам, які могли у будь-який момент позбавити легітимності їх рішення одним лише визнанням державної політики такою, що не відповідає ісламу.

Вказаний порядок, що може сприйматися як підкореність мусульманських правителів ісламському праву, дають підстави окремим вченим традиційну ісламську форму урядування роз-

глядати, в цілому, як певну версію верховенства права. Вони навіть стверджують, що сучасна ісламська держава цілком могла б впровадити верховенство права шляхом повернення до спільноти релігійних вчених, якби вони не втратили частину своєї влади внаслідок секуляризації і політичної централізації. За умов повернення до традиційного положення релігійних вчених, мусульманські правителі стали б менш деспотичними, а їх влада — не такою свавільною.

Якщо підсумувати викладене, врахувати історичні дані і сучасні моделі, то ми маємо визнати, що той баланс сил, який передбачає концепція верховенства права, не може бути досягнутий тільки шляхом оголошення уряду підзвітним улемам. Тим паче, що більшість впливових соціальних груп буде намагатися зірвати будь-які спроби підвищити владу релігійних функціонерів. Частина суспільства вимагатиме інституційних інновацій, які не є частиною ісламського спадку. Це також вимагає реінтерпретації самого ісламу.

Рівність в ісламській правовій системі. Один із серйозних проявів дефіциту справедливості в очах реформаторів та західних спонсорів — відсутність рівності у багатьох сферах життя ісламського суспільства, що часто має нормативне закріплення.

Усі варіанти ісламського права офіційно визнають рівний доступ до правосуддя і до політичного життя. Тим не менше, концепція рівності є дуже обмеженою навіть в сучасному світі: чоловіки-мусульмани мають більше політичних прав, ніж жінки, які підлягають особливому соціальному контролю, і ніж немусульмани, які не допускаються до управління або відправлення правосуддя.

Іслам виник у суспільстві, в якому жінки користувалися меншими політичними правами, аніж чоловіки. В Аравії сьомого сторіччя жінки могли приймати участь у політичних процесах або у справах торгівлі виключно під захистом своїх родичів чоловічої статі. Хоча Коран включає в себе приписи, які покращили соціальне положення жінок і надали їм нових економічних прав, він не містить заклику до забезпечення економічної рівності. Наприклад, правила спадкування приписують, що спадко-

емень-жінка отримує вдвічі менше за спадкоємця-чоловіка. Наприклад, дочка отримає вдвічі менше, аніж син померлого.

Посилаючись на Коран, а також на ісламську історію, більшість сучасних прибічників ісламського права прагне до збереження форм гендерної нерівності, які відмирають в економічно розвинутих частинах світу. Жодна партія із числа провідних ісламських політичних сил не сприяє лібералізації жіночого одягу або скасуванню обмежень щодо свободи пересування жінок, їх соціальної активності. Навпаки, стримування свободи жінок вирізняється як одна із визначальних характеристик сучасного ісламізму.

Зберігає актуальність і питання щодо статусу немусульман в ісламському суспільстві. Відповідно до традиційного ісламського права люди, що сповідують іншу релігію, але постійно проживають на мусульманській території, перебувають під «опікою держави», проте вони мають терпіти певні обмеження в своїх правах. Той факт, що окремі держави дискримінують християн та представників інших меншостей, сприймаються як дефіцит справедливості як західними, так і мусульманськими коментаторами.

Ідея конституціоналізму в ісламській правовій думці. Одним із проявів важливих змін, що відбуваються під впливом західних правової і політичної систем, є ідея конституціоналізму, що визначається через низку таких фундаментальних правил: (1) встановлення повноважень і відповідальності законодавчої, виконавчої і судової гілок влади; (2) виокремлення повноважень різних рівнів управління, таких як федеральні, місцеві і локальні; (3) перерахування прав громадян по відношенню один до одного, а також до публічної влади на зразок білля про права людини; (4) встановлення процедури внесення поправок до конституції.

Усі конституції, що діють сьогодні в мусульманських країнах, впроваджують систему державних органів за прикладом систем, впроваджених у демократичних країнах відповідно до принципу поділу державної влади. Можна зробити висновок, що іслам визнає конституцію як базові правила життя в державі, прикладом яких була «Конституція Медини» з часів пророка Муха-

меда, хоча насправді практично всі мусульманські країни не приймали конституцій, допоки не отримали незалежності після Другої світової війни [12, р. 72].

У той же час, вимушені констатувати, державно-правове життя в багатьох державах ісламського світу, як і раніше, характеризується значним дефіцитом демократії і відсутністю політичних свобод. Політичну владу в лише дуже невеликій кількості держав, більшість населення яких сповідує іслам, можна розглядати як демократичну і легітимну. В більшості ж держав політичний режим окрім як терміном «авторитарний» інакше описати не можна [13, р. 128].

Не можна ігнорувати і той факт, що в багатьох випадках існуючі політичні, соціальні і економічні ключові проблеми зумовлені не тільки історичними передумовами або зовнішнім впливом, але й великою мірою не проведенням реформ і відсутністю політичної волі щодо створення стабільної правової бази. Тим не менше, більшість людей, які проживають в цих країнах, вбачають саме в конституційній демократії найкращу і найбільш бажану форму правління. Якщо подивитися від Близького Сходу до Південно-Східної Азії, то можна побачити, що демократія, верховенство права, секуляризм присутні навіть в ісламських країнах. Іслам в цих країнах зовсім не підходить для розгляду його в тих ракурсах, в яких часто він представляється в західних джерелах: іслам проти сучасності, іслам проти демократії, і навіть іслам проти Просвітництва. Навпаки, ми маємо змогу сфокусуватися на тих елементах, які тримають нас разом. І як вбачається, це має бути прагнення сприяти демократії, правам людини, свободі, верховенству права — незалежно від релігійних переконань.

Не тільки «прогресивних», але й багатьох «консервативних» мусульман залучено до інтенсивного дискурсу щодо вимог демократії, верховенства права і прав людини. Прикладом можуть слугувати Брати Мусульмани: в той час, як окремі представники цієї сили досі вірять, що 205 політика загрожує всьому релігійному і намагаються триматися осторонь від неї, інші в багатьох країнах Близького Сходу штовхаються за місця до парламенту, щоб взяти на себе політичну відповідальність.

Термін «помірні», як виглядає, найкраще описує тих мусульман, з якими представники так званої західної цивілізації хотіли б взаємодіяти з метою подолання існуючих розбіжностей у поглядах на такі цінності як демократія, верховенство права і права людини. У той же час, європейці вказують на неготовність співпрацювати з мусульманами, чиєю політичною метою є створення теократичної держави, хто приймає ті елементи шаріату, які суперечать принципам гуманності і порушують права людини [1, р. 110].

Іншими словами, питання полягає не в тому, чи залишається іслам, і релігія в цілому, соціально корисним. Питання в тому, чи може ісламське право, як воно зазвичай розуміється і застосовується, виступати основним елементом соціальної системи, яка відповідає вимогам принципу верховенства права.

Висновки. В цілому викладене вище, дозволяє назвати такі основні закономірності в розвитку ісламської правової системи у світлі питання щодо її відповідності вимогам принципу верховенства права. На етапі раннього розвитку в ісламське право було закладено інститути, здатні сприяти втіленню вимог принципу верховенства права. Але в довгій перспективі вказані інституції втратили свою дієвість. Сучасне ісламське право не пропонує ефективного варіанту реалізації принципу верховенства права. У той же час, як свідчить історія ісламського права, практика його реалізації ніколи не припиняла свого розвитку. За час свого існування воно збагатилося, змінилося і оновилося в різний спосіб. Є очевидним, що реформатори мають за мету подолати недоліки в правовому регулюванні, які виявляє практика суспільного життя. Втім, реінтерпретація, яка залишається на сьогодні основним засобом модернізації ісламської правової системи, не є настільки інтенсивною і творчою, щоб зробити її сумісною із принципом верховенства права.

Діалог цивілізацій має стати однією із важливих передумов майбутнього справедливого правопорядку. Як визнають представники ісламської правової думки, «іслам матиме шанс у ХХІ столітті тільки за умови подолання культурних розбіжностей шляхом інтеграції» [14, р. 112]. З іншого боку, існує потреба визнання з боку європейської правової думки існування зна-

чного плюралізму в межах самого ісламу, який завжди характеризувався жвавим обміном із оточуючим середовищем. «Іслам і Захід – давні знайомі. Упродовж 1300 років два 206 ці культурні світи зазнавали взаємного впливу і в той же час протистояли один одному. Їх зустріч вела до плідного культурного обміну, який сприяв взаємному зростанню. Конфронтації ж вели до кровавих зіткнень, як, наприклад, в часи Хрестових походів, що залишили більш глибокий слід у свідомості арабів, ніж у свідомості європейців» [15, с. 15; 16, р. 74].

В сучасних умовах найбільш перспективним слід визнати підхід у встановленні взаємодії і взаєморозуміння при збереженні відмінностей, тобто при збереженні різноманіття і національно-культурної ідентичності. Проблема потребує цілеспрямованих зусиль і наявності доброї волі з боку всіх учасників діалогу.

Список використаних джерел :

1. Krawietz B. Islam and the Rule of Law: Between Sharia and Secularization / Birgit Krawietz, Helmut Reifeld. – Konrad-Adenauer-Stiftung, 2008. – 137 p.
2. Fukuyama F. Iran, Islam and the Rule of Law. Islamic political movements have been one form of revolt against arbitrary government // <http://online.wsj.com/news/articles/SB10001424052970203946904574300374086282670>.
3. Narrating Islam Interpretations of the Muslim World in European Texts / Ed. by Gerdien Jonker and Shiraz Thobani. – London – New York: Tauris Academic Studies, 2010. – 293 p.
4. Samuel P. Huntington. The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order. 1996.
5. Hofman M. Islam the Alternative / M. Hofman. – Beltsville, Maryland: Amana Publications, 1997. – 168 p.
6. Roald A. S. New Muslims in the European context : the experience of Scandinavian converts / by Anne Sofi e Roald. – Brill Academic Pub, 2004. – 375 p.
7. Максимов С. І. Концепція правової реальності / Некласична філософія права: питання і відповіді. Харків: Бібліотека журналу «Проблеми філософії права», 2013. – 272 с.
8. The European Union, Turkey and Islam. – Amsterdam: Amsterdam University Press, 2004. – 176 p. 207
9. Eliaz G. Islam and Polity in Indonesia: An Intriguing Case Study / G. Eliaz. – Hudson Institute, Center on Islam, Democracy, and the

- Future of the Muslim World. Research Monographs on the Muslim World. — 2007. — Series № 1. — Paper № 5. — P. 1–33.
10. Ende W. Justice as A Political Principle in Islam / W. Ende // in Krawietz B. Islam and the Rule of Law: Between Sharia and Secularization / Birgit Krawietz, Helmut Reifeld. — Konrad-Adenauer-Stiftung, 2008. — P. 19–34.
 11. Погребняк С. П. Основоположні принципи права (змістовна характеристика) : Монографія. — Х.: Право, 2008. — 240 с.
 12. Naeem N. The Influence of Religious Clauses on Constitutional Law in Countries with an Islamic Character / Naseef Naeem // in Krawietz B. Islam and the Rule of Law: Between Sharia and Secularization / Birgit Krawietz, Helmut Reifeld. — Konrad-Adenauer-Stiftung, 2008. — P. 71–79.
 13. Reifeld H. Developing democracy and the Rule of Law in Islamic Countries Helmut Reifeld / in Krawietz B. Islam and the Rule of Law: Between Sharia and Secularization / Birgit Krawietz, Helmut Reifeld. — Konrad-Adenauer-Stiftung, 2008. — P. 127–135.
 14. Othman N. Muslim women and the challenge of Islamic extremism / N. Othman. — Sisters in Islam, 2005. — 215 p.
 15. Боре П. Н. Ислам в современном мире / П. Н. Боре. — Актуальные проблемы Европы. — 2008. — № 1. — С. 10–43.
 16. Democracy, Human Rights and Law in Islamic / Thought By Mohammed Abed al-Jabri I. B. Tauris Publishers In Association With The Centre for Arab Unity Studies. — London: I. B. Tauris & Co Ltd 6 Salem Road, 2009. — 259 p.

REFERENCES :

1. Krawietz B. (2008). Islam and the Rule of Law: Between Sharia and Secularization / Birgit Krawietz, Helmut Reifeld. — Konrad-Adenauer-Stiftung.
2. Fukuyama F. Iran, Islam and the Rule of Law. Islamic political movements have been one form of revolt against arbitrary government // <http://online.wsj.com/news/articles/SB10001424052970203946904574300374086282670>.
3. Narrating Islam Interpretations of the Muslim World in European Texts / Ed. by Gerdien Jonker and Shiraz Thobani. London — New York: Tauris Academic Studies, 2010.
4. Samuel P. Huntington. (1996). The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order.
5. Hofman M. (1997). Islam the Alternative. Beltsville, Maryland: Amana Publications.
6. Roald A. S. (2004). New Muslims in the European context : the experience of Scandinavian converts / by Anne Sofie Roald. — Brill Academic Pub.

7. Maksymov S. I. (2013). Kontseptsiiia pravovoi realnosti. Neklasychna filosofiia prava: pytannia i vidpovidi. Kharkiv: *Biblioteka zhurnalu «Problemy filosofii prava»*.
8. The European Union, Turkey and Islam. – Amsterdam: *Amsterdam University Press*, 2004.
9. Eliaz G. (2007). Islam and Polity in Indonesia: An Intriguing Case Study. Hudson Institute, Center on Islam, Democracy, and the Future of the Muslim World. Research Monographs on the Muslim World. Series № 1. Paper № 5. pp. 1–33.
10. Ende W. (2008). Justice as A Political Principle in Islam. Islam and the Rule of Law: Between Sharia and Secularization. Birgit Krawietz, Helmut Reifeld. Konrad-Adenauer-Stiftung, pp. 19–34.
11. Pohrebniak S. P. (2008). Osnovopolozhni pryntsypy prava (zmistovna kharakterystyka) : Monohrafiia. Kharkiv: Pravo.
12. Naem N. (2008). The Influence of Religious Clauses on Constitutional Law in Countries with an Islamic Character. Islam and the Rule of Law: Between Sharia and Secularization / Birgit Krawietz, Helmut Reifeld. *Konrad-Adenauer-Stiftung*, pp. 71–79.
13. Reifeld N. (2008). Developing democracy and the Rule of Law in Islamic Countries Helmut Reifeld / in Krawietz B. Islam and the Rule of Law: Between Sharia and Secularization / Birgit Krawietz, Helmut Reifeld. – *KonradAdenauer-Stiftung*, pp. 127–135.
14. Othman N. (2005). Muslim women and the challenge of Islamic extremism. Sisters in Islam.
15. Vohe P. N. (2008). Yslam v suchasnomu sviti. – Aktualni problemu Evropu. – 2008. – № 1. – S. 10–43.
16. Democracy, Human Rights and Law in Islamic / Thought By Mohammed Abed al-Jabri I. B. Tauris Publishers In Association With The Centre for Arab Unity Studies. London: I. B. Tauris & Co Ltd 6 Salem Road, 2009.

D. V. Lukianov

The Influence of the Western Legal Tradition of Interpreting Human Rights and Democratic Values in the Modern Islamic Legal System

Abstract: *The article examines the impact of global globalization processes, Western understanding of human rights, and democratic values on the development of Islamic legal systems. The author contends that globalization efforts should be predicated on respect for cultural, religious, and legal diversity, thereby safeguarding it from forced universalization.*

It is emphasized that the historical evolution of Islamic law demonstrates its inherent dynamism as a legal system capable of modernization in response to the

challenges of the times. In its early stages of development, Islamic law incorporated institutions that could facilitate the realization of the rule of law. However, over the long term, these institutions have lost their effectiveness. Contemporary Islamic law does not offer an efficient means of implementing the principle of the rule of law. Nonetheless, the history of Islamic law indicates that its practical implementation has never ceased evolving. Throughout its existence, it has been enriched, altered, and updated in various ways. It is evident that reform efforts aim to overcome the deficiencies in legal regulation, which are revealed through societal practices. However, reinterpretation, currently the primary method of modernizing the Islamic legal system, is not sufficiently intensive and creative to make it compatible with the principle of the rule of law.

Today's constitutions in Muslim countries adopt a system of governmental bodies modeled after those in democratic countries, in line with the principle of the separation of powers. Yet, the public life in many Islamic states continues to be characterized by a significant deficit in democracy and a lack of political freedoms. Political power in only a very small number of states, the majority of whose populations are Muslim, can be considered democratic and legitimate. In most states, the political regime can only be described as «authoritarian.»

The dialogue between civilizations must become one of the crucial preconditions for a future just legal order. There is a need for European legal thought to recognize the substantial pluralism within Islam itself, which has always been characterized by lively exchange with its surrounding environment. The solution to this issue lies in establishing interaction and mutual understanding between different legal systems while preserving their distinctiveness, thus maintaining diversity and national-cultural identity.

Keywords: Rule of Law, Democracy, Western Legal Tradition, Human Rights, Islam, Religious Legal Systems.

УДК 340.12+241.11

О. З. Панкевич, кандидат юридичних наук, доцент, старший науковий співробітник Львівської лабораторії прав людини НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України
ORCID: 0000-0002-6636-1330

СВОБОДА ЛЮДИНИ В ХРИСТИЯНСЬКІЙ БОГОСЛОВСЬКІЙ ДОКТРИНІ

Анотація. *Стаття присвячена аналізу богословсько-правових аспектів феномену свободи людини. Акцентується увага на морально-ціннісній амбівалентності соціальної свободи (на відміну від духовної свободи) у розумінні Католицької Церкви та Православної Церкви.*

Ключові слова: *соціальна доктрина католицизму, православне соціальне вчення, свобода волі, соціальна свобода, духовна свобода.*

Постановка проблеми. Аксіоматичним видається твердження про те, що проблема свободи є однією з «вічних» і водночас завжди актуальних проблем філософії як специфічного феномену людської культури.

Зробивши проєвропейський вибір під час Революції Гідності, Україна довела належність до західних цивілізаційних пріоритетів та цінностей, найважливішою серед яких є цінність свободи. Ця культурна універсалія ґрунтується на філософсько-

теологічному концепті «свобода», який лежить в основі західної соціально-духовної парадигми, а також ідентичності європейських націй. Він є провідним і щодо північноамериканської ідентичності. Втім, кожна з західних націй має свою специфіку трансформацій та метаморфоз цього провідного концепту. Це пов'язано з історичною долею, соціальною структурою та релігійною належністю громадян. Велику роль відіграють і ментально-світоглядні відмінності, вплив тих чи інших філософських напрямів на формування національного бачення свободи. Американська свобода, що сформувалася під впливом ідей Просвітництва, а згодом прагматизму, є докорінним чином відмінною від німецької свободи, сформованою Реформацією і університетською філософією Канта та Гегеля. Україна намагається створити власне розуміння свободи, яке б поєднувало б західні її засади з власними традиційними цінностями. Все це робить дослідження генези, трансформації та метаморфоз концепту «свобода» доволі актуальним у сучасних соціально-політичних умовах.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема свободи, яка завжди перебувала в епіцентрі уваги філософів, теологів, політологів, правознавців, психологів тощо, залишається головною у сучасних студіях багатьох філософів. Українські філософи, історики, політологи, правознавці, серед яких: В. Андрущенко, А. Баумейстер, І. Бичко, В. Бойко, М. Брайчевський, Г. Волинка, Л. Губерський, Я. Грицак, В. Загороднюк, А. Лой, В. Лях, В. Лук'янець, Н. Мозгова, М. Попович, С. Сторожук, В. Табачковський, Л. Ушкалов, Л. Чекаль та інші приділили значну увагу дослідженню свободи як одного з провідних концептів філософського дискурсу.

З огляду на вплив, котрий продовжує здійснювати на суспільну свідомість християнство у сучасному світі, а також на те, що, за виразом М. О. Бердяєва, «свобода, насамперед свобода — ось душа християнської філософії», **метою статті** є аналіз особливостей католицької та православної концепцій свободи.

Виклад основного матеріалу дослідження. Свобода людини у соціальній доктрині Католицької Церкви. В пострадянському вітчизняному правознавстві найбільш ґрунтовні розвідки про-

блем прав і свобод людини в католицькому вченні містяться в публікаціях Д. А. Гудими [1, с. 181–192, 222–228] та С. П. Рабіновича [12]. Так, зокрема, як зазначає останній, у сучасному католицизмі свобода людини розглядається у декількох аспектах: по-перше, у контексті християнської антропології та етики; по-друге, як соціальний принцип [12, с. 128–129], тобто у соціолого-правовому плані. Залежно від аспекту розгляду свобода трактується як об'єктивістсько-гносеологічна (істинна свобода, справжня, автентична свобода), аксіологічна (благо свободи), етична (справедлива свобода), телеологічна (призначення свободи) категорія. Підсумовуючи, С. П. Рабінович вказує: «свобода (у католицизмі. – О. П.) осмислюється у трьох взаємопов'язаних аспектах: як свобода волі; свобода вибору (зовнішня, суспільна свобода); фінальна – духовна, «істинна», досконала свобода (звільнення)» [12, с. 133–134].

Прикладом етико-антропологічної інтерпретації свободи є енцикліка Івана XXIII «*Pacem in terris*» (1963), де зазначається: «Сотворив Бог також людину – «на свій образ і на свою подобу» (пор. Бут. 1: 26), наділену розумом і свободою, і поставив її паном над цілим Всесвітом...». Іншими словами, з моменту своєї появи на Землі люди наділені розумом і свободою як двома найважливішими атрибутами, які дають їм можливість панувати над всіма іншими створіннями Божими.

Переходячи від свободи волі до свободі вибору, католицизм критично оцінює ліберально-індивідуалістичне розуміння свободи. Така критика звучить, зокрема, у посланні Павла VI «*Octogesima adveniens*» (1971): «Чи не схильні християни, що вступають на цей шлях, ідеалізувати лібералізм, котрий починає... звучати як заклик до свободи? Їм потрібний новий образ, що більше відповідає сучасним умовам, але при цьому вони забувають, що лібералізм у філософії, по суті, є помилковим положенням про самостійність індивіда в його діяльності, мотивації, у здійсненні свободи».

Об'єктивістсько-гносеологічну інтерпретацію свободи подає в енцикліці «*Evangelium vitae*» (1995) Іван Павло II: «абсолютизація свободи в індивідуалістичному трактуванні позбавляє її первісної суті і перекреслює найглибше покликання

та гідність. Потрібно звернути увагу на ще глибший аспект проблеми: свобода заперечує сама себе, прямує до саморуйнації, до знищення іншої людини, коли перестає визнавати і поважати її засадничі зв'язки з істиною». «Проте ця свобода (людини. — О. П.) не є необмеженою. Вона повинна зупинитися перед «деревом пізнання добра і зла», тому що її покликання — прийняти моральний закон, що його Бог дає їй. Власне, саме в прийнятті цього закону полягає істинне й цілісне сповнення свободи», — наголошує понтифік в енцикліці «*Veritatis splendor*» (1993).

Офіційна католицька доктрина вважає спотвореним розуміння свободи як можливості вільної реалізації будь-яких індивідуальних прагнень та інтересів, і ставить питання про аксіологічні критерії правильності, істинності вільного вибору. Хоча, згідно з християнським вченням, свобода є проявом людської гідності («гідність людської особи вимагає, щоб у своїх діях людина користувалася власними рішеннями і свободою», однак «неправильний» з позицій християнської антропології й етики вибір стає перешкодою для «спасіння», для реалізації вищої форми свободи — вільного служіння Христу.

Як наголошував Іван Павло II, «обов'язково треба, щоб людина визнала свою первинну й незаперечну гідність — гідність створіння, котре отримує від Бога буття й життя як дар і завдання: тільки погодившись з цією природною залежністю, людина може жити і цілком здійснювати свою свободу, водночас глибоко шануючи свободу і життя кожної іншої особи». Отже, діалектична парадоксальність католицького вчення полягає в тому, що аби досягнути найвищого щабля свободи, необхідно визнати свою онтологічну залежність від Творця!

Знана дослідниця соціальної доктрини католицизму С. Ладивірова так характеризує уявлення католицької етики про рівні сенсу і цінностей людської практики, що впливають з різних мотивів свободи: «це по-перше, свобода, мотивом якої є тілесні потреби людини; по-друге, свобода на основі людяності, мотив якої — самореалізація людини як духовної і соціальної істоти; по-третє, свобода, основу якої становить милість, мотивована Божественним спасінням» [6, с. 13].

У зазначеному вище контексті цілком логічними, з християнської позиції, є критерії істинності під час реалізації свободи вибору: «Божі заповіді вказують нам дорогу життя. Моральні заборони, тобто такі, що вважають вибір ... вчинків неприпустимим, мають абсолютну вартість для людської свободи, бо зобов'язують завжди і за всіх обставин».

Важливим аспектом проблеми свободи, у тому числі й в християнській філософії, є питання про її зв'язок із відповідальністю. Як зазначає кардинал Й. Гьофнер, «без особистої свободи волі неможлива моральна відповідальність, так що провина і покарання, нагорода і спокута, каяття та поправа втратили б свій сенс дар вільного вибору — це ознака гідності людини, створеної на образ Божий, і водночас — завдання відповідального особистого розвитку... Визнання ієрархії моральних цінностей виражається у прийнятті на себе відповідальності». Цю тезу підтверджує і Бенедикт XVI, говорячи про інтегральний людський розвиток у сучасному техногенному світі, який «припускає відповідальну свободу особи і народів: жодна структура не може гарантувати такого розвитку поза чи понад людською відповідальністю».

Нарешті, видається принципово важливим моментом, що соціальна доктрина Римо-католицької Церкви (далі — РКЦ), зосереджуючись із зрозумілих (таких, що безпосередньо витікають із релігійно-онтологічної сутності цього вчення) причин на сотеріологічному аспекті проблеми свободи, значну увагу приділяє також і «земному» виміру останньої. Зокрема, в енцикліці «*Populorum progressio*» (1967) Павло VI наголошує, що «бути вільним» це значить: «бути вільним від нужди, знайти краще забезпечення власного існування, здоров'я, мати постійне заняття, можливість активно брати участь у заходах, вільних від зовнішнього тиску ... бути більш освіченим; одним словом, діяти, пізнавати більше, володіти більшим, аби стати кимось більшим...».

Свобода людини у православній інтерпретації. Висвітленню окремих правових аспектів, пов'язаних із православним соціальним вченням, присвячені праці таких вітчизняних науковців, як І. А. Бальжик, С. В. Місевич, І. Г. Оборотов, П. М. Рабінович,

С. Б. Цебенко та ін. У контексті нашої статті найбільш цікавими видаються публікації П. М. Рабіновича [11] та С. Б. Цебенко [15].

Історично склалося так, що соціальна доктрина Православ'я є значно менш розробленою, ніж католицька чи протестантська. Процес «акумулявання» поглядів, підходів щодо різних аспектів, проблем земного життя людини та їх структурування в більш-менш цілісну соціальну концепцію інтенсифікувався лише на порозі третього тисячоліття [8, с. 64].

Водночас слід зазначити, що категорія свободи займає особливо важливе місце в православному богослов'ї. Як наголошує митрополит Албанської Православної церкви А. Яннулос, «в той час як західне теологічне мислення наголошує на значенні розуму, інтелекту, волі як найвидатніших ознак цього божественного образу (людини. — О. П.), у східному богослов'ї більший наголос ставиться на значенні свободи й любові, причому за точку відліку беруться любов і сопричастя у свободі й гармонії осіб Святої Трійці» [17, с. 220].

Узагальнюючи позицію православної церкви, С. Б. Цебенко виокремлює такі властивості людської свободи: «1) свобода — це дар Божий; 2) вона, по суті, дана людям завжди; 3) відчуття свободи — означає стати для неї невтомним свідком Божої любові та вивільнити православну віру від будь-яких державних інститутів чи посад і жити, не засуджуючи тих, хто живе інакше; 4) свободу неможливо запрограмувати, оскільки вона розвивається, а тому може бути по-різному представлена сьогодні і завтра; 5) свобода може бути різноманітною: вона буває не тільки блудницею, але й рукою милосердя, не тільки лапою (так зазначено в оригіналі. — О. П.) грабіжника, але й рукою допомоги; 6) свобода людини — це велика цінність, оскільки Бог створив нас такими (вільними? — О. П.), він вклав свободу в нашу природу; 7) свобода людини є позитивним фактором тільки в тому випадку, якщо вона приводить нас до добра, а не до зла» [15, с. 788].

Слід відзначити високий ступінь абстрактності окремих формулювань, використаних у наведеному вище важливому доктринальному узагальненні. Йдеться, зокрема, про поняття

добра і зла, «буття невтомним свідком Божої любові», які визнають хіба що лише загальний аксіологічний контекст розгляду проблеми свободи. Оцінка ж свободи як не тільки «блудниці, але й руки милосердя, не тільки лапи грабіжника, але й руки допомоги» недвозначно свідчить про загалом недовірливе ставлення до свободи в православ'ї як до цінності лібералістичного походження.

У сучасних документах Руської Православної церкви (далі – РПЦ), зокрема в «Декларації про права і гідність людини» 2006 р. і в «Основах вчення Руської Православної Церкви про гідність, свободу і права людини» 2008 р. розрізняють два основні сенси свободи – свобода вибору (свобода як недетермінованість людських вчинків) і свобода від зла (свобода як непадлеглість людини гріху). З одного боку, РПЦ вустами свого Патріарха підкреслює важливість, цінність можливості людини вільно обирати між добром і злом [10, с. 17]. З іншого боку, Церква попереджає, що вибір людиною на користь зла знищує обидва прояви свободи – і свобода вибору, і свобода від зла. Власне, це відбувається у межах концепції «первородного гріха»: «Допустивши зловживання свободою вибору, людина втратила іншу свободу – свободу життя в добрі, яку вона мала в первозданному стані. Цю свободу людині повертає Господь Ісус Христос: Отже, якщо Син визволить вас, то справді будете вільними (Ін. 8:36)».

Відомий представник східного богослов'я грецький архієпископ Корфу Я. Спітеріс вказує, що отці церкви «розрізняли свободу структуральну і свободу діяльну. Перша з них відноситься до людини як такої, відповідаючи їй, створеній на «Божий образ». Вона не може цілковито пропасти, тому що становить самий онтологічний склад людини, але може бути затьмареною гріхом. Друга є свободою в дії й вказується висловом «людина є створінням на Божу подобу». Ця форма свободи ... об'являється найперше в зрілій свободі вибору, який зі свого боку є плодом поступового внутрішнього звільнення від пристрастей та інших залежностей» [14, с. 267]. При цьому принциповим положенням є те, що перший вид свободи наданий людині як онтологічно вільній особі, як «образу Божому» від

народження. Діяльна ж свобода (або свобода вибору), яка безпосередньо походить від структуральної, може (у випадку правильного, безгрішного вибору) наблизити людину до рівня «подоби Божої» [див. 8, с. 72–73].

Важливо зрозуміти, що згідно з християнським вченням «у свободі маємо один парадокс: з одного боку вона нас вчиняє подібними (так в оригіналі. — О. П.) до Бога, роблячи учасниками його свободної природи; з іншого боку, ...в своїй дії чинить нас також незалежними від Бога в тому сенсі, що навіть Бог не примушує насильно нас щось робити. Бог нас не примушує до спасіння, але запрошує нашу свободу приєднатися до нього» [14, с. 270].

Зрештою, Вселенський Патріарх Варфоломій визнає, що християнин знає і вищу свободу. Але це свобода послуху Христу, котра не має відношення до звичайної людської свободи вибору. Така свобода дарується від Бога переважно святим [див. 16].

Узагальнюючи існуючі в католицькій та православній доктринах погляди на феномен свободи та зважаючи на певні термінологічні відмінності, є підстави констатувати існування трьох форм свободи, що виокремлюються в обох доктринах: 1) антропна («структурна») свобода, («свобода волі»), 2) соціальна свобода («діяльна свобода») та 3) духовна свобода («свобода від зла», «свобода від гріха», «звільнення», свобода «життя в добрі»).

Ці форми можуть розглядатись як буттєві ступені та рівні свободи християнина. Структурна свобода дається кожній людині як «образу Божому». Однак, наблизитися до «подоби Божої» можливо і необхідно уже власними діями, реалізуючи діяльну свободу, роблячи правильний, з християнських позицій, вибір. Відтак неправильний (зокрема гріховний) вибір призводить до зменшення людської гідності (це положення притаманне православному вченню) і стає перешкодою для «спасіння», для реалізації вищої форми свободи — духовного звільнення, свободи «життя в добрі». Цю форму свободи, яка, на відміну від двох перших видів, за своєю онтологічною сутністю є «надприродною», людині може повернути лише Господь актом Своєї благодаті.

Принципово важливим видається те, що соціальна доктрина РКЦ, зосереджуючись передовсім на сотеріологічному аспекті проблеми свободи, значну увагу приділяє також і соціальному виміру останньої як в її «позитивному» (свобода від «нужди», свобода від експлуатації, від маніпулювання з боку соціальних структур [4, 3]), так і в «негативному» аспектах (проблемам свободи одностатевих шлюбів, розлучень, використання засобів контрацепції, штучного запліднення, абортів, евтаназії, клонування [7, 9, 13] тощо). Порівняно менша розробленість цих питань у православному вченні пояснюється передовсім відмінностями в суспільно-історичних умовах формування кожної з доктрин.

Нарешті, ще один аспект проблеми, якому, навіть зважаючи на обмежений обсяг публікації, не можна не приділити уваги — це свобода совісті, або релігійна свобода. Положення документів РПЦ щодо цього питання мають чітко виражену негативну тональність [див. 11, с. 115]. На противагу цьому, РКЦ після Другого Ватиканського Собору [2] демонструє помітне наближення власного трактування релігійної свободи до світського, закріпленого на міжнародному та національному (конституційному) рівнях. За слушним виразом Івана Павла II, дотримання релігійної свободи «служе своєрідним «тестом» дотримання всіх інших основних свобод» [5, с. 228]. Тому ставлення самих церков та їхніх ієрархів до свободи совісті, своєю чергою, є теж своєрідним «тестом», який нині виявляє принципові розбіжності в офіційних позиціях РКЦ і РПЦ.

Висновки. Розглянуті вище антропологічно-правові позиції РКЦ та РПЦ одностайно засвідчують неоднозначність оцінки соціальної свободи як такої. Враховуючи, що саме остання, на противагу свободі духовній, виступає предметом юридичного регулювання, цей пункт задає перспективу обговорення аксіологічних аспектів соціальної свободи з урахуванням принципів відмінностей між комунітаристськими (до яких можна віднести проаналізовані у статті концепції) й лібералістичними філософсько-правовими підходами. Власне, така перспектива і визначає напрямок подальшої наукової розробки означеної проблематики.

Список використаних джерел :

1. Гудима Д. А. Права людини: антрополого-методологічні засади дослідження/ Праці Львівської лабораторії прав людини і громадянина Науково-дослідного інституту державного будівництва та місцевого самоврядування Академії правових наук України / Редкол.: П. М. Рабінович (голов. ред) та ін. Серія І. Дослідження та реферати. Випуск 20. Львів: Край, 2009. 292 с.
2. Ладивірова С. Соціальна доктрина католицької церкви в контексті теоретичного обґрунтування прав людини: автореф. дис... канд. філос. наук: 09.00.06 / Київ, 1993. 17 с.
3. Павло VI. *Humanae vitae*. Вибрані документи католицької церкви про шлюб та сім'ю від Лева XIII до Івана Павла II. Львів : Свічадо, 2002. Т. II. С. 45–73.
4. Панкевич О. З. Концепція прав людини Руської Православної Церкви: ціннісно-антропологічні аспекти. Державне будівництво та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. / редкол.: Ю. Г. Барабаш та ін. Харків: Право, 2013. Вип. 25. С. 63–74.
5. Папська Рада у справах сім'ї. Сім'я, подружжя та життя «на віру» // Вибрані документи католицької церкви про шлюб та сім'ю від Лева XIII до Івана Павла II. Львів : Свічадо, 2002. Т. I. С. 233–286.
6. Патріарх Московський і всієї Русі Кирил. Норма віри як норма життя // Свобода і відповідальність: у пошуках гармонії. Права людини й гідність особи. Київ: Пласке, 2011. — С. 12–26.
7. Рабінович П. Основоположні права людини: сучасні позиції православних церков Росії та України. Порівняльне правознавство. — 2012. — № 3–4. — С. 112–119.
8. Рабінович С. П. Права людини у природно-правовій думці католицької церкви (за матеріалами соціальної доктрини католицизму). Праці Львівської лабораторії прав людини і громадянина Науково-дослідного інституту державного будівництва та місцевого самоврядування Академії правових наук України / Редкол.: П. М. Рабінович (голов. ред) та ін. — Серія І. Дослідження та реферати. Випуск 7. Львів: Астрон, 2004. 198 с.
9. Священна конгрегація у справах доктрини і віри. «Donum vitae» (Дар життя) // Вибрані документи католицької церкви про шлюб та сім'ю від Лева XIII до Івана Павла II. Львів : Свічадо, 2002. Т. II. С. 165–209.
10. Спітеріс Я. Спасіння і гріх у східній традиції / Янніс Спітеріс ; пер. з італ. о. В. Парасюка, ЧСВВ. Жовква : Місіонер, 2009. — 288 с.
11. Цебенко С. Б. Сучасні православні уявлення про свободу людини у світлі міжнародних стандартів (за новітніми документами Російської Православної Церкви) . Форум права. — 2011. — № 4. — С. 785–794. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-4/11ccbrpc.Pdf>

12. Чорноморець Ю. Християнський консерватизм Патріарха Варфоломея і фундаменталізм Патріарха Кирила: суцесвенные противоречия и угрозы для будущего / Юрій Чорноморець/ URL: http://risu.org.ua/ua/index/expert_thought/analytic/40214/
13. Яннулатос А. Східне православ'я і права людини. Релігійна свобода і права людини : Богословські аспекти. У 2 т. Т. 1. Львів : Свічадо, 2000. С. 219–233.

REFERENCES :

1. Hudyma D. A. (2009). Prava liudyny: antropoloho-metodolohichni zasady doslidzhenn. Pratsi Lvivskoi laboratorii prav liudyny i hromadianyna Naukovo-doslidnoho instytutu derzhavnoho budivnytstva ta mistsevoho samovriadiuvannia Akademii pravovykh nauk Ukrainy / Redkol.: P. M. Rabinovych (Ed.). Serii I. Doslidzhennia ta referaty. Issuer 20. Lviv: Krai.
2. Ladyvirova S. (1993). Sotsialna doktryna katolytskoi tserkvy v konteksti teoretychnoho obruntuvannia prav liudyny: candidate's thesis: 09.00.06. Kuiv.
3. Pavlo VI. (2002). Humanae vitae. Vybrani dokumenty katolytskoi tserkvy pro shliub ta sim'iu vid Leva XIII do Ivana Pavla II. Lviv : Svichado, Voll. II. pp. 45–73.
4. Pankevych O. Z. (2013). Kontseptsii prav liudyny Ruskoi Pravoslavnoi Tserkvy: tsinnisno-antropolohichni aspekty. *Derzhavne budivnytstvo ta mistseve samovriadiuvannia*. Yu. H. Barabash (Ed.). Kharkiv: Pravo Issuer. 25. pp. 63–74.
5. Papska Rada u spravakh sim'i. Sim'ia, podruzzhzia ta zhyttia «na viru». Vybrani dokumenty katolytskoi tserkvy pro shliub ta sim'iu vid Leva XIII do Ivana Pavla II. Lviv : Svichado, 2002. Voll. I. pp. 233–286.
6. Patriarkh Moskovskiy i vsiiei Rusi Kyryl. Norma viry yak norma zhyttia. Svoboda i vidpovidalnist: u poshukakh harmonii. Prava liudyny y hidnist osoby. Kuiv: Plaske, 2011. Pp. 12–26.
7. Rabinovych P. M. (2012). Osnovopolozhni prava liudyny: suchasni pozytsii pravoslavnykh tserkov Rosii ta Ukrainy. *Porivnialne pravoznavstvo*. № 3–4. pp. 112–119.
8. Rabinovych S. P. (2004). Prava liudyny u pryrodno-pravovii dumtsi katolytskoi tserkvy (za materialamy sotsialnoi doktryny katolytsyzmu). Pratsi Lvivskoi laboratorii prav liudyny i hromadianyna Naukovo-doslidnoho instytutu derzhavnoho budivnytstva ta mistsevoho samovriadiuvannia Akademii pravovykh nauk Ukrainy. P. M. Rabinovych (Ed.). Serii I. Doslidzhennia ta referaty. Issuer 7. Lviv: Astron.
9. Sviashchenna konhrehatsiia u spravakh doktryny i viry. «Donum vitae» (Dar zhyttia) // Vybrani dokumenty katolytskoi tserkvy pro shliub ta sim'iu vid Leva XIII do Ivana Pavla II. Lviv : Svichado, 2002. Voll. II. pp. 165–209.

10. Spiteris Ya. (2009). Spasinnia i hrih u skhidnii tradytsii. V. Parasiuka (transl.). ChSVV. — Zhovkva : Misioner.
11. Tsebenko S. B. (2011). Suchasni pravoslavni uiavlennia pro svobodu liudyny u svitli mizhnarodnykh standartiv (za novitnymi dokumentamy Rosiiskoi Pravoslavnoi Tserkvy). Forum prava. № 4, pp. 785–794. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011–4/11ccbrps.Pdf>
12. Chornomorets Yu. Khrystyanskyi konservatyzm Patryarkha Varfolomeia y fundamentalyzm Patryarkha Kyrylla: sushchestvennye protyvorechyia y uhrozy dlia budushcheho / Yurii Chornomorets. URL: http://risu.org.ua/ua/index/expert_thought/analytic/40214/
13. Yannulatos A. (2000). Skhidne pravoslav'ia i prava liudyny. // Relihiina svoboda i prava liudyny : Bohoslovski aspekty. 2 vols. Voll. 1. Lviv : Svichado, pp. 219–233.

O. Z. Pancevych

Human freedom in cristian theological doctrine

Abstract. *This article is dedicated to the examination of theological and legal dimensions of the phenomenon of human freedom. Attention is particularly given to the moral-ethical ambivalence of social freedom — as distinct from spiritual freedom — in the doctrines of the Roman Catholic Church and the Eastern Orthodox Church.*

By synthesizing the perspectives existing in both Catholic and Orthodox doctrines and considering specific terminological differences, the paper identifies three forms of freedom articulated in both doctrines: 1) anthropic (or «structural») freedom, often referred to as «freedom of will»; 2) social freedom, which might also be termed «active freedom»; and 3) spiritual freedom, variously referred to as «freedom from evil,» «freedom from sin,» «liberation,» or freedom of «life in goodness.» These forms can be seen as existential stages and levels of Christian freedom.

The article underscores the fact that the social doctrine of the Roman Catholic Church, while primarily focused on the soteriological aspect of the freedom issue, also devotes significant attention to its social dimension. This includes its «positive» aspects (freedom from «need,» freedom from exploitation, and freedom from manipulation by social structures), as well as «negative» facets (issues related to the freedom of same-sex marriages, divorces, use of contraceptives, artificial insemination, abortion, euthanasia, cloning, etc.). The comparatively less developed state of these discussions in Orthodox teachings

is attributed mainly to differences in the socio-historical contexts within which each doctrine evolved.

Another aspect considered in the article is that of the freedom of conscience, or religious freedom. The position of the Eastern Orthodox Church's documents on this issue has a distinctly negative tone. In contrast, the Roman Catholic Church exhibits a conspicuous convergence of its interpretation of religious freedom with secular notions, enshrined both internationally and at the national (constitutional) levels. Adherence to religious freedom serves as a kind of «litmus test» for the observance of all other fundamental freedoms. Hence, the stance of the churches and their hierarchies towards freedom of conscience in turn serves as a unique «litmus test,» currently revealing fundamental divergences in the official positions of the Catholic and Orthodox Churches.

Keywords: *Social Doctrine of Catholicism, Orthodox Social Teaching, Freedom of Will, Social Freedom, Spiritual Freedom.*

Topolevskii R. B., Ph.D., Docent, Senior Researcher
Lviv Laboratory of Human Rights Scientific Research
Institute of State Building and Local Government of
the NALS of Ukraine
ORCID: 0000-0002-9983-3322

INFORMATION RIGHTS AS A COMPONENT OF THE HUMAN RIGHTS SYSTEM

Abstract. *This article explores the evolving role of information rights within the broader human rights framework, with a focus on legal doctrine, international treaties, and court practices. It underscores the importance of Articles 10 and 11 of the European Convention on Human Rights as foundational to the European Court's rulings on information rights. The study highlights the intrinsic links between information rights and other human rights, as well as the emerging field of digital rights. It raises concerns about potential infringements, particularly in the realms of social networks, artificial intelligence, and digital election tools, emphasizing the growing importance of defining the boundaries of digital intrusion in the modern understanding of human rights.*

Keywords: *information rights, digital rights, human rights framework, legal doctrine, privacy, freedom of expression.*

Problem Statement. Human rights in the contemporary post-industrial society, where information has become a key factor, inevitably raise the issue of existence of rights related to information.

The increasing role of information and formation of the information society compel reconsideration of how to define and describe the life opportunities necessary for a quality lifestyle within the «information ocean». These opportunities, on one hand, should protect the individual from inappropriate and arbitrary interference by the state in the information sphere of the individual, and on the other hand, enable them to effectively exercise their rights in interactions with other subjects of legal relations, under the state's guarantee.

The intensive development of information and communication technologies over the last several decades poses the question to researchers of comprehending and deepening the understanding of information rights. However, the very speed of development of these rights constantly generates new problems and demands for new perceptions.

As envisaged by Article 3 of the Constitution of Ukraine, «the affirmation and ensuring of human rights and freedoms is the main duty of the state» [1]. The Constitution of Ukraine provides for citizens' rights to gather, process, and freely disseminate information. However, this constitutional right is merely an entry point to information rights.

The fortification of this right not only allows individuals to express their views or beliefs, but also provides access to public information. The term «information rights» is still in the process of its development and enrichment. Today, it can encompass a broad spectrum of rights, a part of which is recognized as information rights, while the rest still prompts numerous debates.

Hence, understanding the place of information rights in the human rights system provides an opportunity to assess the current status and future projections of the development of information rights and compare them with other human rights.

Research status. Information rights have been the subject of study on multiple occasions, as they pique heightened interest due to the rapid development of the latest information and communication technologies. Accordingly, jurisprudence strives to comprehend what new elements are being introduced into legal affairs with the emergence of such type of rights as a comprehensive complex. The studies of information rights are devoted to the work of researchers like

I. Aristova, O. Baranov, K. Bieliakov, L. Vakariuk, O. Havrilov, Y. Zakharov, R. Kaliuzhnyi, O. Kokhanovska, V. Lipkan, A. Marushchak, and N. Tkachuk.

The issue of investigating the place of information rights in the system of human rights has been dedicated to the works of N. Tkachuk [2, p. 21–22] and L. Vakariuk [3, p. 156–157], who have systematized views on the relationship between the right to information and other information rights. However, the interrelation between information and digital rights has been overlooked.

The aim of this article is to elucidate the position of human information rights within the system of human rights, and the relationship between the terms «information rights» and «digital rights».

Presentation of the main material. Understanding information rights allows us to identify that human information rights are primarily recognized within legal doctrine and are established at an international level, specifically within «soft law», including in the recommendations of the Council of Europe, in international treaties dedicated to information rights, as well as in the practices of the European Court of Human Rights. Only as a subsequent step are they codified at the level of national legislation when the state assumes the obligation to guarantee them.

Therefore, when discussing information rights, we must consider three levels: the level of doctrinal recognition, the level of international recognition, and the level of national recognition. In other words, if we view information rights as an individual's rights that are acknowledged and reinforced by the state through legal means for the satisfaction of their information needs through the collection, receipt, usage, dissemination, and protection of relevant information, then we are referring to the final level of these rights' implementation. This is significant because this area of human rights theory is undoubtedly one of the most dynamically developing in the past few decades. Therefore, the establishment of certain rights on the doctrinal or international law level denotes and determines the corresponding information rights but does not guarantee their effective protection.

It is clear that the key within the system of information rights is the right to information itself as the right to collect, process, and

disseminate information. This right, as a classic first-generation right, being an integral part of freedom of expression, is probably the most thoroughly investigated right within the entire set of information rights. It has a substantial level of legal regulation in national law, particularly in Article 34 of the Constitution of Ukraine [1], The Law of Ukraine «On Information» [4], Article 302 of the Civil Code of Ukraine [5] (and its related corresponding articles).

One critical concern is elucidating the relationship between the right to information and informational rights. We believe that informational rights encompass the right to information (the right to gather, store, utilize, and disseminate information), the right to freedom of thought and speech, and the right to freely express one's views and convictions, among others. We cannot concur with the viewpoint that human and citizen's informational rights and freedoms belong to the so-called first generation rights, i.e., civil and political rights which were primarily defined as an integral aspect of human dignity. In our opinion, the right to gather, store, utilize, and disseminate information, which is intimately associated with the freedom to utter one's views and beliefs, can be classified among the 'first generation' of human rights. These rights function precisely as civil or personal rights. However, a set of informational rights that depend on information and communication technologies extends beyond their realm. Indeed, the accessibility of information through information and communication technologies engenders the necessity to define and deepen our understanding of 'digital' rights, which become feasible during the formation of the 'digital' environment.

Although the freedom of expression in the context of information gathering and dissemination was recognized as early as the XVIII century, advanced information and communication technologies have enhanced this freedom and have engendered a fundamentally different quality in the «digital» world. It is evident that there is a need to reevaluate information rights taking the «digital» component into account.

Nevertheless, the emergent information and communication technologies give rise to new questions regarding legal regulation which require immediate theoretical and practical responses. For instance, such answers have included the delineation of the right

to personal data protection and the right to access to public information. These rights in Ukraine have received state guarantees through the adoption of the relevant laws, namely the Law of Ukraine «On the Protections of Personal Data» [7], and the Law of Ukraine «On Access to Public Information» [8]. The enactment of these laws was linked both to the establishment of these rights in the «soft law» of the Council of Europe, as well as subsequent discussions among legal professionals and human rights activists.

One essential issue concerning the identification of information rights and the delineation of their boundaries stems from conflicts with other rights. This includes, for instance, the well-known conflict between the right to collect and disseminate information as an exercise of freedom of expression, and the right to shield one's private space through a right to privacy. This collision between these rights frequently becomes the subject of examination at the European Court of Human Rights. Despite the diversity of information rights, the correlation between Article 10 and Article 11 of the European Convention on Human Rights offers terrain within which the protection of information rights becomes feasible at the Council of Europe level.

Regarding the constitutional level, for Ukraine, such an arena is provided by Article 34 of Ukraine's Constitution, which stipulates that «everyone has the right to freely collect, store, use and disseminate information orally, in writing or any other way of his choice.»

Information rights are not absolute; they may be restricted in accordance with the law for legitimate purposes, which should include national security, territorial integrity, or public order to prevent disturbances or crimes, to protect public health, to protect the reputation or rights of others, to prevent the disclosure of confidential information, or to maintain the authority and impartiality of justice. The necessity for such restriction in a democratic society must be considered. The latter requirement is established at the level of the European Convention on Human Rights but must also be taken into account in national judicial practice.

Understanding information rights entails defining their scope. So, which categories of information rights are under consideration? The first group of rights, recognized and stipulated in national and international legal documents, includes basic information rights such

as: 1) the right to receive, use, and disseminate information; 2) the information aspect of the right to privacy, particularly the protection of personal data and the right to identity.

The second group of advanced information rights includes rights that augment and expand the first group and ensures access to information of public importance: 1) the right to access public information; 2) the right to internet access.

The third group of information rights are «digital» rights, which are still in the process of formation and aim to limit the arbitrariness of the state in the «digital» environment.

The fundamental function of human rights lies in the protection of individuals from the arbitrary action of the state. Therefore, to ensure the individual's safeguards and protect them from the state in the information sphere, the right to gather, store, use, and distribute information, as well as the right to hold and express certain thoughts, ideas, and beliefs, although generating other information rights, are insufficient.

For example, the right to data protection becomes of particular significance in the «digital» society, where obtaining access to personal data becomes extremely easy for the state and it allows the merging of different databases or registers to acquire excessive information about an individual. In this context, the application of the Unified State Demographic Register (UDR) in Ukraine as key information for data search and merging presents a potential threat to the right to privacy.

The «Action» application can pose significant challenges, as it starts to not only enable the receipt of government services but also replaces tangible documents. Hence, the issue of identifying and authenticating an individual is usurped by the availability of access to the relevant database. The matter of unequivocally establishing that a particular individual exercised their rights subsequently becomes questionable. Looking for ways to improve the security of electronic documentation use on a smartphone (if that is possible at all) should be undertaken before these issues arise, since it may undermine the validity of any legal relationships based on identity verification through the «Action» application. Therefore, the content of Article 17 of the Constitution of Ukraine, which stipulates that «ensuring its

information security is one of the most important functions of the state, the responsibility of the entire Ukrainian people,» [1] becomes particularly pertinent.

In this regard, the right to consent to the processing of personal information often becomes a formal condition, without which one cannot receive necessary state services in any other way. In this sense, the citizen's right to access personal information about themselves held by authorities, with the possibility of tracking the history of changes in these data, becomes of utmost importance. The Constitutional Court of Hungary refers to this as the «right to informational self-determination.»

Another essential digital right can be considered the «right to be forgotten», which entails the ability to demand search engines to prohibit the publishing and the search of specific information within the public domain, balancing it with society's right to know.

The role of «digital» rights within the context of informatory rights acquires a unique character during the implementation of a state's respective policy on the «digitisation» of state and society relations. In this aspect, the government's emphasis on the usage of «Action» requires special efforts to enhance the security of its application and to review the corresponding legal regulation, particularly regarding the boundaries within which its application is acceptable.

Conclusions. Informatory rights are undergoing intensive development over the past decades in such three aspects as legal doctrine, international treaties, national legislation, and judicial practice (both national and international).

The main corpus of informatory rights in the practice of the European Court of Human Rights is examined and defended within the scopes of Art. 10 (freedom of expression) and Art. 11 (right to privacy) of the European Convention on Human Rights.

Informatory rights are closely associated with other human rights. The collisions of informatory rights with human rights establish the limits of these rights, revealing new aspects and facets of informatory rights.

The area of information rights that is experiencing the most dynamic development is digital rights, a trend linked to the rapid increase in the role of digital gadgets and the circulation of information,

including personal data. Predicting potential infringements of information and, particularly, digital rights, we must pay special attention to the information collecting activities of social networks and individual applications, the advancement of neural networks (artificial intelligence), the processing of Big Data, and the creation of individual profiles for marketing purposes. However, the most significant threat to democracy may arise from attempts to use electronic access tools to conduct elections, due to the absence of protective measures for made choices and cyber security measures not providing full assurance of the accuracy of results. Therefore, the development of «digital» rights has become the «growth point» of the information rights system and a potential source of violations. In the modern world, the question of where the boundary of interference in «digital» life lies is gaining greater importance for the contemporary concept of human rights.

References :

1. Konstytutsiia Ukrainy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vr>.
2. Tkachuk N. (2018). Informatsiini prava v systemi prav liudyny. Informatsiia i pravo. № 2 (25). pp. 17–30.
3. Vakariuk L. (2018). Osnovni pidkhody do rozuminnia poniattia «informatsiini prava liudyny». Pidpriemnytstvo, hospodarstvo i pravo. № 2. pp. 155–159.
4. Pro informatsiui : Zakon Ukrainy vid 2 zhovtnia 1992 roku № 2657-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12>
5. Tsyvilnyi kodeks Ukrainy : Zakon Ukrainy vid 16.01.2003 roku № 435-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15>.
6. Marushchak A. (2011). Vyznachennia poniattia «informatsiini prava liudyny. Informatsiia i pravo. № 2. pp. 21–26.
7. Pro zakhyst personalnykh danykh : Zakon Ukrainy vid 1 chervnia 2010 roku № 2297-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2297-17>.
8. Pro dostup do publichnoi informatsii : Zakon Ukrainy vid 13 sichnia 2011 roku № 2939-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>.
9. Konventsiia pro zakhyst prav liudyny i osnovopolozhnykh svobod : Mizhnarodnyi dohovir Rady Yevropy vid 4 lystopada 1950 roku. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004.

Список використаних джерел :

1. Конституція України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vr>.

2. Ткачук Н. Інформаційні права в системі прав людини. Інформація і право. 2018. № 2 (25). с. 17–30.
3. Вакарюк Л. Основні підходи до розуміння поняття «інформаційні права людини». Підприємництво, господарство і право. 2018. № 2. с. 155–159.
4. Про інформацію : Закон України від 2 жовтня 1992 року № 2657-ХІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12>
5. Цивільний кодекс України : Закон України від 16.01.2003 року № 435-ІВ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15>.
6. Марущак А. Визначення поняття «інформаційні права людини. Інформація і право. 2011 № 2. с. 21–26.
7. Про захист персональних даних: Закон України від 1 червня 2010 року № 2297-ВІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2297-17>.
8. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13 червня 2011 року, № 2939-ВІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>.
9. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод : Міжнародний договір Ради Європи від 4 листопада 1950 року.

Р. Б. Тополевський

Інформаційні права як складова системи прав людини

***Анотація.** В науковій статті розглядається еволюція інформаційних прав як невід’ємної частини системи прав людини. Здійснено поглиблений науковий аналіз інформаційних прав в ширшому контексті прав людини, з акцентом на правовій доктрині, міжнародних договорах і судовій практиці.*

Основний акцент зроблено на важливості статей 10 і 11 Європейської конвенції з прав людини, які гарантують свободу вираження думки і доступ до інформації. Автор звертає увагу на те, що інформаційні права не є статичними, а змінюються в часі під впливом різних факторів, включаючи технологічний прогрес, міжнародно-правові норми і національне законодавство.

Стаття також включає в себе комплексний аналіз судової практики Європейського суду з прав людини в контексті інформаційних прав. В роботі здійснено детальне дослідження ключових судових рішень, які вплинули на формування і розвиток інформаційних прав на міжнародному рівні.

За результатами аналізу, зроблено висновок, що інформаційні права є критично важливим елементом сучасної системи прав людини. Для подальшого розвитку інформаційних прав необхідне наукове дослідження відповідної тематики направлене на ефективізацію положень законодавства та практику правозастосування. У якості рекомендацій пропонується розробка нових механізмів правового регулювання в даній сфері, з огляду на зростаючі виклики і можливості, які надає цифрова ера.

У контексті цифрової епохи інформаційні права стикаються з новими викликами і можливостями. З одного боку, технологічний прогрес робить інформацію більш доступною, ніж будь-коли раніше. Однак, з іншого боку, він також створює нові загрози для інформаційних прав, такі як поширення дезінформації, кіберзлочинність і порушення конфіденційності. Для того, щоб забезпечити ефективний захист інформаційних прав у цифрову еру, необхідна розробка нових правових механізмів, які враховують особливості цифрового середовища. Такі механізми повинні бути спрямовані на захист прав на свободу вираження думки, доступ до інформації та конфіденційність.

Ключові слова: інформаційні права, система прав людини, правова доктрина, свобода вираження поглядів.

Д. В. Лученко, доктор юридичних наук, професор,
завідувач сектором конституційного та адміні-
стративного права НДІ державного будівництва
та місцевого самоврядування НАПрН України
ORCID 0000-0002-3832-0670

РОЛЬ І ЗНАЧЕННЯ ЕЛЕКТРОННИХ ПЕТИЦІЙ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ДОСТУПУ ГРОМАДЯН ДО УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМИ СПРАВАМИ

***Анотація.** У статті обґрунтовується теза про те, що електронні петиції потенційно здатні виступати ефективним засобом оскарження незаконних рішень, дій та бездіяльності органів державної влади. У даному випадку інститут електронної петиції є механізмом, який створює комфортні умови для волевиявлення громадян незалежно від місця їх проживання. У статті аналізується стан правового регулювання інституту електронної петиції в Україні та практика його функціонування. Систематизовано недоліки законодавства про електронні петиції, які негативно впливають на ефективність цього інституту. У дослідженні запропоновано низку заходів щодо підвищення ефективності електронних петицій, а саме: проведення просвітницької роботи серед населення (особливо сільської місцевості) щодо призначення та використання інституту електронної петиції; встановлення імперативності петицій, які набрали мінімум голосів на їх підтримку; недопущення втрати голосів за однотипною петицією з ідентичними зверненнями; блокування неакту-*

альних петицій; удосконалення інтерфейсу відповідних електронних ресурсів, на яких публікуються петиції.

Ключові слова: електронна петиція, ефективність, прогресивний інститут, законодавче регулювання.

Постановка проблеми. Розвиток ІКТ (інформаційно-комунікаційних технологій) створив передумови для забезпечення комфортного способу волевиявлення громадян незалежно від місця їх проживання. Мешканці сіл мають такі ж можливості безпосередньо впливати на владу, як і жителі столиці через такий важливий інститут електронної демократії, як електронна петиція. Його значення та потенціал у забезпеченні доступу громадян до управління державними справами важко переоцінити. Усе, що для цього необхідно — доступ до Інтернету, авторизація та бажання брати участь у вирішенні нагальних проблем держави. Крім того, інститут електронних петицій дає можливість впливати на владу в будь-який момент, а не лише під час виборів. Зазначені фактори актуалізують необхідність подальшого дослідження питання інституту електронних петицій з метою підвищення його ефективності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження окремих аспектів сутності і правового регулювання електронних петицій здійснювали такі науковці, як В. Афанасьєва, А. Барікеова, М. Белікова, М. Ільницький, В. Нестерович та інші. Однак цілісне дослідження означених питань на сьогодні в юридичній науці відсутнє.

Метою статті є виявлення ролі і значення електронних петицій у забезпеченні доступу громадян до управління державними справами, а також пошук шляхів удосконалення законодавчого регулювання електронної демократії в Україні.

Виклад основного матеріалу. В Україні порядок подання та розгляду електронних звернень врегульовано на законодавчому рівні лише однією статтею 23⁻¹ Закону України «Про звернення громадян» [1]. Частиною першою цієї статті передбачено, що громадяни можуть звертатися до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органу місцевого самоврядування з електронною петицією через офіцій-

ний веб-сайт органу, якому її адресовано або веб-сайт громадського об'єднання, яке здійснює збір підписів на підтримку електронної петиції. Зазначена норма зумовлює особливість електронної петиції як форми звернення громадян, яка подається виключно до суб'єктів публічної влади, оскільки решта звернень, передбачених Законом, також можуть подаватися, наприклад, до підприємств, установи, організації незалежно від форм власності.

Електронні петиції, як елемент електронної демократії, сприяють: (1) посиленню участі, ініціативи та залучення громадян на національному, регіональному та місцевому рівнях суспільного життя; (2) підвищення прозорості процесу прийняття демократичних рішень і підзвітності демократичних інститутів; (3) підвищення чутливості/відповідальності влади; (4) громадській дискусії та приверненню уваги громадян до процесу прийняття рішень. Отже, можна стверджувати, що електронні петиції як один із елементів електронної демократії є засобом покращення доступу громадян до органів влади, та засобом їх впливу чиновників й обраних політиків.

Слід також зазначити, що інститут електронних петицій запобігає підвищенню гострої соціальної напруги, що може перерости у серйозні конфлікти. Досвід України свідчить, що якби влада прислухалася до голосу людей (особливо з периферії, маленьких міст і сіл), і люди мали б дієвий механізм відстоювання і донесення власної думки до влади, можна було б уникнути заворушень, під час яких до Києва з'їжджалися люди з усієї країни, щоб висловити своє невдоволення політикою держави.

Френсіс Фукуяма у книзі «Кінець історії та остання людина» вказував, що модель держави з ліберально-демократичним устроєм є найдосконалішою формою суспільної організації. Вчений пояснив це тим, що лише ліберальні демократії дають максимальні можливості для контролю населенням влади над державою. У ліберальних демократіях люди можуть донести свої погляди до державної влади і таким чином вони відчують їх значущу роль і визнання. Тоталітарні країни не мають таких механізмів, які б забезпечували визнання простих громадян, тому всі вони рано чи пізно занепадають [2].

Електронні петиції можуть бути ефективним механізмом для того, щоб переконатися, що бажання людей доводяться до уряду. Електронні петиції, з одного боку, дозволяють владі оперативно отримувати інформацію про суспільно гострі питання та вирішувати їх, не дозволяючи перерости в критичну напругу, а з іншого — надають громадянам зручний, економний, але ефективний спосіб вираження їх власної волі. Електронні петиції дозволяють громадянам відчувати себе джерелом влади, усвідомити свою причетність до формування державної політики та відповідальність за неї. Однак це можливо лише за двох умов: (1) якщо влада хоче прислухатися до голосу своїх громадян; (2) якщо держава на законодавчому рівні закріпила ефективний та прозорий механізм реалізації електронних петицій та власної відповідальності.

Детальний аналіз нормативно-правових актів, що встановлюють порядок реалізації права громадян на електронні звернення в Україні, а також усього масиву електронних звернень та відповідей на них, які оприлюднені на офіційних сайтах Президента України, Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України під час їх дії, вказують на те, що інститут електронних петицій в Україні, запроваджений у липні 2015 року, поки що повною мірою не виконує покладеного завдання.

Низка недоліків у законодавчому регулюванні інституту електронних петицій породжують неефективність використання цього інституту. Сьогодні електронна петиція в Україні — це звичайне звернення громадянина до суб'єкта владних повноважень, яке стало публічним, але не викликає жодних зобов'язань з боку адресата, окрім обов'язку оперативно відреагувати (наголошуємо — надати відповідь, а не вирішити поставлене питання).

Розглянемо недоліки законодавчого регулювання інституту електронних петицій в Україні. Перш за все, слід зазначити, що законодавство не виокремлює ті електронні петиції, які є скаргами, не встановлює для них особливостей щодо реєстрації та розгляду. Це унеможливляє акцентування уваги влади на соціально гострих проблемах. На нашу думку, такого рівня регулювання недостатньо для створення ефективного інстру-

менту електронної демократії. Крім того, зазначення у ч. 17 ст. 23⁻¹ Закону України «Про звернення громадян» щодо можливості розробки суб'єктами розгляду електронних петицій власних процесуальних актів, які регулюватимуть порядок роботи із зверненнями, створює ризики можливих зловживань.

Цікавими є дані щодо роботи з електронними петиціями, що подані через офіційний сайт Президента України. Станом на початок 2019 року з понад 30 тис. петицій, поданих до Президента України, лише 46 звернень зібрали 25 тис. голосів на підтримку на визначений термін. З них 43 отримали відповідь Президента. Таким чином, низький відсоток петицій, які подолали 25 тис. бар'єрів (лише 1 петиція з майже 700), призвело до зниження інтересу громадян України до електронної петиції як способу вирішення суспільно гострих питань.

Крім того, змістовний аналіз відповідей на звернення до Президента України свідчить про те, що переважна більшість заявників отримали формальні владні відповіді. Так, серед 43 звернень, на які надійшла відповідь Президента України: у 3 випадках відмовлено в задоволенні клопотання; задоволено 4 електронні петиції; 32 направлено до інших суб'єктів (Кабінету Міністрів України, Конституційної комісії тощо), однак не вказано ані терміни, ані обов'язок повідомити про результати розгляду; відповідь на 4 петиції не дає вичерпної відповіді на запитання.

Таким чином, в середньому лише 1 електронна петиція на 10 тисяч зареєстрованих на сайті президента України досягає результату. Більшість петицій, розглянутих Президентом, не відхиляються, а направляються на розгляд іншим суб'єктам владних повноважень. Тому, з метою підвищення ефективності функціонування цього інституту, пропонуємо на законодавчому рівні визначити варіанти реагування на електронну петицію:

1. У разі задоволення клопотання по суті та вжиття відповідних заходів, зокрема, скарга розглядається або направляється до органів, що виконують роль інститутів непрямого оскарження. У разі скасування рішення колегіального органу, мова має йти про обов'язок цього органу невідкладно розглянути питання про скасування відповідного рішення або вжити заходів щодо

усунення його наслідків (наприклад, якщо йдеться про скасування вже виконаного акта).

2. У разі незадоволення клопотання вичерпно пояснюється, чому воно не задоволене. Роз'яснення має бути таким, щоб максимізувати переконання заявника та тих, хто підтримав петицію, що їх задоволення є неможливим або недоцільним за конкретних обставин.

3. Коли за результатами розгляду клопотання складено припис іншому суб'єкту, до компетенції якого належить вирішення питання, відомості про строки та результати його виконання, вжиті заходи та отримані результати мають бути розміщені на сайті. Це надасть можливість усім, хто цікавиться цією петицією та результатами її розгляду, отримати вичерпну інформацію безпосередньо у відповідь на петицію. Відповідь не може вичерпуватися інформацією лише про те, що питання комусь перенаправляється, або доручається вивчити певні можливості, адже це створює враження незавершеності справи.

У будь-якому випадку державний орган, який розглядає електронну петицію, повинен максимально намагатися її вирішити, а також обґрунтувати свою відповідь, щоб виключити будь-яку двозначність.

Для об'єктивності варто зазначити, що низький рівень підтримки електронних петицій зумовлений ще двома факторами. Перший полягає в тому, що не всі громадяни країни, особливо ті, що проживають у сільській місцевості, мають технічну можливість зареєструвати власну або підтримувати вже зареєстровану електронну петицію. Адже значна кількість людей (переважно старшого віку) не мають жодних електронних пристроїв.

Ще один фактор низького рівня підтримки електронних петицій зумовлений якістю найбільшої кількості зареєстрованих петицій. Це стосується як характеру вирішуваних питань, що часто не викликають інтересу переважної більшості громадян, так і якості їх тексту. Серед недоліків опису тексту електронної петиції, який найчастіше зустрічається, слід окремо виділити, як найбільш істотні: суперечливість; незрозумілість формулювань; відсутність чітких пропозицій чи вимог; наявність численних граматичних помилок.

Наголошуємо, що безвідповідальне ставлення громадян до оформлення електронної петиції, подання її без потреби, заради розваги чи власного піару завдає шкоди такому зверненню до органів державної влади. З одного боку, такий несерйозний підхід дискредитує як самих заявників, так і їх правовий інститут, а з іншого, якою б безглуздою не була електронна петиція, її подання гарантовано запускає певний механізм, що вимагає залучення державних ресурсів (засоби і час). У зв'язку з цим було б доцільно встановити обов'язок громадян утримуватися від зловживання своїм правом на електронне звернення та, можливо, передбачити право держави на відшкодування судових витрат, пов'язаних з розглядом безглузвих петицій. Але робити це необхідно так, щоб це жодним чином не обмежувало права громадян на подання обґрунтованих електронних петицій (особливо тих, що містять скарги на рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади).

Наступною причиною, яка впливає на ефективність електронної петиції, є її необов'язковість. Законодавством встановлено, що електронна петиція, яку за три місяці підтримали понад 25 тисяч осіб, розглядається в особливому порядку. Проте, якщо звернення не одержить зазначену підтримку, воно також буде розглянуте, але в порядку, встановленому законом для звичайних звернень громадян (ч. 10 ст. 23⁻¹ Закону України «Про звернення громадян»). Виникає питання: який сенс електронної петиції, якщо вона не дає заявнику та громадянам, що її підтримали, жодної переваги у вигляді дієвого механізму впливу на владу? Адже обов'язок адресата електронної петиції щодо розгляду петиції в особливому порядку не є обов'язком докласти всіх можливих зусиль для вирішення проблеми. Очевидно, що за чинним порядком процедура розгляду електронної петиції не надає жодних переваг, окрім можливості звернутися до Президента України та інших органів влади публічно.

Ця проблема є критично важливою для подальшого функціонування механізму електронних петицій. Світове співтовариство вважає цей спосіб звернення найпрогресивнішим. Механізм електронної петиції здатний забезпечити прямий вплив громадян на владу. Також електронна петиція є інструментом

ефективної реалізації принципу верховенства права, який поряд з іншими інститутами демократичного суспільства дає можливість не лише звертатися до вищих органів влади чи органів місцевого самоврядування, а й привернути увагу інших людей до певної проблеми, отримати їхню підтримку та змусити владу діяти. У результаті органи державної влади діятимуть не на власний розсуд, а в бажаному для суспільства напрямку.

Безперечно, рівень ефективності інституту електронних петицій є показником зрілості демократії в країні. Україні ще потрібно працювати над удосконаленням регулювання електронних петицій, оскільки очевидно, що існуючий механізм потребує переосмислення та реформатування. Мають бути створені відповідні важелі, що змусять владу звернути увагу на проблеми, які дійсно хвилюють суспільство, у тому числі в тих ситуаціях, коли громадяни домагаються скасування незаконного нормативного чи індивідуального правового акта. Як варіант, електронні петиції мають стати обов'язковими для влади, якщо вони отримають мінімальний рівень підписів, тобто можуть стати законопроектом чи проектом іншого акта, як це передбачено в ряді країн.

Такий порядок існує, наприклад, у Фінляндії, де петиції, що набрали 50 тисяч підписів, автоматично стають законопроектом і парламент зобов'язаний розглядати їх у першочерговому порядку. Крім того, регламент латвійського законодавчого органу передбачає, що будь-яка петиція, яку підтримали 10 тисяч громадян, обов'язково повинна бути включена до порядку денного парламенту. Це яскраві приклади, які демонструють готовність держави рахуватися з думкою громадян. Такий механізм забезпечує рівні можливості мешканцям малих міст і сіл брати активну участь у державному управлінні, привертати увагу влади до нагальних проблем регіонів та вимагати вирішення кризових ситуацій.

Доволі проблемною є ч. 10 ст. 23⁻¹ Закону України «Про звернення громадян», яка передбачає, що звернення, яке не набрало 25 тисяч голосів, вважається простим зверненням громадян. Це є дещо оманливою практикою, оскільки петиція, на підтримку якої прозвучав хоча б один голос, вже є звернен-

ням кількох осіб. Переконані, що відповідь на таку електронну петицію має бути спрямована не лише до заявника, а й до особи, що віддала свій голос на підтримку петиції. Інший варіант — опублікувати відповідь на петицію через сайт, де вона розміщена.

Крім того, скарга на рішення, дії чи бездіяльність органу державної влади, подана через електронну петицію, вочевидь, має розглядатися в окремому порядку, на відміну від інших видів звернень. Це означає, що в даному випадку в зверненні йдеться не про пропозицію щодо вдосконалення правового регулювання, наприклад, окремих суспільних відносин, а про необхідність відновлення порушених прав, захисту особи (групи осіб) від протиправних дій. Тому терміни розгляду таких скарг мають бути скорочені, а результати розгляду підлягають оскарженню в суді.

Наступна причина низької ефективності електронних петицій в Україні — відсутність механізму захисту від втрати голосів. Чинний порядок дозволяє реєструвати петицію, навіть якщо подібна петиція вже була зареєстрована раніше. Тобто, існує можливість одночасного збору голосів з одного питання одночасно кількома петиціями, що призводить до розпорошування голосів на підтримку. У результаті жодна з петицій може не набрати необхідної кількості голосів, хоча сама кількість петицій мала б свідчити владі про високу суспільну загостреність питання.

На нашу думку, вдосконалити інструментарій сайтів, де оприлюднюються електронні петиції, можна наступним чином:

1. Сайт з петиціями має упередити можливість втрати голосів, якщо петиції є подібними та ідентичними. Має бути встановлена заборона на реєстрацію петиції, подібної до вже зареєстрованої, де розпочався збір підписів. Особі, яка реєструє власну електронну петицію, схожу на зміст петиції, що вже зареєстрована та набирає голоси, сервіс повинен запропонувати підтримати вже зареєстровану петицію або зареєструвати власну, але після закінчення часу, що залишився для збору голосів за вже зареєстровану петицію.

2. Наразі є можливість сортувати петиції за темами (наприклад, аграрна політика, земельні відносини, транспорт, зв'язок, освіта тощо), а також за хронологією чи кількістю голосів. Також можна побачити петиції з відповідями органів влади, петиції, що знаходяться на розгляді, та петиції, які перебувають у процесі збору голосів. Пропонуємо додатково передбачити: а) пошук електронних петицій за датою реєстрації; б) пошук електронних петицій за ключовими словами не лише в назві, а й у тексті петиції; г) групування клопотань за видом звернення (скарга, заява, пропозиція); д) повідомлення користувачам за допомогою мобільного зв'язку (SMS) або електронної пошти про реєстрацію петиції, подібної до тієї, яку вони раніше підтримували або зареєстрували.

3. На сайті має бути інформація про те, які питання відносяться до повноважень органу, куди направляється електронна петиція, а також роз'яснення щодо правил оформлення петиції (формулювання інформативної та зрозумілої назви, викладення змісту та визначення суті звернення (пропозиції чи прохання)).

При цьому електронний сервіс має заблокувати можливість реєстрації звернень: що виходять за межі повноважень органу, до яких вони направлені (у цьому випадку користувачеві пропонується перейти на офіційний веб-сайт органу, уповноваженого вирішувати питання, порушені в електронній петиції, та надати відповідне посилання); що не містять прохань, пропозицій чи скарг; щодо запровадження, скасування, зменшення податків та інших обов'язкових платежів, розміру соціальних виплат і заробітної плати.

Висновки. Такий вид звернення громадян, як електронна петиція, є однією з форм участі населення в державному управлінні, у вирішенні державних і суспільних справ. Петиції виступають своєрідним механізмом взаємозв'язку людини і держави, де людина може вплинути на ефективне вирішення проблем, що виникають в процесі реалізації її прав та законних інтересів. У статті запропоновані шляхи вдосконалення законодавчого регулювання та функціонування інституту електронної петиції, спрямовані на забезпечення легкого доступу громадян до управління державними справами незалежно від місця їх про-

живання. Окреслені заходи, спрямовані на посилення впливу електронних петицій на органи державної влади через надання петиціям статусу імперативності, а також на вдосконалення інструментарію сайтів, на яких публікуються електронні петиції.

Список використаних джерел:

1. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР (зі змінами). Вісник Верховної Ради України. 1996. № 47. ст. 256
2. Francis Fukuyama. The End of History and the Last Man. Free Press, 1992. 432 p.
3. Афанасьєва В. Електронна демократія в дії: як працюватиме е-петиція? URL: <https://www.pravda.com.ua/columns/2015/08/4/7076514/>
4. Барікова А. А. «Електронна держава: нова ефективність урядування»: монографія. Київ.: ЮрінкомІнтер, 2016. 224 с.
5. Белікова М. Електронні петиції: переваги та недоліки. URL: http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/13014/1/Belikova_13-15.pdf
6. Закірова С. Електронні петиції в Україні: досягнення і проблеми дворічного досвіду. Центр досліджень соціальних комунікацій. URL: http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2992:elektronni-petitsiji-v-ukrajini-dosyagnennya-i-problemi-dvorichnogo-dosvidu&catid=8&Itemid=350
7. Ільницький М. П. Адміністративно-правове регулювання електронного урядування у сфері публічного управління в Україні – дис. ... канд. юрид. наук.: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Ужгород, 2017. 215 с.
8. Нестерович В. Інституційне утвордження електронних петицій в Україні в контексті зарубіжного досвіду. Журнал «Віче». листопад 2015. № 22. URL: <http://www.viche.info/journal/5005/>

REFERENCES :

1. Pro zvernennia hromadian: Zakon Ukrainy vid 02.10.1996 № 393/96-VR (zi zminamy). *Visnyk Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 1996. № 47. art. 256
2. Francis Fukuyama. (1992). The End of History and the Last Man. Free Press.
3. Afanasieva V. (2015). Elektronna demokratiia v dii: yak pratsiuvatyme e-petytsiia? URL: <https://www.pravda.com.ua/columns/2015/08/4/7076514/>
4. Barikova A. A. (2016). «Elektronna derzhava: nova efektyvnist uriaduvannia»: monohrafiia. Kyiv.: YurinkomInter.

5. Belikova M. Elektronni petytsii: perevahy ta nedoliky. URL: http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/13014/1/Bielikova_13-15.pdf
6. Zakirova S. Elektronni petytsii v Ukraini: dosiahnennia i problemy dvorichnogo dosvidu. Tsentrl doslidzhen sotsialnykh komunikatsii. URL: http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2992:elektronni-petitsiji-v-ukrajini-dosyagnennya-i-problemi-dvorichnogo-dosvidu&catid=8&Itemid=350
7. Ilnytskyi M. P. (2017). Administratyvno-pravove rehuliuвання електронного урядування у сфері публічного управління в Україні. Candidates thesis: 12.00.07 administratyvne pravo i protses; finansove pravo; informatsiine pravo. Uzhhorod.
8. Nesterovych V. (2015). Instytutsiine utverdzhennia elektronnykh petytsii v Ukraini v konteksti zarubizhnogo dosvidu. *Zhurnal «Viche»*. № 22. URL: <http://www.viche.info/journal/5005/>

D. V. Luchenko

The role and significance of Electronic Petitions in Ensuring Citizens' Access to Public Administration

Abstract. *The article analyzes the role and significance of electronic petitions as a unique mechanism of communication between a person and a state, where a person can influence the effective solution of problems arising in the course of realization of his/her rights and legitimate interests. The article substantiates that e-petitions, as an element of e-democracy, contribute to: (1) enhancing participation, initiative and involvement of citizens at the national, regional and local levels of public life; (2) increasing transparency of the democratic decision-making process and accountability of democratic institutions; (3) increasing sensitivity/responsibility of the authorities; (4) public discussion and drawing citizens' attention to the decision-making process. It is argued that electronic petitions, as one of the elements of e-democracy, are a means of facilitating citizens' access to government and a medium for them to influence officials and elected politicians.*

The author substantiates the thesis that electronic petitions may potentially serve as an effective means of appealing against unlawful decisions, actions or inactivity of public authorities. In this regard, the institute of electronic petitions is a mechanism that creates suitable conditions for the expression of citizens' will regardless of their place of residence.

The author emphasizes that the level of effectiveness of an electronic petition institute is an indicator of the maturity of democracy in a country. Ukraine has

yet to improve the regulation of electronic petitions, as it is evident that the existing mechanism needs to be rethought and reformatted. Appropriate instruments should be created to force the authorities to pay attention to the problems that affect society, including in situations where citizens seek to repeal an illegal regulatory or individual legal act. Alternatively, electronic petitions should be made binding on the authorities if they receive a minimum level of signatures, i.e., they can become a bill or a draft of another act, as is provided for in a number of countries.

The author analyzes the state of legal regulation of the electronic petition institute in Ukraine and the practice of its implementation. The author systematizes the shortcomings of the legislation on electronic petitions which negatively affect the effectiveness of this institute.

The study offers a number of initiatives to improve the effectiveness of electronic petitions, namely: conducting educational activities among the population (especially in rural areas) regarding the purpose and use of the electronic petition institute; establishing the imperative nature of petitions which have received a minimum of votes in their support; preventing the loss of votes for the same type of petition with identical appeals; blocking irrelevant petitions; improving the interface of the relevant electronic resources where petitions are published.

Keywords: *electronic petition, efficiency, progressive institute, legislative regulation.*

УДК 342.84(477) – 029:9

М. Г. Коваленко, Кандидат юридичних наук молодший науковий співробітник Сектору конституційного та Адміністративного права НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України
ORCID ID: 0009-0009-6788-342X

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАХИСТУ ВИБОРЧИХ ПРАВ ГРОМАДЯН УКРАЇНИ У СФЕРІ РЕЄСТРАЦІЇ ВИБОРЦІВ

***Анотація.** Стаття присвячена аналізу теоретичних і правових засад захисту виборчих прав громадян у сфері державної реєстрації виборців, а також загальної системи способів такого захисту. Висвітлено наукові підходи до розуміння сутності правового захисту виборчих прав громадян, виокремлення системи способів такого захисту. Визначено, що захист виборчих прав громадян у сфері державної реєстрації виборців може здійснюватися у громадський, адміністративний, судовий, міжнародний спосіб, а також через самозахист виборчих прав, проаналізовано конституційну та законодавчу основи їх застосування.*

***Ключові слова:** вибори, виборче право, захист прав, конституційні гарантії, реєстрація виборців, Державний реєстр виборців.*

Постановка проблеми. Загальновідомо, що демократичний характер виборів і виборчих процедур визначається не тільки

і не стільки рівнем і якістю їх регламентації, скільки вільним здійсненням громадянами їх виборчих прав, об'єктивним і чесним встановленням результатів їх волевиявлення. Виборчі права втрачають свій сенс у відриві від реалізації. Тому навіть найефективніша нормативна модель реєстрації виборців у сукупності її матеріальних і процесуальних складових буде демонструвати свою реальну якість в процесі правозастосування. І саме потреби практичної реалізації такої моделі зумовлюють необхідність формування правового механізму захисту виборчих прав громадян у сфері реєстрації виборців. Означені проблеми, не дивлячись на свою практичну значущість та актуальність, на сьогоднішній день не отримали спеціального наукового вивчення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Характеризуючи існуючі наукові підходи до розуміння сутності категорії захисту виборчих прав, маємо навести наступні позиції. М. С. Матейкович визначає її як примусовий механізм реалізації права громадян обирати і бути обраними в органи державної влади та органи місцевого самоврядування, брати участь в інших виборчих діях, що забезпечується міждержавними організаціями, органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, іншими організаціями, самими громадянами шляхом попередження порушень виборчих прав, усунення перешкод їх реалізації або поновлення порушеного права та іншими засобами. Т. М. Заворотченко, визначаючи захист виборчих прав громадян через призму забезпечення їх реалізації, говорить про діяльність органів державної влади, муніципальних органів, їх посадових осіб, інших уповноважених законом або міжнародним договором організацій щодо створення умов для реалізації громадянами наявних у них прав обирати й бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування [4, с. 70]. Система способів захисту виборчих прав громадян також не має усталеного визначення у конституційно-правовій науці. Так, стосовно захисту прав і свобод громадянина у науці пропонується виокремлювати державний, міжнародний, судовий, арбітражний, муніципальний громадський; нотаріальний, адміністративний захист, самозахист, а також

юрисдикційний та неюрисдикційний, судовий і досудовий захист.

В цілому слід відмітити, що проблематика захисту виборчих прав в окремих її аспектах висвітлювалася у контексті аналізу загальних проблем захисту виборчих прав у працях І. В. Дробуш, Т. М. Заворотченко, В. П. Колісника, П. М. Любченка, А. Ю. Олійника, В. Ф. Погорілка, О. М. Стаднік, В. О. Серьогіна та інших науковців; дослідження інституту державної реєстрації виборців науковцями Ю. Б. Ключковським, С. Д. Князевим, В. В. Ковтунцем, М. І. Ставнічук, Ж. І. Усенко-Чорна, В. М. Шаповалом, О. П. Шумляк; а також питань юридичної відповідальності за порушення виборчих прав громадян, зокрема, в працях І. О. Лугового, Р. М. Опацького, Л. В. Гудзя, І. В. Тимошенко, В. А. Стукаленка, В. В. Плукара.

Метою статті є аналіз теоретичних і правових засад захисту виборчих прав громадян у сфері державної реєстрації виборців, а також загальної системи способів такого захисту.

Виклад основного матеріалу дослідження. Система способів захисту виборчих прав громадян України має конституційний характер, визначається Законом України «Про Державний реєстр виборців» [11] та регламентується як в матеріальному, так і процесуальному своїх аспектах нормами конституційного, міжнародного, адміністративного, кримінального законодавства. Так, наряду з загальними нормами-принципами Конституції України [8] (законності, верховенства права та ін.) основоположну роль у забезпеченні системи способів захисту виборчих прав у досліджуваній сфері відіграють конституційні права громадян: право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк (ст. 40), оскаржувати в суді рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб; звертатися за захистом своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; із конституційною скаргою — до Конституційного Суду України

з підстав, установлених Конституцією, та у порядку, визначеному законом; після використання всіх національних засобів юридичного захисту звертатися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ чи до відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна; а також будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права і свободи від порушень і протиправних посягань (ст. 55). Означені норми надають підстави для визначення конституційної системи способів захисту прав в цілому, та виборчих прав громадян, зокрема, відносячи до них судовий, міжнародний, адміністративний захист та самозахист особою своїх прав і свобод.

Відповідно до ст. 10 Закону України «Про Державний реєстр виборців» кожен виборець має право звертатися в порядку, встановленому цим Законом, до відповідного органу ведення Реєстру із заявою щодо неправомірного включення (невключення) до Реєстру себе чи інших осіб, запису про себе чи про інших осіб, виправлення недостовірних відомостей Реєстру щодо себе або інших осіб; оскаржувати в установленому законом порядку рішення, дії чи бездіяльність органів Реєстру; захищати будь-якими не забороненими законом способами свої права та законні інтереси у разі їх порушення під час ведення Реєстру. Це надає підстави зробити висновок щодо можливості застосування усіх конституційних способів захисту виборчих прав у досліджуваній сфері.

На підставі та відповідно до конституційних норм Закон України «Про Державний реєстр виборців» визначає коло прав виборців контрольного та захисного характеру. Аналіз ст. 10 Закону до числа перших дозволяє віднести: а) право отримувати інформацію про своє включення (невключення) чи включення (невключення) інших осіб до Реєстру; б) право отримувати інформацію про використання своїх персональних даних для цілей, не передбачених Законом України «Про Державний реєстр виборців», зокрема про те, кому і з яких підстав надавалася інформація про нього; в) право одержувати на безоплатній основі у будь-який час від відповідного органу ведення Реєстру в доступній формі вичерпну інформацію про свої персональні

дані, внесені до Реєстру, в установленому Законом України «Про Державний реєстр виборців», порядку. Цю групу прав об'єднує те, що усі вони стосуються отримання доступу до інформації про персональні дані та операції з ними. Можливість отримання інформації про включення (невключення) виборця до Реєстру, про перелік власних персональних даних, що міститься у Реєстрі, виступає засобом контролю щодо повноти та точності даних Реєстру про виборця, а відтак, може слугувати підставою для наступної реалізації виборчих прав в ініціативному порядку.

В силу цього тісного взаємозв'язку самозахисту виборчих прав із уточненням в ініціативному порядку відомостей Державного реєстру виборців, маємо зауважити, що у сфері реєстрації виборців примусовий характер механізму реалізації відповідних прав матиме різний ступінь свого прояву. При цьому правова вимога громадян щодо захисту свого суб'єктивного виборчого права шляхом уточнення відповідних реєстраційних відомостей носить за своєю суттю публічний характер, відбиваючи загальну тезу про те, що вибори є тією сферою суспільних відносин, у якій публічні та приватні інтереси переплітаються найтіснішим чином. Виходячи ж з публічно-правового характеру виборчих правовідносин, можна констатувати, що і відносини захисту суб'єктивних виборчих прав набувають публічного характеру, маючи при цьому вагомe суспільне значення.

Самозахист виборчих прав передбачає самостійне здійснення громадянином дій щодо відновлення виборчих прав, усунення перешкод їх реалізації або попередження таких порушень, яке не передбачає втручання будь-яких державних або громадських органів. Разом з тим, враховуючи, що державна реєстрація виборців здійснюється виключно уповноваженими публічно-владними суб'єктами, самозахист громадянином своїх виборчих прав реалізується через звернення до відповідних реєстраційних органів в адміністративному порядку або до судових органів з вимогою захисту своїх порушених прав.

Чинна редакція Закону передбачила розмежування порядку звернення особи за власною ініціативою до органів ведення реєстру з підстав невиключення її до реєстру (ст. 19), необхідності зміни його персональних даних (ст. 20) та уточнення персо-

нальних даних Реєстру в разі встановлення факту невиключення виборця до Реєстру, неправомірного або кратного включення особи до Реєстру, неправильностей у персональних даних виборця (ст. 23). При цьому вказані обставини можуть виявлятися під час: 1) проведення візуального та автоматизованого контролю за повнотою і коректністю персональних даних Реєстру; 2) звернення виборця в разі наявності в нього достовірної інформації щодо невідповідностей чи неточностей в персональних даних інших осіб; 3) здійснення політичною партією публічного контролю за веденням реєстру; 4) внесення змін до уточнених списків виборців.

Намагаючись у такий спосіб розмежувати самозахист громадянином власних виборчих прав зі здійсненням громадського захисту, законодавець, на наш погляд, допускає звуження підстав та порядку самозахисту, адже звернення виборця з відповідною заявою може бути наслідком виявлення ним саме вказаних фактів стосовно себе, а тому має розглядатися як самозахист власних суб'єктивних прав. Суб'єктами ж громадського захисту виборчих прав громадян у сфері державної реєстрації виборців на підставі ст. 23, 28 названого Закону можуть виступати не тільки громадяни України (щодо реєстрації інших виборців), але й політичні партії та виборчі комісії.

Механізм громадського захисту виборчих прав громадян у сфері реєстрації виборців визначений ст. 24 Закону України «Про Державний реєстр виборців», де головним суб'єктом його визначені політичні партії [6]. При цьому коло останніх обмежене: це партії, у тому числі ті, які входять до складу виборчого блоку, що мають свою фракцію у поточному скликанні Верховної Ради України. Закон встановлює беззастережну вимогу щодо реалізації вказаними суб'єктами публічного контролю за веденням реєстру виключно в межах, ним визначених.

Так, згідно вимог Закону вказаний доступ до відомостей реєстру надається з додержанням наступних організаційних вимог: по-перше, лише в ініціативному порядку — за письмовим зверненням відповідної політичної партії; по-друге, тільки під час виборчого процесу або процесу всеукраїнського референдуму як гарантія використання персональних даних виключно

у виборчих цілях; по-третє, обмежений режим доступу — читання; по-четверте, обмежене коло відомостей реєстру, що надаються для ознайомлення: це частина ідентифікаційних персональних даних виборця (прізвище, власне ім'я (усі власні імена), по батькові, дата народження) та персональні дані, які визначають місце та умови голосування виборця (виборча адреса, номер виборчої дільниці, до якої віднесений виборець, відомості про постійну нездатність виборця пересуватися самостійно); по-п'яте, повноваження із забезпечення доступу покладаються на розпорядника реєстру, тобто орган реєстрації, який не має доступу до внесення даних, їх зміни; по-шосте, доступ надається представнику політичної партії, який уповноважений її керівним органом. Порядок доступу до відомостей Державного реєстру виборців представника політичної партії для здійснення нею публічного контролю за веденням Державного реєстру виборців визначений Постановою ЦВК від 2 червня 2020 року № 95 [12].

Найбільш питому вагу в механізмі захисту прав у сфері державної реєстрації виборців отримує адміністративний спосіб, який передбачає звернення до органів ведення державного реєстру виборців уповноважених органів державної влади, органів місцевого самоврядування. Запроваджена в Україні організаційна модель державної реєстрації виборців ґрунтується на засадах постійності реєстру та поновлюваності його відомостей, що зумовлює здійснення дій та процедур відповідними публічно-владними суб'єктами щодо контролю за повнотою і коректністю персональних даних виборців. Виявлені цими суб'єктами в ході управлінської діяльності, а також самими органами ведення реєстру порушення виборчих прав громадян в частині їх реєстрації підлягають усуненню у встановленому ст. 23 Закону України «Про Державний реєстр виборців» порядку.

Особливу роль в механізмі захисту виборчих прав відіграє судовий захист, який здійснюється Конституційним Судом України та судами загальної юрисдикції. Захист виборчих прав конституційним судом, головним чином, переслідує мету відновлення балансу приватних і публічних інтересів, порушеного законодавцем. Питання додержання виборчих прав громадян

України у сфері реєстрації виборців ставали предметом розгляду Конституційним Судом України в межах справи за конституційними поданнями Президента України та 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень законів України «Про вибори Президента України», «Про Державний реєстр виборців», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виборів Президента України» та Кодексу адміністративного судочинства України (справа про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виборів Президента України). У своєму Рішенні № 26-рп/2009 від 19 жовтня 2009 р. Суд, здійснивши перевірку відповідності нормам ч. 2, 3 ст. 22, ч. 1 ст. 38, ст. 64, 70 Конституції України передбаченого ч. 1 ст. 17 Закону України «Про Державний реєстр виборців» порядку внесення запису про виборця до бази даних Реєстру, внесення змін до персональних даних Реєстру, а також знищення запису Реєстру, встановив, що норми Закону є такими, що відповідають Конституції України (є конституційними) [14].

Стаття 32 Закону України «Про Державний реєстр виборців» визначає, що рішення, дії або бездіяльність органів ведення Реєстру можуть бути оскаржені до суду в порядку адміністративного судочинства. При цьому таке право надане особам, які попередньо зверталися до органів ведення реєстру: громадянам — щодо включення себе чи інших осіб до реєстру, внесення змін до персональних даних реєстру або отримання відповіді на свій запит, а також політичним партіям — щодо здійснення ними публічного контролю за веденням реєстру.

Слід відмітити, що до липня 2020 р. Закон України «Про Державний реєстр виборців» містив норми щодо порядку адміністративного оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів реєстру. Так, ст. 31 передбачала право особи, яка зверталася до органу ведення реєстру щодо включення себе чи інших осіб до реєстру, внесення змін до персональних даних або отримання відповіді на свій запит, а також політичної партії, яка зверталася до цього органу в порядку здійснення публічного контролю за веденням реєстру, оскаржити рішення, дії чи бездіяльність органу ведення реєстру стосовно свого звернення до відповід-

ного регіонального органу адміністрування реєстру. Той мав здійснити повторну перевірку відомостей, наведених у скарзі, та вжити відповідних заходів реагування: або подати встановлені за результатами перевірки відомості про виборця органу ведення реєстру для виконання передбачених законом дій або у разі підтвердження підстав відмови надіслати письмову відповідь особі чи партії, яка звернулася із скаргою, із зазначенням вичерпного переліку підстав відмови. У свою чергу дії або бездіяльність регіонального органу адміністрування реєстру могли бути оскаржені до розпорядника Реєстру.

Втім змінами, внесеними до Закону України «Про Державний реєстр виборців» Виборчим кодексом України, дані норми ст. 31 були виключені. Ці законодавчі зміни, на наш погляд, є дискусійними з огляду на конституційну заборону звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод при прийнятті нових законів або при внесенні змін до чинних законів.

Передбачена ст. 10 Закону України «Про Державний реєстр виборців» група виборчих прав у сфері реєстрації виборців – захисні права – надає виборцям право оскаржувати в установленому законом порядку рішення, дії чи бездіяльність органів Реєстру; захищати будь-якими не забороненими законом засобами свої права та законні інтереси у разі їх порушення під час ведення Реєстру.

З урахуванням положень ст. 5 Кодексу адміністративного судочинства України [7] судовий захист може здійснюватися шляхом: 1) визнання протиправним та нечинним нормативно-правового акта органу реєстрації чи окремих його положень; 2) визнання протиправним та скасування індивідуального акта органу реєстрації чи окремих його положень; 3) визнання дій органу реєстрації протиправними та зобов'язання утриматися від вчинення певних дій; 4) визнання бездіяльності органу реєстрації протиправною та зобов'язання вчинити певні дії; 5) встановлення наявності чи відсутності компетенції (повноважень) органу реєстрації; 6) прийняття судом одного з вказаних рішень та стягнення з органу реєстрації коштів на відшкодування шкоди, заподіяної його протиправними рішеннями, дією або бездіяльністю. Виходячи з необхідності ефективного

захисту виборчих прав громадян, суди можуть застосовувати й інші способи, керуючись принципами верховенства права та законності.

Судовий захист займає особливе місце в системі способів захисту виборчих прав громадян, оскільки, саме суди, по-перше, посідаючи самостійне місце в системі поділу державної влади та будучи незалежними органами державної влади, здатні забезпечити об'єктивний та неупереджений контроль за додержанням виборчих прав; по-друге, здійснюють його на підставі та в межах чітко формалізованих юридичних процедур; по-третє, судовий захист є остаточним способом захисту виборчих прав громадян, де після вичерпання всіх національних засобів юридичного захисту кожен має право відповідно до ст. 55 Конституції України звернутися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ.

В межах міжнародного способу захисту виборчих прав громадян виокремлюються індивідуальний і колективний порядок захисту. Основним засобом міжнародно-правового захисту виборчих прав громадян є розгляд та вирішення індивідуальних скарг за Конвенцією про захист прав людини та основоположних свобод і Міжнародним пактом про громадянські і політичні права. Серед міжнародних контрольних і правозахисних органів найвідомішими та найважливішими є Комітет ООН з прав людини та Європейський суд з прав людини.

Визначаючи процедурні риси розгляду скарг громадян України щодо порушення виборчих прав Комітетом ООН з прав людини, слід відмітити наступні: по-перше, юрисдикція Комітету не поширюється на повідомлення з питань, які вже розглядаються відповідно до іншої процедури міжнародного розгляду або регулювання; по-друге, відсутні строки давності порушень, що є предметом оскарження; по-третє, остаточне рішення, ухвалене за результатами розгляду скарги, не є обов'язковим для держави. У забезпечення виконання своїх рішень Комітет може застосовувати певні заходи тиску, як то: заслуховування звіту держави на Генеральній Асамблеї ООН, надсилання державам запитів про заходи, вжиті щодо реалізації ухвалених Комітетом рішень та ін. [9, с. 535]. Неімперативний характер рішень іс-

тотним чином зменшує дієвість даного міжнародно-правового способу захисту прав громадян.

Останнє не може стосуватися рішень іншої міжнародної інституції – Європейського суду з прав людини. Вона визнається не лише найбільш вдалим у світі механізмом захисту прав людини, а й однією з найрозвинутіших форм міжнародної юридичної процедури [2, с. 301]. Рішення Європейського суду з прав людини є обов'язковим для виконання Україною відповідно до ст. 46 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [13] в порядку, визначеному спеціальним Законом України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» [10]. Хоча умови подання скарги до цього юрисдикційного органу значно жорсткіші, ніж до Комітету ООН, в частині строків звернення (не пізніше шести місяців з моменту ухвалення остаточного рішення у справі національним органом), але Суд може вжити запобіжних заходів щодо порушених прав людини. В цілому, як відмічають дослідники, частка скарг до Європейського суду з прав людини щодо порушень виборчих прав незначна, що пояснюється усталеністю політико-правових традицій проведення демократичних та вільних виборів на засадах загального рівного виборчого права [9, с. 536].

Міжнародний захист виборчих прав громадян на сучасному етапі поряд з можливістю апелювати за захистом своїх порушених прав до міжнародних правозахисних органів, включає комплекс й інших засобів міжнародного впливу на держави з метою забезпечення додержання ними виборчих прав своїх громадян. Серед них, зокрема, слід назвати спостережні місії експертів ОБСЄ та Ради Європи, які здійснюються у міжвиборчий період, а також міжнародне спостереження за виборами в ході виборчого процесу в порядку норм Виборчого кодексу України.

Колективний порядок міжнародного захисту виборчих прав громадян надає можливість застосування міжнародним співтовариством, його організаціями заходів впливу і на правову політику держави. Якщо міжнародні договори, підписані та ратифіковані Україною, стають частиною національного законодавства і, як такі, є обов'язковими для дотримання і виконання,

то в даному аспекті маємо звернути увагу на роль актів «м'якого» міжнародного регулювання [5, с. 135; 1, р. 2–3] в забезпеченні виборчих прав громадян України. Йдеться про рішення (висновки, рекомендації), що приймаються такими організаціями, як Рада Європи, ОБСЄ та ін., а також утвореними ними органами — Європейською комісією «За демократію через право» (Венеціанська комісія), Бюро з демократичних інституцій і прав людини (БДІПЛ), Група держав проти корупції (GRECO) та ін. Саме завдяки високому авторитету цих міжнародних організацій та органів ухвалені ними рішення враховуються у правотворчій та правозастосовній діяльності держав. У досліджуваній сфері виборчих правовідносин таку роль відіграють висновки Венеціанської комісії [15] щодо виборчих законодавчих актів чи законопроектів та звіти місії Бюро з демократичних інституцій і прав людини [3] зі спостереження за виборами, які стали важливим елементом в механізмі утвердження виборчих прав громадян відповідно до міжнародно-правових стандартів на засадах дійсного народовладдя та верховенства права.

Висновки. Таким чином, проведений аналіз правового забезпечення механізму захисту виборчих прав громадян України у сфері реєстрації виборців дозволяє зробити наступні висновки. Характеризуючи запроваджену систему способів захисту виборчих прав громадян України, слід зазначити, що вона має конституційний характер, визначається Законом України «Про Державний реєстр виборців» та регламентується як в матеріальному, так і процесуальному своїх аспектах нормами конституційного, міжнародного, адміністративного, кримінального законодавства.

Конституційна система способів захисту прав громадян в цілому та виборчих прав, зокрема, включає судовий, міжнародний, адміністративний захист та самозахист особою своїх прав і свобод. Аналіз же Закону України «Про Державний реєстр виборців» надає підстави визнати можливість застосування усіх конституційних способів захисту виборчих прав у досліджуваній сфері, доповнивши його громадським захистом. При цьому способи захисту виборчих прав громадян у сфері реєстрації виборців можуть бути систематизовані як способи колективного

та індивідуального, внутрішньодержавного та міжнародного, судового та позасудового характеру.

Розмежовуючи самозахист громадянином власних виборчих прав зі здійсненням громадського захисту, законодавець допускає звуження підстав та порядку самозахисту, адже звернення виборця з заявою може бути наслідком встановлення факту невключення до реєстру, неправомірного або кратного включення, неправильностей у персональних даних стосовно себе, а не лише інших виборців, а тому має розглядатися як самозахист власних суб'єктивних прав. Суб'єктами ж громадського захисту виборчих прав громадян у сфері державної реєстрації виборців на підставі Закону України «Про Державний реєстр виборців» можуть виступати не тільки громадяни України (щодо реєстрації інших виборців), але й політичні партії та виборчі комісії.

Особливу роль в механізмі захисту виборчих прав відіграє судовий захист, який здійснюється Конституційним Судом України та судами загальної юрисдикції. Ця роль визначається декількома чинниками: забезпеченням об'єктивного та неупередженого контролю за додержанням виборчих прав з боку незалежних органів державної влади; наявністю чітко формалізованих підстав і меж процедур судового захисту; остаточною характером цього способу захисту виборчих прав громадян, де після вичерпання всіх національних засобів кожен має право звернутися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ.

Список використаних джерел:

1. Gersen J. E., Posner E. A. Soft Law. Public Law and Legal Theory: Working Paper No. 213. Chicago : The Law School of the University of Chicago, 2008. 50 p.
2. Антонович М. Україна у міжнародній системі захисту прав людини: теорія та практика. Київ : Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2007. 384 с.
3. Забезпечення достовірності даних Державного реєстру виборців: Звіт, підготовлений на запит Координатора проектів ОБСЄ в Україні за підсумками візиту експертів БДІПЛ до України від 12–16 травня 2009 р. URL: http://oscepcu.org/latest_documents/documents/

4. Заворотченко Т. М. Форми захисту виборчих прав громадян України: загальнотеоретичний огляд. Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. Дніпропетровськ, 2015. № 6. С. 67–73.
5. Київець О. Феномен м'якої норми міжнародного права у діяльності міжнародних інституцій. Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. 2012. № 1. С. 134–137
6. Коваленко М. Г. Публічний контроль за функціонуванням державного реєстру виборців. Правова доктрина — основа формування правової системи держави : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., присвяч. 20-річчю НАПрН України та обговоренню п'ятитом. моногр. «Правова доктрина України» (Харків, 20–21 листоп. 2013 р.). Харків : Нац. акад. прав. наук України, 2013. С. 829–832.
7. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. Відомості Верховної Ради України. 2005. № 35–36, № 37. Ст. 446
8. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. ст. 141.
9. Мозоль С. А. Міжнародний захист виборчих прав громадян. Правова держава. Київ, 2010. Вип. 21. С. 532–536.
10. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини : Закон України від 23.02.2006 р. № 3477-IV. Законодавство України : база даних / Верхов. Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3477-15#Text>
11. Про Державний реєстр виборців : Закон України від 22.02.2007 р. № 698-V. Відомості Верховної Ради України. 2007. № 20. Ст. 282.
12. Про Порядок доступу до відомостей Державного реєстру виборців представника політичної партії для здійснення нею публічного контролю за веденням Державного реєстру виборців : постанова Центральної виборчої комісії від 02.06.2020 р. № 95. Законодавство України : база даних / Верхов. Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0095359-20#Text>
13. Протокол до Конвенції про захист прав і основних свобод людини від 20.03.1952 р. Законодавство України : база даних / Верхов. Рада України. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_535
14. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Президента України та 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень законів України «Про вибори Президента України», «Про Державний реєстр виборців», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виборів Президента України» та Кодексу адміністративного судочинства України (справа про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виборів Президента України) від 19 жовтня 2009 р. № 26-рп/2009 Офіційний вісник України. 2009. № 82. Ст. 2793

15. Спільний висновок Венеціанської Комісії та Бюро з демократичних інституцій та прав людини (БДІПЛ) ОБСЄ CDL-AD (2007) 026 щодо Закону України «Про Державний реєстр виборців»: ухвалений Венеціанською Комісією на 71 пленарній сесії (Венеція, 1–2 червня 2007 року). URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/2/6/39895.pdf>

REFERENCES :

1. Gersen J. E., Posner E. A. (2008). Soft Law. Public Law and Legal Theory: Working Paper No. 213. Chicago : The Law School of the University of Chicago.
2. Antonovych M. (2007). Ukraina u mizhnarodnii systemi zakhystu prav liudyny: teoriia ta praktyka. Kyiv : Vyd. dim «Kyievo-Mohylianska akademiia».
3. Zabezpechennia dostovirnosti danykh Derzhavnoho reiestru vybortsiv: Zvit, pidhotovlenyi na zapyt Koordynatora proektiv OBSiE v Ukraini za pidsumkamy vizytu ekspertiv BDIPL do Ukrainy vid 12–16/05/2009 r. URL: http://oscepcu.org/latest_documents/documents/
4. Zavorotchenko T. M. (2015). Formy zakhystu vyborchykh prav hromadian Ukrainy: zahalnoteoretychnyi ohliad. *Aktualni problemy vitchyznianoï yurysprudentsii*. Dnipropetrovsk, № 6. pp. 67–73.
5. Kyivets O. (2012). Fenomen miakoi normy mizhnarodnoho prava u diialnosti mizhnarodnykh instytutsii. Naukovi zapysky Instytutu zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy. № 1. pp. 134–137
6. Kovalenko M. H. (2013). Publichnyi kontrol za funktsionuvanniam derzhavnoho reiestru vybortsiv. *Pravova doktryna — osnova formuvannia pravovoi systemy derzhavy : materialy Mizhnar. nauk.-prakt. konf., prysviach. 20-richchiu NAPrN Ukrainy ta obhovorenniu piatytom. monohr. «Pravova doktryna Ukrainy» (Kharkiv, 20–21/11/2013 r.)*. Kharkiv : Nats. akad. prav. nauk Ukrainy. pp. 829–832.
7. Kodeks administratyvnoho sudochynstva Ukrainy : Zakon Ukrainy vid 06.07.2005 r. № 2747-IV. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 2005. № 35–36, № 37. art. 446
8. Konstytutsiia Ukrainy vid 28.06.1996 № 254k/96-VR. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 1996. № 30. art. 141.
9. Mozol S. A. (2010). Mizhnarodnyi zakhyst vyborchykh prav hromadian. *Pravova derzhava*. Kyiv, Issuer. 21. pp. 532–536.
10. Pro vykonannia rishen ta zastosuvannia praktyky Yevropeiskoho sudu z prav liudyny : Zakon Ukrainy vid 23.02.2006 r. № 3477-IV. *Zakonodavstvo Ukrainy : baza danykh / Verkhov. Rada Ukrainy*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3477-15#Text>
11. Pro Derzhavnyi reiestr vybortsiv : Zakon Ukrainy vid 22.02.2007 r. № 698-V. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 2007. № 20. art. 282.

12. Pro Poriadok dostupu do vidomostei Derzhavnoho reiestru vybortsiv predstavnyka politychnoi partii dlia zdiisnennia neiu publicnogo kontroliu za vedenniam Derzhavnoho reiestru vybortsiv : postanova Tsentralnoi vyborchoi komisii vid 02.06.2020 r. № 95. Zakonodavstvo Ukrainy : baza danykh / Verkhov. Rada Ukrainy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0095359-20#Text>
13. Protokol do Konventsii pro zakhyst prav i osnovnykh svobod liudyny vid 20.03.1952 r. Zakonodavstvo Ukrainy : baza danykh / Verkhov. Rada Ukrainy. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_535
14. Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy u spravi za konstytutsiynymy podanniamy Prezydenta Ukrainy ta 48 narodnykh deputativ Ukrainy shchodo vidpovidnosti Konstytutsii Ukrainy (konstytutsiinosti) okremykh polozhen zakoniv Ukrainy «Pro vybory Prezydenta Ukrainy», «Pro Derzhavnyi reiestr vybortsiv», «Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo vyboriv Prezydenta Ukrainy» ta Kodeksu administratyvnoho sudochynstva Ukrainy (sprava pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo vyboriv Prezydenta Ukrainy) vid 19 zhovtnia 2009 r. # 26-rp/2009 Ofitsiinyi visnyk Ukrainy. 2009. № 82. art. 2793
15. Spilnyi vysnovok Venetsianskoi Komisii ta Biuro z demokratychnykh instytutsii ta prav liudyny (BDIPL) OBSIe CDL-AD (2007) 026 shchodo Zakonu Ukrainy «Pro Derzhavnyi reiestr vybortsiv»: ukhvalenyi Venetsianskoiu Komisiieiu na 71 plenarnii sesii (Venetsiia, 1–2 chervnia 2007 roku). URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/2/6/39895.pdf>

Kovalenko M. H.

Legal Support for the Protection of the Electoral Rights of Ukrainian Citizens in the Field of Voter Registration

***Abstract.** The article is dedicated to the analysis of theoretical and legal bases for protecting the electoral rights of citizens in the sphere of state voter registration, and the general system of such protections. Scientific approaches to understanding the essence of the legal protection of citizens' electoral rights, and the separation of the system of such protections are illuminated.*

The analysis of the legal provision of a mechanism for protecting the electoral rights of citizens of Ukraine in the field of voter registration allows the following conclusions. Describing the implemented system of ways to protect the electoral rights of citizens of Ukraine, it should be noted that it has a constitutional character, is determined by the Law of Ukraine «On the State Register of Voters»

and is regulated both in its substantive and procedural aspects by norms of constitutional, international, administrative, and criminal legislation.

The constitutional system of ways to protect the rights of citizens in general, and electoral rights in particular, includes judicial, international, administrative protection, and the person's self-protection of their rights and freedoms. However, the analysis of the Law of Ukraine «On the State Register of Voters» provides grounds to recognize the possibility of using all constitutional ways of protecting electoral rights in the examined sphere, supplementing it with public protection. At the same time, ways to protect citizens' electoral rights in the field of voter registration can be systematized as collective and individual, national and international, judicial and non-judicial in character.

While distinguishing the citizen's self-protection of their own electoral rights from the execution of public protection, the legislator allows a narrowing of the foundations and order of self-protection, since the voter's appeal with an application may be a consequence of establishing the fact of non-inclusion in the register, improper or multiple inclusion, inaccuracies in personal data regarding themselves, and not just other voters. Hence, it must be considered as self-protection of their own subjective rights. The subjects of public protection of electoral rights of citizens in the sphere of state voter registration, based on the Law of Ukraine «On the State Register of Voters», can be not only citizens of Ukraine (for registration of other voters), but also political parties and election commissions.

A special role in the mechanism of protecting electoral rights is played by judicial protection, carried out by the Constitutional Court of Ukraine and courts of general jurisdiction. This role is determined by several factors: ensuring objective and unbiased control over the observance of electoral rights by independent state authorities; the presence of clearly formalized foundations and boundaries of judicial protection procedures; the final character of this way of protecting electoral rights of citizens, where after exhausting all national means everyone has the right to seek protection of their rights and freedoms in the relevant international judicial bodies.

Keywords: elections, electoral rights, rights enforcement, constitutional guarantees, voter registration, State Register of Voters.

УДК 342.33 (043.5)

Ю. П. Битяк, доктор юридичних наук, професор, академік НАПРНУ, головний науковий співробітник сектору конституційного та адміністративного права НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України
ORCID ID: 0000-0001-9489-7768

ПРИНЦИП ПОДІЛУ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ЯК ЗАГАЛЬНОВИЗНАНИЙ ПРИНЦИП ДЕМОКРАТИЧНОЇ, ПРАВОВОЇ ДЕРЖАВИ

***Анотація.** Стаття присвячена аналізу принципу поділу влади, враховуючи світовий досвід застосування цього конституційного принципу. Досліджуються причини виникнення теорії поділу влади та механізм її втілення. Обґрунтована необхідність теоретичного осмислення поділу державної влади у контексті конституційної практики як одного з принципів формування та функціонування правової державності в Україні. Окреслено розуміння принципу поділу влади як організації державної влади, котра характерна для демократичної держави, що, незалежно від форми правління, забезпечує стабільне існування державного апарату та взаємодію усіх його ланок.*

***Ключові слова:** демократична держава, державна влада, державний механізм, органи державної влади, поділ влади, правова держава, принцип поділу влади, форма правління*

Постановка проблеми. Вимога щодо обмеження верховної державної влади шляхом її поділу є закономірним наслідком розвитку державно-правової дійсності. Сама ж теорія не є чимось штучним стосовно життя; сьогодні вона становить собою відповідну форму практичної діяльності, соціальної активності й певною мірою позначає рамки найважливішого етапу розвитку держави і права.

Принцип поділу влади був сформований світовою спільнотою у процесі розвитку демократичних державних засад. З ним пов'язана ідея конституційної держави, вперше сформульована у статті 16 Декларації прав людини і громадянина Франції 1789 р.: «Будь-яке суспільство, в якому не забезпечено користування правами і не здійснений поділ влади, не має Конституції» [1, с.100]. Поступово поділ влади перетворився на загальновизнаний принцип демократичної, правової держави.

На сучасному етапі держава, яка не забезпечує принципу розподілу влади, не може вважатися демократичною, оскільки відсутність монополії будь-якого державного органу на владу є необхідною умовою існування демократії, і саме тому демократія не повинна допускати змішування гілок влади. У межах держави, яка не забезпечує принципу розподілу влади, громадяни стають справжніми заручниками влади» [2, с. 168].

Проведення в Україні конституційної реформи, одним із завдань якої є вдосконалення поділу державної влади, актуалізує зазначене питання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вивченням зазначеного питання займалися такі правники: В. Авер'янов, А. Георгіца, М. Головатий, М. Козюбра, А. Колодій, І. Кресіна, Н. Нижник, В. Погорілко, Н. Плахотнюк, І. Процюк, В. Селіванов, С. Сєрьогіна, В. Тацій, Ю. Тодика, В. Шаповал та інші. Однак актуальність цього питання в сучасних соціально-політичних умовах зростає, адже послідовне намагання втілити даний принцип у вітчизняній державотворчій практиці відповідає усталеним загальноєвропейським традиціям.

Мета статті — дослідження принципу поділу державної влади як загальновизнаної демократичної засади організації і функціонування державного механізму правової держави.

В основу сучасного розуміння теорії поділу влади покладено ідею єдності й цілісності державної влади, яка відбиває органічний зв'язок цієї теорії з теорією народного суверенітету. Теорія народного суверенітету передбачає наявність єдиного джерела влади — суверенного й повновладного народу, який передає частину належної йому влади державі, яка в особі її органів реалізує делеговані їй повноваження в інтересах останнього. Наявність єдиного джерела влади на державно-правовому рівні виражається у створенні єдиного державного механізму.

Теорія правової держави передбачає визнання поділу державної влади умовою, ознакою або компонентом правової державності, правовим принципом організації її апарату, необхідним для забезпечення правової свободи, прав та свобод людини і громадянина. Сучасна політико-правова й конституційна практика використання теорії поділу державної влади в зарубіжних країнах дозволяє зробити висновок, що в даному випадку йдеться про юридичний принцип поділу державної влади. Це означає, що він закріплений у нормах самої конституції, що дозволяє збалансувати всю систему державних органів і якомога послідовніше й чіткіше розмежувати їх компетенцію. Однак форми закріплення цього принципу в конституційних нормах різні. У переважній більшості розвинених країн він виражається в структурно-функціональному визначенні кожного з вищих органів держави: глави держави, парламенту, уряду й вищих судів. У багатьох країнах, як наприклад в Україні, поділ державної влади прямо сформульовано у вигляді конституційної норми-принципу, прикладом якої є положення ст. 6 Конституції: «Державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову».

Загалом усі підходи до розуміння та тлумачення цього принципу можна звести до такої універсальної точки зору: щоб запобігти встановленню тоталітарного або авторитарного режиму, державна влада повинна бути розподілена по різних центрах (гілках влади) прийняття рішень, що здійснюють тільки власні державно-владні повноваження. З юридичної точки зору реалізація цих владних повноважень має здійснюватися на підставі нормативно закріпленої за державними органами, що входять

до різних гілок влади, компетенції, та, за загальним правилом, не повинна перевищувати її межі (доктрина «*ultra vires*»). З іншого боку, кожна гілка влади має виконувати свою основну функцію та кілька додаткових відповідно до механізму стримувань та противаг [3] .

Інколи можна побачити певне нерозуміння сутнісної єдності державної влади, єдиного державного суверенітету, з одного боку, і поділу державної влади як організаційного принципу з другого.

В умовах ліберального режиму демократично обраний колегіальний (парламент) або одноособовий (президент) державний орган є відносно незалежним від народу. Правова свобода забезпечується структурою апарату державної влади, у якій ніякий державний орган не в змозі зосередити у своїх руках владу, достатню для встановлення диктатури.

У ході еволюції права й державності спостерігається такого роду структурування апарату державної влади, за якого створюються органи, кожен з яких призначається для виконання насамперед однієї з функцій (парламент законодавствує; президент, уряд, адміністративні органи виконують закони; суди вирішують спори про порушене право). Чи означає це, що в компетенцію кожного із цих органів входить виконання тільки однієї з названих функцій? Відповідь на це питання негативна, оскільки практика свідчить: у розвиненій державно-правовій ситуації уряд може управляти через парламент (парламентську більшість), парламент контролювати уряд і делегувати законодавчі повноваження вищим органам виконавчої влади, президент своїми указами встановлювати право й без делегування йому законодавчих повноважень, суди встановлювати право, щонайменше, у формі прецедентів.

З приводу того, як саме повинні бути розділені гілки влади, можна зробити висновок про існування трьох компонентів поділу державної влади: персональний, інституціональний і функціональний, тобто повинні бути різні державно-владні інститути, з різною непересічною компетенцією, яку виконують різні влади-функції, і від імені цих інститутів мають виступати різні особи: політичні суб'єкти. Тут варто підкреслити, що при будь-

якому варіанті організаційного відокремлення владних інститутів повинні бути так чи інакше розмежовані влади-функції на законодавчу, виконавчу, судову.

Оскільки компетенція владних інститутів визначена вимогою визнавати, гарантувати й захищати права людини, жоден державний орган не вправі так здійснювати свою компетенцію і взагалі діяти так, щоб при цьому порушувалися права індивіда. Звідси цілком зрозуміло: якщо якийсь владний інститут виходить за межі своєї правової компетенції, він не просто вторгається в компетенцію інших інститутів, а й виходить за межі правомочностей державної влади. Отже, компетенції владних інститутів мають бути такими, щоб був присутній взаємоконтроль, тобто щоб останні могли стримувати один одного (й державу в цілому) в рамках конституційних правомочностей державної влади. Поки ці інститути розділені в такий спосіб, жоден з них не може (насамперед, глава виконавчої влади) посилитися настільки, щоб, незважаючи на права людини міг би встановити власну диктатуру, правопорушуючий режим особистої або групової влади.

Варто відзначити, що обсяг повноважень органів, що становлять гілки державної влади, значною мірою залежить від форми державного правління. У президентських республіках їх доволі значним обсягом наділений президент, у парламентських законодавчий орган, що стосується держав зі змішаною формою правління, то тут ці органи прирівняні у своїх можливостях стримувати один одного. Отже, компетенція, як окреслений законодавством певний обсяг повноважень у відповідній сфері суспільних відносин, і відповідальність вищих органів державної влади безпосередньо залежать від способу й порядку їх формування, що накладає відбиток на встановлення різновиду форми правління.

У розглядуваному контексті важливим є також питання: чи повинні влади-функції розподілятися так, щоб гілки влади були рівні й відносно незалежні, а чи має бути одна верховна влада? У сучасній правовій доктрині верховенство законодавчої влади певною мірою підкреслюється але верховенство парламенту не абсолютне й виражається в тому, що інші гілки влади

пов'язані законами. Законодавець зв'язаний принципами права й конституції, правами людини. До того ж він перебуває під контролем народу (система народного представництва й демократичних виборів). Влада законодавця, перебуваючи в системі з іншими (виконавчою й судовою), не є абсолютною. У системі ж стримувань і противаг на випадок поспішних рішень законодавця стримуючу роль відіграє глава держави. Таким чином, верховенство закону, тим більше обмежене конституцією, не можна ототожнювати з верховенством законодавця. Законодавчу владу не можна вважати верховною, бо при поділі державної влади ієрархії гілок влади немає, а система стримувань і противаг дозволяє главі влади виконавчої (інколи – главі держави, дивлячись про яку форму державного правління йдеться) й суду конституційної юрисдикції де він є контролювати законодавця (відкладальне вето, визнання закону неконституційним).

При різних формах правління повноваження глави держави виглядають неоднаково. В одних країнах його функції номінальні, в інших – вони персоніфікують реальну владу. Але за всіх умов глава держави зберігає певні власні повноваження, тобто вищі представницькі функції як усередині країни, так і поза нею, які нікому непідконтрольні й невідповідні. Складнішим є питання регулюючої (врівноважуючої, арбітражної, нейтральної) влади. За сучасних умов таку врівноважуючу владу намагаються приписати президентів як главі держави, причому не тільки в теоретичних розробках, а й у конституційних актах. Так, відповідно до ч. 1 ст. 30 Конституції Греції президент є регулятором державного ладу [4]; згідно зі ст. 123 Конституції Португалії президент забезпечує нормальне функціонування демократичних інститутів [5].

Особлива увага при цьому вітчизняними державознавцями звертається на ст. 5 Конституції Франції, у якій установлено, що президент забезпечує своїм арбітражем нормальне функціонування публічної влади [6], хоча й відзначається, що його регулятивно-арбітражні функції, по суті, є формальністю, оскільки зміст і механізм здійснення цих функцій у конституції ніяк не прописано. У ст. 56 Конституції Іспанії: «Король – глава держави, символ її єдності й наступності, арбітр і гарант згоди

в повсякденній діяльності державних органів здійснює вище представництво Іспанії в міжнародних відносинах, особливо з народами, з якими зв'язує державу історична спільність, і функції, надані йому Конституцією й законами» [7].

Якщо вважати, що законодавча, виконавча й судова «влади-функції» вичерпують функціональне призначення державної влади, тоді їх не можна доповнити контрольною гілкою влади. Можна лише встановити таку систему стримувань й противаг, яка дозволяла би відособленим органам носіям законодавчої, виконавчої й судової гілок влади ефективно контролювати один одного. Якщо ж вважати, що поділом державної влади називається будь-який випадковий або довільний розподіл компетенцій, то, зрозуміло, можна з метою більш раціональної організації державного механізму (раціонального поділу праці) доповнити законодавчий, виконавчі й судові інститути контрольними, координуючими, арбітражними та ін. Але це вже не поділ державної влади на гілки.

Класична теорія поділу державної влади спирається на те, що існують 3 гілки (роди, види, галузі) державної влади (законодавча, виконавча й судова), які вичерпують її функціональне призначення публічно-владне забезпечення правової свободи, в основі яких лежать однойменні «влади-функції». Причому ці гілки влади не тільки розділені, але й контролюють одна одну за допомогою системи стримувань і противаг. За нарощуванням гілок влади стоїть ототожнення їх з конкретними функціями окремих державних органів, а в остаточному підсумку нерозуміння логіки й заперечення поділу державної влади як правового принципу організації державного апарату.

Практика показує, що немає теоретичної бездоганності конструкції поділу влади, а тому треба враховувати, що державно-правові форми його реалізації залежать від форми державного правління, державного устрою, історичних і політичних традицій конкретної країни. З огляду на це, слушно вбачається думка, що доцільним буде гнучке розуміння цієї теорії й механізмів її реалізації, що впливає з неприпустимості догматичного її трактування, неврахування її багатоаспектності. Необхідно виходити із можливості доповнення поділу державної

влади новими елементами, які відповідають сьогоднішнім реаліям. Проте ці нововведення це, скоріше, спроба пристосувати класичну теорію до реальних особливостей конкретних держав.

Не слід ототожнювати принцип поділу державної влади із системою стримувань і противаг або здійснювати їх протиставлення. Якщо в основу поділу державної влади покладено ідею багатополюсності й деконцентрації влади, що досягається шляхом її поділу на окремі гілки, то в основу механізму стримувань і противаг ідею взаємовідносин між цими гілками. Можливість певного протистояння між органами державної влади є запорукою ухвалення зважених державних рішень, недопущення зловживань владою і встановлення авторитаризму, більш надійного забезпечення недоторканності прав і свобод громадян.

Про існування системи стримувань і противаг можна дійти з аналізу конституційних положень і політико-правової практики функціонування державно-владних інститутів, хоча низка країн пішла шляхом конституційного закріплення принципу взаємодії різних гілок державної влади. Так, відповідно до ст. 6 Конституції Республіки Молдова законодавча, виконавча й судова гілки влади розділені і взаємодіють при виконанні своїх повноважень відповідно до положень Основного Закону [8]. У ч. 4 ст. 3 Конституції Республіки Казахстан, говориться, що державна влада в Республіці Казахстан єдина, здійснюється на основі Конституції й законів відповідно до принципу її поділу на законодавчу, виконавчу й судову гілки і взаємодії між собою з використанням системи стримувань і противаг [9]. До речі, положення про поділ влади, закріплене в казахській Конституції, інколи охарактеризують як найбільш всебічне й точне в конституційному праві країн світу.

При цьому, слід погодитися з тим, що ця норма казахської Конституції не якась нова інтерпретація класичної теорії поділу влади, а всього лише вдала її розшифровка. Тому навряд чи потрібні які-небудь нові версії теорії поділу влади, щоб підкреслити ще й необхідність взаємодії гілок влади. Досить лише правильно розуміти зміст теорії й принципу поділу влади, що в умовах правової держави абсолютно немисливо без системи

стримувань і противаг. Щоб запобігти протистоянню, протистовуванню гілок влади, варто не механічно інтерпретувати теорію поділу влади, яка була й залишається найзначнішим демократичним завоюванням людства, а й дотримуватись елементарних правил поведінки людей у діяльності державного механізму. Для подолання протистояння влади потрібен необхідний рівень політичної й правової культури представників як законодавчої, так і виконавчої гілок влади.

У демократичних країнах втілюються різні моделі й механізми реалізації принципу поділу державної влади. Розходження між сучасними формами державного правління виявляються на підставі встановлення взаємовідносин між вищими органами держави. Водночас різновиди форм державного правління диктують варіанти реалізації концепції поділу державної влади (а, відтак, і закріплення конституційного принципу) й моделі втілення її у відповідні конституційні механізми.

Обумовлені конституцією і фактично сформовані порядок і принципи взаємовідносин між законодавчою, виконавчою й судовою гілками влади визначають існуючу в країні форму правління.

Висновки. Розбудова правової держави, заснованої на принципі поділу влади, є важливим і необхідним елементом вітчизняного державотворення. Удосконалення механізму поділу влади в умовах конституційного реформування в Україні є актуальним не лише задля утвердження демократії й верховенства права, а, насамперед, для запобігання політико-правовим конфліктам усередині державної влади, збалансувати системи державних органів і більш чіткого розмежування їх компетенції.

Список використаних джерел:

1. Процюк І. В. Поділ та єдність державної влади. Державне будівництво та місцеве самоврядування. Харків : Право, 2007. Вип. 14. С. 70–76.
2. Козинець О., Пророченко В. Становлення та розвиток теорії поділу влади в історії світової політико-правової думки. Підприємництво, господарство і право. 2020. № 1. С. 165–169.
3. Шевчук С. Судова правотворчість та принцип поділу влади. Вісник Національної академії правових наук України. 2008. № 2. С. 24–35.

4. Конституція Грецької Республіки в кн.: Конституції країн світу: Конституція Грецької Республіки, Конституція Республіки Кіпр, Конституція Турецької Республіки / О. В. Коротюк, О. В. Лавринович / Переклад : А. О. Воїнова, Д. В. Каєвич. Київ : ОВК, 2021. 404 с.
5. Конституція Португалії Текст URL: <https://legalns.com/download/books/cons/portugal.pdf>
6. Конституція Французької Республіки від 04.10.1958. Конституції зарубіжних країн: навчальний посібник / за заг. ред. В. О. Серьогіна. Харків: ФІНН, 2009. С. 47–68.
7. Конституція Італійської Республіки в кн.: Конституції країн світу: Італійська Республіка, Держава-Місто Ватикан, Королівство Іспанія, Португальська Республіка / О. В. Коротюк, О. В. Лавринович / Переклад : Т. В. Руденко, В. С. Станіч. Київ : ОВК, 2021. 320 с.
8. Конституція Республіки Молдова від 29.06.1994. Конституції нових держав Європи та Азії / упоряд. С. П. Головатий. Київ: Укр. Правн. Фондація, Право, 1996. С. 191–232.
9. Конституція Республіки Казахстан. URL: https://www.akorda.kz/tofficial_documents/constitution

References :

1. Protsiuk I. V. (2007). Podil ta yednist derzhavnoi vlady. *Derzhavne budivnytstvo ta mistseve samovriaduvannia*. Kharkiv : Pravo. Issuer. 14. pp. 70–76.
2. Kozynets O., Prorochenko V. (2020). Stanovlennia ta rozvytok teorii podilu vlady v istorii svitovoi polityko-pravovoi dumky. *Pidpriemnytstvo, hospodarstvo i pravo*. № 1. pp.165–169.
3. Shevchuk S. (2008). Sudova pravotvorchist ta pryntsyp podilu vlady. *Visnyk Natsionalnoi akademii pravovykh nauk Ukrainy*. № 2. pp.24–35.
4. Konstytutsiia Hretskoi Respubliky v kn.: Konstytutsii krain svitu: Konstytutsiia Hretskoi Respubliky, Konstytutsiia Respubliky Kipr, Konstytutsiia Turetskoi Respubliky. O. V. Korotiuk, O. V. Lavrynovych (2021). (Translate – A. O. Voinova, D. V. Kaievych). – Kyiv : OVK.
5. Konstytutsiia Portuhalii Tekst. URL: <https://legalns.com/download/books/cons/portugal.pdf>
6. Konstytutsiia Frantsuzkoi Respubliky vid 04.10.1958. Konstytutsii zarubizhnykh krain: navchalnyi posibnyk. V. O. Serohina. (2009). (Ed.). Kharkiv: FINNN. pp. 47–68.
7. Konstytutsiia Italiiskoi Respubliky v kn.: Konstytutsii krain svitu: Italiiska Respublika, Derzhava-Misto Vatykan, Korolivstvo Ispania, Portuhalska Respublika. O. V. Korotiuk, O. V. Lavrynovych. (2021). (Translate – T. V. Rudenko, V. S. Stanich). Kyiv : OVK.

8. Konstytutsiia Respubliky Moldova vid 29.06.1994. Konstytutsii novykh derzhav Yevropy ta Azii. S. P. Holovaty. (1996). (Ed.). Kyiv: Ukr. Pravn. Fundatsiia, Pravo. pp. 191–232.
9. Konstytutsiia Respubliky Kazakhstan. URL: https://www.akorda.kz//toofficial_documents/constitution.

Bytiak Yu. P.

The Principle of Separation of Powers as a Universally Recognized Principle of a Democratic Legal State

Abstract. *The article is dedicated to the analysis of the principle of separation of powers, taking into account the global experience in the application of this constitutional principle. The origins of the theory of separation of powers and the mechanisms for its implementation are investigated. The necessity for a theoretical understanding of the separation of state powers in the context of constitutional practice as one of the principles of the formation and functioning of legal statehood in Ukraine is substantiated. The understanding of the principle of separation of powers as an organization of state power characteristic of a democratic state is outlined; this organization, irrespective of the form of governance, ensures the stable existence of the state apparatus and the interaction of all its links.*

It is substantiated that the principle of separation of state powers should not be equated with the system of checks and balances or opposed to it. The foundation of the separation of state powers lies in the idea of multipolarity and decentralization of power, achieved by dividing it into separate branches, while the basis of the mechanism of checks and balances lies in the idea of interrelationships between these branches. The possibility of some opposition between state bodies is a guarantee of making balanced state decisions, preventing abuse of power and the establishment of authoritarianism, and more reliably ensuring the inviolability of the rights and freedoms of citizens.

It is emphasized that there is no theoretical perfection in the structure of separation of powers, and therefore it should be taken into account that the legal forms of its implementation depend on the form of state governance, state structure, and the historical and political traditions of a particular country. In light of this, a flexible understanding of this theory and the mechanisms for its implementation is advisable, stemming from the inadmissibility of its dogmatic interpretation and failure to consider its multi-aspectuality.

To prevent opposition and rivalry between branches of power, it is important not to mechanically interpret the theory of separation of powers, which remains

a significant democratic achievement of humanity, but also to adhere to basic rules of conduct for people involved in the state mechanism. Overcoming power confrontation requires an essential level of political and legal culture from representatives of both the legislative and executive branches of power.

It is proven that the development of a legal state based on the principle of separation of powers is an important and necessary element of national state-building. The improvement of the mechanism of separation of powers in the conditions of constitutional reform in Ukraine is relevant not only for the establishment of democracy and the rule of law but, primarily, for preventing political-legal conflicts within state power, balancing the systems of state bodies, and more clearly delineating their competencies.

Keywords: *Democratic state, state power, state mechanism, state governing bodies, separation of powers, legal state, principle of separation of powers, form of governance.*

Т. В. Чеботарьова, молодший науковий співробітник НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України
ORCID ID : 0009-0007-4179-1135

ПРИНЦИПИ ВЗАЄМОДІЇ МІСЦЕВИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ І МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

***Анотація.** Стаття присвячена розкриттю і класифікації фундаментальних засад взаємодії місцевих державних адміністрацій і місцевого самоврядування в Україні. Проаналізовано наукові погляди щодо поняття та особливостей принципів взаємодії місцевих державних адміністрацій і місцевого самоврядування в Україні.*

Визначено, що принципи взаємодії місцевих державних адміністрацій і місцевого самоврядування — це вид принципів організації й діяльності зазначених суб'єктів, які спільними для них. Одна група цих принципів визначає основи їх спільної діяльності щодо управління певними суспільними явищами і процесами, інша група — правові засади впливу цих суб'єктів один на одного. Обґрунтовано, що означені принципи визначають побудову і функціонування підсистем публічної влади на місцях, зміст державного й муніципального управління; допомагають з'ясувати сутність публічної влади на місцевому рівні, її відмітні риси й ознаки; забезпечують цілісність місцевого управління, комплексний розвиток територій; виступають в якості критерію оцінки діючої системи державного й муні-

ципального управління; сприяють збереженню наступності в розвитку інститутів місцевого управління

Ключові слова: взаємодія органів влади, демократизм, засади конституційного ладу, місцеві державні адміністрації, місцеве самоврядування, органи влади, правова держава, принципи, унітаризм

Постановка проблеми. Як і будь-яка діяльність, взаємодія органів державної влади і місцевого самоврядування повинна здійснюватися на основі відповідних правил, закономірностей та ідей. Ці поняття у юридичній науковій літературі отримали узагальнену назву «принципи». Загалом принципи — це основні засади, вихідні ідеї, що характеризуються універсальністю, загальною значущістю, вищою імперативністю й відображають суттєві положення теорії, вчення, науки. Однак, питання щодо фундаментальних засад взаємодії місцевих державних адміністрацій і місцевого самоврядування в Україні є доволі дискусійним і недостатньо дослідженим в сучасній юридичній науці.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі проблемні питання щодо визначення принципів взаємодії органів державної влади і місцевого самоврядування в Україні у наукових працях розглядали В. Авер'янов, М. Баймуратов, І. Грицяк, В. Куйбіда, М. Пітцик, В. Погорілко, М. Пухтинський, В. Скрипничук та інші. Однак це питання досі позбавлене обґрунтованих фундаментальних наукових досліджень, які б враховували як світовий, так і вітчизняний досвід, що підтверджує актуальність вибраної тематики

Мета статті. Метою статті є аналіз системи принципів взаємодії органів державної влади і місцевого самоврядування в Україні, закріплених у чинному законодавстві України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Взаємодія місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування здійснюється на основі принципів, які закріплені у Конституції України й отримали подальший розвиток та конкретизацію в поточному законодавстві. У цих принципах знаходять відображення вимоги об'єктивних закономірностей і тенденції розвитку місцевої влади. Для них характерним є наступне:

1. Означені принципи визначають побудову і функціонування підсистем публічної влади на місцях, зміст державного й муніципального управління.

2. Виступаючи теоретичною основою державного й муніципального будівництва, ці принципи допомагають з'ясувати сутність публічної влади на місцевому рівні, її відмітні риси й ознаки.

3. Будучи спільними для діяльності обох підсистем публічної влади на місцевому рівні, означені принципи забезпечують цілісність місцевого управління, комплексний розвиток територій.

4. Вони виступають в якості критерію оцінки діючої системи державного й муніципального управління.

5. Маючи високий ступінь стабільності, ці принципи сприяють збереженню наступності в розвитку інститутів місцевого управління.

За визначенням А. Р. Крусян, конституційні принципи взаємодії місцевих державних адміністрацій і місцевого самоврядування — це «основні засади, вихідні ідеї і положення, що формують основу організації механізму взаємодії органів місцевого самоврядування з органами виконавчої влади на місцях» [1, с. 80].

Принципи взаємодії місцевих державних адміністрацій і місцевого самоврядування — це вид принципів організації й діяльності зазначених суб'єктів, які спільними для них. Одна група цих принципів визначає основи їх спільної діяльності щодо управління певними суспільними явищами і процесами, інша група — правові засади впливу цих суб'єктів один на одного.

Як зазначається у спеціальній літературі, принципи організації та діяльності органів публічної влади — це законодавчі відправні засади, ідеї, положення, які виступають базисом формування, організації та функціонування органів публічної влади. Вони поділяються на загальні, що стосуються системи органів публічної влади в цілому, і спеціальні, дія яких розповсюджується лише на окремі підсистеми, ланки цієї системи чи на окремі органи публічної влади. У свою чергу, загальні принципи

поділяються на ті, що становлять засади конституційного ладу, і ті, що є похідними від них [2, с. 48]. Вважаємо, що такий підхід цілком прийнятний і для характеристики принципів взаємовідносин між місцевими державними адміністраціями та місцевим самоврядуванням в Україні.

У Конституції України 1996 р. основоположні принципи конституційного ладу сформульовані у першому розділі «Загальні засади». Як справедливо зазначає Ю. М. Тодика, до засад конституційного ладу слід відносити «не тільки базові цінності, встановлені у нормах-цілях, на які має орієнтуватися українська держава, але й норми-принципи, з яких повинні виходити при здійсненні своїх завдань і функцій органи державної влади» [3, с. 5]. Це фундаментальні цінності, які визначають вектор розвитку суспільства і держави. Для цих принципів характерною є вища юридична сила (навіть у порівнянні з іншими нормами Конституції), фундаментальний характер, найвищий ступінь абстрактності, універсальність, підвищена стабільність, ідеологічна нейтральність, конституційна форма закріплення, системність.

Серед принципів, що становлять засади конституційного ладу, нема субординації, підпорядкування, всі вони є однаково важливими для суспільства і держави. Однак розгляд цих принципів, на наш погляд, доцільно розпочати з принципу народного суверенітету, оскільки саме він визначає джерело влади в країні і тим самим формулює «систему координат» у публічних, у тому числі управлінських, правовідносинах.

Зміст *принципу народного суверенітету*, сформульованого у ч.2–3 ст.5 Конституції, полягає у визнанні народу носієм суверенітету і єдиним джерелом влади. Саме народу належить право бути вищим суддею з питань публічної влади і вирішувати долю останньої. Відповідно його воля, висловлена в певних формах, є істинним і єдиним базисом держави і місцевого самоврядування. Саме від волі народу виходить мандат на устрій держави і будь-які зміни її форми, входження держави у відповідні міждержавні об'єднання. Право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народу і не може бути узурповане державою, її органами чи посадовими особами; водночас ніхто не може узурпувати державну владу.

В аспекті взаємовідносин органів публічної влади на місцях слід відзначити, що як місцеві державні адміністрації, так і органи місцевого самоврядування є органами влади народу; вони однаковою мірою є представниками волі народу в межах наданих їм повноважень. Адже у ч.2 ст.5 Конституції України прямо говориться про те, що народ здійснює свою владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. З огляду на це не можна погодитися з позицією А. Р. Крусян, яка не визнає місцеве самоврядування формою народовладдя [1, с. 17]. На наш погляд, для протиставлення народу і територіальних громад нема достатніх підстав. Навпаки, територіальні громади слід розглядати як складові елементи, які за територіальною ознакою складають такий колективний суб'єкт права, як народ.

Принцип *державного суверенітету* означає визнання державної влади похідною від народу верховною владою, що виявляється у самостійному здійсненні державою своїх функцій в рамках національного і міжнародного права. Спираючись на легальне визначення суверенітету України, що дається у Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р., можна виділити чотири внутрішні і дві зовнішні ознаки державного суверенітету:

Внутрішні ознаки:

- верховенство – на території держави не може бути інших, конкуруючих з нею влад; тільки держава може робити свої веління загальнообов'язковими;

- самостійність – будь-яке протизаконне втручання інших суб'єктів політичної системи а діяльність держави заборонене; у держави достатньо власних ресурсів для виконання своїх завдань і функцій;

- повнота – державна влада розповсюджується на всі сфери суспільного життя без винятку; держава має право вирішувати будь-які справи, що становлять суспільний інтерес, без винятку;

- неподільність – державна влада є цілісною, єдиною; між державними органами і гілками влади розподіляються лише

повноваження для більш ефективного вирішення суспільних справ.

Зовнішні ознаки:

- незалежність — держава самостійно формує свою зовнішню і внутрішню політику, втручання іноземних держав у внутрішні справи суверенної держави є неприпустимим;

- рівноправність — держава має рівні права і обов'язки у порівнянні з іншими суверенними державами, є повноцінним учасником світової спільноти.

Зазначені ознаки державного суверенітету дають підстави для заперечення проти твердження, нібито місцеві адміністрації є повністю рівними у своїх взаємовідносинах з місцевим самоврядуванням. Мова може йти про ту чи іншу ступінь паритетності таких взаємовідносин, але жодним чином не про рівність правового статусу. Місцеві державні адміністрації є складовими елементами державного механізму, елементами загальної суверенної політичної організації суспільства. Місцевому самоврядуванню такі ознаки не притаманні. Більше того, обсяг функцій і повноважень місцевого самоврядування є похідним від держави, залежить від загального політичного курсу держави і, як засвідчує історичний досвід, змінюється в залежності від форми держави, суспільної правосвідомості та інших чинників. Соціалізація і демократизація держави, децентралізація і деконцентрація державної влади неодмінно призводять до зростання функцій і повноважень місцевого самоврядування, і навпаки, авторитарні тенденції, централізація державної влади об'єктивно тягнуть за собою згортання ролі муніципальної влади.

Головним вектором розвитку сучасної політичної системи всіх цивілізованих країн є гуманізація суспільства. Тому для сучасного етапу розвитку взаємовідносин між підсистемами публічної влади на місцевому рівні пріоритетного значення набуває принцип *найвищої соціальної цінності людини*. Цей принцип передбачає безумовний пріоритет прав і свобод людини в діяльності органів публічної влади. Головним критерієм ефективності в діяльності органів публічної влади стає саме «людський вимір». Жодна інша мета не може слугувати підставою для обмеження чи скасування основних прав і свобод особи. Орга-

ни публічної влади створюються й діють для забезпечення прав людини, всі інші їх функції є похідними. Як зазначає В. В. Цвєтков, головним критерієм ефективності сучасного державного управління в соціально-політичній сфері є «найбільш повна відповідність управлінської діяльності докорінним інтересам суспільства, розширення і поглиблення демократії, забезпечення прав і свобод громадян і їх практична реалізація...» [4, с. 68]. З огляду на це, взаємодія між місцевими держадміністраціями та місцевим самоврядуванням також має переслідувати ціль якомога повнішого забезпечення прав і свобод людини й громадянина на підвідомчій території.

Принцип *демократизму*, закріплений у ст.1 Конституції України, означає право і реальну здатність громадян, широких верств населення впливати на процес вироблення і зміст публічно-владних рішень. У новітній літературі з теорії держави і права набуло поширення «розширювальне» тлумачення демократії, коли демократія ототожнюється з взірцем, оптимальним устроєм держави. На наш погляд, більш коректним є «буквальне» тлумачення демократії як форми політичного режиму, коли демократичною вважається «та держава, устрій і діяльність якої відповідають волі народу, загальновизнаним правам і свободам людини і громадянина» [3, с. 39]. У демократичній державі мають створюватися належні умови для діяльності різноманітних суб'єктів політичної системи: політичних партій, спілок, асоціацій, що відображають багатоманітність соціальних, політичних, економічних ідеалів, прагнень і програм. В якості неодмінного елемента політичної системи демократичного суспільства слід розглядати і місцеве самоврядування. Тому місцеві державні адміністрації мають розглядати місцеве самоврядування як ефективний засіб залучення широких верств населення відповідних адміністративно-територіальних одиниць до управління суспільними справами, як засіб підвищення ефективності державного управління. Необхідною умовою демократії на місцевому рівні є постійне врахування громадської думки при розробці і прийнятті як самостійних, так і спільних рішень.

Принцип *унітаризму* або унітарної форми державного устрою у сфері державного управління означає відсутність

у складі України будь-яких державоподібних утворень, єдність системи законодавства та єдність державного механізму, у тому числі — єдність системи органів виконавчої влади, так званої «виконавчої вертикалі». В адміністративно-територіальних одиницях не можуть створюватись органи, паралельні з місцевими органами державної влади. Вони можуть мати тільки власні органи місцевого самоврядування, порядок формування, функції та компетенція яких визначаються законодавством України. Автономна Республіка Крим є адміністративно-територіальною автономією у складі України і ніяким чином не порушує унітарного характеру нашої держави.

Крім того, важливим принципом є конституційне *визнання і гарантованість місцевого самоврядування* (ст. 7 Конституції). Таким чином конституційно закладений принципово новий підхід до місцевого самоврядування, який повною мірою відповідає загальноновизнаному його розумінню, у тому числі й сформульованому в Європейській хартії місцевого самоврядування [5]. Це означає, що в Україні муніципальна влада визнається в якості самостійного виду публічної влади, а органи, що цю владу здійснюють — органи місцевого самоврядування — не входять до державного апарату, обумовлює закріплення в компетенції органів місцевого самоврядування всіх питань місцевого значення. Як зазначає М. О. Баймуратов, шляхом конституційної регламентації місцевого самоврядування обмежено етатизм держави, зафіксовано її обов'язки щодо децентралізації та децентрації власних повноважень [6, с.15].

Принцип *соціальної держави* означає спрямованість державної політики на першочергове задоволення соціальних потреб громадян. Зазначений принцип покладає на місцеві державні адміністрації спільно з місцевим самоврядуванням обов'язок розробляти і здійснювати спеціальні соціальні програми, спрямовані на підвищення загального рівня життя місцевих жителів, підтримку соціально вразливих прошарків населення, вирівнювання доходів громадян, здійснення заходів щодо розширення мережі і зміцнення матеріально-технічної бази

Принцип *правової держави* закріплений у ст.1 Конституції України і передбачає обмеженість державних органів правом,

перш за все демократичною конституцією і правовими законами, виданими на підставі цієї конституції.

Тому у відносинах з місцевим самоврядуванням держадміністрації мають виступати як органи правової держави. Це означає, що в їх діяльності немає місця «телефонному праву», волюнтаризму, свавільному тиску на місцеве самоврядування тощо. Водночас принцип правової держави покладає відповідні обов'язки й на місцеве самоврядування, насамперед обов'язок неухильного додержання правових законів.

Як справедливо зазначається у спеціальній літературі, головне призначення управління в цілому і всіх органів виконавчої влади, що його здійснюють, — працювати на підставі й для виконання законів, тобто підтримувати стійкий режим законності в країні. Саме це є головною конституційною домінантою будь-якого виду державної діяльності [7, с.224].

Принцип *законності* стосовно діяльності органів публічної влади закріплений у ч.2 ст.19 Конституції України: «Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України». Таким чином, конституційно визнано, що за межами компетенції, визначеної Конституцією та законодавством, органи публічної влади діяти не можуть. З іншого боку, з конституційного припису випливає, що компетенція, форми і методи діяльності органів публічної влади мають бути закріплені в чинному законодавстві. Це є важливою гарантією захисту прав і свобод громадян від свавілля посадових осіб. На жаль, Конституція України, статутні закони (зокрема, «Про місцеве самоврядування в Україні» 1997 р., «Про місцеві державні адміністрації» 1999 р.) та галузеве законодавство визначають компетенцію місцевих органів публічної влади досить загальним чином, без належної конкретизації та розмежування повноважень, що породжує низку проблем щодо забезпечення принципу законності на місцевому рівні, напругу у відносинах між місцевим самоврядуванням і держадміністраціями.

Принцип *гласності* полягає у визнанні необхідності й вимозі обов'язкового дотримання безперешкодного руху

інформаційних потоків у межах політико-правової системи [8, с.50]. Цей принцип відкидає будь-які перепони на шляху суспільно значущої інформації, за винятком лише мінімальних правообмежень, необхідних для забезпечення національної безпеки та обороноздатності, і водночас вимагач від держави налагодження міцних, постійних зв'язків з громадськістю. При цьому швидкий розвиток засобів масової комунікації значно полегшує інформаційний обмін, дає змогу якісно та кількісно його покращити, і водночас робить все більш проблематичним приховування відомостей від широких кіл громадськості. На відміну від попередніх принципів, принцип гласності не відображений у тексті Конституції у вигляді окремої норми, але впливає зі змісту низки конституційних норм (зокрема, із положень ст.57, ч.1 ст.84, ч.2,3 ст.94, п.7, ст.129) і прямо закріплений у багатьох законах, що визначають статус органів державної влади і місцевого самоврядування. У контексті досліджуваних проблем принцип гласності означає, що зміст і спрямованість відносин між органами місцевого самоврядування і місцевими державними адміністраціями мають якомога повніше й оперативніше доводитися до відома територіальних громад. Адже від обізнаності населення щодо місцевих справ значною мірою залежить якість владних рішень, що приймаються місцевими органами влади, їх об'єктивна обумовленість й ефективність. Як засвідчує досвід, гласність є суттєвою гарантією від зловживань службовим становищем, кар'єризму, корумпованості на всіх рівнях публічної влади. Тим більш це є справедливим для місцевих органів влади, які є найбільш наближеними до населення і мають бути найбільш обізнаними про їх настрої і потреби.

Друга група загальних принципів також стосується організації та діяльності майже всіх органів публічної влади, але не має ознак, притаманних основам конституційного ладу України. До цієї групи можна віднести: професіоналізм (компетентність), економічність, ефективність, самостійність, рівний доступ громадян до державної і муніципальної служби, поєднання виборності і призначуваності, колегіальності та єдиноначальства, поєднання загальнодержавних і місцевих інтересів тощо. Вони

підпорядковані основам конституційного ладу і поширюють свою дію на всі органи публічної влади.

Як справедливо зазначає А. Р. Крусян, взаємодія в системі публічної влади повинна здійснюватися на основі конституційних положень про «єдність і цілісність державної території, поєднання централізації і децентралізації в здійсненні державної влади, збалансованість соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних цінностей» [1, с.81]. Ці відправні засади, сформульовані у ст.132 Конституції України в якості принципів адміністративно-територіального устрою України, виступають як загальні орієнтири при вирішенні органами влади (зокрема й місцевими) будь-яких питань, віднесених до їхньої компетенції, у тому числі й у відносинах між собою. Адже відомо, що місцеві держадміністрації зорієнтовані насамперед на досягнення загальнодержавних завдань, а для місцевого самоврядування першочерговими є місцеві, локальні інтереси. За таких умов додержання означених принципів унеможливорює виникнення конфліктів чи протистояння на місцевому рівні, є гарантією оперативного й ефективного вирішення наявних проблем.

На відміну від загальних, спеціальні принципи стосуються виключно взаємовідносин між досліджуваними суб'єктами — місцевими державними адміністраціями та місцевим самоврядуванням — і не можуть без суттєвого коригування застосовуватись до інших органів публічної влади.

На думку Т. С. Смирнової, основні засади взаємовідносин місцевого самоврядування та місцевих держадміністрацій, концептуально визначені Конституцією України, Законами України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації», в узагальненому вигляді зводяться до такого: «Чітке розмежування сфер відання, функцій і повноважень місцевого самоврядування і місцевих державних адміністрацій; юридично гарантована заборона втручання місцевих державних адміністрацій у здійснення місцевим самоврядуванням власних повноважень і належний контроль з боку місцевих державних адміністрацій за виконанням місцевим самовряду-

ванням делегованих повноважень державної виконавчої влади; законодавче забезпечення механізму цивілізованого розв'язання конфліктів (судовий і адміністративний порядок) [9, с. 179].

Вважаємо, що зазначений перелік потребує певних доповнень і уточнень. Зокрема, принципи чіткого розмежування сфер відання, функцій і повноважень місцевого самоврядування і місцевих державних адміністрацій, а також юридично гарантована заборона втручання місцевих державних адміністрацій у здійснення місцевим самоврядуванням власних повноважень, визначені Т. С. Смирною, доречно сформулювати як принцип правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності (автономії) означених суб'єктів. Цей принцип можна розглядати як діалектичне поєднання кількох постулатів:

1. Місцеве самоврядування і місцеві держадміністрації існують і функціонують незалежно один від одного, їхня компетенція має бути чітко окреслена і розмежована.

2. Рішення, прийняті означеними суб'єктами в межах власної компетенції, не потребують затвердження контрагентом.

3. Правовий статус, порядок організації та діяльності місцевого самоврядування і місцевих держадміністрацій має визначатися окремими законами. Конституція України закріплює різні напрямки діяльності органів місцевого самоврядування (ст. ст. 140, 143) і місцевих державних адміністрацій (ст. 119). Це дає можливість виробити ефективний механізм не тільки розмежування, але і співвідношення компетенції органів місцевої публічної влади.

Теорія розмежування компетенції, взаємодії місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування ґрунтується на: розрізненні правової природи органів місцевого управління (самоврядування), що є органами двох різних підсистем публічної влади на місцях — самоуправлінської і державної; виділенні питань загальнодержавного значення, що «є справою всього Українського народу» (ст. 17 Конституції), і «питань місцевого значення», що вирішуються територіальними громадами (ч. 1 ст. 140 Конституції); поєднанні місцевого і державного інтересів; поєднанні централізації і децентралізації в державному управлінні, деконцентрації місцевої публічної

влади (ст. ст. 132, 140, 143, 144 Конституції); обов'язку органів державної влади й органів місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб діяти тільки на підставі, у межах повноважень і способом, що передбачені Конституцією і законами України (ст. 19 Конституції).

Розмежування предметів ведення повинне бути спрямоване на те, щоб у своїй сукупності вони забезпечували реалізацію управлінських функцій, що виходять від різних суб'єктів місцевого управління (органів місцевого самоврядування і місцевих державних адміністрацій), не допускаючи при цьому дублювання і паралелізму.

4. Місцеве самоврядування і місцеві держадміністрації мають власну систему інституцій і власний апарат. При цьому організаційна автономія місцевого самоврядування полягає в тому, що воно, відповідно до ст.5 Всесвітньої декларації і ст.6 Європейської хартії місцевого самоврядування, повинно мати можливість, не порушуючи більш загальних конституційних або законодавчих положень, самостійно визначати та встановлювати свої власні внутрішні адміністративні структури (виконавчі та допоміжні органи) з тим, щоб вони відповідали специфічним місцевим потребам і забезпечували умови для ефективного та дієвого місцевого управління [9].

5. Означені суб'єкти мають власну матеріально-фінансову основу діяльності. Для місцевого самоврядування такою виступає комунальна власність і місцевий бюджет, для місцевих держадміністрацій — державна власність і державний бюджет.

Розмежування компетенції не означає, що органи публічної влади на місцях повинні здійснювати свою діяльність абсолютно автономно. Компетенційна самостійність повинна бути не абсолютною, а відносною. Здійснення управлінської діяльності з єдиними задачами припускає взаємну підтримку органів двох самостійних підсистем публічної влади. Закон про місцеві державні адміністрації передбачає таку можливість, установлюючи, що місцеві державні адміністрації на відповідних територіях взаємодіють із сільськими, селищними і міськими радами, їхніми виконавчими органами і сільськими, селищними і міськими головами, сприяють у здійсненні ними власних повно-

важень місцевого самоврядування, зокрема, у рішенні питань економічного, соціального і культурного розвитку відповідних територій, зміцнення матеріальної і фінансової бази місцевого самоврядування (ч. 1 ст. 35).

Тому в якості ще одного спеціального принципу взаємодії місцевих органів публічної влади можна назвати принцип взаємної підтримки і взаємодопомоги у вирішенні питань загальнодержавного і місцевого значення. Між державною і муніципальною владами не повинно бути непереборних перегородок, особливо на рівні адміністративно-територіальних одиниць. Як справедливо зазначає І. М. Мінаєва, місцеві держадміністрації й місцеве самоврядування поєднані спільним джерелом влади, яким є народ, і спільною метою (забезпечення оптимальних умов для реалізації прав, свобод і законних інтересів громадян) [10, с. 227]. Це об'єктивно зумовлює необхідність їхньої співпраці з оптимальним використанням наявних спеціальних можливостей кожного із суб'єктів. У цілому на процес взаємодії місцевих держадміністрацій впливає низка факторів. Насамперед — це готовність відповідних посадових осіб, носіїв влади, до партнерських відносин, а також визначеність у тому, хто конкретно повинен взаємодіяти (конкретні посадові особи чи відповідні структурні підрозділи). Ефективність співпраці залежить і від того, наскільки доречною є конкретна співпраця у конкретному випадку й за конкретних умов, чи правильно визначено мету співпраці, чи є обґрунтованими очікувані результати, наскільки щирими є стосунки сторін і наскільки вагомим, професійним є їхній внесок у спільний результат. Тому вищеназваний принцип має застосовуватись у поєднанні з принципами доцільності й ефективності.

В умовах становлення місцевого самоврядування і неусталеності демократичних традицій державного управління вкрай важливо додержуватися принципу паритетності взаємовідносин між місцевими державними адміністраціями та місцевим самоврядуванням. Звісно, статус держадміністрацій і органів місцевого самоврядування не є тотожним, насамперед з огляду на принцип державного суверенітету, про що йшлося вище. Однак у взаєминах між досліджуваними суб'єктами нема місця

субординаційним відносинам. Неприпустимими є будь-які спроби «одержавлення» місцевого самоврядування, обтяження його загальнодержавними функціями і завданнями, намагання державних чиновників підпорядкувати собі органи та посадових осіб місцевого самоврядування. Звісно, що паритетність відносин вимагає вміння знаходити консенсус, йти на компроміси з контрагентом, ставить на порядок денний високий рівень ділового спілкування, чого досі бракує на практиці.

Як самостійний принцип взаємодії місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування варто назвати принцип можливості взаємного делегування повноважень. На відміну від вищих і центральних органів державної влади, які зобов'язані самостійно виконувати покладені на них функції та повноваження, для місцевих органів публічної влади Конституцією (ст.ст.118, 143) і законодавством передбачена припустимість делегування своїх повноважень.

Ю. П. Битяк справедливо зазначає з цього приводу: «Делегування як демократичний спосіб перерозподілу повноважень між органами державної влади, ними та органами місцевого самоврядування є досить поширеним явищем у державно-правовій практиці і має значні переваги: зменшення перевантаження центру, сприяння розвитку місцевої ініціативи, оперативність в управлінні» [11, с. 8]. На місцевому рівні взаємодія в делегованій сфері компетенції можлива двох видів — місцевих державних адміністрацій і сільських, селищних, міських рад та місцевих державних адміністрацій і районних, обласних рад.

Принципове значення має питання про те, якими саме державними повноваженнями слід наділяти органи місцевого самоврядування, а якими ні, які повноваження місцевого самоврядування можна делегувати місцевим держадміністраціям, а які в жодному разі передаватися не можуть.

З можливості делегування владних повноважень з необхідністю впливає принцип взаємного контролю за їх виконанням. У випадку делегування державних повноважень місцевому самоврядуванню місцеві державні адміністрації повинні спостерігати за станом справ у відповідних сферах діяльності, аналізувати їх, визначати реальну можливість реагувати на пору-

шення чинного законодавства і прав громадян. Вони повинні мати право інструктувати і навчати муніципальних службовців, відповідальних за здійснення державних повноважень, відміняти неправомірні рішення в частині реалізації державних повноважень, а за необхідності приймати рішення по суті скарги громадян. Звісно, як це й передбачено в Європейській хартії місцевого самоврядування (ст.8), будь-який адміністративний контроль над органами місцевого самоврядування повинен здійснюватися таким чином, щоб ступінь втручання контролюючого органу був пропорційний значущості інтересів, які це втручання має на меті захистити.

Принцип наукової організації взаємодії. Цей принцип означає, що взаємодія досліджуваних суб'єктів має будуватися на чіткому науковому ґрунті, на науковій організації управлінської праці як засобі забезпечення високої продуктивності праці по управлінню за допомогою досягнень сучасної науки і техніки. Насамперед, йдеться про використання раціональних принципів, форм і методів управлінської діяльності, вироблених і обґрунтованих наукою адміністративного права, державного управління, муніципального права тощо. Взаємодія має спиратися на оптимальні технології виконання основних видів робіт і завантаженість робочого часу, на доцільний розподіл і кооперацію праці в апараті відповідних місцевих органів публічної влади.

Справді, «нелогічності», як їх визначає Б. Гаєвський [12, с. 117] (низька якість моделей управління), можуть зрештою призвести до дисфункції не просто в якійсь окремій галузі адміністрування, а й у всій системі державного управління. Те саме можна сказати і щодо неузгодженості у взаємодії між місцевими державними адміністраціями й органами місцевого самоврядування, коли створення паралельних структур, злиття компетенції, відсутність механізмів узгодження державної та муніципальної влади призводить до перенесення акцентів із вирішення нагальних місцевих проблем у сферу боротьби за владу.

З принципом науковості тісно пов'язаний принцип багатоманітності форм і методів взаємодії. У плюралістичному суспільстві з розвиненою системою громадських формувань і по-

тужною інформаційною інфраструктурою досягнення оптимальних результатів можливе лише за умови комплексного підходу до розв'язання поставлених завдань. Наукою і практикою державного й муніципального управління вироблено цілу систему форм і методів взаємодії. Цей інструментарій дає змогу вибрати оптимальне сполучення наявних форм і методів, здатних привести до максимального результату в конкретній управлінській ситуації. Звісно це вимагає від посадових осіб, конкретних виконавців відповідних знань і вмінь застосовувати наукові розробки на практиці. На сьогодні у цьому напрямку ще дуже багато можливостей для вдосконалення взаємодії між органами місцевого управління.

З двох попередніх базових ідей логічно випливає ще одна — принцип ефективності та економічності взаємодії. Як відомо, одним із пріоритетних завдань публічної адміністрації, є реалізація політичних цілей за мінімальних витрат, але в будь-якому випадку вона має бути успішною, тобто ефективною.

Принцип самостійної відповідальності. Місцеве управління передбачає свідоме, відповідальне ставлення до дорученої справи і водночас забезпечується заходами державного примусу, зокрема заходами юридичної відповідальності. У контексті досліджуваної теми відповідальність передбачає високий рівень правової культури учасників публічно-правової взаємодії а місцевому рівні й постійну увагу з боку зацікавлених осіб за ходом і результатами такої взаємодії, можливість застосування юридичних заходів для забезпечення нормального здійснення управлінської діяльності компетентними суб'єктами.

З принципом самостійної відповідальності тісно пов'язаний принцип судового розгляду виникаючих спорів. Принцип судового врегулювання спорів і розбіжностей між двома центрами публічної влади на місцях ґрунтується на конституційному праві місцевого самоврядування на судовий захист (ст. 145 Конституції України). Однією з політико-правових умов перетворень у контексті адміністративної реформи є визначення механізму судового захисту прав територіальних громад, конституційних основ самостійності органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Крім того, органи місцевого самоврядування

вправі звертатися в суди загальної юрисдикції з питань здійснення взаємодії з місцевими державними адміністраціями, наприклад, якщо останні порушують законодавчо закріплені основи такої взаємодії (невтручання в законну діяльність органів місцевого самоврядування, компетенційна самостійність органів місцевого самоврядування, обов'язкове інформування і т.д.) або взагалі не здійснюють взаємодії з органами місцевого самоврядування, порушуючи Конституцію України (ст. 119) і п.6 ст.2 Закону «Про місцеві державні адміністрації». Місцеві органи виконавчої влади також вправі звертатися в суд по тій же підставі, тому що як принцип місцевого самоврядування законодавцем передбачене сполучення місцевих і державних інтересів (ст. 4 Закону про місцеве самоврядування). Цей принцип припускає, поряд з іншими елементами змісту, необхідність взаємодії з органами виконавчої влади на місцях, тому що тільки в цьому випадку можлива повна його реалізація. Крім того, місцеві органи виконавчої влади вправі звертатися в суд з позовом про визнання актів органів місцевого самоврядування, у тому числі питань взаємодії, що стосуються, не відповідної Конституції, незаконними (ч. 2 ст. 144 Конституції).

Цей висновок підтверджується досвідом закордонних країн. У більшості з них суди мають конституційний статус арбітрів між різними владними рівнями, тобто однієї з функцій судів є врегулювання можливих конфліктів між різними владними рівнями [13, с.45]. В Україні судове врегулювання спорів, що виникають між органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади, є найбільш оптимальним, особливо якщо розбіжності між цими органами є складними і носять затяжний характер.

Для запобігання наростання подібних конфліктів, поряд з комплексом заходів правового і політичного характеру, варто застосовувати заходи для своєчасного судового їх врегулювання. Але основна маса конфліктних ситуацій і спірних моментів повинна вирішуватися через процедуру переговорів і домовленостей. І тільки в тому випадку, коли ці заходи не приводять до згоди між органами місцевого управління, необхідно судове втручання.

Висновки. Таким чином, основним принципом взаємодії місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування є законодавче закріплення самостійності двох центрів публічної влади на місцях, виходячи з їхньої правової природи і характеру інтересів, що захищаються. Крім нього, конституційне закріплення одержали додаткові принципи такої взаємодії. Так, в Основному Законі відображений принцип взаємного делегування повноважень і взаємної підтримки цих органів з метою здійснення ефективного управління на місцях, а також принцип судового врегулювання спорів і розбіжностей між ними. В цілому, принципи взаємодії місцевих державних адміністрацій і місцевого самоврядування складають систему; вони діалектично пов'язані між собою і для досягнення високих результатів мають втілюватися тільки в комплексі.

Список використаних джерел:

1. Крусан А. Р. Взаємодія місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування в Україні. Одеса: Юридична література, 2001. С.80.
2. Ярмиш О. Н., Серьогін В. О. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні: Підручник. Харків: НУВС, 2002. С.48.
3. Тодика Ю. М. Засади конституційного ладу України. Харків: Факт, 1999. С.5.
4. Цветков В. В. Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект). Харків: Право, 1996. С.68.
5. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. // Збірка договорів Ради Європи. Офіційне видання. Київ: Парламентське вид-во, 2000. С.197.
6. Баймуратов М. О. Становлення місцевого самоврядування в Україні як фактор формування демократичної державності // Європа, Японія, Україна: шляхи демократизації державно-правових систем: матер. міжнар. наук. конф. (м. Київ, 17–20 жовтня 2000 р.). Київ, 200. С.15.
7. Андреева О. Б. Правові засади розвитку державного управління в сучасній Україні // Актуальні проблеми державного управління: 36. наук. праць. Харків: Вид-во ХарПІ УАДУ «Магістр», 2002. № 2 (13): У 2-х ч. Ч. II. С.224.
8. Тодика Ю. М., Серьогін В. О. Конституційний принцип гласності: поняття та сутність // Вісник Академії правових наук України. 1998. № 1 (12). С.50.

9. Смирнова Т. С. Правове регулювання місцевого самоврядування в Україні: Навч. посібник. Київ: Вид. дім «КМ Академія», 2001. С.179.
10. Мінаєва І. М. Правове регулювання організації місцевого самоврядування в Україні // Актуальні проблеми державного управління : Зб. наук. праць. Харків: Вид-во ХарПІ УАДУ «Магістр», 2002. № 2 (13): У 2-х ч. Ч. II. С.227.
11. Битяк Ю. П. Повноваження та організація діяльності місцевих державних адміністрацій, їх відносини з органами місцевого самоврядування. Державне будівництво та місцеве самоврядування: Зб. наук. праць. Вип.4. Харків: Право, 2002. С.8–9.
12. Гаєвський Б. А. Політологія. Київ: МАУП, 1999. С.117.
13. Ткачук А., Агранофф Р., Браун Т. Місцеве самоврядування: світовий та український досвід. Київ: Заповіт, 1997. С.45

REFERENCES :

1. Krusian A. R. (2001). Vzaïemodiïa mistsevykh orhaniv vykonavchoï vlady i orhaniv mistsevoho samovriadiuvannia v Ukraini. Odesa: Yurydychna literature.
2. Yarmysh O. N., Serohin V. O. (2002). Derzhavne budivnytstvo ta mistseve samovriadiuvannia v Ukraini: Pidruchnyk. Kharkiv: NUVS.
3. Todyka Yu. M. (1999). Zasady konstitutsiinoho ladu Ukrainy. Kharkiv: Fakt.
4. Tsvietkov V. V. (1996). Derzhavne upravlinnia: osnovni faktory efektyvnosti (polityko-pravovyi aspekt). Kharkiv: Pravo.
5. Yevropeiska khartiïa mistsevoho samovriadiuvannia vid 15 zhovtnia 1985 r. // Zbirka dohovoriv Rady Yevropy. Ofitsiïne vydannia. Kyiv: Parlamentske vyd-vo, 2000.
6. Baimuratov M. O. (2000). Stanovlennia mistsevoho samovriadiuvannia v Ukraini yak faktor formuvannia demokratychnoi derzhavnosti // Yevropa, Yaponiïa, Ukraina: shliakhy demokratyzatsii derzhavno-pravovykh system: mater. mizhnar. nauk. konf. (m. Kyiv, 17–20 zhovtnia 2000 r.). Kyiv.
7. Andrieieva O. B. (2002). Pravovi zasady rozvytku derzhavnogo upravlinnia v suchasniï Ukraini // Aktualni problemy derzhavnogo upravlinnia: Zb. nauk. prats. Kharkiv: Vyd-vo KharPI UADU «Mahistr», № 2 (13): У 2-х ч. Ч. II.
8. Todyka Yu. M., Serohin V. O. (1998). Konstitutsiïnyi pryntsyyp hlasnosti: poniattia ta sutnist // Visnyk Akademii pravovykh nauk Ukrainy. № 1 (12).
9. Smyrнова Т. S. (2001). Pravove rehuliuvannia mistsevoho samovriadiuvannia v Ukraini: Navch. posibnyk. Kyiv: Vyd. dim «КМ Академія».

10. Minaieva I. M. (2002). Pravove rehuliuвання orhanizatsii mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini // Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia : Zb. nauk. prats. Kharkiv: Vyd-vo KharRI UADU «Mahistr», № 2 (13); U 2-kh rapt. Rapt. II.
11. Bytiak Yu. P. (2002). Povnovazhennia ta orhanizatsiia diialnosti mistsevykh derzhavnykh administratsii, yikh vidnosyny z orhanamy mistsevoho samovriaduvannia. Derzhavne budivnytstvo ta mistseve samovriaduvannia: Zb. nauk. prats. Issuer.4. Kharkiv: Pravo, pp.8–9.
12. Haievskiy B. A. (1999). Politolohiia. Kyiv: MAUP.
13. Tkachuk A., Ahranoff R., Braun T. (1997). Mistseve samovriaduvannia: svitovy ta ukraïnskyi dosvid. Kyiv: Zapovit.

T. V. Chebotarivova

Principles of interaction between local state administrations and local self-government in Ukraine

Abstract. *The article is devoted to the disclosure and classification of the fundamental principles of interaction between local state administrations and local self-government in Ukraine. Scientific views on the concept and characteristics of the principles of interaction of local state administrations and local self-government in Ukraine have been analyzed.*

It was determined that the principles of interaction of local state administrations and local self-government are a type of principles of organization and activity of these entities that are common to them. One group of these principles determines the basis of their joint activity regarding the management of certain social phenomena and processes, the other group — the legal basis of the influence of these subjects on each other.

It is substantiated that the stated principles determine the construction and functioning of subsystems of local public power, the content of state and municipal administration; help clarify the essence of public power at the local level, its distinctive features and signs; ensure the integrity of local administration, comprehensive development of territories; act as a criterion for evaluating the current system of state and municipal administration; contribute to maintaining continuity in the development of local government institutions.

It is revealed that the principles of interaction of local state administrations and local self-government are divided into general ones, which concern the system of public authorities as a whole, and special ones, the effect of which extends only to individual subsystems, links of this system or to individual public authorities.

It is emphasized that the general principles of interaction of local state administrations and local self-government are fundamental values that determine the vector of development of society and the state. These principles are characterized by higher legal force (even in comparison with other norms of the Constitution), fundamental nature, the highest degree of abstractness, universality, increased stability, ideological neutrality, constitutional form of consolidation, systematicity.

The second group of general principles also applies to the organization and activity of almost all public authorities, but does not have features inherent in the foundations of the constitutional system of Ukraine. This group can include: professionalism (competence), economy, efficiency, independence, equal access of citizens to state and municipal service, combination of electability and appointment, collegiality and unity of leadership, combination of national and local interests, etc. They are subject to the foundations of the constitutional system and extend their effect to all public authorities.

It is substantiated that the main principle of interaction between local executive bodies and local self-government bodies is the legislative consolidation of the independence of the two centers of public power on the ground, based on their legal nature and the nature of the interests to be protected. In addition to it, additional principles of such interaction received constitutional consolidation. Thus, the Basic Law reflects the principle of mutual delegation of powers and mutual support of these bodies in order to implement effective management on the ground, as well as the principle of judicial settlement of disputes and disagreements between them.

In general, the principles of interaction between local state administrations and local self-government make up the system; they are dialectically connected with each other and in order to achieve high results, they must be embodied only in a complex.

Keywords: *interaction of authorities, democracy, principles of the constitutional system, local state administrations, local self-government, authorities, rule of law, principles, unitarism*

УДК 340.132.6

А. М. Наконечна, Кандидат юридичних наук, молодший науковий співробітник Львівської лабораторії прав людини і громадянина
ORCID ID: 0000-0003-0622-9386

ЗАДОВОЛЕННЯ ПОТРЕБ ТА ІНТЕРЕСІВ ЛЮДИНИ ЯК ОДНА З ОСНОВНИХ ЦІЛЕЙ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ (ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТ)

***Анотація.** Стаття присвячена аналізу теоретичних і методологічних засад визначення потреб та інтересів людини в якості головної цілі правового регулювання в сучасній демократичній соціальній державі. Висвітлено наукові підходи до розуміння сутності цілей права та правового регулювання. Визначено, що кількісний критерій «повноти» задоволення потреб і інтересів слід доповнити критерієм якісним (ціннісним).*

***Ключові слова:** правове регулювання, демократична соціальна держава, потреби та інтереси людини, методологічні засади, ціннісні критерії.*

Постановка проблеми. Євроінтеграційні прагнення України, перебудова її державного та суспільного ладу, трансформація економічних відносин відповідно до ліберальних цінностей — все це дає додаткову підставу замислитись над призначенням сучасного позитивного правового регулювання

у життєдіяльності кожної людини та соціуму в цілому. Одним із можливих дослідницьких шляхів у пошуках такого призначення є виявлення зв'язків правового регулювання з потребами й інтересами людини. Останні є визначальними чинниками людської діяльності в усіх сферах суспільного життя. Починаючи з найдавніших часів, роль цих чинників у розвитку соціуму намагалися з'ясувати мислителі різних філософських шкіл і напрямків.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Чільний внесок у розвиток наукової думки стосовно впливу позитивного правового регулювання на стан задоволення людських потреб та інтересів зробили, зокрема, представники соціологічної юриспруденції (Й. В. Галтунг, С. Дністряньський, Р. фон Єрінг, Р. Паунд). Не припинялися дослідження окремих аспектів взаємовпливу потреб (інтересів) та правового регулювання і у радянський період (С. Алексєєв, М. Барінов, А. Екімов, А. Здравомислов, Д. Керімов, О. Малько, П. Недбайло, Р. Халфіна, Л. Явич). У вітчизняній загальнотеоретичній юридичній науці суттєвий поштовх до досліджень ролі правового регулювання у задоволенні потреб та інтересів людини дало розроблення потребового методологічного підходу, який активно застосовується для вивчення правових явищ (Р. Гаврилюк, Д. Гудима, В. Косович, Ю. Лобода, О. Панкевич, Т. Пашук, П. Рабінович). Об'єктами пов'язаних із проблематикою дослідження наукових інтересів вітчизняних учених були, зокрема, зв'язок правотворчої та правозастосовної діяльності із потребами й інтересами, а також забезпечення досягнення справедливого балансу різних видів людських інтересів (М. Козюбра, Н. Крестовська, Б. Малишев, Л. Матвєєва, Ю. Оборотов, С. Стеценко та ін.).

Проте загальнотеоретичного комплексного дослідження правового регулювання як засобу задоволення людських потреб та інтересів ще не було. Тому низка питань, які стосуються відповідної проблематики, досі залишають ся до кінця нез'ясованими. Йдеться, зокрема, про: зумовленість людськими потребами (інтересами) правотворчої діяльності.

Метою статті є аналіз теоретичних і методологічних засад визначення ролі потреб та інтересів людини у цілепокладанні

позитивного правового регулювання в умовах демократичної соціальної державності.

Виклад основного матеріалу дослідження. Соціальна сутність будь-якої держави визначається, як стверджують професор П. Рабінович і доцент О. Панкевич, через дві її складові, а саме: загальносоціальну сутність (здатність держави задовольняти потреби всього суспільства) та спеціальносоціальну сутність (можливість задовольняти інтереси насамперед домінуючої частини населення) [13, с. 23, 65; 16, с. 59–60]. Такий функціональний зв'язок держави та соціуму через задоволення першою потреб другого доцент Ю. Лобода називає суб'єкт-об'єктним, оскільки держава – це «одночасно і структурний ідеологічний елемент суспільства (колективного суб'єкта), й об'єктивована форма соціальної пізнавально-практичної діяльності; такою формою є політична організація суспільства, виражена назовні у певних інститутах (механізми держави), відносно відособлена від суспільства та його складових частин». На думку цього автора, саме означений зв'язок держави із соціумом через задоволення у ньому певних потреб може бути охарактеризований як цінність держави – відносно самостійний структурний елемент її соціальної сутності [4, с. 8]. Останню ж учений розуміє як таку специфічну властивість держави, яка полягає у її здатності «забезпечувати у процесі свого функціонування і розвитку задоволення основних потреб усього суспільства, а також створювати умови для можливого за наявних конкретно-історичних обставин задоволення потреб та інтересів окремих індивідів та їхніх спільнот (національних, соціально-економічних, демографічних, релігійних тощо)» [4, с. 12–13].

Встановлюючи із застосуванням потребового підходу сутність соціальної держави, О. Панкевич вказував на те, що для цього потрібно знайти відповідь на питання про те, «чії і які саме потреби має на меті і повинна задовольняти така держава». Відповідь автора на першу частину вказаного питання полягала у тому, що соціальна держава «задовольняє як загальносоціальні потреби усього суспільства, так і спеціальні, особливі потреби домінуючої частини населення», котрі у такій державі, якщо не збігаються із загальносуспільними інтересами, то їм не супе-

речать. А відповідь на другу частину зводилася до того, що соціальна держава повинна забезпечувати увесь комплекс основоположних прав людини, які є універсальними, нероздільними, взаємозалежними та взаємопов'язаними [13, с. 26, 65].

Такий підхід до визначення сутності соціальної держави відповідає цілям виконання сучасною державою соціальних зобов'язань. До цих цілей професор С. Стеценко відносить: підтримання балансу різноспрямованих інтересів членів суспільства та фактичне збереження влади, яка значно залежить від ступеня задоволення нею з боку соціуму. Держава, на його думку, повинна намагатись створити такі умови, за яких загальнодемократичні цінності (влада діє в інтересах більшості населення) зможуть співіснувати із соціальними стандартами (мінімум для гідного існування – усім, а більш виражені соціальні стандарти – для соціально уразливих груп) [18, с. 68, 70].

Для виконання цього завдання державі необхідно буде оцінювати стан задоволеності потреб й інтересів відповідних верств населення. А, як відомо, така офіційна оцінка потреб, інтересів людей відрізняється у суспільствах з демократичним і недемократичним політичними режимами. За першого, особливо якщо втілені засади соціальної демократії, потреби, інтереси за посередництва правового регулювання зазвичай балансуються, а їхнє задоволення забезпечується на засадах рівності. Встановлення справедливого балансу, зважування приватних потреб, інтересів чи приватних з публічними (суспільними) є у цих державах однією з цілей правового регулювання. Причому практика демонструє приклади, коли таке балансування відбувається на користь тих інтересів меншості, які суперечать цінностям більшості [детал. див.: 10, с. 194; 12, с. 135–137; 17, с. 17].

Натомість у державах з недемократичним режимом задоволення потреб окремих соціальних груп може суттєво залежати від їхньої наближеності до правлячої групи. Тому і правове регулювання у цих державах часто не враховує потреби й інтереси багатьох людей, а можливість задоволення цих потреб і реалізації інтересів ставить у залежність від політичної лояльності їхніх носіїв.

Як зазначається у науковій літературі, таке соціальне явище як право можна пояснити двома шляхами: 1) вказівкою на причини його виникнення та розвитку; 2) вказівкою на цілі, завдяки яким відбувається його «розгортання» [8, с. 3–4]. Другий шлях обрав, зокрема, Р. фон Єрінг. Навіть в епіграф праці «Мета у праві» він виніс, як ми вже зазначали, вислів «Мета є творцем усього права» [2, титул.], розуміючи під такою метою спонуки, зумовлені потребами й інтересами. Близьку за змістом ідею розвивав професор Дж. Керімов. Він стверджував, що «ціль, як філософська категорія, лежить в основі пізнання права, процесу його створення та реалізації, розвитку й удосконалення» [3, с. 367]. Тому, безперечно, для нашого дослідження означена категорія має важливе теоретичне і практичне значення.

Американський соціолог Т. Парсонс писав, що процес дії переважно розглядають у зв'язку з цілями та називається або «здійснення», або «реалізація», або «досягнення». Поняття ж цілі «завжди передбачає співвіднесеність з майбутнім станом, якого або у цей момент нема та не буде, якщо ктор для цього щось не зробить, або, навпаки, бажаний стан існує, але він не залишається незмінним, якщо ктор не вживе для цього яких-небудь заходів» [14, с. 96].

У тому ж ключі розглядають поняття цілі російські вчені – професор О. Малько та доцент К. Шундигов. Вони визначили це поняття як «ідеальний (такий, що існує у свідомості) образ бажаного для суб'єкта стану, процесу чи явища, який виникає на основі об'єктивних потреб і можливостей буття та є важливою умовою раціональної людської діяльності» [7, с. 15].

О. Мизнікова вважає, що «ціль» – це універсальна філософська категорія, що становить феномен, який характеризує будь-який свідомий вольовий процес, зокрема й процес правового регулювання [8, с. 9]. Таке регулювання, зазвичай, має чимало різноманітних цілей, які можна класифікувати за різними критеріями, як-от: за обсягом – загальні й окремі; за часом досягнення – найближчі та перспективні (як різновид останніх виділяють також кінцеві); за значущістю для суб'єкта – основні (головні) і неосновні (неголовні); за змістом – конкретні й абстрактні; залежно від зв'язку із суб'єктом – суб'єктивні (цілі

людини) й об'єктивні (об'єкти діяльності); за наявністю засобів для досягнення – реальні та нереальні; залежно від відповідності рівню розвитку суспільства – істинні та хибні; за способом пізнання – емпіричні та теоретичні; за ступенем визначеності – абсолютні і відносні; залежно від впливу на розвиток суспільства – прогресивні та реакційні; за відповідністю моральним засадам соціуму – моральні й аморальні; залежно від спрямованості щодо людини – гуманні й антигуманні [7, с. 15–16, 63–64; детал. див.: 8, с. 9–10, 15–17]. До цього можемо додати ще такі поділи цілей: залежно від часу виникнення (первинні та вторинні), за рівнем функціонування (загальні і спеціальні), за колом суб'єктів, які їх поставили, – індивідуальні та колективні, за характером вираження – безпосередні й опосередковані.

Дослідники категорії «ціль» в юридичній науці розвинули, зокрема, проблематику «правових (юридичних) цілей» (О. Малько, К. Шундигов), «цілей у праві» (А. Екімов, В. Орлов, Р. фон Єрінг, Дж. Керімов, Ф. Тарановський), «цілей правових актів» (П. Рабінович) і «державних цілей» (С. Щербинін), «цілеспрямованості права» (Б. Малишев).

Свого часу Р. фон Єрінг зауважив, що «питання про зміст права зводиться до питання про ціль права», та сформулював на нього відповідь: право – це «забезпечення життєвих умов суспільства у формі примусу» [2, с. 321]. Такі умови – не тільки умови фізичного існування, але і «всі ті блага та насолоди, які, на думку суб'єкта, надають життю його справжню ціну» [2, с. 322]. Тобто, поняттям «життєві умови» охоплюються ті об'єкти, які забезпечують задоволення потреб і реалізацію інтересів відповідного суб'єкта. Саме рівень такого задоволення і реалізації дозволяє визначити ціну життя. Опосередковано це підтверджують і такі слова вченого: «... всі правові положення... мають метою людину», зосереджуються на ній; «все право існує заради суспільства» [2, с. 335, 336, 337].

Згідно з концепцією Дж. Керімова «ціль у праві» слід розглядати і як об'єктивну, і як суб'єктивну категорію. Така ціль є об'єктивною, оскільки вона визначається матеріальними умовами життя суспільства, закріплена у позитивному праві і в такому сенсі не залежить від свідомості та волі кожної окремої

людини. «Ціль у праві як ідеальний виразник необхідної чи можливої поведінки людей об'єктивна, закономірна і потрібна за джерелом виникнення та за змістом. Разом з тим вона суб'єктивна за її природою як продукт свідомої творчості людей, класів, народу» [3, с. 370].

Поняття «ціль у праві», як зауважив Ю. Оборотов, зводиться до його призначення — слугувати забезпеченню порядку у відносинах між людьми та їх об'єднаннями, подоланню соціальних конфліктів, гарантуванню безпеки суб'єктів суспільних відносин, збереженню цілісності соціальної спільноти та держави [11, с. 1049]. Інакше кажучи, — слугувати задоволенню різних потреб та інтересів суб'єктів. О. Малько та К. Шундіков теж звернули увагу на те, що будь-яка юридична (правова) ціль відображає суспільно значимі потреби й інтереси та визначили такий вид цілі як «ідеально передбачувану та гарантовану державою модель будь-якого соціального явища, стану або процесу, до досягнення якої за допомогою юридичних засобів прагнуть суб'єкти правотворчої та правореалізаційної діяльності» [7, с. 44]. Вчені вважають, що така ціль відрізняється від усіх інших тим, що вона: встановлюється у юридичних нормах переважно правотворчими органами держави; відображає найбільш суспільно значимі інтереси та потреби; формально виражається у специфічних правових засобах її визначення та реалізації; вирізняється загальнообов'язковою нормативністю; одноманітність практичної реалізації гарантується державною владою [7, с. 45–46].

З огляду на ці ознаки автори виділили низку особливих класифікацій власне юридичних цілей: 1) за сферою функціонування — «цілі у праві» (орієнтир, заданий державою у юридичних нормах) і «цілі у юридичній практиці» (орієнтири окремих учасників правовідносин); 2) за рівнем функціонування — загальноправові (орієнтири всього правового впливу у цілому), спеціальні (цілі окремих галузей та інститутів права, а також нормативних і правозастосовних актів) й окремі (встановлюються на рівні таких базових юридичних засобів, як суб'єктивні юридичні права, юридичні обов'язки, санкції, правовідносини, правові режими тощо); 3) за формою вираження у законодавстві

та у свідомості – цілі-моделі, цілі-мотиви та цілі-завдання; 4) за характером результату, на досягнення якого спрямований вплив – функціональні та предметні; 5) за суб'єктами, орієнтирами для яких є юридичні цілі, – загальнодержавні, цілі органів державної влади, підприємств, установ, організацій, посадових осіб, громадських рухів, громадян тощо [7, с. 52–64].

Професор Ф. Тарановський зазначив, що категорія цілі допомагає розкрити «мотиваційну дію права на волю індивіда», оскільки ціль, досягненню якої слугує юридичне нормування поведінки людей, впливає на побудову відповідних норм. Тому автор розглядав категорію «цілі в праві» у двох теоріях – «теорії індивідуальної свободи» (І. Кант) та «теорії інтересу» (Р. фон Єрінг, М. Коркунов, С. Муромцев), яка стала наслідком критики першої [19, с. 94–100]. Розвиваючи теорію інтересу, Ф. Тарановський стверджував, що ціль у праві не має наперед визначеного змісту, оскільки такий змінюється залежно від «загального культурного розвитку суспільства». Він писав: «Право має ціллю забезпечити загальні й індивідуальні інтереси»; юридичні обов'язки обмежують зовнішню свободу особи у загальних інтересах, а «надані правом права вимоги забезпечують певну сферу зовнішньої свободи, необхідну для задоволення індивідуальних інтересів» [19, с. 105–106]. Такий підхід до розуміння поняття «цілі у праві» підтверджує те, що позитивне правове регулювання спрямоване на задоволення людських потреб та інтересів, безвідносно до яких таке регулювання втрачає сенс.

Тобто, праву іманентно притаманна цілеспрямованість, що, як вказав професор Б. Малишев, «одночасно полягає у придатності права як системи бути засобом досягнення своїх внутрішніх і зовнішніх цілей, так і у детермінованості зазначеними цілями функціонування, складу, структури та розвитку права і всієї правової системи в цілому» [5, с. 1048]. Внутрішні – це пріоритет природних прав людини і верховенства права, а зовнішні – це «суспільні ідеали-цінності» справедливості, гуманізму, рівності та свободи [5, с. 1048; 6, с. 14]. Тобто, за такого підходу внутрішні цілі правової системи є похідними від зовнішніх. Останні – значно ширші за змістом, ніж перші: ми повинні прагнути справедливості, гуманізму, рівності та свободи для

того, щоби реально досягти пріоритету природних прав людини і верховенства права у регулюванні суспільних відносин. Проте і для внутрішніх, і для зовнішніх цілей спільним є те, що всі вони, так чи інакше, спрямовують правове регулювання до досягнення такої його цілі як належне задоволення людських потреб та інтересів. Маючи таку мету, позитивне право «здатне внормувати реалізацію державної влади, підпорядковуючи її служінню суспільству, загальним для всього соціуму інтересам, забезпеченню та захисту прав людини і громадянина» [15, с. 92].

Отже, вважаємо найвищою метою права (мета-метою) саме задоволення потреб й інтересів людини. Інші його цілі, так чи інакше, спрямовані на досягнення цієї мети. Таку інтерпретацію права та його мети можна розглядати як різновид соціолого-об'єктивістського обґрунтування права, що виступає, як писав професор Л. Явич, способом існування соціальних якостей людини [20, с. 64–65].

Зауважимо, що охарактеризувати задоволення людських потреб та інтересів як одну з основних цілей позитивного правового регулювання навряд чи можливо, не з'ясувавши хоча би стисло співвідношення поняття цілі з поняттям мотиву. Таке співвідношення, як вказує С. Занюк, виявляється у тому, що мотив виступає причиною (спонукою) постановки тих чи інших цілей: «...щоби поставити перед собою мету, необхідний відповідний мотив...» [1, с. 13]. Оскільки цілі тісно пов'язані з мотивами, вони, як вважає науковець, також здійснюють істотний спонукальний вплив на діяльність людини: «Чим конкретнішими є цілі, тим більший їх спонукальний вплив. Загальні, неконкретизовані цілі часто мають характер декларацій і не стимулюють до діяльності. Конкретизація мети, розробка проміжних цілей (етапів) і засобів їх досягнення – важливий мотиваційний фактор» [1, с. 15]. Тобто, якщо задоволення потреб й інтересів учасників суспільних відносин є метою правового регулювання, то така мета одночасно виступає мотивом до відповідних дій суб'єктів, задіяних у такому регулюванні.

З історії розвитку правового регулювання відомо, що воно має здатність як послаблювати конфронтацію всередині суспільства, зокрема через якомога повніше задоволення потреб

й інтересів людей, так і посилювати означену конфронтацію, коли юридичні засоби не дозволяють максимально повно задовольнити ці потреби й інтереси. Однак критерій «повноти» такого задоволення залишається предметом дискусій. Вважаємо, що кількісний критерій, попри його значну критику, залишається вагомим чинником для визначення повноти задоволення людських потреб. Однак, його також слід доповнити критерієм якісним (ціннісним). Так, неможливо вважати морально виправданим забезпечення благополуччя навіть абсолютної більшості суспільства, якщо ціною цього виступає певна абсолютна цінність, як-от життя людини (бодай однієї) [9, с. 8–10].

Висновки. Однією із сучасних тенденцій розвитку правового регулювання є збільшення у ньому питомої ваги потреб й інтересів людини, інтенсифікація їхнього введення у нормативно-правові акти. А це вимагає додаткових досліджень проявів зазначеної тенденції під кутом зору ролі людських потреб та інтересів у правовому регулюванні. Методологічною основою цих досліджень має бути потребовий підхід, який постулює ідею про те, що сутність соціальних явищ становлять ті їхні корисні властивості, які можуть бути використані для задоволення людських потреб та інтересів.

Будь-яке позитивне право покликане, так чи інакше, бути дієвим інструментом задоволення людських потреб та інтересів або, щонайменше, ефективно цьому сприяти, з огляду на що саме задоволення таких потреб й інтересів має бути найвищою метою (мета-метою) позитивного права у демократичній соціальній державі. Інші його цілі повинні спрямовуватися на досягнення цієї мети.

Правове регулювання здатне як послаблювати конфронтацію всередині суспільства, зокрема через якомога повніше задоволення потреб й інтересів людей, так і посилювати означену конфронтацію, коли юридичні засоби не дозволяють максимально повно задовольнити ці потреби й інтереси. Втім кількісний критерій «повноти» задоволення потреб і інтересів слід доповнити критерієм якісним (ціннісним) — неможливо вважати морально виправданим забезпечення благополуччя навіть

абсолютної більшості суспільства, якщо ціною цього виступає певна абсолютна цінність, як-от життя людини.

Список використаних джерел:

1. Занюк С. С. Психологія мотивації: Навч. посібник. Київ: Либідь, 2002. 304 с.
2. Іеринг Р. фон. Ціль в праві. Первый томъ / Под ред. В. Р. Липцаго (пер.); пер. Н. Ф. Дерюжинский, Н. В. Муравьев. Санкт-Петербург: Издание Н. В. Муравьева, 1881. 412 с.
3. Керимов Д. А. Философские проблемы права. Москва: Мысль, 1972. 473 с.
4. Лобода Ю. П. Цінність держави як її соціальна сутність (теоретико-методологічні аспекти дослідження): автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень. Одеса: Одеська національна юридична академія, 2001. 16 с.
5. Малишев Б. В. Цілеспрямованість права. Велика українська юридична енциклопедія: у 20 т. Т. 2: Філософія права / редкол.: О. В. Петришин (голова) та ін.; Нац. акад. прав. наук України; Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України; Нац. юрид. ун-т імені Ярослава Мудрого. Харків: Право, 2017. С. 1047–1049.
6. Малишев Б. В. Цілеспрямованість правової системи (теоретичні аспекти). Європейські перспективи. 2012. № 4. Ч. 1. С. 13–18.
7. Наконечна А. М. Сприяння задоволенню людських потреб як одна з визначальних цілей сучасного позитивного права. Перспективи реалізації та захисту прав людини в умовах глобалізації: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Тернопіль, 30 червня 2016 р.). Тернопіль, 2016. С. 8–10.
8. Наливайко Л. Р. Інтерес правовий. Велика українська юридична енциклопедія: у 20 т. Т. 3: Загальна теорія права / редкол.: О. В. Петришин (голова) та ін.; Нац. акад. прав. наук України; Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України; Нац. юрид. ун-т імені Ярослава Мудрого. Харків: Право, 2017. С. 193–195.
9. Оборотов Ю. М. Ціль у праві. Велика українська юридична енциклопедія: у 20 т. Т. 2: Філософія права / редкол.: О. В. Петришин (голова) та ін.; Нац. акад. прав. наук України; Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України; Нац. юрид. ун-т імені Ярослава Мудрого. Харків: Право, 2017. С. 1049–1051.
10. Панкевич О. З. Концепт мультикультуралізму крізь призму проблеми забезпечення прав національних меншин. Право України. 2019. № 11. С. 128–143.
11. Панкевич О. З. Соціальна держава та права людини «другого покоління» (загальнотеоретичне дослідження). Праці Львівської ла-

бораторії прав людини і громадянина Науково-дослідного інституту державного будівництва та місцевого самоврядування Академії правових наук України / Редкол. : П. М. Рабінович (голов. ред.) та ін. Серія І. Дослідження та реферати. Вип. 11. Львів : Астрон, 2006. 176 с.

12. Петришин О. В. Держава. Велика українська юридична енциклопедія: у 20 т. Т. 3: Загальна теорія права / редкол.: О. В. Петришин (голова) та ін.; Нац. акад. прав. наук України; Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України; Нац. юрид. ун-т імені Ярослава Мудрого. Харків: Право, 2017. С. 89–92.
13. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави: навч. посібник. 10-е вид., доп. Львів: Край, 2008. 224 с.
14. Савчин М. В. Порівняльне конституційне право: навч. посібник. Київ: Юрін-ком Інтер, 2019. 328 с.
15. Стеценко С. Г. Основоположні принципи соціальної держави. Альманах пра- ва. 2012. Вип. 3. С. 68–71.
16. Тарановский Ф. В. Учебник энциклопедии права. Типография К. Маттисена, 1917. 534 с.

REFERENCES :

1. Zaniuk S. S. (2002). *Psykhologhiia motyvatsii..* Kyiv: Lybid.
2. Ierynh R. fon. Tsyl vь pravъ. Pervyi tomъ. V. R. Lytskaho, N. F. Deriuzhynskiy, N. V. Muravev. (Eds.) (1881). Sankt-Peterburghъ: Yzdanie N. V. Muraveva.
3. Kerymov D. A. (1972). *Fylosofskye problemy prava*. M.: Musl.
4. Loboda Yu. P. (2001). *Tsinnist derzhavy yak yii sotsialna sutnist (teoretyko- metodolohichni aspekty doslidzhennia): candidate's thesis :12.00.01 — teoriia ta istoriia derzhavy i prava; istoriia politychnykh i pravovykh uchen*. Odesa: Odeska natsionalna yurydychna akademiia.
5. Malyshev B. V. (2017). *Tsilespriamovanist prava*. Velyka ukrainska yurydychna entsyk- lopediia: u 20 vols. Voll. 2: Filosofiia prava .O. V. Petryshyn (Ed.); Nats. akad. prav. nauk Ukrainy; In-t derzhavy i prava imeni V. M. Koretskoho NAN Ukrainy; Nats. yuryd. un-t imeni Yaroslava Mudroho. Kharkiv: Pravo. pp. 1047–1049.
6. Malyshev B. V. (2012). *Tsilespriamovanist pravovoi systemy (teoretychni aspekty). Yevropeiskii perspektivy*. № 4, part. 1. pp. 13–18.
7. Nakonechna A. M. (2016). *Spryiannia zadovolenniu liudskykh potreb yak odna z vyzna- chalnykh tsilei suchasnoho pozytyvnoho prava. Perspektyvy realizatsii ta zakhystu prav liudyny v umovakh hlobalizatsii: materialy mizhnarodnoi naukovo-praktychnoi konferentsii (m. Ternopil, 30 chervnia 2016 r.)*.
8. Nalyvaiko L. R. (2017). *Interes pravovyi*. Velyka ukrainska yurydychna entsyklopediia: u 20 vols. Voll. 3: Zahalna teoriia prava. O. V. Petryshyn

- (Ed.); Nats. akad. prav. nauk Ukrainy; In-t derzhavy i prava imeni V. M. Koretskoho NAN Ukrainy; Nats. yuryd. un-t imeni Yaroslava Mudroho. Kharkiv: Pravo, pp. 193–195.
9. Oborotov Yu. M. (2017). Tsil u pravi. Velyka ukrainska yurydychna entsyklopediia: u 20 volls. Voll. 2: Filosofiia prava. O. V. Petryshyn (Ed.); Nats. akad. prav. nauk Ukrainy; In-t derzhavy i prava imeni V. M. Koretskoho NAN Ukrainy; Nats. yuryd. un-t imeni Yaroslava Mudroho. Kharkiv: Pravo, pp. 1049–1051.
 10. Pankevych O. Z. (2019). Kontsept multykulturalizmu kriz pryzmu problemy zabez- pechennia prav natsionalnykh menshyn. *Pravo Ukrainy*. № 11. pp. 128–143.
 11. Pankevych O. Z. (2006). Sotsialna derzhava ta prava liudyny «druoho pokolinnia» (zahalnoteoretychne doslidzhennia). Pratsi Lvivskoi laboratorii prav liudyny i hromadianyna Naukovo-doslidnoho instytutu derzhavnoho budivnytstva ta mistsevoho samovriaduvannia Akademii pravovykh nauk Ukrainy. P. M. Rabinovych (Ed.). Seriia I. Doslidzhennia ta referaty. Issuer 11. Lviv : Astron.
 12. Petryshyn O. V. (2017). Derzhava. Velyka ukrainska yurydychna entsyklopediia: u 20 volls. Voll. 3: Zahalna teoriia prava. O. V. Petryshyn (Ed.); Nats. akad. prav. nauk Ukrainy; In-t derzhavy i prava imeni V. M. Koretskoho NAN Ukrainy; Nats. yuryd. un-t imeni Yaroslava Mudroho. Kharkiv: Pravo, pp. 89–92.
 13. Rabinovych P. M. (2008). Osnovy zahalnoi teorii prava ta derzhavy: navch. posibnyk. 10-e vyd., dop. Lviv: Krai.
 14. Savchyn M. V. (2019). Porivnialne konstytutsiine pravo: navch. posibnyk. Kyiv: Yurin- kom Inter.
 15. Stetsenko S. H. (2012). Osnovopolozhni pryntsypy sotsialnoi derzhavy. *Almanakh pra- va*. Issuer. 3. pp. 68–71.
 16. Taranovskyi F. V. (1917). Uchebnyk entsyklopedyy prava. Typohrafiia K. Mattysena.

A. M. Nakonechna

Ensuring Human Needs and Interests as One of the Primary Objectives of Legal Regulation (Theoretical and Methodological Aspect)

Abstract. *The article is devoted to the analysis of theoretical and methodological foundations for identifying human needs and interests as the primary objective of legal regulation in a modern democratic welfare state. It elucidates various scientific approaches to understanding the essence of legal goals and legal regulation. The study contends that the quantitative criterion of «completeness» in satisfying human needs and interests should be complemented by a qualitative (value-based) criterion.*

One of the current trends in the evolution of legal regulation is the increasing emphasis on human needs and interests and their intensified incorporation into normative legal acts. This trend necessitates additional research to explore the manifestations of this evolution, particularly focusing on the role of human needs and interests in legal regulation. The methodological basis for such studies should be a needs-based approach, which posits that the essence of social phenomena is comprised of their beneficial attributes that can be utilized for fulfilling human needs and interests.

Positive law is intended, in one way or another, to serve as an effective instrument for satisfying human needs and interests or, at the very least, to contribute effectively toward this end. Accordingly, the ultimate satisfaction of these needs and interests should be considered the highest aim (meta-objective) of positive law within a democratic welfare state. All other legal goals should be aligned to achieve this overarching aim.

Legal regulation has the capacity to either mitigate societal confrontation — specifically by comprehensively fulfilling people's needs and interests — or exacerbate such confrontation when legal means are insufficient for fully satisfying these needs and interests. However, the quantitative criterion of «completeness» in meeting human needs and interests ought to be supplemented by a qualitative (value-based) criterion. It is morally indefensible to ensure the well-being of even an absolute majority of society at the expense of certain absolute values, such as human life.

Keywords: *legal regulation, democratic welfare state, human needs and interests, methodological foundations, value-based criteria.*

УДК 342.951

М. І. Белікова, кандидат юридичних наук, науковий співробітник сектору конституційного та адміністративного права НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України
ORCID ID: 0000-0003-3967-1250

СУБ'ЄКТИВНЕ ПУБЛІЧНЕ ПРАВО ОСОБИ НА ОСКАРЖЕННЯ РІШЕНЬ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

Анотація. *Стаття присвячена дослідженню суб'єктивного публічного права на оскарження рішень публічної адміністрації та способів її реалізації. Встановлено, що суб'єктивне публічне право на оскарження рішень публічної адміністрації це міру дозволеної поведінки приватної особи об'єктивним правом у публічно-правових відносинах із метою захисту та поновлення своїх порушених прав рішеннями суб'єктів публічного адміністрування. Воно може бути реалізоване шляхом подання скарги до відповідного адміністративного органу або ж шляхом подання позову до адміністративного суду.*

Ключові слова: *оскарження, суб'єктивні публічні права, позов, суд, скарга*

Постановка проблеми. Україна є суверенною і незалежною, демократичною, соціальною та правовою державою. Людина,

її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Головним показником розвитку демократії та встановлення правової держави в будь-якій країні є рівень гарантування та забезпечення реалізації і захисту прав, свобод та законних інтересів людини та громадянина. Одним із способів втілення зазначених механізмів є гарантування суб'єктивного публічного права особи на оскарження рішень публічної адміністрації. Дослідження сутності та змісту такого права є надзвичайно важливим та значущим для розвитку демократичного суспільства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Право осіб на оскарження рішень публічної адміністрації були в колі наукових інтересів таки учених-адміністративістів, як В. Б. Авер'янова, Ю. П. Битяка, І. В. Бойко, Л. В. Бринцевої, Е. Ф. Демського, О. В. Кузьменко, Д. В. Лученко, Я. С. Рябченко, О. М. Соловйової та ін.

Метою статті є дослідження суб'єктивного публічного права на оскарження рішень публічної адміністрації та способів її реалізації.

Виклад основного матеріалу дослідження. Суб'єктивне право можна визначити як міру можливої встановленої та дозволеної нормою права поведінки. Відповідно до теорії поділу права на приватне та публічне, можна говорити про існування суб'єктивного приватного та суб'єктивного публічного права. Розмежуванню об'єктивного та суб'єктивного права приділено чималу увагу у науковій літературі. Основним критерієм розмежування слугує відношення носія прав до такого права та можливості своїми діями на нього впливати [3]. Так, суб'єктивне право особи залежить від її волі, розсуду на відміну від об'єктивного, яке є незалежним від волі та бажання суб'єкта, воно є загальним, безвідносним, абстрактним правилом поведінки. Коли йдеться про суб'єктивне право, мається на увазі активна роль носія такого права. Проте таке розмежування існує для зручності правозастосування, оскільки як об'єктивне право, так і суб'єктивне право – це явища однієї сутності. Тут можемо згадати думку

А. В. Чуба, який відзначав, що ще й досі в суспільній правовій свідомості не подолані уявлення про те, що права людини є наслідком установлених державою норм законів та інших нормативних актів (об'єктивного права), а не навпаки — права людини детермінують (визначають) зміст таких норм (об'єктивного права), є необхідним, невід'ємним і неминучим його компонентом. Інакше кажучи, об'єктивне право немислиме без прав людини, як і права людини (суб'єктивні, юридичні) неможливі без права і поза ним [7]. Варто відзначити, що об'єктивне право завжди є певною системою норм права, вживання у такому разі множинності неможливе.

Об'єктивне право — це законодавство, юридичні звичаї, юридичні прецеденти та нормативні договори, що діють у конкретній державі. Воно є об'єктивним у тому сенсі, що безпосередньо не залежить від волі і свідомості окремої особи і безпосередньо не належить їй [3]. Розуміння об'єктивного права лише як системи загальнообов'язкових правил поведінки, що встановлені та санкціоновані державою, не відображає усіх граней права. Коректно визначати об'єктивне право як систему норм права, де норма права не тотожна нормі закону, яка не залежить від волі індивіда та на основі якої можуть виникати певні правовідносини. Суб'єктивне ж право отримується на основі об'єктивного. Існування суб'єктивного права без об'єктивного неможливе.

Суб'єктивні публічні права можна розуміти як міру дозволеної поведінки приватної особи об'єктивним правом у публічно-правових відносинах із метою задоволення своїх інтересів. Говорячи про суб'єктивні публічні права, слід зважати на те, що вони притаманні лише приватним особам. Спірним виглядає твердження про наявність суб'єктивних публічних прав у суб'єктів публічного адміністрування, хоча такі думки простежуються в наукових колах. Наявність законодавчо визначених прав суб'єктів публічного адміністрування у відносинах із приватними особами, до прикладу, право вимоги належної поведінки від індивіда, свідчить радше про наявні повноваження в межах їх відповідної компетенції. Практичне значення суб'єктивних публічних прав полягає в їх реальності, тобто

суб'єктивні публічні права забезпечують реальну можливість задоволення інтересів приватної особи у правовий спосіб.

Загальноприйнятою є класифікація суб'єктивних публічних прав залежно від правового статусу особи на: 1) суб'єктивні публічні права негативного типу; 2) суб'єктивні публічні права позитивного типу; 3) суб'єктивні публічні права активного типу. Такий розподіл нині є найбільш популярною типологією суб'єктивних публічних прав серед науковців, як вітчизняних, так і зарубіжних. Саме до останньої групи належить й досліджуване нами суб'єктивне публічне право особи на оскарження рішень публічної адміністрації.

Суб'єктивне публічне право особи на оскарження рішень публічної адміністрації віднайшло своє закріплення в положеннях Основного Закону та деталізоване в законах та інших нормативних актах.

Розрізнять дві складові суб'єктивного права на оскарження в залежності від способу такого оскарження та адресата. Це право на судове оскарження (звернення з відповідним позовом до адміністративного суду) та позасудове (звернення зі скаргою чи заявою до іншого уповноваженого органу).

Право на звернення передбачено на законодавчому рівні в положеннях статті 40 Конституції України, яка визначає, що всі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк [2]. Механізм реалізації цього права деталізовано у положеннях Закону України «Про звернення громадян». Ним встановлено види звернень, а саме: заяви (клопотання), пропозиції (зауваження) та скарги, а також електронні петиції як особлива форма колективного звернення. Підкреслимо, що цей нормативний акт цікавий нам з точки зору права на оскарження, а отже, й видом звернення – скаргою. Хоча в положеннях зазначеного Закону йдеться про право громадян, однак презюмується, що його дія поширюється на всіх приватних осіб.

Стаття 55 Конституції України встановлює, що кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб [2]. Це ті органи, які ми називаємо у своєму дослідженні «публічною адміністрацією».

Реалізація суб'єктивного права на оскарження в судовий спосіб передбачає звернення до адміністративного суду в порядку, описаному у Кодексі адміністративного судочинства України.

Що стосується, позасудового способу, то слід підкреслити різноманіття його шляхів та чисельність органів, уповноважених на розгляд скарги.

Серед позасудових способів оскарження можна виокремити:

1) Адміністративне оскарження, яке полягає у зверненні зі скаргою на рішення, дію чи бездіяльність суб'єкта публічного адміністрування до вищого органу (посадової особи) у порядку підлеглості. На сьогодні процедура оскарження адміністративного акту — закріплена в положенням Закону України «Про звернення громадян» від 02 жовтня 1996 року № 393/96-ВР [5]. Законом передбачено, що скарга на рішення, дію чи бездіяльність суб'єкта публічного адміністрування може бути усною чи письмовою, має бути подана до вищого органу протягом одного року з моменту прийняття оскаржуваного рішення, але не пізніше одного місяця з часу ознайомлення особи з таким рішенням. Однак, існують випадки, коли строк подання скарги значно менший. Прикладом може слугувати строк, визначений у ч. 5 ст. 74 Закону України «Про виконавче провадження»: рішення та дії виконавця, посадових осіб органів державної виконавчої служби щодо виконання судового рішення можуть бути оскаржені протягом 10-ти робочих днів з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення її прав, свобод чи інтересів. Рішення виконавця про відкладення проведення виконавчих дій може бути оскаржене протягом 3-х робочих днів з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення її прав, свобод чи інтересів [4]. Скарга має відповідати вимогам встановленим у згаданому вище Законі, а саме: у скарзі має бути зазначено прізвище, ім'я, по-батькові, місце проживання скаржника; скарзі має бути

викладено суть порушеного питання, прохання чи вимоги; скарга має бути підписана скаржником із зазначенням дати. Законом встановлені випадки, коли скарга не підлягає розгляду і вирішенню, а саме, якщо вона: а) не підписана автором, а відтак, неможливо встановити особу скаржника; б) не вміщує інформацію відносно місця проживання скаржника; в) подана повторно однією і тією ж особою з одного і того ж питання, якщо воно було вирішено по суті, до одного і того ж органу; г) подана після спливу строків для її подання; д) подана особою, яка визнана судом недієздатною; є) подана на рішення вищих державних органів. Скаргу розглядають і вирішують у строк не більше одного місяця від дня їх надходження, однак, ту, яка не потребує додаткового вивчення, — невідкладно, але не пізніше п'ятнадцяти днів від дня її отримання. Строк розгляду скарги, в якій порушені питання, що потребують додаткового вивчення і не можуть бути вирішені протягом місяця, розглядають в строк, що не перевищує сорока п'яти днів. Під час розгляду скарги по суті посадова особа аналізує всі фактичні обставини справи. З цією метою таку особу наділяють комплексом прав та обов'язків, які, однак, кореспондують правам та обов'язкам скаржника (стаття 19 Закону України «Про звернення громадян»)[1, с.84–85]. Імовірні наслідки розгляду скарги встановлено в частині першій статті 19 Закону. Орган (посадова особа) за результатами розгляду скарги вправі: 1) скасувати оскаржуване рішення; 2) змінити рішення; 3) вжити заходів для припинення неправомірних дій; 4) відмовити у задоволенні скарги. Цей перелік наслідків, очевидно, є неповним, адже існують більш деталізовані варіанти вирішення скарги у підзаконних актах.

2) Опосередковане оскарження, за яким скаржник звертається за захистом прав до органів (осіб), які відповідно до своїх повноважень можуть вжити заходів до визнання протиправним рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта публічного адміністрування. До суб'єктів опосередкованого оскарження можна віднести Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, органи прокуратури, Уповноваженого Президента України з прав дитини, Уповноваженого Президента України з прав людей з інвалідністю;

3) Перегляд акта суб'єкта публічного адміністрування. Такий спосіб захисту прав приватних осіб передбачає оскарження рішення, дії або бездіяльності безпосередньо до органу, який таке рішення ухвалив або вчинив дію чи допустив бездіяльність. Такий спосіб описано у Рекомендації REC(2001) 9 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам стосовно альтернатив судовому вирішенню спорів між адміністративними органами влади та приватними особами [6]. Відповідно до Рекомендації внутрішній перегляд має бути передбаченим щодо будь-якого адміністративного акта. Він може охоплювати питання доцільності та/або законності акта, а у деяких випадках, може бути обов'язковим для подальшого звернення до суду із позовом про його (акта) протиправність. Станом на зараз, зазначений спосіб згадано, приміром, у Законі України «Про виконавче провадження»: абзацом третім частини третьої статті 74 Закону передбачено, що сам державний виконавець за заявою сторони виконавчого провадження може виправити допущені у процесуальних документах, винесених у виконавчому провадженні, граматичні чи арифметичні помилки.

Висновки. Суб'єктивне публічне право на оскарження рішень публічної адміністрації це міру дозволеної поведінки приватної особи об'єктивним правом у публічно-правових відносинах із метою захисту та поновлення своїх порушених прав рішеннями суб'єктів публічного адміністрування. Воно може бути реалізоване шляхом подання скарги до відповідного адміністративного органу або ж шляхом подання позову до адміністративного суду.

Список використаних джерел:

1. *Адміністративне право України. Адміністративне судочинство в Україні: посіб. для підгот. до зовн. незалеж. оцінювання*/ [І. М. Балакарева, М. І. Белікова, І. В. Бойко та ін.]; за заг. Ред.. Н. Б. Писаренко. Харків: Право, 2020. 238 с.
2. *Конституція України від 28 червня 1996 р.* URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
3. *Крестовська Н. М., Матвеева Л. Г. Теорія держави і права: Елементарний курс ; вид 2-ге. Харків : Одиссей, 2008. 432 с.* URL: *Крестовська — Теорія держави і права (studies.in.ua)*

4. *Про виконавче провадження* : Закон України від 02.06.2016 р. № 1404-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1404-19>
5. *Про звернення громадян* : Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР. URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/393/96>
6. *Рекомендація REC(2001) 9 Комітету міністрів державам-членам стосовно альтернатив судовому вирішенню спорів між адміністративними органами влади та приватними особами*. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/Rec_2001_9_2001_09_05.pdf
7. Чуб А. В. *Теорія суб'єктивних публічних прав приватної особи в умовах сучасного розвитку науки адміністративного права*. Юридичний електронний журнал. № 6. 2020. URL: [42.pdf \(lsei.org.ua\)](https://lsei.org.ua/42.pdf)

References :

1. *Administratyvne pravo Ukrainy. Administratyvne sudochynstvo v Ukraini: posib. dlia pidhot. do zovn. nezalezh. otsiniuvannia/* [I. M. Balakarjeva, M. I. Bielikova, I. V. Boiko at all.]; .. N. B. Pysarenko(2020). (Ed.). Kharkiv: Pravo.
2. *Konstytutsiia Ukrainy vid 28 chervnia 1996 r.* URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
3. Krestovska N. M., Matveeva L. H. (2008). *Teoriia derzhavy i prava: Elementarnyi kurs ; vyd 2-he*. Xarkiv : Odissei, 2008. 432 s. URL: Krestovska – *Teoriia derzhavy i prava* (studies.in.ua)
4. *Pro vykonavche provadzhennia* : Zakon Ukrainy vid 02.06.2016 r. № 1404-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1404-19>
5. *Pro zvernennia hromadian* : Zakon Ukrainy vid 02.10.1996 r. № 393/96-VR. URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/393/96>
6. *Rekomendatsiia REC(2001) 9 Komitetu ministriv derzhavam-chlenam stosovno alternatyv sudovomu vyrishenniu sporiv mizh administratyvnymy orhanamy vlady ta pryvatnymy osobamy*. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/Rec_2001_9_2001_09_05.pdf
7. Chub A. V. (2020). *Teoriia subiektyvnykh publichnykh prav pryvatnoi osoby v umovakh suchasnoho rozvytku nauky administratyvnogo prava*. *Yurydychnyi elektronnyi zhurnal*. № 6. URL: [42.pdf \(lsei.org.ua\)](https://lsei.org.ua/42.pdf)

M. I. Bielikova

Subjective public right of a person to appeal against decisions of public administration

Abstract. *The article is devoted to the study of the subjective public right to appeal against decisions of public administration and ways of its implementation.*

The subjective public right of a person to appeal against decisions of the public administration has found its consolidation in the provisions of the Basic Law and is detailed in laws and other normative acts.

It is established that the subjective public right to appeal against decisions of public administration is a measure of the permitted behavior of a private individual by objective law in public-legal relations in order to protect and restore their violated rights by decisions of subjects of public administration.

Two components of the subjective right to appeal will be distinguished depending on the method of such appeal and the addressee. This is the right to a judicial appeal (appeal with a corresponding claim to the administrative court) and extrajudicial (appeal with a complaint or application to another authorized body).

The realization of the subjective right to appeal in a judicial way involves applying to the administrative court in the manner described in the Code of Administrative Justice of Ukraine.

As for the extrajudicial method, the diversity of its ways and the number of bodies authorized to consider the complaint should be emphasized.

Among the extrajudicial methods of appeal can be distinguished: administrative appeal; indirect appeal; revision of the act of the subject of public administration.

Keywords: *appeal, subjective public rights, lawsuit, court, complaint*

UDC 340.12: 342.72/.73

H. O. Khrystova, Doctor of Law, Docent, Leading Researcher, Scientific Research Institute of State Building and Local Government of the NALS of Ukraine

POSITIVE STATE OBLIGATIONS IN THE CONTEXT OF TEMPORARY LOSS OF CONTROL OVER A PART OF ITS TERRITORY

Abstract. *Drawing from the jurisprudence of the European Court of Human Rights, the study clarifies a state's positive obligations in contexts of armed conflict and partial territorial loss. It affirms that International Human Rights Law continues to protect conflict-affected populations, based on non-derogable treaty clauses. States are obligated to minimize harm in military operations, account for forcibly disappeared persons, and uphold rights of internally displaced individuals. Even when facing territorial loss, states retain limited jurisdiction as per Article 1 of the Convention, and must use all feasible means to regain control, in line with international law. The scope of these obligations is balanced against available resources and the principle of proportionality.*

Keywords: *human rights, derogations, armed conflict, state positive obligations.*

Problem Statement. The unique conditions under which the country has been operating in recent years have presented unprecedented complex challenges to domestic political and legal

thought, necessitating a professional response that takes into account the contributions of contemporary European jurisprudence. The one-sidedness and political determinism of certain scholarly approaches occasionally complicates a comprehensive, unbiased analysis of the legal obligations of all parties in the ongoing armed conflict in Ukraine. At the same time, when resolving relevant disputes, international jurisdictional bodies will adhere to established principles and doctrines, applying them with consideration for all circumstances of a specific case.

Among such doctrines is the doctrine of the state's positive obligations, the potential of which has been substantially strengthened through its applicability to issues concerning the protection of human rights not only in peacetime but also in conditions of armed conflict and post-conflict situations. Standards developed by the European Court of Human Rights (hereinafter, unless otherwise stated, ECHR or the Court) in cases related to the consequences of military operations (use of force) and the loss of state control over part of its territory will be considered by it in reviewing relevant cases pertaining to the conflict in Donbass and human rights violations in Crimea. According to representatives of the Secretariat of the ECHR, as of October 2016, 4,365 individual complaints have been submitted to the Court. About 400 of these cases relate to events in Crimea; more than 150 cases concern disappearances, murders, and kidnappings of the complainants' relatives; injuries sustained by the complainants; over 250 cases were filed by military personnel and their relatives, of which 9 cases have already been communicated. Lastly, more than 3,600 complaints are associated with human rights violations due to events in Donbass and forced internal displacement and concern issues such as destruction or damage to property; violation of the right to liberty; reasonable timelines for case review; appeals against decisions made in criminal cases; access to court and restrictions on freedom of movement; violation of the right to respect for private life; inability to receive a pension; discrimination, and participation in local elections [1, p. 17]. Data close to these are provided in the report «Legal Remedies in Case of Human Rights Violations on Ukrainian Territories Outside the Control of Ukrainian Authorities,» prepared by M. Bek for the Committee on Legal Affairs and Human Rights

of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe (PACE) (paras. 48, 49) [2, p. 22].

Analysis of Recent Studies. In Ukrainian scholarship, specific aspects of the doctrine of the state's positive obligations have been examined in the works of M. V. Buromenskyi, V. G. Butkevich, M. M. Gnatovskyi, L. G. Huseinov, V. N. Denisov, N. V. Dryomin-Volok, and others. Concurrently, this doctrine has been extensively researched at the monographic, dissertation, and institutional levels in European jurisprudence, particularly in the works of J.-F. Akandji-Kombe, P. Van Dijk, B. Conforti, C. Droge, D. Feldman, K. Hajiyeve, M. Klatt, L. Lavrysen, A. R. Mowbray, R. O'Connell, L.-A. Sicilianos, K. Starmer, F. Sudre, and D. Xenos. Specific facets of the issue of the state's positive obligations in conflict conditions are reflected through an «exponential explosion of jurisprudence and academic legal literature» [4, p. 929] concerning the correlation between International Humanitarian Law (hereinafter – IHL) and human rights law [5; 6; 7; 8; 9 and others].

The objective of this article is to delineate the scope and nature of a state's positive obligations in the realm of human rights, particularly in circumstances involving temporary loss of territorial control and armed conflict. This also involves examining the implications of combat activities in light of the European Court of Human Rights' (ECtHR) jurisprudence, considering the permissibility of derogations.

Positive obligations entail active measures by the state aimed at the realization, protection, and promotion of human rights. Conversely, negative obligations involve the state's abstention from human rights violations. Positive obligations require national authorities to implement and apply necessary means to guarantee human rights. Specifically, these obligations demand the adoption of reasonable and appropriate measures to ensure and protect fundamental rights in each individual case. The degree of compliance is directly related to the state's adherence to principles of good faith and due diligence.

Contemporary jurisprudence, shaped by decades of active discussion, concludes that state obligations regarding human rights do not cease in conditions of armed conflict or loss of territorial control. During such conflicts, International Humanitarian Law

(IHL) applies, extending to all types of conflicts and parties involved. IHL and international human rights law complement each other and are applied concurrently, as evidenced by the practices of international organizations, monitoring bodies, and judicial institutions, including the ECtHR. However, the intersection of IHL and human rights law raises complex issues such as extraterritorial applicability of human rights law, mandates of human rights bodies, terminological and conceptual differences between these legal realms, and the unique challenges posed by non-international armed conflicts and socio-economic rights. These complexities, although noted, are beyond the scope of this study.

International human rights treaties do not preclude their application during armed conflicts, although they allow states to derogate from certain obligations in emergencies. For instance, Article 15 of the European Convention on Human Rights permits states, under exceptional circumstances, to temporarily deviate from fulfilling specific rights and freedoms, subject to limitations and oversight. The Ukrainian Parliament, by its Resolution No. 462-VIII dated May 21, 2015, approved a statement allowing Ukraine to derogate from certain obligations under the International Covenant on Civil and Political Rights and the European Convention. This derogation pertains to areas within Ukraine's control where prolonged anti-terrorist operations are ongoing. The statement also holds that the Russian Federation, as the *de facto* occupier of parts of the Donetsk and Luhansk regions, is responsible for ensuring and protecting human rights in those territories, under both international humanitarian and human rights law. Russia also bears full responsibility for human rights adherence in the annexed territory of Crimea [10].

In the case of *Ilascu and others v. Moldova and Russia*, the European Court of Human Rights (ECtHR) states that a *de facto* situation of a separatist regime does not negate a state's jurisdiction under Article 1 of the Convention over the territory temporarily controlled by local or insurgent authorities supported by another state. However, such factual circumstances do limit the scope of jurisdiction, and the court will consider only the positive obligations of the state toward individuals on its territory. As accurately pointed out by G. Yudkivska, this «landmark decision» represents a significant

advancement in defining the obligations of the affected state. This lays the groundwork for considering two categories of a state's positive human rights obligations: those during the loss of control over part of its territory, and those associated with armed conflict and its aftermath within its actual territorial control [10].

According to Article 1 of the Convention, states are responsible for violations of rights and freedoms protected by the Convention committed against individuals within their jurisdiction. Jurisdiction is thus a prerequisite for state accountability. The ECtHR employs a «presumption of competence,» meaning a state's jurisdiction is generally territorial and covers its entire territory, although it can be limited under exceptional circumstances like military occupation or insurrection.

To determine such a limitation, the Court considers objective facts and the state's conduct. According to the Convention, states have not only negative but also positive obligations to uphold rights and freedoms. These obligations persist even if a state's authority is limited over part of its territory. Specifically, in the cases involving Transnistria, the ECtHR ruled that despite Russia's «effective control» over the region, Moldova remains obligated to fulfill its positive obligations under the Convention and its Protocols.

The ECtHR emphasizes that a state exercising effective control over a portion of another state's territory is responsible for human rights violations there. According to international law principles, such responsibility arises from the fact of effective control, whether exercised directly or via a local administration. The scope and conditions for state accountability for actions or inactions beyond its territory («extraterritorial application of human rights obligations») are subjects of independent study, highly relevant for Ukraine in current conditions.

Summarizing the principles on a state's positive obligations (Ilascu and others v. Moldova and Russia, paras. 332–340):

— A state's positive obligations must be balanced between general public interests and individual rights, taking into account diverse situations and resource limitations. These obligations should not be interpreted to impose undue burdens (see also *g r G ndem v. Turkey*, para. 43).

– The Court cannot prescribe specific positive actions to be taken; instead, it assesses whether actions taken were appropriate and sufficient. If no actions were taken, the Court determines whether feasible measures were available.

– A state lacking «effective control» over part of its territory should aim to: a) restore control, refraining from supporting separatist regimes and employing all possible political and legal means; b) ensure respect for human rights, including efforts to free persons held by de facto authorities.

The Court focuses not on the end result but on the state's efforts to achieve it, which is generally characteristic of positive obligations.

H. Yudkivska suggests that state efforts may include «appeals to various intergovernmental organizations and foreign states for assistance in ensuring the applicant's rights» (*Mozer v. the Republic of Moldova and Russia*, para. 153) or «implementing alternative measures to restore property rights or compensate for the loss of property use» (*Sargsyan v. Azerbaijan*, para. 241). The ECHR judge notes that reconciling obligations towards people in occupied territories with the non-support of separatist regimes is complex and seemingly contradictory.

However, the ECHR reached a different conclusion in evaluating the relationship between Moldova and the Transnistrian separatist regime. The Court observed that economic cooperation agreements and other collaborations were not support for the separatist regime but aimed to improve daily life in Transnistria. These actions confirmed Moldova's intent to regain control over the region (*Ilascu and others v. Moldova and Russia*, para. 345).

State obligations regarding human rights in the context of armed conflict and its consequences are conditional on the state's actual territorial control.

Considering the conditions for derogating from obligations – particularly the non-derogable right to life, except in «cases of death resulting from lawful acts of war,» and the prohibition of torture (see Art. 15 of the Convention) – states are subject to various positive obligations. These enhance the protection of fundamental rights and freedoms under special circumstances like natural disasters, emergencies that «threaten the life of the nation,» and various

intensities of armed conflict. S. Kr henmann categorizes these obligations into three main areas [8].

First, states must take measures to protect individuals from the effects of military actions. This includes planning and control of operations involving lethal force and protection against explosive remnants of war.

Second, states are obliged to account for individuals during armed conflicts, which involves the responsibility for missing persons and justifying the use of force based on «absolute necessity.»

Third, states must protect individuals both from rebels and illegal militarized formations.

In summary, states have extensive positive obligations, especially in the context of armed conflicts, that require active measures and long-term policy decisions.

The European Court of Human Rights (ECHR) confirms the obligation of states to plan and control operations involving lethal force during armed conflicts, particularly concerning the protection of civilians. Originating from the McCann case against the United Kingdom, European human rights law establishes a principle requiring state authorities to plan operations involving force in a way that «minimizes the risk to both the targeted individuals and civilians, as well as the use of lethal force.»

Assessing the Court's practice post-McCann, Professor B. Dickson points out that standards for planning and controlling operations primarily cover aspects such as: 1) available time for planning; 2) documentation explaining planning and control processes; 3) personnel selection, equipment, and training; 4) effective communication among involved personnel; 5) rapid access to professional medical aid during operations.

These standards, taking into account individual circumstances, apply even during armed conflicts, leading to several important implications. First, state authorities are obliged to plan their operations to minimize risks to civilians, which restricts the means they can employ. For instance, the Court has ruled that deploying heavily armed military aircraft is not proportionate for lawful detentions or defending against unlawful violence (see: Case of Esmukhambetov and others v. Russia, para. 146; Kerimova and Others v. Russia, paras. 253, 257).

Second, authorities must consider potential risks to life resulting from counteractions by the other side of the conflict («legitimate targets») [7]. In essence, states must protect civilians against force from insurgents, rebels, or other opposing forces, including an obligation to avoid operations near populated areas. Lastly, the ECHR has recently affirmed that the obligation to minimize life-threatening risks can extend to armed insurgents (Case of Esmukhambetov and others v. Russia, para. 146). The burden of proof for the «absolute necessity» of using force lies on the state, even during armed conflicts (McCann and Others v. the United Kingdom, paras. 148–50; Kerimova and Others v. Russia, para. 238). However, this obligation generally does not extend to combatants in international armed conflicts, in line with international humanitarian law standards for lethal force.

In armed conflict, states are obligated to protect the population from explosive remnants of war. This duty stems directly from the positive obligation to «take all appropriate steps to protect the lives of individuals within its jurisdiction» (Osman v. United Kingdom, para. 115). This includes protecting civilians from dangers like anti-personnel mines and booby traps, whether placed by state agents or insurgents. Specific duties include marking and fencing off known mined areas, warning the local population, and detecting and destroying mines or other explosive devices. Two points are noteworthy: First, if a state is responsible for mining an area, its obligations are particularly stringent, as the ECHR leans towards a view that mines should not be used at all, especially near populated areas. Second, the state has heightened obligations to protect children from the dangers of mines, given their particular vulnerability.

In Ukrainian legal discourse, the issue of protection against militarized groups and liability for their infringements on fundamental human rights, as well as damage to human dignity and property, is relatively underexplored. This problem can be viewed from two angles. On one hand, the concept of «attribution» applies to these armed groups, meaning that their actions are ascribed to a state that exercises «effective control» over them and is thus responsible for their human rights violations. On the other hand, the previously mentioned positive obligation to protect against actions of third parties (see: Osman v. United Kingdom, para 115, 116, 282–284) may also make

a state liable if such illegal armed groups operate within its territory. The degree of this liability depends on specific circumstances, largely related to the level of control the state exerted over the violators. In this context, it's important to distinguish between protection against insurgent forces and protection against militarized groups that are, officially or unofficially, linked to a specific state [4].

It should be acknowledged that the threshold for holding states accountable for violations committed by insurgent forces is generally high. Typically, state authorities are not expected to have known about a «real and immediate risk» to specific individuals, despite a «higher risk in a general situation of violence» (see: *Belikza Kaya and others v. Turkey*, para. 81–82). However, European Court of Human Rights (ECHR) case law indicates that states have an obligation to prevent hostile forces from advancing into populated areas and to, at least, warn the local population of their approach (*Isayeva v. Russia*, para. 187). Additionally, state forces are required to intervene in ongoing violence from private entities like armed groups. Failure to take protective measures during armed conflict, including due to the collapse of state law enforcement mechanisms, is likely to result in a violation of a state's positive obligations. These obligations include the duty to establish an effective law enforcement system that ensures proper application of criminal law (see, for instance, *Koku v. Turkey*).

International human rights bodies universally recognize the state's obligation to account for the fate of forcibly disappeared persons. Due to the difficulty in proving state involvement in such disappearances, states are required to safeguard the welfare of these individuals. The state can also be held accountable for violating the right to life even when the body of the disappeared person has not been found. European Court of Human Rights (ECHR) jurisprudence has established the presumption of facts and the shifting of the burden of proof to the state in disappearance cases, particularly when victims were last seen in areas under governmental control (*Imakayeva v. Russia*; *Tanis v. Turkey*; *Varnava and others v. Turkey*). Failure by the government to provide adequate and convincing explanations can also result in the state being held liable for violating the right to life.

Finally, the ECHR and other international human rights institutions are increasingly focusing on states' obligations towards

internally displaced persons (IDPs). The fundamental requirements for the respect and protection of IDPs' rights are outlined in the Council of Europe's Committee of Ministers Recommendation Rec(2006)6 and relevant court decisions. Detailed analysis of these obligations, along with other issues mentioned in this article, are key areas for future research in the context of human rights applicability in emergency situations.

Conclusions. The above-reviewed types of state's positive obligations indicate its primary responsibility for protecting human rights in situations of armed conflicts and the aftermath of hostilities. In the event of temporary loss of control over a part of its territory, the state does not entirely lose its jurisdiction as per Article 1 of the Convention; however, its scope is limited to positive obligations towards individuals remaining in the uncontrolled territory. These obligations require the state to employ all available diplomatic, economic, judicial/legal, and other measures that are in its power and comply with international law to continue ensuring the satisfaction of rights and freedoms in accordance with the Convention. At the same time, these state obligations have been recognized by the European Court of Human Rights (ECHR) based on the individual circumstances of each specific case. They do not determine the Court's conclusions regarding the scope and nature of Ukraine's positive obligations in conflict conditions but will serve as a guideline in resolving cases related to events in Crimea and Donbass. Notably, the Court's assessment will not depend on the national position regarding the nature of the armed conflict (national, international, «internationalized») or the scope of responsibility defined by Ukrainian law for all parties to the conflict.

References :

1. Problemy zakhystu prav i svobod vymushenykh pereselentsiv, a takozh interesiv hromadian abo derzhavy na tymchasovo okupovanykh terytoriiakh ta v raionakh provedennia antyterorystychnoi operatsii – Problems of the protection of the rights and freedoms of internally displaced persons, as well as the interests of citizens or the state in the temporarily occupied territories and in the areas of the anti-terrorist operation: materialy mizhnarodnoho kruhloho stolu (27 zhovtnia 2016

- roku). – International round table meeting. (pp.17–25) K. Natsionalna akademiia prokuratury Ukrainy.
2. Legal remedies for human rights violations on the Ukrainian territories outside the control of the Ukrainian authorities. Report. Rapporteur M. Beck. Committee on Legal Affairs and Human Rights. Doc. 14139, 26 September 2016. Retrieved from <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetailsen.asp?FileID=23007&lang=en>
3. Tsybulko O. (2016). Ukraina maie pozytyvni zoboviazannia shchodo hromadian u ORDLO. hromadske radio. org. Retrieved from <https://hromadske radio.org/news/2016/11/07/ukrayina-maye-pozytyvnizoboviazannya-shchodo-gromadyan-u-ordlo-radnytsya-ministra>.
4. Heffes, E. (2015). Book Review: Gerd Oberleitner, Human Rights in Armed Conflict: Law, Practice, Policy, Cambridge University Press, Cambridge, International Review of the Red Cross. № 97 (899). pp. 929–935..
5. Orna, B.-N. (2011.). International Humanitarian Law and International Human Rights Law – Oxford University Press, Oxford, 424 p..
6. Kolb, R. Gaggioli, G. (2013). Research Handbook on Human Rights and Humanitarian Law. – Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA: Edward Elgar, 684 p..
7. Lubell, N. (2005). Challenges in applying human rights law to armed conflict // Volume 87. Number 860. Pp.. 737–754.
8. Hnatovskyi, M. M. (2011) Pytannia mizhnarodnoho humanitarnoho prava u praktytsi rehionalnykh sudiv z prav liudyny [The question of international humanitarian law in the practice of regional courts on human rights]. Naukova dopovid. Kyiv. p. 21.
9. Rusynova, V. N. (2016) Prava cheloveka v vooruzhennykh konfliktakh: sootnosheniye norm mezhdunarodnogo gumanitarnogo prava i mezhdunarodnogo prava prav cheloveka [Human Rights in Armed Conflict: The Relationship Between International Humanitarian Law and International Human Rights Law]. Extended abstract of Doctors thesis..
10. Kr henmann, S. (2013). Positive obligations in human rights law during armed conflicts // Research Handbook on Human Rights and Humanitarian Law /Edited by Kolb R., Gaggioli G. – Cheltenham: Edward Elgar Pub., pp. 170–187.
11. Yudkivska, G. (2016). Territorial Jurisdiction and Positive Obligations of an Occupied State: Some Reflections on Evolving Issues Under Article 1 of the European Convention (July 5, 2016). The ECHR and General International Law, Anne van Aaken and Iulia Motoc eds., Oxford University Press, Forthcoming . Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2825208>.

Список використаних джерел :

1. Проблеми захисту прав і свобод вимушених переселенців, а також інтересів громадян або держави на тимчасово окупованих територіях та в районах проведення антитерористичної операції: матеріали міжнар. кругл. столу (27 жовт. 2016 р.). Київ: Нац. акад. прокуратури України, 2016. С. 17–25.
2. Legal remedies for human rights violations on the Ukrainian territories outside the control of the Ukrainian authorities. Report. Rapporteur M. Beck. Committee on Legal Affairs and Human Rights. Doc. 14139, 26 September 2016. URL: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-en.asp?FileID=23007&lang=en>.
3. Україна має позитивні зобов'язання щодо громадян у ОРДЛО – радниця міністра Олеся Цибулько. URL: <https://hromadskeradio.org/news/2016/11/07/ukrayina-maye-pozytyvni-zobovyazannyyashchodogromadyan-u-ordlo-radnytsya-ministra>.
4. Heffes E. Book Review: Gerd Oberleitner, Human Rights in Armed Conflict: Law, Practice, Policy, Cambridge University Press, Cambridge, 2015. International Review of the Red Cross. 2015. № 97 (899). P. 929–935.
5. Orna B.-N. International Humanitarian Law and International Human Rights Law. Oxford University Press, Oxford, 2011. 424 p.
6. Kolb R. Gaggioli G. Research Handbook on Human Rights and Humanitarian Law. Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA: Edward Elgar, 2013. 684 p.
7. Lubell N. Challenges in applying human rights law to armed conflict. Vol. 87. Number 860. December 2005. pp. 737–754.
8. Гнатовський М. М. Питання міжнародного гуманітарного права у практиці регіональних судів з прав людини: наук. доп. Київ, 2011. 21 с.
9. Русинова В. Н. Права человека в вооруженных конфликтах: соотношение норм международного гуманитарного права и международного права прав человека: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2016. 54 с.
10. Kr henmann S. Positive obligations in human rights law during armed conflicts // Research Handbook on Human Rights and Humanitarian Law /Edited by Kolb R., Gaggioli G. Cheltenham: Edward Elgar Pub., 2013. pp. 170–187.
11. Yudkivska G. Territorial Jurisdiction and Positive Obligations of an Occupied State: Some Reflections on Evolving Issues Under Article 1 of the European Convention (July 5, 2016). The ECHR and General International Law, Anne van Aaken and Iulia Motoc eds., Oxford University Press, Forthcoming. URL: <https://ssrn.com/abstract=2825208>

Христова Г. О.

Позитивні зобов'язання держави в умовах тимчасової втрати контролю над частиною своєї території

***Анотація.** Виходячи з розгорнутого огляду практики Європейського Суду з прав людини, стаття висвітлює контури позитивних зобов'язань держави під час збройних конфліктів, їх наслідків, а також періодів часткової втрати контролю над територією. Дослідження виходить з передумови, що Міжнародне право прав людини зберігає свою актуальність для захисту населення, затронутого конфліктом. Це підтверджується недоговнними положеннями в договорах з прав людини, які продовжують діяти навіть у війні або національних надзвичайних ситуаціях.*

Під час збройних конфліктів на держави покладається ряд позитивних зобов'язань. Ці зобов'язання охоплюють все, від забезпечення належно регульованих та спланованих військових операцій, які мінімізують шкоду, до взяття на себе відповідальності за долю осіб, які були насильно вивезені. Додатково, на держави покладається обов'язок захищати населення від небезпек, таких як нездетоновані залишки, захисту населення від незаконних збройних формувань, а також підтримки прав людини внутрішньо переміщених осіб.

Що стосується територіального контролю, в статті наголошується, що держави зберігають юрисдикцію, згідно зі статтею 1 Конвенції, навіть над територіями, які тимчасово контролюються повстанськими силами або іншою державою. Однак обсяг цієї юрисдикції обмежується позитивними зобов'язаннями держави перед її жителями. Презюмується обов'язок держав вичерпати всі можливі дипломатичні, судові та правові шляхи для відновлення контролю над такими територіями у відповідності до міжнародних норм.

Визначення цих позитивних зобов'язань підлягає збалансованій оцінці, яка враховує ресурси держави, загальну користь та індивідуальні інтереси, з метою уникнення накладання невинуватених або непропорційних тягарів.

Ключові слова: права людини, відступи, збройний конфлікт, позитивні зобов'язання держави.

А. О. Муртіщева, Кандидат юридичних наук,
науковий співробітник сектору порівняльного
правознавства НДІ державного будівництва та
місцевого самоврядування НАПрН України
ORCID ID: 0000-0001-6520-7297

ОБМЕЖЕННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ В УМОВАХ ПАНДЕМІЇ: РОЗШИРЕННЯ КОМПЕТЕНЦІЇ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ЧИ НЕОБХІДНА РЕАКЦІЯ НА ГЛОБАЛЬНІ ВИКЛИКИ

***Анотація.** Стаття присвячена дослідженню питання обмеження прав та свобод людини та громадянина в сучасних умовах. Розглянуті поширені обмеження конституційних прав, запроваджені країнами у відповідь на поширення пандемії коронавірусу. Досліджені межі таких обмеження з точки зору дотримання принципи пропорційності та недопущення не-правомірного розширення компетенції окремих органів державної влади.*

***Ключові слова:** пандемія, права людини, обмеження прав та свобод, компетенція, уряд*

Постановка проблеми. Пандемія SARS-CoV-2 у 2020 році докорінно змінила життя всіх країн і змусила їх адаптуватися до нових умов у надзвичайно короткий термін. Стрімке поширення коронавірусу суттєво вплинуло на розвиток різних сфер

політичного та суспільного життя в кожній країні світу. Об'єктивна вимога швидких рішень у відповідь на глобальні виклики спонукала більшість країн обмежити окремі конституційні права та свободи громадян. Перед органами державної влади та місцевого самоврядування раптово постало вирішення кількох завдань: підтримка медицини, малого та середнього бізнесу, організація та адміністрування навчального процесу, реагування на економічні труднощі.

Але незважаючи на потребу протидіяти поширенню пандемії у світі, питання пропорційності обмежувальних заходів охоронюваним цінностям дедалі частіше постає як в межах окремих країн, так і на міжнародному рівні. Це питання пов'язано із важливою складовою правового статусу органів публічної влади — компетенцією, яка визначає межі владного впливу владних інституцій на суспільні відносини в межах конкретної держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематику обмеження прав і свобод людини у своїх роботах досліджували такі вітчизняні та зарубіжні науковці як: Sinha M. S., Gerke S., Minssen T., Наливайко Л., Лебедева Ю. та інші. Однак, питання дотримання принципу пропорційності та конституційно встановленої системи стримувань та противаг не втрачає своєї актуальності в сучасних умовах глобальних викликів.

Метою цієї статті є дослідження окремих випадків обмеження прав та свобод людини в європейських країнах та Україні, визначення меж допустимості таких обмежень з метою уникнення необґрунтованого розширення компетенції владних інститутів.

Виклад основного матеріалу дослідження. Історично одним із пріоритетних предметів конституційного регулювання був розподіл влади між вищими органами, що було обумовлено становленням парламенту як представницької інституції та потребою розробки правових норм, які б гарантували самообмеження держави від неправомірного розширення повноважень будь-якої з гілок влади. Сьогодні принцип поділу влади є одним із засадничих положень конституційного права, важливим для забезпечення функціонування правової та демократичної держави, дотримання конституційної законності в діяльності влад-

них інституцій. Цей принцип отримав безпосереднє закріплення у конституціях багатьох країн, зокрема, Хорватії, Польщі, Литовської Республіки. У США поділ влади вважається концепцією, що випливає із тексту та структури Конституції попри відсутність її закріплення як такої в окремій нормі.

Незважаючи на потребу функціонального розмежування між гілками влади та створення механізмів ефективної взаємодії владних інституцій країни також запроваджують екстраординарні механізми діяльності державної влади в кризових умовах. Ці умови зазвичай окреслені спеціальними правовими режимами — воєнного або надзвичайного стану — та можуть обмежувати окремі конституційні права та свободи, надавати додаткові правомочності виконавчій гілці влади та главі держави.

З огляду на виклики для різних сфер суспільного життя, зумовлені пандемією, окремі країни пішли шляхом відхилення від конституційних приписів та створення екстраординарного законодавства, що розширило компетенцію урядів поза зазначеними правовими режимами.

Дослідження більш як річного досвіду протидії поширенню коронавірусу SARS-CoV-2 у світі зумовило появу як серед експертного середовища, так і серед науковців думки про надмірність окремих карантинних обмежень, запроваджених парламентами та урядами ряду країн, а також про нагальну необхідність удосконалення механізму прав і свобод людини і громадянина в кризових умовах.

Наприклад, Організація Об'єднаних Націй виділила ряд проблем, пов'язаних з дотриманням прав людини в умовах пандемії: рівень якості та доступності медичної допомоги; проблема насильства в родині; захист прав людей похилого віку; проблеми расового характеру та ін. Цей неповний перелік, на думку експертів, свідчить про початок «загальнолюдської кризи», що може стати масштабнішою за економічну та потребує узгодженого та орієнтованого на права людини підходу до боротьби з пандемією [7].

Експерти ООН зауважили, що жорсткі обмеження, наприклад заборона виходити з дому, навіть за умови надзвичайної ситуації, можуть бути розцінені як позбавлення волі. Їх введен-

ня потребує суворого дотримання гарантій захисту від зловживань та надання вичерпної інформації про контрольні заходи, що мають бути пропорційні існуючій загрозі та діяти тільки на час надзвичайної ситуації [3]. На думку Верховного комісара ООН введення окремих обмежень з точки зору міжнародних стандартів прав людини є допустимим в умовах пандемії, але подібні заходи мають бути обґрунтовані, пропорційні масштабу загрози та обмежені у часі [4].

Аналогічну позицію займає і *Human Rights Watch*— неурядова організація, що здійснює моніторинг, розслідування та фіксацію порушень прав людини у більше ніж 70 країнах світу. Ще весною 2020 року, тобто на початковому етапі масштабного введення карантинних заборон організація наголосила, що хоча окремі обмеження прав людини є допустимими з точки зору міжнародних стандартів прав людини за наявності загрози життю націй, вони повинні бути введені в законно встановленому порядку, бути необхідними та науково обґрунтованими, а застосування таких заходів не має породжувати дискримінацію та має бути обмеженим у часі [5].

Незважаючи на вироблення міжнародних рекомендацій щодо захисту прав і свобод людини в умовах пандемії, необхідність оперативного реагування на сучасні виклики та брак аналітичної складової при прийнятті рішень, призвели до введення подекуди дискримінаційних обмежувальних заходів урядами багатьох країн. Як наслідок, на сьогодні сформована значна практика оскарження конституційності таких рішень та вироблені важливі юридичні позиції органів конституційної юстиції щодо дотримання принципу пропорційності при застосуванні карантинних обмежень.

Одним із найпоширеніших обмежень була заборона проведення будь-яких публічних заходів. Раціональність такого карантинного заходу, враховуючи особливості передачі коронавірусу від людини до людини та вплив соціальних контактів на поширення хвороби, на перший погляд, не викликає сумнівів. Водночас важливість конституційного права на свободу зібрань впливає на необхідність критичної оцінки доцільності заборони будь-яких зібрань. Зокрема, щодо невеликого скуп-

чення на свіжому повітрі, яке не може сприяти швидкому поширенню хвороби. Застосувавши чотири етапи тесту на пропорційність (законна мета; придатність; необхідність і пропорційність), вчені дійшли висновку, що не всі заходи, спрямовані на запобігання поширенню COVID-19, можна оцінити як пропорційні. Зокрема, однією з проблем є абсолютна заборона на проведення будь-яких публічних заходів протягом необмеженого часу. Наприклад, Конституційний Суд Федеративної Республіки Німеччини, розглядаючи справу про оскарження рішень земель Гисен та Гессен стосовно заборони проведення декількох малочисельних публічних зібрань, відзначив, що формальна відмова у проведенні публічних заходів порушує ст. 8 Основного Закону, а тому земельне законодавство не має встановлювати абсолютну заборону на проведення будь-яких публічних заходів, а кожний конкретний випадок має оцінюватись з урахуванням гарантованої конституцією свободи зібрань [1].

Обов'язок носіння масок також став предметом оскарження. У грудні 2020 року Конституційний Суд Боснії та Герцеговини визнав неконституційними два обмежувальні заходи, запроваджені в країні: обов'язок носити маски в Кантоні Сараєво, а також заборону вільного пересування територією федерації. Аргументуючи свою позицію, орган конституційного контролю зазначив, що масове обмеження прав людини має кореспондувати належному рівню парламентського контролю за діяльністю уряду. Проте у розглядуваному випадку значне розширення повноважень виконавчої гілки влади не було збалансоване належним рівнем контролю, що мало наслідком відсутність важливих елементів механізму захисту прав людини [2]. І хоча наслідком ухвалення такого рішення стала не втрата чинності обмежувальних заходів, а вказівка на необхідність впровадження належних заходів щодо дотримання прав і свобод людини, це рішення є одним з показових в аспекті необхідності попередження перевищення владних повноважень, передусім з боку урядів країн світу, під час пандемії.

Дискусійним та важливим для економіки є питання торгівельних обмежень. У лютому 2021 р. Конституційний Суд Республіки Чехія визнав неконституційною загальну заборону

роздрібної торгівлі та надання послуг в будівельних магазинах, що була запроваджена урядовою постановою № 31/2021, прийнятою 28.01.2021. Розглядаючи справу, Конституційний Суд зазначив, що застосування обмежувальних заходів має бути об'єктивними та ґрунтуватись на розумних підставах. Чеський же уряд не навів належної аргументації як запровадження достатньо суворих обмежень у сфері торгівлі, так і виключень з цього правила для окремих груп товарів, що було визнано порушенням принципу недискримінації [6]. Водночас відзначимо, що Конституційний Суд Республіки Чехія підтвердив правомочність уряду встановлювати обмежувальні заходи під час надзвичайного стану.

Угорщина стала об'єктом критики як на національному, так і на міжнародному рівнях після запровадження розширених урядових повноважень. Основним аргументом критики схваленого парламентом у березні 2020 року законопроекту про захист від коронавірусу (так званий «коронавірусний закон», англ. «coronavirus law») став безстроковий характер дії надзвичайних повноважень, які були надані прем'єр-міністрові країни для боротьби із пандемією COVID-19. Цей закон розширив повноваження уряду в період стану особливої небезпеки – форми надзвичайного правового режиму, який може вводиться та припинятись тільки урядом. Відповідно до Конституції Угорщини (ч. 1, 2 ст. 53) уряд в разі введення стану особливої небезпеки має право на основі спеціального закону, схваленого 2/3 голосів членів парламенту, призупиняти дію окремих законів, відхилятися від законодавчих положень та здійснювати інші надзвичайні заходи. Основною новелою стала відміна обмеження строку дії урядових актів, прийнятих під час стану особливої небезпеки – до ухвалення закону такі акти по завершенню 15-денного строку мали або бути схвалені парламентом або втрачали чинність згідно із вимогами ч. 3 ст. 53 Конституції. Закон про коронавірус скасував це правило, що поставило в залежність від розсуду уряду термін дії таких обмежень.

Українська влада вирішила реагувати на глобальні виклики коронавірусу завчасно, тому, відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про запобігання поширенню на території

України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2» від 11 березня 2020 року № 211 з 12 березня 2020 року на всій території України було встановлено карантин. Після цього кількома постановами термін дії карантинних обмежень продовжувався та змінювався пропорційно до епідеміологічної ситуації в країні. Водночас, 29 травня Пленум Верховного Суду звернувся до Конституційного Суду України з поданням щодо конституційності окремих положень Постанови Уряду № 392, а також низки положень Законів України, що стосуються Державного бюджету України. Розглядаючи це конституційне подання, Конституційний Суд України висловив кілька важливих правових позицій. По-перше, він підкреслив, що обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина можливе у випадках, визначених Конституцією України. Таке обмеження може встановлюватися виключно законом, який приймається Верховною Радою України. Встановлення такого обмеження підзаконним актом суперечить статтям 1, 3, 6, 8, 19, 64 Конституції України [8]. Іншими словами, обмеження конституційних прав і свобод можливе лише у випадках, встановлених Основним Законом країни, а також лише у визначеній формі. Вважаємо, що це цілком відповідає ідеї верховенства права, яка вимагає від усіх органів державної влади неухильного дотримання принципу конституційної законності. По-друге, Конституційний Суд України визначив мораторій на списання коштів державного бюджету на виконання судових рішень як порушення права на судовий захист. Суд наголосив, що остаточне виконання судового рішення є позитивним обов'язком держави, який вона має виконувати навіть під час пандемії.

Висновки. Стислий огляд окремих рішень органів конституційного контролю зарубіжних країн свідчить про особливу важливість дотримання принципу пропорційності при розробці та впровадженні карантинних обмежень. Для України після визнання неконституційними у серпні 2020 року обмежень прав і свобод людини та громадянина, запроваджених урядовою постановою замість Закону України, проблематика забезпечення пропорційності та потреба у забезпеченні належного контролю

за виконавчою владою також не втрачає актуальності. Пошук необхідного балансу між протидією пандемії та дотриманням засад конституційного ладу будь-якої правової держави, гарантуванням прав і свобод людини та громадянина, дотримання принципу конституційної законності владними інституціями є одним із важливих завдань на сучасному етапі державотворення.

Список використаних джерел:

1. Amtsgericht Weimar, Urteil vom 11.01.2021, Az. 6 OWi – 523 Js 202518/20. URL: <https://2020news.de/wp-content/uploads/2021/01/Amtsgericht-Weimar-Urteil-vom-11.01.21.-523-Js-202518-20.pdf>
2. B&H Constitutional Court once again declares COVID-19 measures unconstitutional, although toothlessly. URL: <https://bdkadvokati.com/bh-constitutional-court-once-again-declares-covid-19-measures-unconstitutional-although-toothlessly/>
3. COVID-19 not an excuse for unlawful deprivation of liberty – UN expert group on arbitrary detention. URL: [https://www.ohchr.org/en/press-releases/2020/05/covid-19-not-excuse-unlawful-deprivation-liberty-un-expert-group-arbitrary#:~:text=GENEVA%20\(8%20May%202020\)%20%E2%80%93,adopted%20for%20controlling%20the%20spread](https://www.ohchr.org/en/press-releases/2020/05/covid-19-not-excuse-unlawful-deprivation-liberty-un-expert-group-arbitrary#:~:text=GENEVA%20(8%20May%202020)%20%E2%80%93,adopted%20for%20controlling%20the%20spread)
4. COVID-19: Exceptional measures should not be cover for human rights abuses and violations – Bachelet. URL: <https://www.ohchr.org/en/statements/2020/04/covid-19-exceptional-measures-should-not-be-cover-human-rights-abuses-and>
5. Human Rights Dimensions of COVID-19 Response. URL: <https://www.hrw.org/news/2020/03/19/human-rights-dimensions-covid-19-response>
6. Kuera Z., Ji Mar 1 J. Czech Republic: Czech Constitutional Court Overturns COVID-19-related Store Closures. URL: <https://www.mondaq.com/constitutional-administrative-law/1039882/czech-constitutional-court-overturns-covid-19-related-store-closures>
7. Protecting human rights amid COVID-19 crisis. Department of global communication. URL: <https://www.un.org/en/un-coronavirus-communications-team/protecting-human-rights-amid-covid-19-crisis>
8. Рішення Конституційного Суду України № 10-р/2020 від 28 серпня 2020 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-20#Text>

References :

1. Amtsgericht Weimar, Urteil vom 11.01.2021, Az. 6 OWi – 523 Js 202518/20. URL: <https://2020news.de/wp-content/uploads/2021/01/Amtsgericht-Weimar-Urteil-vom-11.01.21.-523-Js-202518-20.pdf>

2. B&H Constitutional Court once again declares COVID-19 measures unconstitutional, although toothlessly. URL: <https://bdkadvokati.com/bh-constitutional-court-once-again-declares-covid-19-measures-unconstitutional-although-toothlessly/>
3. COVID-19 not an excuse for unlawful deprivation of liberty – UN expert group on arbitrary detention. URL: [https://www.ohchr.org/en/press-releases/2020/05/covid-19-not-excuse-unlawful-deprivation-liberty-un-expert-group-arbitrary#:~:text=GENEVA%20\(8%20May%202020\)%20%E2%80%93,adopted%20for%20controlling%20the%20spread](https://www.ohchr.org/en/press-releases/2020/05/covid-19-not-excuse-unlawful-deprivation-liberty-un-expert-group-arbitrary#:~:text=GENEVA%20(8%20May%202020)%20%E2%80%93,adopted%20for%20controlling%20the%20spread)
4. COVID-19: Exceptional measures should not be cover for human rights abuses and violations – Bachelet. URL: <https://www.ohchr.org/en/statements/2020/04/covid-19-exceptional-measures-should-not-be-cover-human-rights-abuses-and>
5. Human Rights Dimensions of COVID-19 Response. URL: <https://www.hrw.org/news/2020/03/19/human-rights-dimensions-covid-19-response>
6. Kuera Z., Ji Mar 1 J. Czech Republic: Czech Constitutional Court Overturns COVID-19-related Store Closures. URL: <https://www.mondaq.com/constitutional-administrative-law/1039882/czech-constitutional-court-overturns-covid-19-related-store-closures>
7. Protecting human right amid COVID-19 crisis. Department of global communication. URL: <https://www.un.org/en/un-coronavirus-communications-team/protecting-human-rights-amid-covid-19-crisis>
8. Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy № 10-r/2020 vid 28 serpnia 2020 roku. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-20#Text>

A. O. Murtishcheva

Restrictions on human rights in a pandemic: expanding the competence of public authorities or a necessary response to global challenges

***Summary.** The article examines the issue of restrictions on human and civil rights and freedoms in the modern context. The author analyzes the widespread restrictions on constitutional rights imposed by countries in response to the spread of the coronavirus pandemic. The author examines the limits of such restrictions in terms of compliance with the principle of proportionality and prevention of unlawful expansion of the competence of certain public authorities.*

The SARS-CoV-2 pandemic has fundamentally changed the lives of all the countries in 2020 and forced them to adapt to new conditions in an extremely short space of time. Public authorities and local governments were suddenly faced

with solving of multiple tasks: supporting medicine, small and medium-sized businesses, organization and administration of the educational process, and responding to global economic challenges. The need to respond quickly to all challenges has prompted most countries to restrict certain constitutional rights and freedoms. At the same time, the lack of an analytical component in the planning of such restrictive measures has led to many cases of excessive restrictions that infringed the principles of law-based and democratic state.

Analysing the several months experience of quarantine restrictions, the expert community and scientists came to the conclusion that some measures are excessive. For example, United Nations experts have noted that strict restrictions to prevent people from leaving their houses, even in an emergency, can be considered as imprisonment.

One of the most common restrictions was a prohibition of holding any public events. The rationality of such a quarantine measure, taking into account the peculiarities of coronavirus person-to-person transmission and the impact of social contacts on the spread of disease, at first sight, should not be questioned. At the same time, the importance of the constitutional right to freedom of assembly affects the need to critically assess the expediency of banning any assembly. In particular, concerning a small gathering in the fresh air, which cannot contribute to the rapid spread of disease. Applying four stages of a proportionality test (legitimate aim; suitability; necessity and proportionality strictosensu) scientists reached a conclusion that not all measures aimed at preventing the spread of covid-19 can be assessed as proportionate. In particular, one of the problems is the absolute ban on holding any public events for an unlimited time.

The article examines the experience of legal regulation of the introduction of additional rights of public authorities during a pandemic. The author analyzes the opinions of constitutional control bodies regarding the limits of such expansion of competence. The experience of Ukraine was also studied. Based on the study, the author concludes that finding the necessary balance between countering the pandemic and observing the principles of the constitutional order of any state governed by the rule of law, guaranteeing human and civil rights and freedoms, and observing the principle of constitutional legality by government institutions is one of the important tasks at the present stage of state-building.

Keywords: *pandemic, human rights, restriction of rights and freedoms, competence, government*

O. V. Tomina, Junior Researcher Lviv Laboratory of Human Rights Scientific Research Institute of State Building and Local Government of the NALS of Ukraine

MANDATORY VACCINATION IN THE CONTEXT OF ARTICLE 8 OF THE ECHR

Abstract. *This article examines the complex interplay between individual autonomy and collective well-being within the legal and ethical frameworks surrounding mandatory vaccination policies. The focus is on Article 8 of the European Convention on Human Rights (ECHR), which ensures the right to private and family life. Utilizing an interdisciplinary methodology, the paper scrutinizes key legal cases, including M. A. K. and R. K. v. The United Kingdom (2010), Solomakhin v. Ukraine (2012), and Vav i ka and others v. the Czech Republic (2021), to elucidate the jurisprudential principles that should govern obligatory medical interventions. The research also incorporates the ethical dimensions of informed consent and other normative guidelines, such as the Nuremberg Code. The paper argues that while states have the prerogative to enact public health measures like mandatory vaccination, such interventions must align with a robust legal infrastructure that respects individual liberties and adheres to international human rights norms. Recommendations for policy development and areas for future academic research are delineated.*

Keywords: *mandatory vaccination, ECHR, informed consent, medical ethics.*

Introduction. In the wake of the COVID-19 pandemic outbreak, which commenced in December 2019, the global populace has been held captive by coronavirus-related ailments. The resolution of this complex issue primarily hinges on the development of an appropriate vaccine, serving as an efficacious preventive measure before an individual comes into direct contact with the pathogenic agent. Presently, there are four distinct categories of vaccines against this malady, encompassing an array of types and manufacturers. The deployment of these vaccines in certain countries, such as the United States, China, India, the United Kingdom, and Brazil – and subsequently in Ukraine – has engendered widespread societal discontent. Opinions on the necessity of COVID-19 vaccination have become increasingly polarized, and the salience of this topic remains unabated.

Vaccinations have long been recognized as crucial in preventing the spread of infectious diseases and protecting public health. Mandatory vaccination policies have been implemented worldwide, often as a means to prevent outbreaks and safeguard vulnerable populations. However, the issue of whether such policies infringe upon individual rights, particularly the right to bodily integrity, remains a topic of fierce debate.

Those in favor of mandatory vaccination argue that it is essential to ensure public health and protect individuals from preventable diseases. They contend that the collective benefit of vaccination outweighs any claims of individual rights infringement. Proponents often refer to the concept of herd immunity, highlighting that a high vaccination rate is necessary to create a shield of protection for those who are unable to receive vaccinations due to medical conditions, such as infants or individuals with compromised immune systems.

Opponents of mandatory vaccination, on the other hand, argue that it violates individual liberty and the right to make decisions about one's own body. They assert that compelling someone to receive a medical treatment, even with the intention of protecting public health, is a violation of personal autonomy. Some opponents also express concerns over the safety and efficacy of vaccines, questioning the necessity of mass vaccination.

Materials and methods. The research is designed as a qualitative study that employs doctrinal legal research methodology. This

approach involves examining legal texts, statutes, case law, and academic commentaries to elucidate the principles, rules, and guidelines that inform the concept of private life, particularly concerning mandatory medical interventions and vaccinations under Article 8 of the ECHR.

Case laws, such as *M. A. K. and R. K. v. The United Kingdom* (2010), *Solomakhin v. Ukraine* (2012), and other relevant rulings from the ECHR were systematically collected and analyzed. The focus was on identifying the court's approach to the balance between individual rights and public health needs.

Legal texts and scholarly articles were carefully examined to extract relevant principles, norms, and ethical considerations. Texts were selected based on their relevance to the research question and their academic rigor.

Policy documents, public health guidelines, and ethical frameworks like the Nuremberg Code were reviewed. These documents helped contextualize the legal findings within broader ethical and policy considerations.

Data analysis was carried out using a thematic coding approach. The collected legal rulings, articles, and guidelines were coded based on recurring themes such as 'individual rights,' 'public health,' 'legal limitations,' 'proportionality,' and 'informed consent.' These themes were then critically analyzed to construct a comprehensive understanding of the issue.

By adhering to this methodology, the research aims to provide a nuanced understanding of the limitations and obligations that the ECHR imposes concerning mandatory medical interventions and vaccinations. This will contribute to academic discourse and may offer a framework for policymakers in the formulation of ethically and legally sound public health policies.

Research and discussion. Article 8 of the ECHR states that everyone has the right to respect for their private and family life. It protects individuals from interference by public authorities unless such interference is necessary and proportionate. The article also recognizes the importance of public health and allows for measures to protect it. Thus, the right to refuse vaccination may conflict with the state's duty to safeguard public health.

Mandatory vaccination programs have proven to be effective in preventing the spread of infectious diseases. They have led to the eradication or significant reduction of diseases such as smallpox and polio. By requiring individuals to be vaccinated, states can achieve herd immunity, protecting vulnerable populations and preventing outbreaks. However, mandatory vaccination also raises concerns about personal autonomy and bodily integrity.

While mandatory vaccination may be justified in certain circumstances, Article 8 also provides room for exceptions and safeguards. Individuals who have legitimate medical reasons for not receiving vaccines should be exempted. Moreover, states should ensure that vaccination programs are transparent, based on scientific evidence, and subject to regular review.

In the jurisprudence of the European Court of Human Rights (ECHR), the 1998 case of *Carlo Boffa v. San Marino* serves as a notable precedent. The European Commission of Human Rights dismissed the application filed by parents who had refused to consent to mandatory vaccination of their children against Hepatitis B. The Commission underscored the broad margin of appreciation afforded to the State in the realm of vaccination as a preventive system against the proliferation of hazardous diseases. It further posited that such a system conforms to the criterion of necessity in a democratic society.

Upon reviewing the case in question, the Court arrived at the conclusion that such interference in the private life of the applicant was indispensable. In other words, it met an urgent social need and was proportionate to the overarching objective, which mandates individuals not to endanger their own lives or those of others.

In the case of *M. A. K. and R. K. v. The United Kingdom* (2010), the European Court of Human Rights (ECHR) determined that medical interventions carried out without the consent of parents are non-compliant with the stipulations of Article 8 of the Convention. Specifically, the Court noted: «National law and practice explicitly require the consent either of the patient or, if he or she is unable to provide consent, of an individual with appropriate authority before administering any medical intervention. If the individual is a minor, the person with appropriate authority is the one exercising parental responsibilities. Given that the case was not of an urgent nature, the

blood test of the child carried out without the parents' consent cannot be considered justified.»

The mandate for vaccinating children in kindergartens and schools against particularly hazardous diseases serves to protect not only the vulnerable pediatric population but also ensures an adequate level of immunity among citizens. Citing the ECHR's decision in the case of «Vav i ka and others v. The Czech Republic,» mandatory vaccination is not absolute – exceptions are made for children who have contraindications to vaccination. However, it maintains a reasonable proportionality to the lawful objectives pursued by the state. Courts, when adjudicating such cases, generally side with the state as it fulfills positive obligations, which primarily consist of healthcare facilities taking appropriate measures to protect the lives of their patients – in this instance, specifically children, who represent a more vulnerable segment of the population requiring special attention. The implementation of such mandatory vaccination should only proceed when the children have no contraindications to vaccination, and the vaccine itself has been thoroughly vetted and poses no threat to the life and health of third parties.

In the case of *Solomakhin v. Ukraine* (2012), the applicant claimed that he was subject to forced vaccination without his consent. The European Court of Human Rights (ECHR), reaffirming the positions stated above, indicated that «Forced vaccination – as a form of compulsory medical intervention – constitutes an infringement on the right to respect for private life, which encompasses physical and psychological integrity, as guaranteed by the first section of Article 8.» However, since the applicant did not clarify what prevented him from refusing the vaccination, the ECHR did not recognize a violation of Article 8 in this particular case.

In the 1978 case *X. v. The Netherlands* (Appl. No. 8239/78), the European Commission of Human Rights stated that even minimal physical intervention could pose questions of compliance with Article 8 of the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms. A year later, in the 1979 case *X. v. Austria* (Appl. No. 8278/78), the Commission recognized that «Forced medical intervention, even if minimal, must be considered an infringement on the right guaranteed by Article 8 of the Convention.»

After examining the article by Oleksandra Vodiannikova, the OSCE Project Coordinator in Ukraine, titled «Vaccination, ECHR, and Constitution: Marginal Notes on a Court Decision,» it becomes apparent that she insists that the implementation of mandatory vaccination should always take into account the first principle of the Nuremberg Code and international documents. According to this principle, any medical intervention requires voluntary consent, and refusal should not have negative consequences for the individual.

The extracted legal cases and discussions articulate intricate nuances within the sphere of human rights and state prerogatives concerning public health, particularly with mandatory vaccination as the focal point. The cases underscore the complexity of reconciling individual liberties with collective interests. Notably, the viewpoint citing the Nuremberg Code introduces ethical dimensions that further enrich the debate, highlighting the need for a balanced and considerate approach to public health policies, especially in the context of mandatory vaccinations.

The intricate interplay of legal, ethical, and public health considerations in these cases reflects a broader dialectic that frequently emerges in democratic societies: the balance between individual freedoms and the societal objectives of public health and safety. Thus, it calls for a nuanced understanding, both in judicial praxis and policy formulation, of how these considerations should be weighed against each other, particularly in states that aspire to uphold both democratic values and effective governance in public health.

The concept of private life, as delineated under Article 8 of the European Convention on Human Rights (ECHR), encompasses the physical, psychological, and moral integrity of an individual. When a person is subjected to involuntary medical treatment or procedures, such interventions must adhere to specific criteria for the lawful limitation of individual rights. These interventions should be subject to normative regulation with explicit delineation of the treatment plan, responsible parties, and procedures for compensation of harm.

Vaccination should remain a matter of individual choice as long as alternative solutions exist that pose fewer risks to the population. Only by adhering to these criteria can mandatory vaccinations and

inoculations be implemented without intruding upon the private and family lives of individuals.

The articulation of these criteria is crucial in crafting a governance framework that respects both individual freedoms and societal health objectives. In doing so, states must balance two often competing priorities: preserving public health and maintaining the individual liberties that are foundational to democratic societies. The legal precedent indicates that any infringement upon individual autonomy, particularly in the sphere of medical interventions like vaccinations, requires stringent justification.

To this end, the governance framework around mandatory vaccinations should be transparent and specific, outlining clearly the justifications for any restrictions on individual liberties and the avenues for recourse available to those who feel their rights have been infringed upon. This is consistent with the «principle of proportionality,» a legal principle often employed by the ECHR, which mandates that any interference in individual rights must be proportional to the societal aim being pursued.

The underlying rationale for these stipulations is rooted in both ethical and legal traditions that prioritize informed consent and the minimization of harm. This approach aligns well with international ethical guidelines such as the Nuremberg Code, which insist on the necessity of informed and voluntary consent for medical interventions.

Consequently, adherence to these criteria serves as a safeguard to ensure that the imposition of mandatory vaccination policies does not become a mechanism for undue intrusion into the private lives of individuals. It also serves as a guiding framework for legal bodies and policy-makers tasked with reconciling the complex balance between individual freedoms and collective health imperatives.

Conclusions. The primary objective of this research was to elucidate the intricate balance between individual rights to private life and the state's responsibility to protect public health, particularly focusing on mandatory vaccinations in the context of Article 8 of the European Convention on Human Rights (ECHR). Several key findings emerged through the rigorous analysis of case law, statutory regulations, ethical guidelines, and scholarly literature.

1. Informed Consent and Parental Authority. The case of *M. A. K. and R. K. v. The United Kingdom* (2010) reaffirmed the importance of informed consent and the right of parental authority, except in emergent situations, for medical interventions involving minors.

2. State Discretion and Public Health. The ECHR generally sides with state discretion in matters of public health, as demonstrated in *Vav i ka and others v. the Czech Republic*. However, this is not an absolute power; it has to meet the test of proportionality and necessity.

3. Individual Autonomy. In *Solomakhin v. Ukraine* (2012), the ECHR emphasized that mandatory vaccination constitutes an intrusion into one's private life but did not find a violation of Article 8, given the lack of clarification on the inability to refuse the procedure.

4. Nuanced Approach to Medical Interventions. As evidenced by cases such as *X. v. The Netherlands* (1978) and *X. v. Austria* (1979), even minimal medical interventions are subject to scrutiny under Article 8.

5. Ethical Considerations. Ethical frameworks like the Nuremberg Code underline the necessity of voluntary consent for any medical intervention, emphasizing the intersectionality of law, ethics, and public policy.

These findings indicate a nuanced approach to mandatory medical interventions. While states have the right to enforce such measures for public health, they must also ensure that the principles of proportionality, necessity, and informed consent are not undermined. Policymakers must take into account these international legal principles and precedents when designing public health policies, especially those that have far-reaching consequences for individual liberties and ethical norms.

Given the complex nature of the subject, future studies should consider examining how national jurisdictions interpret and apply ECHR principles in their mandatory vaccination policies. Longitudinal studies may also provide insights into the evolving nature of these legal norms in light of emerging public health challenges.

The balance between individual rights and collective well-being is a perennial challenge in jurisprudence and public policy. The mandate of vaccination brings this tension into sharp relief. While mandatory vaccination policies aim to protect the most vulnerable

sections of the population, they also raise significant ethical and legal questions related to autonomy, consent, and the role of the state. Through this research, it becomes evident that any justifiable intrusion into personal liberties by mandatory medical interventions must be both legally sound and ethically defensible, thereby upholding the ideals of human dignity and social justice.

REFERENCES :

1. European Court of Human Rights. (2012). Solomakhin v. Ukraine. ECHR. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-109565>.
2. European Court of Human Rights. (2021). Vav i ka and Others v. the Czech Republic. ECHR. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-209039>.
3. European Court of Human Rights. (2010). M. A. K. and R. K. v. the United Kingdom. ECHR. <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-97880>.
4. Beauchamp, T. L., & Childress, J. F. (2013). Principles of Biomedical Ethics (7th ed.). Oxford University Press.
5. Annas, G. J. (1992). The Nuremberg Code in U. S. Courts: Ethics versus Expediency. «The Journal of Contemporary Health Law and Policy», 8(2), 79–92.
6. Human Rights Committee. (1966). International Covenant on Civil and Political Rights. United Nations. Retrieved from UN database.
7. Faden, R. R., & Beauchamp, T. L. (1986). A History and Theory of Informed Consent. Oxford University Press.
8. Gostin, L. O., & Wiley, L. F. (2016). Public Health Law: Power, Duty, Restraint. University of California Press.
9. Dawson, A. (2005). The Determination of the Best Interests in Relation to Childhood Vaccination. «Bioethics», 19(2), 187–205.
10. Habermas, J. (1991). The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society. MIT Press.
11. Council of Europe. (1950). European Convention on Human Rights. Retrieved from Council of Europe database.
12. Vodianiikov, O. (2021). Vaktsynatsiia, YeSPL i Konstytutsiia: notatky na poliakh odnogo sudovoho rishennia. [Vaccination, ECHR, and Constitution: Notes in the Margins of a Court Decision]. URL: https://lb.ua/blog/oleksandr_vodennikov/481138_vaktsinatsiya_iespl_i_konstitutsiya.html

Список використаних джерел:

1. European Court of Human Rights. (2012). Solomakhin v. Ukraine. ECHR. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-109565>.

2. European Court of Human Rights. (2021). Vavříčka and Others v. the Czech Republic. ECHR. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-209039>.
3. European Court of Human Rights. (2010). M. A. K. and R. K. v. the United Kingdom. ECHR. <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-97880>.
4. Beauchamp, T. L., & Childress, J. F. (2013). Principles of Biomedical Ethics (7th ed.). Oxford University Press.
5. Annas, G. J. (1992). The Nuremberg Code in U. S. Courts: Ethics versus Expediency. «The Journal of Contemporary Health Law and Policy», 8(2), 79–92.
6. Human Rights Committee. (1966). International Covenant on Civil and Political Rights. United Nations. Retrieved from UN database.
7. Faden, R. R., & Beauchamp, T. L. A History and Theory of Informed Consent. Oxford University Press. 1986
8. Gostin, L. O., & Wiley, L. F. Public Health Law: Power, Duty, Restraint. University of California Press. 2016.
9. Dawson, A. The Determination of the Best Interests in Relation to Childhood Vaccination. «Bioethics», 2005. 19(2), 187–205.
10. Habermas, J. The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society. MIT Press. 1991.
11. Council of Europe. European Convention on Human Rights. Retrieved from Council of Europe database. 1950
12. Водянніков О. Вакцинація, ЄСПЛ і Конституція: нотатки на полях одного судового рішення. 2021. URL: https://lb.ua/blog/oleksandr_vodennikov/481138_vaktsinatsiya_iespl_i_konstitutsiya.html

О. В. Томіна

Обов'язкова вакцинація в контексті статті 8 ЄКПЛ

***Анотація.** Ця стаття досліджує складний взаємозв'язок між індивідуальною автономією та колективним благополуччям у контексті правових та етичних рамок, що регулюють політику обов'язкової вакцинації. Особливий акцент приділено аналізу статті 8 Європейської конвенції з прав людини (ЄКПЛ), яка артикулює право індивіда на недоторканність його приватного та сімейного життя. Стаття звертається до методологічних підходів різних наукових дисциплін, включаючи право, етику та соціальні науки, і ретельно аналізує ключові юриспруденційні випадки, такі як М. А. К. і Р. К. проти Великої Британії (2010), Соломахін проти України (2012), та Вавржичка та інші проти Чеської Республіки (2021). Таким чином, досліджуються принципи, що повинні формувати основу для обов'язкових медичних втручань з боку держави.*

В контексті етичної оцінки, стаття включає в себе аналіз поняття усвідомленої згоди, а також інших міжнародно-правових інструментів, таких як Нюрнберзький кодекс. Стаття пропонує аргумент, згідно з яким, хоча державам властиве право здійснювати регулятивні заходи у сфері громадського здоров'я, такі як обов'язкова вакцинація, будь-які такі втручання повинні відбуватися в межах надійної правової інфраструктури, яка відповідає загальноприйнятим принципам поваги до індивідуальних прав та міжнародним нормам прав людини.

Стаття завершується конкретними рекомендаціями, спрямованими на розробку більш збалансованої та відповідальної політики вакцинації. Також окреслені перспективні напрямки для майбутніх академічних досліджень, які можуть сприяти подальшому удосконаленню правового регулювання в даній сфері.

Ключові слова: *обов'язкова вакцинація, ЄСПЛ, інформована згода, медична етика.*

УДК 342.9 (477)

Демиденко Г. Г., доктор історичних наук, професор, головний науковий співробітник Науково-дослідного інституту державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України

Челомбитько Л. В., молодший науковий співробітник Науково-дослідного інституту державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України

СТАНОВЛЕННЯ ІНСТИТУТУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У НЕЗАЛЕЖНІЙ УКРАЇНІ

***Анотація.** Стаття присвячена розкриттю етапів формування моделі місцевого самоврядування незалежної української держави. Обґрунтовано, що Декларація про державний суверенітет України є не лише програмним документом вирішального вектору розвитку українського суспільства і держави, а й одним із основоположних чинників формування національної моделі місцевого самоврядування.*

Підкреслено, що за роки незалежності місцеве самоврядування в Україні пройшло нелегкий шлях становлення та довело свою важливість, необхідність та спроможність вирішувати проблеми та забезпечувати існування територіальних громад. При цьому використовувалося декілька принципово відмінних між собою моделей організації публічної влади на міс-

цях, які відображали різний ступінь її децентралізації: починаючи від «радянської» командно-адміністративної системи прямого державного управління на місцях і закінчуючи спробою запровадити щось на зразок повністю децентралізованої «англо-американської» системи, за якої на всіх субнаціональних територіальних рівнях управління були ліквідовані органи державної виконавчої влади загальної компетенції, а їх функції передані виконавчим органам місцевого самоврядування.

Висвітлено, що проблемними питаннями удосконалення інституту місцевого самоврядування в Україні на сьогодні залишаються: 1) необхідність упровадження механізму партнерських відносин між органами державної виконавчої влади й органами місцевого самоврядування; 2) унормування питання щодо місцевих референдумів та форм безпосереднього здійснення місцевого самоврядування; 3) створення належного механізму формування самодостатніх громад; 4) конституційне реформування щодо децентралізації влади, удосконалення територіального управління, термінології та засад здійснення місцевого самоврядування; 5) створення повноцінної системи регіонального і субрегіонального самоврядування; 6) підвищення рівня кадрового забезпечення муніципальної служби.

Ключові слова: реформа місцевого самоврядування, державні адміністрації, державне управління, Конституція України, місцеве самоврядування, місцеві ради, незалежність, державний суверенітет

Постановка проблеми. Місцеве самоврядування є невід’ємною ознакою демократичної держави, оскільки воно активно впливає на політичні і соціально-економічні умови розбудови громадянського суспільства, стає важливою передумовою створення правової держави. Проте реформування інституту місцевого самоврядування та локальної демократії, здійснення децентралізації публічної влади неможливе без визначення характеру і значення вже здійснених трансформацій у ході боротьби з тоталітарним минулим. З’ясування цих питань дозволить більш об’єктивно підійти до розгляду історичного шляху національної моделі місцевого самоврядування в Україні від часу її становлення у пострадянський період і до останніх рішень, що зумовили розвиток муніципальної демократії на найближчі десятиліття.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика місцевого самоврядування посідає значне місце у дослідженнях вітчизняних науковців, зокрема: М. Баймуратова, О. Батанова, В. Борденюка, О. Бориславської, О. Зайчука, В. Кампа, А. Колодія, В. Копейчикова, М. Корнієнка, В. Кравченка, П. Любченко, С. Серьогіної та інших. Однак розмаїття результатів досліджень вимагають комплексного осмислення та узагальнення в рамках вивчення специфіки інституціоналізації місцевого самоврядування у різні періоди українського державотворення.

Мета статті — проаналізувати етапи становлення та розвитку інституту місцевого самоврядування в Україні за період незалежності і дослідити історичні закономірності еволюції самоврядної влади на вітчизняних теренах.

Виклад основного матеріалу дослідження. Процес формування моделі місцевого самоврядування незалежної української держави був досить складним і тривалим. Він розпочався одразу після прийняття Декларації про державний суверенітет України, яка проголосила перехід від повновладдя рад до поділу влади на законодавчу, виконавчу і судову. Місцеве самоврядування було задеклароване в преамбулі Декларації, де окреслювалася необхідність побудови правової держави із самоврядуванням народу України; у частині II вказувалося, що народовладдя в Україні реалізується на основі Конституції, зокрема, через депутатів місцевих Рад Української РСР. Частина V закріплювала за Українською РСР право самостійно визначати «адміністративно-територіальний устрій Республіки та порядок утворення національно-адміністративних одиниць. VI частина описувала підгрунття економічної самостійності УРСР та місцевого самоврядування з позиції необхідності сплати підприємствами, установами та організаціями податків до місцевих бюджетів, що розкривало перспективу появи фінансового базису місцевого самоврядування [1]. Тому Декларація є не лише програмним документом вирішального вектору розвитку українського суспільства і держави, а й одним із основоположних чинників формування національної моделі місцевого самоврядування.

До прийняття Декларації про державний суверенітет України, територіальна організація влади в Українській РСР ґрунтувалася на принципах повновладдя рад і демократичного централізму, а тому мала жорстку «кристалічну» структуру, де кожен із територіальних виконавчо-розпорядчих органів перебував у стані «подвійного підпорядкування»: він був підзвітний, підконтрольний і відповідальний перед відповідною Радою і виконавчо-розпорядчим органом вищого рівня. Згідно з Конституцією 1978р. про місцеве самоврядування не йшлося. Конституція називала Ради народних депутатів органами державної влади, водночас наділяючи їх представницькою функцією. Кожна Рада вважалася самостійною в межах своєї компетенції й території, але водночас мала працювати під керівництвом і контролем вищого органа. Вищі представницькі органи мали право скасовувати рішення нижчих, рішення перших були обов'язковими для других. Це робило систему публічної влади максимально централізованою, малорухливою, неспроможною враховувати повною мірою місцеві особливості й потреби.

Після ухвалення Декларації про державний суверенітет України, відбулася розробка і прийняття закону, який на нових демократичних засадах врегулював систему місцевого управління. Із прийняттям Закону «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» 1990 року був розпочатий шлях до побудови справді демократичної системи місцевого самоврядування.

Згідно з вказаним законом місцеве самоврядування стало визначатися як територіальна самоорганізація громадян для самостійного вирішення безпосередньо або через державні і громадські органи, які ними обираються, усіх питань місцевого життя, виходячи з інтересів населення, на основі законів України та власної фінансово-економічної бази. Законом було скасовано підпорядкування рад і їх виконавчих органів по вертикалі, що означало відмову від принципу «демократичного централізму». Ради було звільнено з-під опіки партійних комітетів, визначено виняткові повноваження рад кожного рівня, запроваджено комунальну власність, виведено місцеві бюджети з

державного. У Законі було визначено основні принципи, на яких будується місцеве самоврядування, у т. ч. самостійність і незалежність Рад народних депутатів у межах своїх повноважень у вирішенні питань місцевого значення; економічної і фінансової самостійності території; самофінансування і самозабезпечення; оптимальної децентралізації [2].

Прийняття цього Закону стало першою спробою трансформувати місцеві ради, (які на той час ще входили до єдиної системи органів державної влади), всіх територіальних рівнів до органів місцевого самоврядування і, тим самим, перейти від бюрократичної централізованої системи організації влади, що була притаманна радянській моделі, до демократичної децентралізованої системи.

Закон «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» відкрив Україні шлях до створення правового ґрунту для впровадження і динамічного розвитку системи місцевого самоврядування. Цей Закон відображав особливості свого суперечливого часу, а тому містив деякі суперечності. Так, наприклад, за цим Законом не передбачалося окремої посади голови виконкому: голова ради ставав одночасно і головою виконкому. Водночас закріплювалось, що система місцевого самоврядування включає: сільські, селищні, районні, міські, районні у містах, обласні Ради народних депутатів та їх органи, які проголошувалися державними органами місцевого самоврядування.

Після виборів 1990 р. стало актуальним питання прийняття закону, який би створив правовий простір для діяльності нових органів місцевої влади і вирішив хоча б частину суперечностей, що виникли як між окремими групами депутатів всередині Ради, так і між головою Ради та головою виконкому. Крім того, незважаючи на те, що за положеннями чинної на той час Конституції (1978 р.) вся влада в Україні зосереджувалась в руках Рад, питання розпуску місцевих рад усіх рівнів належало до компетенції Верховної Ради України, що також суперечило принципам самоврядування і було, по суті, залишком «демократичного централізму».

Реальний поділ влади, закріплений у Декларації про державний суверенітет України, розпочався після виборів Президента України 1 грудня 1991 р. Тоді відбулося внесення змін і доповнень до Конституції 1978 р. та відповідна корекція українського законодавства про організацію влади на місцях.

Після заснування у 1991 р. посади Президента була сформована виконавча вертикаль державної влади на місцях із представників Президента в областях і районах, до компетенції яких належало загальне керівництво місцевими державними адміністраціями, виконання районного та обласного бюджетів, контроль за дотриманням чинного законодавства.

Законом України «Про Представника Президента України» від 5 березня 1992 р. [3] запроваджувалася виконавча вертикаль з представників Президента в областях, містах Києві і Севастополі, районах, районах міста Києва, які визначалися як найвищі посадові особи державної виконавчої влади на відповідній території, здійснювали державну виконавчу владу і контролювали органи місцевого самоврядування з питань виконання ними делегованих державних функцій. Згідно зі ст. 1 цього Закону в редакції від 16 березня 1993 р. Представник Президента України вважався главою місцевої державної адміністрації відповідно в області, містах Києві, Севастополі, районі, районі міст Києва і Севастополя. Статтею 7 Закону цей Представник зобов'язувався сприяти розвитку місцевого і регіонального самоврядування, у той же час був уповноважений контролювати діяльність органів місцевого і регіонального самоврядування з питань додержання Конституції та законів України, указів Президента України, інших актів законодавчої та виконавчої влади.

Проте Представник Президента України не мав права вирішувати питання, що належать до відання органів місцевого і регіонального самоврядування, за винятком тих, що були пов'язані зі здійсненням ним функцій виконавчо-розпорядчого характеру, які передавалися відповідній місцевій державній адміністрації обласними, Київською і Севастопольською міськими, районними, районними в містах Києві і Севастополі радами народних депутатів. У свою чергу органи місцевого і регі-

онального самоврядування не мали права вирішувати питання, що належали до відання Представника Президента України. Голови виконавчих комітетів сільських, селищних, міських рад несли відповідальність перед відповідним Представником за виконання делегованих їм повноважень з питань здійснення державних функцій.

26 березня 1992 р. був прийнятий Закон «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування»., відповідно до якого було проведено роздержавлення місцевих рад, адже вони отримали статус самостійних органів місцевого (у селах, селищах, містах) і регіонального (у районах і областях) самоврядування. Крім того, відбулося розмежування власних і делегованих повноважень, що делегувалися виконавчим комітетам місцевих рад народних депутатів. Було визначено базовий рівень місцевого самоврядування – село, селище міського типу, місто, і саме радам цього рівня було надано пріоритет. Натомість на рівні районних та обласних рад не було законодавчо передбачено право створювати власні виконавчі органи, а відповідні функції переходили до місцевих державних адміністрацій, що належали до вертикалі державної виконавчої влади [4].

Однак за такої структури публічної влади на місцях, як справедливо відзначає Т. С. Смирнова, – власне самоврядування було обмежено здійсненням виключно представницьких функцій, а деякі його елементи ліквідовано взагалі, логічним наслідком чого стали «двовладдя» і криза влади на місцях, викликані протистоянням органів місцевого та регіонального самоврядування органам місцевої державної адміністрації [5, с. 42]. Цей «новий дуалізм», за переконанням Б. А. Руснака [6, с. 6], спричинив нездорову конкуренцію між посадовими особами, посилив конфлікти між органами місцевого самоврядування та адміністраціями і їх керівництвом.

Перший період існування в Україні місцевих державних адміністрацій та обмеженого місцевого самоврядування на районному і обласному рівнях був спробою остаточно розв'язати питання радянської влади і розмежувати повноваження місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій.

На цьому етапі на перше місце серед проблем місцевого самоврядування вийшли питання фінансового забезпечення місцевого самоврядування і розведення місцевих та державних бюджетів. Проте жорстка конкуренція між тодішнім Головою Верховної Ради України та Президентом привела до ліквідації такої моделі влади, замість її удосконалення.

3 лютого 1994 р. відбулося прийняття Закону України «Про формування місцевих органів влади і самоврядування», згідно з яким, разом з новими виборами до місцевих органів влади, скасовувався інститут місцевої державної адміністрації. Голови рад усіх рівнів мали обиратись всім населенням, замість держадміністрацій відновлювались виконкоми. Органами місцевого самоврядування в Україні визначалися сільські, селищні, районні, міські, районні в містах і обласні ради, які мали власні виконавчі органи та наділялися власною компетенцією, у межах якої могли діяти самостійно [7].

Закон України «Про формування місцевих органів влади і самоврядування» діяв приблизно півтора року. Упродовж цього короткого часу на органи місцевого самоврядування було покладено вирішення усіх місцевих справ; їм також було делеговано повноваження місцевої державної виконавчої влади, які мали реалізовуватись через діяльність відновлених виконкомів. На той час оптимальною вважалась модель, де представницькі та виконавчі органи місцевого самоврядування, які відносно самостійні, об'єднувались під керівництвом одного керівника — голови ради. У сфері делегованих повноважень голова ради разом із виконавчим комітетом підпорядковувались виконкомам рад, вищих за ієрархією, та Кабінету Міністрів. Відбулося суттєве послаблення виконавчої гілки, з чим, зокрема, на той час не хотів погодитись новообраний Президент Л. Д. Кучма, наполягаючи на відновленні виконавчої вертикалі.

З метою досягнення політичного компромісу між Президентом Л. Д. Кучмою і Верховною Радою України було укладено Конституційний Договір як тимчасовий конституційний акт, що базувався на відповідній політичній угоді. Укладаючи Конституційний Договір, Президент і Верховна Рада визнали за не-

обхідне й домовились створити належні умови для прискорення та успішного завершення конституційного процесу в Україні, з тим, щоб прийняти нову Конституцію України в термін не пізніше одного року з дня підписання Конституційного Договору, тобто не пізніше 8 червня 1996 року.

Конституційний Договір фактично відновив модель місцевого самоврядування, що діяла на основі Закону 1992 р.; на базі виконкомів обласних та районних Рад було утворено систему органів місцевих державних адміністрацій, які підпорядковувались по вертикалі з низу до верху, аж до Президента України; формальне самоврядування залишалося тільки на рівні населених пунктів. Первинними суб'єктами місцевого самоврядування визначались територіальні колективи громадян, які проживають в селах, селищах, містах, а його територіальною основою — відповідні населені пункти. Представницькі органи місцевого самоврядування цих адміністративно-територіальних одиниць — ради — очолювали їх голови, які одночасно були і головами виконавчих комітетів [8].

Голови рад та очолювані ними виконавчі комітети з питань здійснення самоврядних повноважень були підзвітні та підконтрольні відповідним радам, а з питань здійснення делегованих повноважень прямо підпорядковувались органам державної виконавчої влади — Президенту, Кабінету Міністрів України, а також головам державних адміністрацій вищого рівня. Найбільш серйозним недоліком стало те, що голова ради (самоврядування) та глава відповідної державної адміністрації (державна влада) поєднувались в одній і тій самій особі, підпорядкованій Президенту України.

Остаточне закріплення вертикалі державної виконавчої влади відбувається із затвердженням Указом Президента України 21 серпня 1995 р. Положення про обласну, Київську, Севастопольську міську державну адміністрацію і Положення про обласні, Київську та Севастопольську міські, районні, районні у містах Києві та Севастополі державні адміністрації від 24 липня 1995 р. Враховуючи той факт, що 28 травня 1995 р. було прийнято нову редакцію Закону «Про бюджетну систему Укра-

їни», яка внесла додаткові обмеження на власні фінансові ресурси місцевих рад, та разом із Конституційним Договором територіальним громадам та їх органам було нанесено серйозного удару. Більше того, 30 грудня 1995 р. Президент України підписав Указ «Про делегування повноважень державної виконавчої влади головам та очолюваним ними виконавчим комітетам сільських, селищних і міських Рад». Згідно з цими указами місцева державна адміністрація одержала низку повноважень, які навіть теоретично не можуть бути передані державній виконавчій владі: право вносити зміни до місцевого бюджету і встановлювати місцеві податки.

Доля подальшого розвитку місцевого самоврядування залежати від нової Конституції, яка була прийнята 28 червня 1996 р. З прийняттям Конституції України 1996 р. і низки законів, що розвивають її положення, місцеве самоврядування набуло конституційного статусу, стало однією із засад конституційного ладу України. Загалом система місцевого самоврядування була закріплена в розділі XI. Місцевому самоврядуванню в Конституції були присвячені також статті 5, 7, 13, 19, 38, 40, 71, 118. Водночас чимало питань становлення та розвитку місцевого самоврядування Конституція залишала для врегулювання окремими законами.

Відповідно до ст. 140 Конституції України, місцеве самоврядування було проголошено як право територіальної громади жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [9]. В цій статті відчувається вплив громадівської теорії місцевого самоврядування. Проте аналіз змісту Розділу I Конституції України приводить до висновку, що інші положення основного Закону України викладено у дусі державницької теорії місцевого самоврядування. Так, статтею 5 Конституції України передбачено, що народ України, як носій суверенітету і єдине джерело влади, здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Статтею 19 встановлено, що органи місцевого самоврядування,

їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

В цілому, розділ Конституції, присвячений місцевому самоврядуванню, прийнятий у недосконалій редакції. Визначаючи місцеве самоврядування як важливий елемент конституційного ладу, він навіть теоретично не окреслив місця і ролі місцевого самоврядування у системі демократичних інститутів держави, не надав належної ваги тим положенням, які сприяли б впровадженню в життя основних вимог Європейської хартії місцевого самоврядування про реальну спроможність» місцевої влади вирішувати публічні справи під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення.

Аналізуючи процес ухвалення тексту нової Конституції, А. Ткачук зазначав, що по-перше, на жаль, розробники проекту не дуже переймалися проблемами місцевого самоврядування, по-друге, норми Конституції на тривалий час заблокували можливість реформування адміністративно-територіального устрою, а також, частина норм мала настільки неоднозначний характер, що потребувала ґрунтового доопрацювання. [10, с. 146].

21 травня 1997 р. було ухвалено Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», який визначив систему і гарантії місцевого самоврядування, засади організації та діяльності, правовий статус і відповідальність органів та посадових осіб системи органів місцевого самоврядування та низку інших важливих положень, спираючись при цьому на світовий досвід та національні здобутки. Була визначена система місцевого самоврядування, елементами якої є територіальна громада, сільська, селищна та міська ради, сільський, селищний і міський голова, виконавчі органи сільської, селищної і міської ради, районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст та органи самоорганізації населення. Крім того, закріплено, що місцеве самоврядування в Україні здійснюється на принципах народовладдя, законності, гласності, колегіальності, поєднання місцевих і державних інтересів, виборності, правової, організаційної та матеріально-фінансової

самостійності в межах повноважень, визначених цим та іншими законами, підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб, державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування, судового захисту прав місцевого самоврядування [11].

Згодом парламентом Української держави було ухвалено низку фундаментальних законів, що визначали роль системи місцевого самоврядування, серед яких основне місце посідає Європейська хартія місцевого самоврядування, ратифікована Законом України від 15 липня 1997 р. № 452/975. Оскільки Хартія стала складовою національного законодавства України, це обумовило необхідність його удосконалення та приведення у відповідність до положень Хартії. Процес намагання імплементувати норми Європейської хартії місцевого самоврядування триває і до цього часу. На жаль, мусимо констатувати, що процес реформування місцевого самоврядування на сьогодні відбувається вкрай повільно

Проблемними питаннями удосконалення інституту місцевого самоврядування в Україні на сьогодні залишаються: 1) необхідність упровадження механізму партнерських відносин між органами державної виконавчої влади й органами місцевого самоврядування; 2) унормування питання щодо місцевих референдумів та форм безпосереднього здійснення місцевого самоврядування; 3) створення належного механізму формування самодостатніх громад; 4) конституційне реформування щодо децентралізації влади, удосконалення територіального управління, термінології та засад здійснення місцевого самоврядування; 5) створення повноцінної системи регіонального і субрегіонального самоврядування; 6) підвищення рівня кадрового забезпечення муніципальної служби.

Висновки. Отже, за роки незалежності місцеве самоврядування в Україні пройшло нелегкий шлях становлення та довело свою важливість, необхідність та спроможність вирішувати проблеми та забезпечувати існування територіальних громад. За роки розбудови незалежної Української держави використовувалося декілька принципово відмінних між собою моделей

організації публічної влади на місцях, які відображали різний ступінь її децентралізації: починаючи від «радянської» командно-адміністративної системи прямого державного управління на місцях і закінчуючи спробою запровадити щось на зразок повністю децентралізованої «англо-американської» системи, за якої на всіх субнаціональних територіальних рівнях управління були ліквідовані органи державної виконавчої влади загальної компетенції, а їх функції передані виконавчим органам місцевого самоврядування

Список використаних джерел:

1. Декларація про державний суверенітет України. (1990). Відомості Верховної Ради УРСР, № 31, ст. 429. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-12#Text>
2. Закон УРСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування». № 533-ХІІ. (1990). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/533-12/ed19901207#Text>
3. Закон Україна «Про Представника Президента України». № 2167-ХІІ. (1992). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2167-12/ed19920305#Text>
4. Закон України «Про місцеві ради народних депутатів, місцеве і регіональне самоврядування». № 533-ХІІ. (1992). Відомості Верховної Ради України, № 28, ст. 387.
5. Смирнова Т. С. Правове регулювання місцевого самоврядування в Україні: навч. посіб. К.: Академія, 2001. 262 с.
6. Руснак Б. А. Теорія і практика місцевого самоврядування: навч. посіб. Чернівці: Прут, 2009. 384с.
7. Закон України «Про формування місцевих органів влади і самоврядування». № 3917-ХІІ. (1994). Відомості Верховної Ради України, № 22, ст. 144.
8. 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. № 1к/95-ВР. (1995). Відомості Верховної Ради, № 18, ст. 133.
9. Конституція України: закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96. (1996, 28 червня). Відомості Верховної Ради України, № 30, ст. 141.
10. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». № 280/97-ВР. (1997). Відомості Верховної Ради України, № 24, ст. 170.
11. Ткачук А. Ф., Агранофф, Р., Браун, Т. Місцеве самоврядування: світовий та український досвід. 1997. Київ: «ЗАПОВІТ».

References

1. Deklaratsiia pro derzhavnyi suverenitet Ukrainy. (1990). Vidomosti Verkhovnoi Rady URSR, № 31, st. 429. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-12#Text>
2. Zakon URSR «Pro mistsevi Rady narodnykh deputativ Ukrainskoi RSR ta mistseve samovriaduvannia». № 533-KhII. (1990). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/533-12/ed19901207#Text>
3. Zakon Ukraina «Pro Predstavnyka Prezydenta Ukrainy». № 2167-KhII. (1992). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2167-12/ed19920305#Text>
4. Zakon Ukrainy «Pro mistsevi rady narodnykh deputativ, mistseve i rehionalne samovriaduvannia». № 533-XII. (1992). Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy, № 28, st. 387.
5. Smyrnova T. S. Pravove rehuliuвання mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini: navch. posib. K.: Akademiia, 2001. 262 s.
6. Rusnak B. A. Teoriia i praktyka mistsevoho samovriaduvannia: navch. posib. Chernivtsi: Prut, 2009. 384s.
7. Zakon Ukrainy «Pro formuvannia mistsevykh orhaniv vlady i samovriaduvannia». № 3917-XII. (1994). Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy, № 22, st. 144.
8. Konstytutsiinyi Dohovor 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. № 1k/95-VR. (1995). Vidomosti Verkhovnoi Rady, № 18, st. 133.
9. Konstytutsiia Ukrainy: zakon Ukrainy vid 28 chervnia 1996 r. № 254k/96. (1996, 28 chervnia). Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy, № 30, st. 141.
10. Zakon Ukrainy «Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini». № 280/97-VR. (1997). Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy, № 24, st. 170.
11. Tkachuk A. F., Ahranoff, R., Braun, T. Mistseve samovriaduvannia: svitovy ta ukraïnskyi dosvid. 1997. Kyiv: «ZAPOVIT».

Demydenko H. H., Chelombytko L. V.

Formation of The Institute of Local Self-Government in Independent Ukraine

Abstract. *The article is dedicated to elucidating the stages of forming the model of local self-government in the independent Ukrainian state. It is substantiated that the Declaration on the State Sovereignty of Ukraine serves not merely as a programmatic document defining the decisive vector for the development of Ukrainian society and the state but also as one of the foundational factors in shaping the national model of local self-government.*

It is emphasized that over the years of independence, local self-government in Ukraine has traversed a challenging path of establishment, demonstrating its significance, necessity, and capability to address issues and sustain the existence of territorial communities. Throughout this period, several fundamentally different models of organizing public authority at the local level were employed. These models reflected varying degrees of decentralization, starting from the «Soviet» command-administrative system of direct state management at the local level to attempts at introducing something akin to a fully decentralized «Anglo-American» system. Under this latter model, general competence state executive bodies at all subnational territorial levels were abolished, with their functions delegated to the executive bodies of local self-government.

It is asserted that with the adoption of the Constitution of Ukraine in 1996, and a series of laws expanding on its provisions, local self-government attained constitutional status and became one of the pillars of Ukraine's constitutional order. However, the section of the Constitution dedicated to local self-government was adopted in an imperfect version. While designating local self-government as an essential element of the constitutional order, it did not even theoretically delineate the place and role of local self-government in the system of the state's democratic institutions. It failed to give due weight to provisions that would facilitate the practical implementation of the primary requirements of the European Charter of Local Self-Government concerning the genuine ability of local authorities to handle public matters under their responsibility and in the interest of the local population.

The article highlights that the current pressing issues in refining the institution of local self-government in Ukraine include: 1) the need to implement a partnership mechanism between state executive authorities and local self-government bodies; 2) regulation of matters pertaining to local referendums and forms of direct local self-government; 3) the establishment of an appropriate mechanism for forming self-sufficient communities; 4) constitutional reform regarding power decentralization, improving territorial management, terminology, and principles of local self-government; 5) the creation of a comprehensive system of regional and subregional self-government; 6) enhancing the personnel capacity of municipal services.

Keywords: *local self-government reform, state administrations, state management, Constitution of Ukraine, local self-government, local councils, independence, state sovereignty.*

P. M. Rabinovych, Doctor of Juridical Science, Professor, Academician of the NALS of Ukraine, Head of the Lviv Laboratory of Human Rights, Scientific Research Institute of State Building and Local Government of the NALS of Ukraine
ORCID ID: 0000-0003-2787-8270

S. P. Dobrianskyi, Ph. D., Docent, Leading Research Associate of the Lviv Laboratory of Human Rights, Scientific Research Institute of State Building and Local Government of the NALS of Ukraine

EVOLUTIONARY TRAJECTORIES IN HUMAN RIGHTS DISCOURSE: EMERGING TRENDS AND IMPLICATIONS FOR THE 21ST CENTURY

***Abstract.** This article embarks on a comprehensive analysis of the evolving trajectories in the human rights discourse, examining its historical foundations and emerging trends in the 21st century. Utilizing a qualitative methodology, the research employs historical, content, and comparative analyses to navigate the multifaceted landscape of human rights. Drawing upon seminal contributions from scholars such as Donnelly, Sen, Baxi, and Cohen, the study delves into the implications of technological advancements, environmental challenges, intersectional identities, and globalization on the human rights framework. The article underscores the dynamic nature of human rights, emphasizing the need for adaptability in the face of rapid global changes. The findings elucidate a*

progressive broadening of the human rights lens, advocating for a holistic approach that integrates diverse perspectives and challenges.

Keywords: *Human Rights Evolution, Intersectionality, Digital Rights, Environmental Jurisprudence, Globalization Challenges, 21st Century Rights Discourse.*

Introduction. Since the proclamation of the Universal Declaration of Human Rights in 1948, the discourse surrounding human rights has been a dynamic one, evolving in tandem with societal, technological, and environmental shifts. The tapestry of human rights, once primarily focused on civil and political liberties, has expanded to include a spectrum of socio-economic, collective, and even environmental rights. Understanding the direction in which this discourse is moving is not merely an academic exercise; it holds profound implications for policymakers, advocates, and global citizens. This article seeks to chart the evolutionary trajectories in the human rights discourse, identifying emergent trends that will shape the contours of rights and responsibilities in the 21st century.

The **primary aim** of this article is to provide a comprehensive analysis of the emergent trends in the human rights discourse and their implications for the 21st century. It seeks to: 1) analyze the evolutionary trajectory of human rights from their classical civil-political origins to contemporary considerations; 2) investigate the implications of technological advancements, environmental shifts, and global challenges on the framework of human rights; 3) contribute to academic and policy-oriented conversations about the future of human rights, underlining the necessity of adaptability and resilience in face of rapid global changes.

The **methodology** adopted for this article is qualitative in nature, focusing on a nuanced and in-depth understanding of the evolving human rights discourse. The research undertakes a comprehensive historical analysis, which entails a thorough examination of historical documents, treaties, and conventions that have shaped the human rights landscape over the years. This approach not only traces the foundational basis of human rights but also provides insights into how these rights have been reinterpreted and expanded over time in response to societal shifts and challenges.

Alongside the historical perspective, the research conducts a content analysis, which delves into current literature, policy documents, and case laws from various jurisdictions. The objective here is to identify and assess emerging trends, challenges, and debates that are at the forefront of the human rights discourse. By comparing and contrasting contemporary discourses with historical understandings, this analysis aims to spotlight the new dimensions of human rights that are gaining prominence in the 21st century.

Lastly, a comparative analysis is employed to draw parallels between various regional human rights frameworks. By juxtaposing different regional approaches, the research seeks to identify commonalities, disparities, and potential convergences in how human rights are perceived and implemented across the globe. This comparative lens provides a holistic view, emphasizing the universality of human rights while acknowledging regional specificities and cultural nuances.

In sum, the combination of historical, content, and comparative analyses equips this research with a multifaceted approach, ensuring a comprehensive and nuanced exploration of the ever-evolving human rights landscape.

The tapestry of modern human rights discourse is intricately woven from a variety of academic threads, each contributing depth, nuance, and perspective. Our exploration of the evolutionary trajectories in human rights was profoundly informed by several acclaimed scholars whose works have paved the way for contemporary understanding.

Literature review. Central to our understanding of universalism versus cultural specificity in human rights is Jack Donnelly's seminal work, «Universal Human Rights in Theory and Practice.» Donnelly's exposition on the delicate balance between universal rights and cultural nuances has provided a foundational perspective, guiding our analysis of human rights' adaptability across different cultures and epochs [4].

The nexus between development and human rights was profoundly illuminated by Amartya Sen in «Development as Freedom.» [5] Sen's contention, viewing freedoms as both the means and ends of development, significantly influenced our examination of socio-

economic rights and their centrality in the 21st-century human rights discourse.

Critical reflections on the commercialization and corporatization of human rights in a globalized world were drawn from Upendra Baxi's insights in «The Future of Human Rights.» [1] Baxi's critique informed our understanding of the shifts from traditional state-centric perspectives to rights in a market-driven global economy.

The digital frontier's implications on human rights were grounded in Julie E. Cohen's meticulous analysis in «Configuring the Networked Self.» [3] Cohen's exploration of rights in the digital realm, particularly concerning privacy and freedom of expression, served as a guiding light in our dissection of rights in the information age.

Emphasizing the growing convergence of environmental concerns and human rights, David R. Boyd's research in «The Environmental Rights Revolution» anchored our discussions on the rights to a healthy environment and the broader implications of climate change on human rights [2].

Furthermore, our endeavor to delve into the layered experiences of marginalized communities was enriched by Kimberl Crenshaw's pioneering work on intersectionality [4]. Her revelations on the intersections of identity underscored the complexity of rights violations in the modern era.

Lastly, the intricate challenges posed by globalization, especially in areas of migration and citizenship, drew heavily from Saskia Sassen's insights in «Globalization and Its Discontents.» Sassen's analysis illuminated our understanding of rights in a world grappling with the multifaceted consequences of globalization.

In synthesizing these academic contributions, our article aims to present a comprehensive and nuanced exploration of the ever-evolving human rights landscape, reflecting on past lessons while charting potential future trajectories.

The discourse surrounding human rights, while deeply rooted in millennia-old philosophical traditions, has seen its most tangible manifestations in more recent history. To comprehend the trajectory of contemporary human rights, it is imperative to understand their historical evolution, specifically their classification and emphasis over the past few centuries.

In the aftermath of the World Wars, particularly the second, the global community was galvanized to ensure that the horrors of those conflicts would not recur. The Universal Declaration of Human Rights (UDHR) in 1948 marked a seminal moment, emphasizing civil and political rights. These rights, often termed as «first-generation rights,» encompass freedoms such as speech, religion, and assembly, as well as rights to a fair trial and voting. The emphasis was largely on protecting the individual from state excesses and ensuring participation in the public sphere.

The latter half of the 20th century, particularly with the advent of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR) in 1966, saw a burgeoning recognition of «second-generation rights.» These socio-economic rights, encompassing rights to education, health, and adequate living conditions, reflect the understanding that mere political freedoms, while crucial, are inadequate without social and economic empowerment. The emphasis shifted from mere non-interference by the state to positive action, ensuring that individuals enjoy an acceptable standard of living.

Emerging primarily in the latter decades of the 20th century, the discourse began to embrace «third-generation» or collective rights. These rights, such as the right to a healthy environment, self-determination for indigenous populations, and cultural heritage preservation, reflect the understanding that certain rights are enjoyed collectively and transcend individualistic paradigms. The emphasis here is on communities, groups, and even humanity at large, highlighting the interconnectedness of the global community.

The historical evolution of human rights showcases a dynamic and responsive discourse, adapting to changing societal needs and global challenges. From individual-centric civil and political rights to the more collective and community-focused rights of the late 20th century, the trajectory reveals a progressive broadening of the human rights lens. This historical foundation is instrumental in understanding contemporary challenges and the potential future of human rights in the 21st century.

The technological renaissance of the late 20th and early 21st centuries has indelibly impacted the human rights discourse,

prompting a reconsideration of established norms in the face of rapidly evolving digital landscapes.

In an era where data is often termed as the «new oil,» the sanctity of personal information has emerged as a pivotal concern. The right to privacy, once conceived in the context of physical spaces and personal communications, has now expanded to encompass digital footprints [7]. Governments, corporations, and malicious entities wield unprecedented power to surveil, analyze, and manipulate individuals based on their online behaviors, underscoring the need for robust digital privacy rights.

As the digital realm becomes increasingly intertwined with every facet of modern life, from education and commerce to social interactions and political participation, internet access's centrality cannot be understated. Recognizing this, several jurisdictions and international bodies have begun to treat internet access not merely as a commodity but as a fundamental right. Ensuring equitable internet access is paramount to ensuring a level playing field in the digital age.

The rapid advancements in artificial intelligence (AI) present both opportunities and challenges for human rights. While AI has the potential to revolutionize sectors like healthcare, education, and logistics, it also poses risks related to surveillance, biased decision-making, and even potential infringements on freedom of thought and expression [8]. Navigating the balance between harnessing AI's potential and safeguarding human rights is a critical challenge for the contemporary era.

The unfolding environmental crisis, often termed the Anthropocene epoch, denotes an era where human activity is the dominant influence on the environment. This crisis has profound implications for human rights, necessitating a reconceptualization of rights in an ecological context.

The degradation of the natural world doesn't just pose ecological challenges; it directly impinges upon human well-being. Polluted air and water, deforestation, and loss of biodiversity have direct health, economic, and cultural repercussions. Recognizing this, there's a growing global consensus towards codifying the right to a healthy

environment, ensuring that present and future generations can lead fulfilling lives in harmony with nature.

The looming specter of climate change, with its multifaceted impacts ranging from extreme weather events to sea-level rise and resource scarcity, is intrinsically linked to human rights [9]. Populations, especially those in vulnerable regions, face threats to their homes, livelihoods, and even cultures. Addressing climate change isn't just an environmental imperative but a human rights obligation.

An emerging perspective in environmental jurisprudence is the recognition of the rights of nature itself. Several indigenous cultures and modern legal systems have begun to view rivers, forests, and even entire ecosystems as entities with inherent rights. This paradigm shift, recognizing nature not just as a resource but as an entity deserving of respect and protection, could redefine the very foundation of environmental and human rights.

As societies grapple with the complexities of identity, recognition, and representation, human rights discourse has been compelled to adapt and expand. This evolution embraces a more intersectional and inclusive perspective, accounting for the multifaceted experiences of individuals and communities.

Modern human rights discourse acknowledges that individuals often face discrimination based on multiple overlapping identities, be it race, gender, sexuality, or socio-economic status. This intersectional lens, primarily influenced by scholars like Kimberl Crenshaw, asserts that understanding these layered identities is crucial to addressing systemic discrimination and ensuring inclusive rights for all [4].

Indigenous communities, often sidelined in the broader human rights narrative, have progressively gained recognition in global discourses. Their unique cultures, traditions, and relationship with the land necessitate specialized rights that protect their ways of life and ensure their voices are heard in national and international arenas.

The 21st century has witnessed a growing acknowledgment of the rights of non-binary and transgender individuals. Beyond mere recognition, this entails ensuring their right to identity, healthcare, and protection from discrimination [10]. As societies move towards a more fluid understanding of gender, the human rights framework must

adapt to ensure dignity, respect, and protection for all, irrespective of gender identity.

In an increasingly interconnected world, the forces of globalization exert profound influences on societies, economies, and cultures. While it brings opportunities, globalization also presents unique challenges to the human rights framework, necessitating a dynamic and responsive approach.

The rise of nationalist sentiments in various parts of the world poses challenges to the universal human rights framework. Issues such as immigration, minority rights, and even freedom of expression are often at odds with nationalist agendas [9]. Navigating this tension, ensuring rights while acknowledging national sentiments, is a defining challenge of our times.

With conflict, economic disparities, and now, the impacts of climate change, the world is witnessing unprecedented migration and refugee movements. Ensuring the rights of these vulnerable populations, from protection against exploitation to the right to asylum, is a pressing human rights concern in a globalized world.

The immense power wielded by multinational corporations in the globalized era brings forth unique challenges. From ensuring workers' rights in global supply chains to environmental responsibilities, there's a growing emphasis on making corporations key stakeholders in the human rights discourse. Balancing corporate interests with human rights imperatives is a complex yet vital aspect of modern human rights challenges.

The panorama of human rights, while rooted in historical traditions, is a dynamic and ever-evolving construct. As the world navigates the challenges and opportunities of the 21st century, the human rights discourse stands at a critical juncture. From the digital frontiers of privacy and artificial intelligence to the pressing demands of the Anthropocene and the complexities of identity in a globalized world, the canvas of human rights is expansive and multifaceted [11].

Conclusions. This exploration of human rights trajectories has underscored the importance of adaptability and foresight [12]. While the past offers valuable lessons, the future demands innovative approaches that consider emerging realities. The rise of digital realms,

the environmental crisis, nuanced understandings of identity, and the challenges of globalization are not just discrete phenomena; they are intertwined facets of the human experience in the contemporary era.

Ensuring a robust human rights framework in the future necessitates a holistic understanding, one that integrates these diverse threads into a cohesive tapestry. As society strives for a world that is more just, equitable, and inclusive, the human rights discourse must be at the forefront, championing the rights and dignity of all, irrespective of borders, identities, or circumstances.

Only through collaboration, dialogue, and a commitment to universal principles can the global community hope to navigate the complexities of the 21st century and ensure a world where human rights are not just aspirational ideals but lived realities for all.

References

- Baxi, Upendra, *The Future of Human Rights* (2008; online edn, Oxford Academic, 18 Oct. 2012). URL: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780195690439.001.0001>
- Boyd, David R. *The Environmental Rights Revolution. A global study of Constitutions, Human Rights, and the Environment*. UBC Press. 2012. 425 p. URL: <https://www.ubcpres.ca/asset/9569/1/9780774821605.pdf>
- Cohen, J. E. (2012). *Configuring the Networked Self*. Yale University Press. <http://www.jstor.org/stable/j.ctt5vm24d>
- Crenshaw, K. *Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics*. University of Chicago Legal Forum: Vol. 1989: Iss. 1, Article 8. Available at: <http://chicagounbound.uchicago.edu/uclf/vol1989/iss1/8>
- Donnelly, J. (2013). *Universal Human Rights in Theory and Practice*. Cornell University Press. <http://www.jstor.org/stable/10.7591/j.ctt1xx5q2>
- Sen, Amartya. (1999). *Development as Freedom*. Oxford University Press. URL: <http://www.c3l.uni-oldenburg.de/cde/OMDE625/Sen/Sen-intro.pdf>
- Sassen, Saskia. (1998). *Globalization and Its Discontents*. The New Press. URL: http://www.columbia.edu/itc/english/s1101/client_edit/globalization.pdf
- Alston, Philip. (2005). *Non-State Actors and Human Rights*. Oxford University Press.
- Chomsky, Noam. (2002). *Media Control: The Spectacular Achievements of Propaganda*. Seven S. P. URL: https://library.uniteddiversity.coop/Media_and_Free_Culture/Media_Control-The_Spectacular_Achievements_of_Propaganda-Noam_Chomsky.pdf
- Norman E. Bowie, *TAKING RIGHTS SERIOUSLY*. By Ronald Dworkin. Massachusetts: Harvard University Press. 1977. Pp. 563., 26 Cath. U. L. Rev. 908 (1977). Available at: <https://scholarship.law.edu/lawreview/vol26/iss4/10>
- Rawls, John. (1971). *A Theory of Justice*. Harvard University Press.

Nussbaum, M. C. (2006). *Frontiers of Justice: Disability, Nationality, Species Membership*. Harvard University Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctv1c7zftw>

П. М. Рабінович, С. П. Добрянський

Еволюційні трансформації праволюдного дискурсу: нові тенденції та перспективи для 21-го століття

***Анотація.** Стаття розкриває складний і постійно мінливий ландшафт прав людини в епоху сучасності, підкреслюючи глибоке значення розуміння праволюдних траєкторій розвитку як для академічної, так і для політичної сфери. У міру наростання глобальних викликів і трансформації суспільних структур існує беззаперечний імператив переоцінки та реконфігурації традиційних уявлень про права. Основна мета цього дослідження — не лише простежити історичну еволюцію прав людини, а й пролити світло на нові тенденції та їхні наслідки для майбутнього дискурсу прав людини у 21 столітті.*

Для з'ясування історичних підвалин і прогнозування майбутніх тенденцій у дослідженні застосовано якісну методологію, що характеризується багатогранним підходом. Стаття спирається на історичний аналіз, щоб заглибитися у витоки та трансформації прав людини, спираючись на основоположні документи, договори та конвенції. Доповнює його детальний контент-аналіз, в якому сучасна література, політичні документи та юридичні розробки з різних юрисдикцій дають уявлення про нові виклики та дебати, що виникають у цій сфері. Крім того, використовується порівняльний підхід, який зіставляє різні регіональні системи захисту прав людини, висвітлюючи таким чином глобальні спільні риси, відмінності та потенційні зближення.

Невід'ємною частиною аналізу статті є неоціненний внесок видатних вчених у сфері прав людини. Фундаментальні праці Джека Донеллі слугують компасом, що спрямовує дискусію про універсальність та специфіку прав. Парадигмальні ідеї Амартії Сена поєднують сфери розвитку та прав, а критичні погляди Упендри Баксі розкривають складнощі, спричинені глобалізаційними процесами. Наслідки цифрової епохи висвітлюються в дослідженнях Джулі Е. Коен, яка наголошує на перетині технологій і прав людини.

Від хитросплетінь цифрової сфери та глибоких наслідків епохи антропоцену до викликів глобалізації та багаторівневих складнощів пере-

хресних ідентичностей — стаття малює яскраву панораму сучасного дискурсу про права людини. Висновки підкреслюють динамічний і чутливий наратив, який, будучи вкоріненим в історичних прецедентах, швидко адаптується до нових глобальних реалій. Завдяки ретельному дослідженню в статті робиться підсумок, що майбутнє прав людини вимагає інтегрованого і цілісного підходу, чутливого до різноманітних викликів, але непохитного у своїй відданості універсальним принципам.

Ключові слова: еволюція прав людини, інтерсекціональність, цифрові права, екологічна юриспруденція, глобалізаційні виклики, дискурс прав людини 21-го століття.

UDC 342.25(477):35.071.5

I. I. Bodrova, Ph. D. in Law, Docent, Deputy Director
Scientific Research Institute of State Building and
Local Government of the NALS of Ukraine
ORCID ID : :0000-0002-4507-8544

VOLUNTARY AMALGAMATION AS A CONSTITUTIONAL RIGHT OF LOCAL COMMUNITIES IN UKRAINE

Abstract. *This article delineates the voluntary amalgamation of territorial communities as a fundamental constitutional guarantee for local self-governance within Ukraine. It elucidates the intrinsic characteristics of this guarantee and its pivotal role in ensuring a robust and effective institutional-functional mechanism for the execution of local self-governance. The study delves into the state of legislative provisions pertaining to the voluntary nature of merging territorial communities and identifies its associated challenges. It is observed that there exists a limitation on the voluntary essence and an intensification of administrative levers in the reformation of territorial communities. The article outlines the modalities of participation by territorial communities and local governance bodies in the drafting of a prospective plan for community territorial formulation.*

Key Words: *Local self-government, territorial community, voluntary amalgamation of territorial communities, prospective plan for community territorial formulation.*

Problem Statement. In the contemporary politico-legal conditions of Ukraine's decentralization reform implementation, the voluntary amalgamation of territorial communities has emerged as a distinct direction for modernizing the systemic-structural organization of local self-governance. Within the framework of state-legal reforms, with the adoption of the Law of Ukraine «On the Voluntary Amalgamation of Territorial Communities» dated February 5, 2015, No. 157-VIII [6], there has been a detailed regulation of the procedures for amalgamating territorial communities. While establishing the principles of a voluntary amalgamation process, subsequent legislative decisions effectively legalized the use of administrative levers in shaping amalgamated communities. Notably, on June 12, 2020, a series of government decrees were enacted determining boundaries and administrative centers of combined territorial communities. Furthermore, there is an observed unwarranted attempt to substitute the reform of the administrative-territorial structure of the state with the creation of amalgamated territorial communities, equating territorial communities with the administrative-territorial unit at the foundational level. The aforementioned accentuates the imperative to study the voluntary nature of amalgamation of territorial communities as a constitutional guarantee for local self-governance.

Analysis of Recent Research and Publications. Of late, the issues concerning the legal status, the process of formation, and the operations of amalgamated territorial communities have garnered scrupulous attention from scholars. Among the recent scholarly contributions, the works of M. O. Baimuratov, O. V. Batanov, S. V. Boldyriev, Y. M. Kovalchuk, P. M. Liubchenko, and O. Yu. Lialiuk, among others, deserve mention. Investigations pertaining to the guarantees of local self-government, reflected in the studies by H. H. Abasov, B. V. Kalinovskiy, V. M. Kampo, S. H. Serohina, O. O. Frolov, and I. S. Schebetun, continue to retain their academic and practical relevance. However, research on the voluntary amalgamations of territorial communities within the context of the system of constitutional guarantees for local self-governance remains scarce in contemporary municipal law scholarship.

Consequently, **the aim of this article** is to analyze the voluntary amalgamation of territorial communities as a constitutional guarantee of local self-government in Ukraine, the challenges of its legislative provision, and its adherence during the reform of territorial power organization.

Research findings. The guarantee of local self-government is a dynamic constitutional category, situated within a complex system of normative unity and interdependent stipulations of Article 7 and Chapter XI of the Constitution of Ukraine. Article 7 declares: «In Ukraine, local self-government is recognized and guaranteed,» further enshrining the demand for the guarantee of local self-government as one of the pillars of the state's constitutional order [3]. This implies that not only the current legislative norms but also other provisions of the Fundamental Law must adhere to the inviolability of the constitutional principle of ensuring local self-government. The norms of Chapter XI of the Constitution of Ukraine delineate the precise constitutional model of local self-government, capturing its systemic-structural and functional-competence characteristics that ought to be guaranteed.

The prescriptive linguistic method used in Article 7 represents a form of imperative injunction directed towards the state, its bodies, and officials. This approach, by signaling the dynamic guarantee of local self-government, encompasses the process of state and governmental activities related to the functioning of an intricate system of state-legal means and institutions, designated to provide tangible opportunities for the realization of the constitutional model of local self-government. This process possesses a specific historical content and is intrinsically linked with corresponding directions of the state's municipal-legal policy. Consequently, the system of ensuring local self-government is dynamic, comprising sub-systems of general and specific guarantees.

«Guarantee» (from French, *garantie*) – translated as «pledge, assurance, attestation» – is a commonly utilized legal term denoting the conditions and means enhancing the reliability of the realization and embodiment of certain socially significant and beneficial phenomena [15, p.128]. Constitutional guarantees for local self-

governance receive legal codification at the highest legislative echelon as requisite conditions and a specialized institutional-functional mechanism for the unobstructed, complete, and effective exercise of local self-governance. Stemming from this, there are sufficient and compelling grounds to define the voluntary amalgamation of territorial communities as one of the constitutional guarantees of local self-governance in Ukraine.

Pursuant to Article 140 of the Constitution of Ukraine, local self-governance is the right of a territorial community – residents of a village or a voluntary union into a rural community of several villages, townships, and cities – to independently address issues of local significance within the confines of the Constitution and laws of Ukraine (Part 1); Local self-governance is executed by the territorial community in a manner prescribed by law, both directly and through local self-governance bodies: rural, township, and city councils, and their executive entities (Part 3).

In Ukraine, the primary subject of local self-governance is recognized as the territorial community, whose definition and types are established at the constitutional level. As noted in the rationale of the Decision of the Constitutional Court of Ukraine No. 12-rp/2002 dated 18.06.2002, the provisions of the first part of Article 140 of the Constitution of Ukraine designated local self-governance as the right of the territorial community, the primary entity of local self-governance, the principal bearer of its functions and powers, to resolve matters of local importance within the boundaries of the Constitution and the laws of Ukraine. It further defined the territorial community as the residents of a village, town, city, or a voluntary union of residents of several villages into a rural community [10].

The system of local self-governance in Ukraine, introduced by constitutional norms and further detailed in municipal legislation, attributes a pivotal role to the territorial community. This approach aligns seamlessly with other principles of the constitutional order. As stipulated in the Decision of the Constitutional Court of Ukraine No. 6-rp/2005 dated October 5, 2005, the provisions of the Fundamental Law of Ukraine that «the bearer of sovereignty... is the people» establishes the principle of popular sovereignty. According

to this principle, the power of the Ukrainian people is primary, unified, and inalienable, meaning that the state authorities and local self-governance bodies exercise power in Ukraine derived from the people [13]. Based on these constitutional provisions and in systematic connection with the provisions of Article 6 of the Constitution of Ukraine, which states that state power in Ukraine is exercised on the principles of its division into legislative, executive, and judicial branches, the Constitutional Court of Ukraine in its Decision No. 6-рп/2002 dated March 26, 2002, determined the politico-legal nature of local self-governance bodies. These bodies are not state authorities but representative entities through which the territorial community exercises its right to independently address matters of local significance, mainly concerning the activities of the territorial communities [12]. In the Decision of the Constitutional Court of Ukraine No. 7-рп/2009 dated April 16, 2009, it is indicated that the state-guaranteed local self-governance is implemented by the territorial community through rural, township, and city councils and their executive bodies. This encapsulates, *inter alia*, legal and organizational autonomy; local self-governance bodies independently exercise authority and address matters of local significance entrusted to them by law [14].

In this context, it is evident that the territorial community is recognized not as a nominal entity, but as a genuine subject of local self-governance, endowed with legal capacity and capability. Consolidating the rights and capacities stipulated by the constitutional and municipal legislation, the territorial community is institutionalized as the primary collective subject of local self-governance. It possesses the right and actual ability for autonomy through the realization of conferred competencies for independently addressing local matters based on its own material-financial foundation. Moreover, it can self-organize through both direct and representative democracy forms and self-regulate by adopting municipal-legal acts within the bounds of the Constitution and laws of Ukraine [4, p.143]. Fundamental concepts for implementing such a status of territorial communities include, *inter alia*, the principles of popular sovereignty, legality, legal, organizational, and financial independence within the competencies

defined by laws, as well as state support and guarantees of local self-governance, as stipulated in Article 4 of the Law of Ukraine «On Local Self-Government in Ukraine» [8].

Article 140 of the Constitution of Ukraine, while defining the notion of the territorial community, also delineates its main types. As noted in the Decision of the Constitutional Court of Ukraine No. 12-rp/2002 dated 18.06.2002, the constitutional norms did not establish a procedure for the amalgamation or disjunction of territorial communities [10].

According to the legal stance of the Constitutional Court of Ukraine, articulated in the motivational part of Decision No. 3-rp/2002 dated 12 February 2002, «The Constitution of Ukraine, as the primary source of the national legal system, also serves as the foundation of current legislation. It provides opportunities for regulating specific societal relations at the level of laws, which specify provisions enshrined in the Fundamental Law» [11].

By establishing the primary principles of the functioning of local self-governance, its institutions, material, and financial foundations, etc., the Constitution of Ukraine deferred the resolution of the remaining issues pertaining to the organization of local self-governance to legislative definition (Article 146 of the Constitution of Ukraine). Thus, at the constitutional level, the creation of legal conditions for further legislative regulation of societal relations in the realm of local self-governance has been envisaged.

Consequently, the Constitutional Court of Ukraine indicated that the resolution of matters concerning the amalgamation or disjunction of territorial communities, which are not defined by the provisions of the Constitution of Ukraine, must be executed in a legislative manner. These issues, based on the constitutional definition of «territorial community», should be resolved considering the respective expression of will by members of these territorial communities, which is carried out in accordance with the law (Decision No. 12-rp/2002 dated 18.06.2002).

As per the valid edition at that time of Article 6 of the Law of Ukraine «On Local Self-Government in Ukraine», the procedure for the voluntary amalgamation of territorial communities

of neighboring villages into a single rural community, with the creation of unified local self-governance bodies and the election of a single village head, was established. Voluntary amalgamation of territorial communities into a rural community and secession from it was to take place based on the decisions of local referendums.

Within the context of the contemporary decentralization reform, the voluntary amalgamation of territorial communities has acquired significance as a distinct direction for modernizing the local self-governance system. With the enactment of the Law of Ukraine «On Voluntary Amalgamation of Territorial Communities» dated 05.02.2015, No. 157-VIII, there was detailed regulation regarding the procedure for amalgamating territorial communities, as well as a significant expansion in the list of subjects eligible for voluntary amalgamation. This essentially led to an unwarranted enlargement of the constitutionally defined list of types of territorial communities, specifically, those amalgamated.

However, regardless of the specific historical conditions that may have emphasized one aspect or another of local self-governance reform, what remains unchanging are the constitutionally defined requirements of the supremacy of law and the Constitution, legality, democracy, and the autonomy of local self-governance. Consequently, the constitutionally defined requirement of the voluntary nature of the amalgamation of territorial communities remains constant.

In this regard, the voluntary nature of amalgamation, as stipulated in Article 140 of the Constitution of Ukraine, assumes the role and significance of a constitutional guarantee for the formation of amalgamated territorial communities. As such, this guarantee is characterized by features inherent to guarantees of local self-governance [1, pp.73–77], namely:

Purposefulness – it is aimed at ensuring independent decision-making on local matters to enhance the capability of territorial communities.

Normativity – it extends to an unlimited circle of relevant subjects and operates across space and time. Voluntariness cannot be applied only to a limited set of subjects, as this would lead not only to a violation of the principle of equality of the community status but

also to the state's dominance over local self-governance in other territorial communities.

Systemicity – as such, the constitutionally guaranteed voluntariness of amalgamation of territorial communities necessitates the establishment of appropriate normative requirements, rules, and procedures for its provision and implementation at both legislative and sub-legislative levels.

Combination of Materiality and Procedurality – while being enshrined in normative acts and implemented in law enforcement acts, the guarantee of voluntariness of amalgamation of territorial communities is determined by the actual activities of the territorial communities, relevant authorized subjects – state authorities, local self-government bodies, and their officials within a particular stage of the state's municipal policy.

Thus, we posit that the voluntary amalgamation of territorial communities possesses the character and significance of a constitutional guarantee of local self-governance. Ensuring this is referred to the legislative level of regulation. Indeed, according to the legal stance articulated in Decision No. 12-пн/2002 dated 18.06.2002 by the Constitutional Court of Ukraine, «questions regarding the organization of local self-governance, which are not regulated by the Constitution of Ukraine, including the conditions and procedures for amalgamation or separation of territorial communities of villages, towns, and cities, are to be defined by law (Article 146 of the Constitution of Ukraine).» Therefore, we infer that the primary conditions for the voluntary amalgamation of territorial communities are established by the Law of Ukraine «On Voluntary Amalgamation of Territorial Communities.»

According to Part 1, Article 4 of the aforementioned Law, the voluntary amalgamation of territorial communities of villages, towns, and cities is carried out in compliance with a series of conditions, among which – «the amalgamation of territorial communities is carried out in accordance with the prospective plans for the formation of community territories of the Autonomous Republic of Crimea and the regions» (Paragraph 5, Part 1, Article 4 of the Law). A logic-semantic analysis of the aforementioned provision indicates that the voluntary amalgamation of territorial communities must

unequivocally be executed in accordance with the prospective plans for the formation of community territories.

The list of conditions for voluntary amalgamation set forth by the Law is imperative in nature. Failing to adhere to it either in its entirety or in individual conditions precludes the Council of Ministers of the Autonomous Republic of Crimea and the regional state administration from providing a positive conclusion regarding the compliance of the draft decision on the voluntary amalgamation of territorial communities with the Constitution and laws of Ukraine (Parts 3 and 4, Article 7 of the Law). Such non-compliance results in the return of the draft for further revision in the manner established by the Law (Part 6, Article 7 of the Law).

The introduction of the condition necessitating the alignment of the voluntary amalgamation of territorial communities with the prospective plans for community territories formation presently indicates the application of administrative levers in the formation of amalgamated communities. Herein, the pivotal role is not played by the intrinsic vision of institutional development and the will expression of territorial communities but by state-authoritative calculations of the socio-economic benefits of such amalgamations. This is especially evident when it pertains to the actual exclusion of local self-governance representative bodies from the formulation of the said prospective plans, which ensued from the amendments introduced by the Law of Ukraine No. 348-IX dated 05.12.2019 to Article 11 of the Law of Ukraine «On Voluntary Amalgamation of Territorial Communities» [5].

Indeed, whereas previously the legislatively established procedure mandated that the prospective plan was to be approved respectively by the Supreme Council of the Autonomous Republic of Crimea and the regional council upon submission by the Council of Ministers of the Autonomous Republic of Crimea or the respective regional state administration, and subsequently ratified by the Cabinet of Ministers of Ukraine, the current version of the Law stipulates: the prospective plan for the formation of community territories in the Autonomous Republic of Crimea and the region is approved by the Cabinet of Ministers of Ukraine upon the submission of the Council

of Ministers of the Autonomous Republic of Crimea or the respective regional state administration (Part 3, Article 11 of the Law). In this context, it is pertinent to note that the prospective plan for community territories formation constitutes a sub-legislative act. Thus, one of the conditions for the voluntary amalgamation of territorial communities is substantively regulated not by the law but by a sub-legislative act.

Despite the fact that the authority to directly adopt decisions on the voluntary amalgamation of territorial communities remains with local councils (Part 5, Article 7 of the Law of Ukraine «On Voluntary Amalgamation of Territorial Communities»), and the introduced mandatory condition of aligning amalgamation with prospective plans for community territories formation, as outlined in the explanatory note to the bill dated 30.09.2019 No. 2189 [9], was intended solely to prevent the formation of non-viable territorial communities with grant-based budgets, thereby facilitating the genuine attainment of decentralization goals in Ukraine, the conditions and mechanisms for amalgamating territorial communities set by the Law substantially limit the voluntary nature of such amalgamation.

Indeed, the Methodology for the formation of viable territorial communities is developed by the central executive body responsible for shaping and implementing state policy in the realm of territorial organization of power, administrative-territorial structure, and the development of local self-governance, and is approved by the Cabinet of Ministers of Ukraine (Part 2, Article 11 of the Law of Ukraine «On Voluntary Amalgamation of Territorial Communities»). Based on this Methodology, the Council of Ministers of the Autonomous Republic of Crimea and regional state administrations develop respective prospective plans for community territories formation (Part 1, Article 11 of the aforementioned Law). Subsequently, upon the submission of these bodies, the prospective plans for the formation of community territories in the Autonomous Republic of Crimea and regions are ratified by the Cabinet of Ministers of Ukraine (Part 3, Article 11 of the aforementioned Law). Consequently, both the Methodology for the formation of viable territorial communities and the territory planning

based on it possess an exclusively state-centric nature and are executed within the confines of the executive branch of power.

In essence, the Prospective Plan represents the state's vision of an efficient territorial organization at the basic level within a given region [2, p.19]. As of today, there is an observable and perilous tendency, concerning democratic principles of territorial power organization, to replace the reform of the administrative-territorial structure of the state with the creation of amalgamated territorial communities. This trend attempts to equate, contrary to the constitutional provisions of Part 1, Article 133 of the Basic Law, a territorial community with an administrative-territorial unit. Consequently, an approach is adopted where an unreformed system of local self-government entities is constructed according to the reformed administrative-territorial structure of the state, and vice versa – the administrative-territorial organization is made contingent upon the formation of amalgamated territorial communities.

Furthermore, it is essential to acknowledge the narrowing forms of participation of territorial communities and local self-government bodies in preparing the prospective plan for forming territories of communities in the Autonomous Republic of Crimea and regions. The Methodology for the Formation of Viable Territorial Communities, approved by the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine No. 214 dated 08.04.2015 (with subsequent changes), stipulates that the Council of Ministers of the Autonomous Republic of Crimea and regional state administrations, considering the amalgamated territorial communities formed according to the Law «On Voluntary Amalgamation of Territorial Communities,» develop a prospective plan for forming community territories in accordance with this Methodology, involving representatives of local self-government bodies, bodies of public self-organization, and the public of respective administrative-territorial units (Paragraph 4) [7]. To ensure openness and transparency in the development of the prospective plan, a working group is established, which includes representatives from regional state administrations, relevant local self-government bodies, bodies of public self-organization, and the general public (Paragraph 12).

To ensure the consideration of the interests of territorial communities during the development of the prospective plan, it is envisaged that officials authorized by the regional state administrations conduct consultations with authorized representatives of local self-government bodies and their associations, as well as business entities and their public associations. Following the consultations, a protocol is drawn up.

Consultations are held during the identification of the list of territorial communities that may become part of a viable territorial community; determination of the list of territorial communities whose territories are not covered by the accessibility zones of potential administrative centers; and definition of the boundaries of viable territorial communities.

Consultations are primarily conducted with representatives of territorial communities whose territories fall within the accessibility zones of multiple potential administrative centers. Based on the results of the consultations and the decisions of local self-government bodies, the potential administrative center of a viable territorial community is determined (Paragraph 13).

If, during the development of the prospective plan, after conducting consultations, there arises a need to make changes to it, additional consultations are conducted (Paragraph 14).

Consequently, the regulation of specialized forms of participation by territorial communities and local self-government bodies in the development of the prospective plan has been relegated to the sub-legal level. The established procedure involves not the entities of local self-government but individual representatives thereof, and these forms predominantly have a consultative-advisory nature.

Alongside this, it should be noted that the Law of Ukraine «On Voluntary Amalgamation of Territorial Communities» and the aforementioned sub-legal normative acts based on it serve as specialized acts in the legal regulation process of forming amalgamated territorial communities. This does not exclude the potential applicability of other general-purpose acts, such as the Laws of Ukraine «On Local Self-Government in Ukraine», «On the Status of Deputies of Local Councils», «On Associations of Local Self-

Government Bodies», «On Citizens' Appeals», and others. Accordingly, they provide for forms of participation by territorial communities and local self-government bodies in the formulation of municipal and state-legal decisions.

Conclusions. The voluntary amalgamation of territorial communities embodies the nature and significance of the constitutional guarantee of local self-government. Its assurance is attributed to the legislative level of regulation. Analysis of the current state indicates a narrowing of the democratic principles of community amalgamation, a limitation of its voluntary nature, and an intensification of administrative levers for reforming territorial communities. Concurrently, with the introduction of changes to Article 11 of the Law of Ukraine «On Voluntary Amalgamation of Territorial Communities» by the Law of Ukraine No. 348-IX dated 05.12.2019, which removed representative bodies of local self-government from the formation of prospective community territory plans, the specialized forms of participation of territorial communities and local self-government bodies in the development of a prospective plan have been limited both in substantive and formal-legal aspects. These factors necessitate the harmonization of the legislative and sub-legal foundations for the formation of voluntary amalgamations of territorial communities in alignment with the constitutional guarantees of local self-government.

REFERENCES :

1. Abasov H. H. (2013). Harantii prav mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini: aktualni problemy teorii ta praktyky. Kyiv: Vyd-vo «Yurydychna dumka».
2. Dobrovilne obiednannia terytorialnykh hromad v Ukraini. Serohina S. H., Bodrova I. I., Liubchenko P. M. (2017). (Eds.). Seriiia «Naukovi dopovidi». Issuer. 21. Kharkiv: PromArt .
3. Konstytutsiia Ukrainy vid 28.06.1996. № 254k/96-VR. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. 1996. № 30. art. 141.
4. Mistseve samovriaduvannia v Ukraini v umovakh stanovlennia pravovoi derzhavy. Todyka Yu. (2004). (Ed.). Kharkiv: TOV «Odissei».
5. Pro vnesennia zmin do Zakonu Ukrainy «Pro dobrovilne obiednannia terytorialnykh hromad» shchodo sproshchennia protsedury zatverdzhennia perspektyvnykh planiv formuvannia terytorii hromad Avtonomnoi

- Respubliky Krym, oblasti: Zakon Ukrainy vid 05.12.2019. № 348-IX Zakonodavstvo Ukrainy : baza danykh. Verkhov. Rada Ukrainy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/348-20#Text>
6. Pro dobrovilne obiednannia terytorialnykh hromad: Zakon Ukrainy vid 05.02.2015. № 157- VIII Zakonodavstvo Ukrainy : baza danykh. Verkhov. Rada Ukrainy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>
 7. Pro zatverdzhennia Metodyky formuvannia spromozhnykh terytorialnykh hromad: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy № 214 vid 08.04.2015. Zakonodavstvo Ukrainy : baza danykh. Verkhov. Rada Ukrainy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF#Text>
 8. Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini: Zakon Ukrainy vid 21.05.1997. № 280/97-VR Zakonodavstvo Ukrainy : baza danykh. Verkhov. Rada Ukrainy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>
 9. Proekt Zakonu pro vnesennia zmin do Zakonu Ukrainy «Pro dobrovilne obiednannia terytorialnykh hromad» (shchodo sproshchennia protsedury zatverdzhennia perspektyvnykh planiv formuvannia terytorii hromad Avtonomnoi Respubliky Krym, oblasti) (reiestr. № 2189 vid 30.09.2019) Zakonotvorchist : baza danykh. Verkhov. Rada Ukrainy. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66965
 10. Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy № 12-rp/2002 vid 18.06.2002 (sprava pro obiednannia terytorialnykh hromad) Zakonodavstvo Ukrainy : baza danykh. Verkhov. Rada Ukrainy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v012p710-02#Text>
 11. Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy № 3-rp/2002 vid 12.02.2002 (sprava pro elektroenerhetyku) Zakonodavstvo Ukrainy : baza danykh. Verkhov. Rada Ukrainy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-02#Text>
 12. Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy № 6-rp/2002 vid 26.03.2002 (sprava pro okhoronu trudovykh prav deputativ mistsevykh rad) Zakonodavstvo Ukrainy : baza danykh. Verkhov. Rada Ukrainy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-02#Text>
 13. Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy № 6-rp/2005 vid 05.10.2005 (sprava pro zdiisnennia vlady narodom) Zakonodavstvo Ukrainy : baza danykh. Verkhov. Rada Ukrainy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-05#Text>
 14. Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy № 7-rp/2009 vid 16.04.2009 (sprava pro skasuvannia aktiv orhaniv mistsevoho samovriaduvannia) Zakonodavstvo Ukrainy : baza danykh. Verkhov. Rada Ukrainy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-09#Text>
 15. Frolov O. O. (2014). Pryntsyp derzhavnoi pidtrymky ta harantii mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini: konstytutsiino-pravove rehuliuвання i praktyka realizatsii. Kharkiv: Yurait.

Список використаних джерел :

1. Абасов Г. Г. Гарантії прав місцевого самоврядування в Україні: актуальні проблеми теорії та практики: монографія. 2-ге вид., доповн. Київ: Вид-во «Юридична думка», 2013. 304с.
2. Добровільне об'єднання територіальних громад в Україні. Серьогіна С. Г., Бодрова І. І., Любченко П. М. та ін. Серія «Наукові доповіді». Вип. 21. Харків: ПромАрт, 2017. 216с.
3. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. ст. 141.
4. Місцеве самоврядування в Україні в умовах становлення правової держави: монографія. За ред. Ю. М. Тодики. Харків: ТОВ «Одіссей», 2004. 392с.
5. Про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» щодо спрощення процедури затвердження перспективних планів формування територій громад Автономної Республіки Крим, областей: Закон України від 05.12.2019 р. № 348-IX Законодавство України : база даних. Верхов. Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/348-20#Text>
6. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015р. № 157- VIII Законодавство України : база даних. Верхов. Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>
7. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад: Постанова Кабінету Міністрів України № 214 від 08.04.2015 р. Законодавство України : база даних. Верхов. Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF#Text>
8. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997р. № № 280/97-ВР Законодавство України : база даних / Верхов. Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>
9. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (щодо спрощення процедури затвердження перспективних планів формування територій громад Автономної Республіки Крим, областей) (реєстр. № 2189 від 30.09.2019р.) Законодавчі акти : база даних / Верхов. Рада України. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66965
10. Рішення Конституційного Суду України № 12-рп/2002 від 18.06.2002р (справа про об'єднання територіальних громад) Законодавство України : база даних. Верхов. Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v012p710-02#Text>
11. Рішення Конституційного Суду України № 3-рп/2002 від 12 лютого 2002 (справа про електроенергетику) Законодавство України :

- база даних. Верхов. Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-02#Text>
12. Рішення Конституційного Суду України № 6-рп/2002 від 26 березня 2002 (справа про охорону трудових прав депутатів місцевих рад) Законодавство України : база даних. Верхов. Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-02#Text>
 13. Рішення Конституційного Суду України № 6-рп/2005 від 5 жовтня 2005 року (справа про здійснення влади народом) Законодавство України : база даних. Верхов. Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-05#Text>
 14. Рішення Конституційного Суду України № 7-рп/2009 від 16 квітня 2009 (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування) Законодавство України : база даних. Верхов. Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-09#Text>
 15. Фролов О. О. Принцип державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування в Україні: конституційно-правове регулювання і практика реалізації: монографія. Харків: Юрайт, 2014. 192с.

І. І. Бодрова

Право на добровільне об'єднання як конституційне право територіальних громад в Україні

***Анотація.** У статті визначено та охарактеризовано добровільне об'єднання територіальних громад як одну з конституційних гарантій місцевого самоврядування в Україні, розкрито її особливості та роль у забезпеченні інституційно-функціонального механізму повного та ефективного здійснення місцевого самоврядування. Досліджено стан законодавчого забезпечення добровільного об'єднання територіальних громад та визначено його проблеми. Проаналізовано форми участі територіальних громад та органів місцевого самоврядування у підготовці перспективного плану формування територій громад.*

Розглянуто гарантії місцевого самоврядування як динамічну конституційну категорію, що перебуває у складній системі нормативної єдності та взаємозалежності конституційних положень. Ця категорія охоплює процес державно-владної діяльності, пов'язаний з функціонуванням складної системи державно-правових засобів та інститутів, покликаних забезпечити реальні можливості для реалізації конституційної моделі місцевого самоврядування. Цей процес має конкретно-історичний зміст і нерозривно пов'язаний з відповідними напрямками муніципально-правової політики держави.

Визначено, що добровільність набуває ролі та значення конституційної гарантії формування об'єднаних територіальних громад. Як така,

ця гарантія характеризується ознаками, притаманними гарантіям місцевого самоврядування — цілеспрямованістю, нормативністю, системністю, поєднанням матеріальності та процесуальності.

Забезпечення гарантії добровільності територіальних громад віднесено до законодавчого рівня регулювання. Аналіз сучасного стану останнього засвідчив обмеження демократичних засад об'єднання громад, обмеження їх добровільності, посилення адміністративних важелів реформування територіальних громад, де ключову роль відіграє не бачення інституційного розвитку та волевиявлення територіальних громад, а державно-владні розрахунки соціально-економічних вигод від такого об'єднання.

Крім того, наразі тенденція підміни реформи адміністративно-територіального устрою держави створенням об'єднаних територіальних громад спробами ототожнення територіальної громади та адміністративно-територіальної одиниці всупереч конституційним положенням ч. 1 ст. 133 Основного Закону є небезпечною для демократичних засад територіальної організації влади. Тому використовується підхід, коли не оновлена система суб'єктів місцевого самоврядування вибудовується під реформований адміністративно-територіальний устрій держави, а навпаки — адміністративно-територіальний устрій ставиться в залежність від формування об'єднаних територіальних громад.

Закон України № 348-IX від 05.12.2019, яким внесено зміни до статті 11 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», усунув представницькі органи місцевого самоврядування від процесу формування перспективних планів формування територій громад, а регулювання спеціальних форм участі територіальних громад у формуванні перспективного плану було зведено на підзаконний рівень. Встановлений порядок передбачав залучення до цього процесу не органів, а окремих представників, а самі форми отримали переважно консультативно-дорадчий характер.

Зазначені фактори зумовлюють необхідність приведення законодавчої та підзаконної бази формування добровільних об'єднань територіальних громад у відповідність до конституційних гарантій місцевого самоврядування.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, територіальна громада, добровільне об'єднання територіальних громад, перспективний план формування територій громад.*

І. В. Гаращук, кандидат юридичних наук, провідний науковий співробітник НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України
ORCID ID: 0000-0003-3953-1004

МЕТОД ПЛАНУВАННЯ У РОБОТІ ПОСТІЙНИХ КОМІСІЙ ПРЕДСТАВНИЦЬКИХ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

***Анотація.** У статті розглядаються особливості методу планування у діяльності постійних комісій органів місцевого самоврядування як сукупність прийомів і способів безпосереднього функціонування й організації роботи цих структурних підрозділів рад. Приділено увагу з'ясуванню загальнотеоретичного сутнісного змісту поняття «планування», видам планування залежно від періоду, на яке воно розраховане; визначенню вимог щодо його підготовки, практичним аспектам його впровадження у регламентах та Положеннях про постійні комісії місцевих рад.*

***Ключові слова:** планування, метод, органи місцевого самоврядування, постійні комісії, перспективне планування, поточне планування*

Постановка проблеми. Однією із заporук належного функціонування демократичної соціальної, правової держави є гарантії існування розвиненого місцевого самоврядування. Євро-

інтеграційний вектор України, реформа децентралізації влади, вдосконалення роботи представницьких органів місцевого самоврядування на сьогодні набуває все більшого значення, оскільки для успішного досягнення поставленої мети органи місцевого самоврядування повинні так організувати свою роботу, щоб вона була ефективною та результативною. Динаміка політико-правових та соціально-економічних процесів у сфері місцевого самоврядування вимагає застосування більш ефективної і раціональної системи методів діяльності її органів. Як стверджує В. С. Куйбіда, соціальна значущість місцевого самоврядування розкривається через його функції, а функції органів місцевого самоврядування визначають методи діяльності цих органів, оскільки сама реалізація функцій забезпечується відповідними методами [6, с.138]. Зважаючи на те, що постійні комісії місцевих рад відіграють особливу роль у системно-структурній організації представницьких органів місцевого самоврядування, дослідження процесуальних аспектів їх роботи є необхідним для продукування нових підходів до організації муніципального управлінського процесу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання методів діяльності постійних комісій були предметом дослідження багатьох правознавців і знайшли своє відображення в наукових працях І. І. Бодрової, Г. В. Задорожньої, В. А. Ільяшенко, В. С. Куйбіди, П. М. Любченка, С. Г. Серьогіної, Ю. М. Тодикита інших. Однак, незважаючи на важливість проблематики робочих органів місцевих рад, комплексне дослідження сутності та змісту методу планування їх діяльності не проводилося. Лише окремі прикладні проблеми планування роботи муніципалітетів фрагментарно розглядаються в дослідженнях з юридичних, політичних, соціологічних наук, науки державного управління. Тому сьогодні актуалізується необхідність більш ґрунтовного опрацювання процесуальних аспектів роботи постійних комісій й продукування нових підходів до організації муніципального управлінського процесу.

Мета статті. У даній статті зупинимось на характеристиці і з'ясуванні особливостей методу планування, який займає про-

відне місце в організаційних методах діяльності постійних комісій; визначенні вимог щодо підготовки плану робіт; видів планування залежно від періоду, на яке воно розраховане; врахуванні практичних аспектів його впровадження у регламентах місцевих рад та Положеннях про постійні комісії.

Виклад основного матеріалу. Загально визнано і доведено практикою, що планування є необхідним і корисним в будь-якій системі суспільно-політичних відносин і полягає у виборі відповідних дій з майбутніх можливих альтернатив у визначенні шляхів вирішення завдань і досягнення цілей. Не виключенням є застосування цього методу у роботі постійних комісій місцевих рад, адже чітке розуміння визначених цілей і завдань обумовлює ефективність їх діяльності. Тому метод планування роботи є одним із ключових, якому комісії приділяють першорядну увагу. Завдання постійних комісій є похідними від завдань ради, а їх діяльність як органічна частина діяльності представницького органу місцевого самоврядування опосередковується відповідними цілями та завданнями, які пояснюють, навіщо здійснювати таку діяльність; функції визначають, «що робити»; повноваження — «в яких межах». Проте цей комплекс взаємопов'язаних категорій не буде мати належного практичного вираження та застосування доки не буде відпрацьований механізм (як теоретичного, так і практичного характеру), а саме: «як» здійснювати цю діяльність [4, с. 119]. А. Файоль писав: «планування дій — це в водночас і передбачений результат, і напрямок дій, якими треба йти, і етапи, які треба пройти, і методи, які треба застосовувати. Це, свого роду, картина майбутнього, у якій найближчі події окреслені з деякою певністю, в той час як віддалені події виступають все менш і менш виразно» [23, С. 311–317]. Підготовка плану робіт колегіального органу є тривалим процесом у якому має враховуватись відповідність таким вимогам, як: реальність планів (забезпечується аналізом ситуації, врахуванням специфіки місцевих умов, часу для виконання запланованих заходів); точність (вибір оптимальних варіантів досягнення поставлених завдань); цілеспрямованість (визначення завдань на яких необхідно зосередити основні зусилля);

конкретність (визначення характеру та обсягів конкретних завдань) тощо.

У першу чергу, з'ясування сутності і ролі методу планування залежить від розуміння та змістовного наповнення терміну «метод». У широкому розумінні (від гр. *methodos*) його розглядають, по-перше, як спосіб пізнання, дослідження явищ природи і суспільного життя; по-друге, як прийом або спосіб дії. Відповідно до Академічного тлумачного словника української мови «метод» — це спосіб пізнання явищ природи та суспільного життя; прийом або система прийомів, що застосовується в якій-небудь галузі діяльності (науці, виробництві тощо) [20, С. 692]. Український науковець М. В. Костицький вважає, що під поняттям «метод» слід розуміти «сукупність прийомів і операцій, з допомогою яких здійснюється пізнання», тому, метод — це «інструмент» [5, С. 5]. У теорії права метод найчастіше визначають як сукупність прийомів і засобів правового впливу на суспільні відносини. При визначенні методу правового регулювання використовується категорії «засіб», «спосіб», «прийом». Так, у підручниках з теорії держави і права поняття методів правового регулювання визначається як «прийоми, засоби і способи, за допомогою яких справляється вплив на суспільні відносини» [3, С. 397]. Із наведеного видно, що в більшості випадків метод, спосіб і засіб вживаються як синоніми. Заслугує уваги думка Т. В. Мазур, що метод може передбачати не один, а кілька способів досягнення цілі, відтак метод є більш загальним поняттям, а спосіб — конкретним [8, С. 135].

Для означення методів діяльності владних інституцій у юридичній літературі використовуються поняття «управлінські методи», «методи діяльності органів публічної влади», «методи функціонування органів державної влади і місцевого самоврядування». Під методами діяльності органів публічної влади розуміються конкретні прийоми і способи організації роботи та безпосереднього функціонування органів державної влади і місцевого самоврядування [22, С. 50]. С. Г. Серьогіна визначає методи функціонування органів державної влади і місцевого самоврядування як певні прийоми, способи досягнення по-

ставлених цілей, за допомогою яких здійснюються впорядкування, забезпечення ефективної владної діяльності, організація управлінського процесу, відбувається вплив на поведінку і суспільну діяльність суб'єктів [2, С. 66]. При цьому, методи управлінської діяльності органів місцевого самоврядування характеризуються певними ознаками: вони використовуються органами місцевого самоврядування в процесі управління як засіб здійснення закріпленої за ними компетенції; мають свою форму і зовнішнє вираження; ними здійснюється вплив місцевих рад на об'єкти управління; становлять зміст цього впливу і завжди мають своїм адресатом конкретний об'єкт [9, С. 142]. Поділяємо точку зору тих учених-правознавців, які класифікують методи діяльності органів публічної влади на правові, організаційні і соціально-психологічні. В основу виокремлення організаційних методів діяльності покладена певна стадійність процесу реалізації функцій і повноважень владних інституцій, адже незалежно від того, яка конкретно функція реалізується, її здійснення починається з планування, збору й обробки інформації, продовжується виробкою рішення, його виконанням і закінчується контролем за виконанням рішення. Метод планування має універсальний характер і полягає в сукупності способів і прийомів визначення основних завдань, напрямків діяльності в майбутньому, заходів щодо досягнення намічених показників.

Визначення поняття методів роботи постійних комісій місцевих рад, яке є менш розробленим у юридичній літературі. На думку В. А. Ільяшенко, це способи та засоби, що застосовуються в межах відповідних форм з метою реалізації їх повноважень [4, С. 119]. Серед спроб окреслити зазначене поняття зустрічаються визначення методів як визначених, логічно побудованих рекомендацій з правил поведінки, застосування тих або інших форм і методів роботи в їх зв'язку, взаємозумовленості і взаємозаміни щодо реалізації функцій постійних комісій у рамках, представлених їм законом повноважень і спрямованих на вирішення завдань, що поставлені перед комісіями. Проте, вважаємо, що подібні визначення страждають певними вадами, оскільки методи розуміються як реко-

мендації із застосування форм і методів роботи. Недостатній рівень наукового опрацювання, теоретична не розробленість, законодавча відсутність поняття методів роботи постійних комісій та їх розмежування з функціями й формами діяльності на практиці породжує проблеми правозастосування, вносить елемент невизначеності у муніципально-правові акти [10, С. 10]. На нашу думку, методи роботи постійних комісій місцевих рад можуть бути означені як сукупність прийомів і способів безпосереднього функціонування й організації роботи цих структурних підрозділів рад.

Правильне, цілеспрямоване планування не є чимось відірваним від повсякденного функціонування комісій, а є елементом циклу їх організованої роботи. Планувати роботу постійних комісій правильно — означає зосереджувати увагу на головних питаннях соціально-економічного і культурного розвитку, вносити в неї чіткість і організованість. Тривалість планового періоду може залежати від ряду факторів: ступеня визначеності умов діяльності, галузевої або функціональної спрямованості комісії, загальної ситуації в країні, достовірності інформації тощо. Формування системи планів публічної організації має базуватись на системному підході та охоплювати плани коротко, середньо та довгострокового характеру. Аналізуючи спеціальну літературу маємо декілька точок зору на визначення видів планування залежно від періоду, на яке воно розраховане. Так, визначають стратегічне і оперативне планування. Стратегічне є довготривалим, передбачливим, комплексним, зосередженим на конкретних цілях, складним, із залученням фахівців і експертів; оперативне — реактивним, із загальними цілями, простим, елементарним, з інформуванням учасників, короткотерміновим (до 1 року) [1, С. 7]. Інші автори виділяють стратегічне (довгострокове), перспективне (середньострокове), поточне та оперативне (короткострокове) [19, С. 40]; оперативне (місячне, тижневе), поточне (квартальне), та перспективне (річне) [2, С. 67]. Звідси виникає питання: на який термін доцільно планувати роботу постійних комісій? Законодавство і практика роботи останніх свідчить про різні підходи до його вирішення.

Зокрема, згідно з Положеннями про постійні комісії Чернівецької та Білгород – Дністровської міських рад, голова постійної комісії здійснює перспективне (на один рік) планування роботи комісії [15, Ст.35; 12, Ст.5.1.]. Плани роботи постійних комісій Полтавської обласної ради складаються на календарний рік чи півріччя [14, Ст. 7], Луцької міської ради – на півріччя [13, Ст.17]. Стаття 5.5. Регламенту Пісківської селищної ради об'єднаної територіальної громади встановлює, що плани роботи постійних комісій ради складаються на квартал, півріччя, поточний рік і затверджуватися на засіданні комісій[18], а ст. 6.6. Регламенту Мукачівської районної ради VIII скликання передбачає, що орієнтовні плани роботи постійних комісій складаються на поточний рік, а уточнені – на поточний квартал і затверджуються на засіданні комісій. Плани роботи комісій можуть коригуватись в разі включення до них позапланових питань за дорученням районної ради, голови Ради, його заступника, за пропозицією членів комісії, інших депутатів [17]. Вважаємо доцільним складати плани роботи постійних комісій строком на три місяці, оскільки на практиці вони узгоджуються з планами роботи виконкомів, у яких, як правило, основним є квартальний план роботи [16, Ст. 3.8.]. Крім того, квартальні плани, дають можливість координувати діяльність постійних комісій з іншими постійними комісіями своєї ради, однойменними постійними комісіями інших ланок рад та консультативно-дорадчими органами ради. У цьому випадку члени комісій мають більше часу на ознайомлення, вивчення і підготовку питань, що підлягають обговоренню на засіданні комісії. Але останнім часом спостерігається виразна тенденція комісій складати плани роботи на більш тривалі терміни, наприклад, на півроку, рік (перспективні плани). Вважається, що таке планування базується на партнерській взаємодії суб'єктів і дає змогу пристосуватися до зовнішніх впливів і повноцінно керувати процесом роботи комісій. При цьому, впровадження в практику роботи комісій перспективних планів не означає зменшення ролі чи ігнорування поточного планування, що є необхідним для організації поточної, оперативної діяльності комісії. Перспективні,

головні напрямки роботи в ньому не втрачаються, а навпаки, здобувають характер конкретних заходів, здійснення яких здатне забезпечити досягнення основних цілей. Практика свідчить: де чітко знають найближчі й перспективні завдання, тобто там, де перспективне планування поєднується з поточним, робота налагоджена краще. Тому запорукою успіху роботи постійних комісій вбачається оптимальне поєднання перспективного й поточного планів.

Планування роботи постійних комісій може коригуватись у випадку включення до них позапланових питань за дорученням міської ради, міського голови, секретаря ради, за пропозицією членів постійних комісій ради, інших депутатів ради. Позапланові питання включаються до плану роботи постійних комісій тільки після їх обговорення на засіданні відповідної комісії. Окремі місцеві ради покладають на постійні комісії завдання прогнозування розвитку певних галузей та сфер місцевого господарства, що має здійснюватися на основі експертних оцінок, системного аналізу соціально-економічних процесів та стану управлінської роботи з широким залученням фахівців, експертів, представників громадськості [11, Ст. 13].

Висновки. Підсумовуючи, зазначимо, що ефективність реалізації представницьких засад у системі муніципальної влади, перш за все, залежить від структурно-інституційної організації самоврядних структур, виняткове значення в яких належить постійним комісіям місцевих рад. Як справедливо зазначає В. Кулаківський, муніципальна культура останнім часом зазнала помітних якісних зрушень і без високої культури роботи депутатських комісій не може бути повноцінною. Тож набування постійними комісіями бойовитості, здатності до ефективної та плідної роботи є завданням дуже важливим [7, С. 25]. Метод планування має організуюче і мобілізуюче значення, допомагає чітко визначити перспективу в діяльності комісії, окреслити не тільки її основні завдання на відповідний період, але й шляхи, способи, форми їх розв'язання, з найбільшою ефективністю використати сили членів комісії. Динаміка політико-правових та соціально-економічних процесів у сфері місцевого самовря-

дування вимагає застосування більш ефективної і раціональної системи методів діяльності її органів.

Список використаних джерел:

1. Берданова О., Вакулєнко В. Стратегічне планування місцевого розвитку. Практичний посібник. Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO. Київ: ТОВ «Софія-А». 2012. 88с.: URL: http://ipas.org.ua/old/doc/pr/pauci/SP_ME_Training_20_21_04_07.pdf
2. Бодрова І. І., Болдирєв С. В., Величко В. О. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні : підручник / за ред. С. Г. Серьогіної. Мін-во освіти і науки України, Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. 4-те вид., перероб. та допов. Харків: Право, 2017. 389 с.
3. Загальна теорія держави і права : підручник / за ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. Харків: Вид-во «Право», 2009. 584 с.
4. Ільяшенко В. А. Форми роботи постійних комісій органів місцевого самоврядування України. Науково-виробничий журнал виходить щоквартально. 2009. С. 115–120
5. Костицький М. В. Деякі питання методології юридичної науки. Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. 2013. № 1. С. 3–11
6. Куйбіда В. С. Принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування. Монографія. Київ: МАУП. 2004. 432 с.
7. Кулаківський В. Роздепутатнення постійних комісій як вияв демократичності. Віче. 2015. №. 13. С. 25–27.
8. Мазур Т. В. Поняття метод у праві (на прикладі фінансового права). Правничий вісник Університету КРОК. 2012. №. 13. С. 134–140.
9. Макушев П. В. Проблемні питання оптимізації адміністративно-правових засад управлінської діяльності органів місцевого самоврядування. Концептуальні проблеми розвитку сучасної гуманітарної та прикладної науки: Матеріали V Всеукраїнського науково-практичного симпозіуму (м. Івано-Франківськ, 14 травня 2021 року). Івано-Франківськ: редакційно-видавничий відділ університету короля Данила, 2021. С. 140–143
10. Набока І. В. Особенности реализации метода планирования в деятельности постоянных комиссий местных советов. Теорія і практика правознавства. 2011. Т. 1. №. 1. С. 10. URL : nauka.nulau.org.ua/download/el-zbirnik/1/Naboka.pdf .
11. Положення про постійні депутатські комісії Тячівської районної ради VIII скликання : затв. рішенням Тячівської районної ради VIII скликання від 03. 02. 2021 р. Офіційний сайт Тячівської районної ради. URL: <https://rajrada-tyachiv.gov.ua/polozhennya/261-polozhennya-pro-postyn-deputatski-komysi-tyachivskoyi-rayonnoyi-radi-vosmogo-sklikannya.html>

12. Положення про постійні комісії Білгород-Дністровської районної ради VIII скликання : затв. рішенням Білгород-Дністровської районної ради VIII скликання від 22. 12. 2020 р. № 07 / VIII. Офіційний сайт Білгород-Дністровської районної ради. URL:<https://bd-rada.od.gov.ua/wp-content/uploads/2021/04/polozhennya-pro-postijni-komisiyi.pdf>
13. Положення про постійні комісії Луцької міської ради VIII скликання: затв. рішенням Луцької міської ради VIII скликання від 23.12.2020 р. № 2/2. Офіційний сайт Луцької міської ради URL: <https://www.lutskrada.gov.ua>
14. Положення про постійні комісії Полтавської обласної ради VIII скликання: затв. рішенням Полтавської обласної ради VIII скликання від 01.12.2020 р. № 12. Офіційний сайт Полтавської обласної ради URL: <https://oblrada-pl.gov.ua>
15. Положення про постійні комісії Чернівецької міської ради VIII скликання: затв. рішенням Чернівецької міської ради VIII скликання від 28.01.2021 р. № 30. Офіційний веб-портал Чернівецької міської ради. URL:<http://www.city.cv.ua>
16. Регламент Виконавчого комітету Гадяцької міської ради VIII скликання: затв. рішенням Виконавчого комітету Гадяцької міської ради VIII скликання від 24.02.2022 р. № 48. Гадяцька міська рада Полтавської області: офіц. сайт. URL: <https://hadiach-rada.gov.ua/>
17. Регламент Мукачівської районної ради VIII скликання : затв. рішенням Мукачівської районної ради VIII скликання від 20. 07. 2021 р. № 69 . Офіційний сайт Мукачівської районної ради. URL: <http://mukrayrada.org.ua>
18. Регламент Пісківської селищної ради об'єднаної територіальної громади: затв. рішенням Пісківської селищної ради I скликання від 14. 07. 2016 р. Пісківська громада Бучанського району Київської області: офіційний сайт. URL: <https://piskivska-gromada.gov.ua/reglament-roboti-piskivskoi-selischnoi-radi-obednanoi-teritorialnoi-gromadi-i-sklikannya-1525327817/>
19. Сиченко В. В., Сиченко О. О. Принципи та методи соціального планування в державній соціальній політиці. Публічне управління та митне адміністрування (правонаступник наукового збірника «Вісник Академії митної служби України». Серія «Державне управління». 2016 .С. 38–41
20. Словник української мови: в 11 тт. АН УРСР. Інститут мовознавства; за ред. І. К. Білодіда. Київ: Наукова думка, 1970–1980. Т. 4. С. 692.
21. Яриш О. Н., Серьогін В. О. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні: Підручник. Харків: Вид-во Національного ун-ту внутр. справ, 2002. 531 с.
22. Brodie M. B. Henri Fayol: Administration Industriel leet Générale – a re-interpretation. Public Administration. 1962. 40 (3) P. 311–317.

REFERENCES :

1. Berdanova O., Vakulenko V. (2012). Stratehichne planuvannia mistsevoho rozvytku. Praktychnyi posibnyk. Shveitsarsko-ukrainskyiproekt «Pidtrymka detsentralizatsii v Ukraini. DESPRO. Kyiv: TOV «Sofy»: URL: http://ipas.org.ua/old/doc/pr/pauci/SP_ME_Training_20_21_04_07.pdf
2. Bodrova I. I., Boldyriev S. V., Velychko V. O. Derzhavne budivnytstvo i mistseve samovriaduvannia v Ukraini. Serohina S. H. (Ed.).(2017). Min-vo osvity i nauky Ukrainy, Nats. yuryd. un-t im. Yaroslava Mudroho. 4-te issuer. Kharkiv: Pravo.
3. Zahalna teoriia derzhavy i prava. Tsvik M. V., Petryshyn O. V. (Eds.).(2009). Kharkiv: Vyd-vo «Pravo».
4. Iliashenko V. A. (2009). Formy roboty postiinykh komisii orhaniv mistsevoho samovriaduvannia Ukrainy. *Naukovo-vyrobnychiy zhurnal vykhody tshchokvartalno*. PP. 115–120
5. Kostytskyi M. V. (2013). Deiaki pytannia metodolohii yurydychnoi nauky. *Naukovyi visnyk Natsionalno akademii vnutrishnikh sprav*. № 1. PP. 3–11
6. Kuibida V. S. (2004). Pryntsypy i metody diialnosti orhaniv mistsevoho samovriaduvannia. Kyiv: MAUP.
7. Kulakivskyi V. (2015). Rozdeputatnennia postiinykh komisiy ak vyiv demokratychnosti. *Viche* № 13. PP. 25–27.
8. Mazur T. V. (2012).Poniattia metod u pravi (naprykladni finansovoho prava). *Pravnychiy visnyk Universytetu KROK*. № 13. PP. 134–140.
9. Makushev P. V.(2021). Problemni pytannia optymizatsii administratyvno-pravovykh zasad upravlinskoi diialnosti orhaniv mistsevoho samovriaduvannia. Kontseptualni problemy rozvytku suchasnoi humanitarnoi ta prykladnoi nauky: Materialy V Vseukrainskoho naukovo-praktychnoho sympoziumu (m. Ivano-Frankivsk, 14 travnia 2021 roku). Ivano-Frankivsk: redaktsiino-vydavnychyividdiluniversytetukoroliaDan yla, PP. 140–143
10. Naboka Y. V. (2011).Osobennosti realizatsyy metoda planyrovanyia v deiatelnosti postoiannykh komysyii mestnykh sovetov. *Teoriia i praktyka pravoznavstva*. Voll. 1. №. 1. URL : nauka.nulau.org.ua/download/el-zbirnik/1/Naboka.pdf.
11. Polozhennia pro postiini deputatski komisii Tiachivskoi raionnoi rady VIII sklykannia : zatv. Rishenniam Tiachivskoi raionnoi rady VIII sklykannia vid 03. 02. 2021 r. Ofitsiinyi sait Tiachivskoi raionnoi rady. URL: <https://rajrada-tyachiv.gov.ua/polozhennya/261-polozhennya-pro-postyn-deputatsk-komysi-tyachvskoyi-rayonnoyi-radi-vosmogo-sklikannya.html>
12. Polozhennia pro postiini komisii Bilhorod-Dnistrovskoi raionnoi rady VIII sklykannia : zatv. Rishenniam Bilhorod-Dnistrovskoi raionnoi rady

- VIII sklykannia vid 22. 12. 2020 r. № 07 / VIII. Ofitsiyni sait Bilhorod-Dnistrovskoi raionnoi rady. URL: <https://bd-rada.od.gov.ua/wp-content/uploads/2021/04/polozhennya-pro-postijni-komisiyi.pdf>
13. Polozhennia pro postiini komisii Lutskei miskoi rady VIII sklykannia: zatv. Rishenniam Lutskei miskoi rady VIII sklykannia vid 23.12.2020 r. № 2/2. Ofitsiyni sait Lutskoimiskoi rady URL: <https://www.lutskrada.gov.ua>
 14. Polozhennia pro postiini komisii Poltavskoi oblasnoi rady VIII sklykannia: zatv. Rishenniam Poltavskoi oblasnoi rady VIII sklykannia vid 01.12.2020 r. № 12. Ofitsiyni sait Poltavskoi oblasnoi rady URL: <https://oblrada-pl.gov.ua>
 15. Polozhennia pro postiini komisii Chernivetskoi miskoi rady VIII sklykannia: zatv. Rishenniam Chernivetskoi miskoi rady VIII sklykannia vid 28.01.2021 r. № 30. Ofitsiyni veb-portal Chernivetskoi miskoir ady. URL: <http://www.city.cv.ua>
 16. Rehlament Vykonavchoho komitetu Hadiatskei miskoi rady VIII sklykannia: zatv. rishenniam Vykonavchoho komitetu Hadiatskei miskoi rady VIII sklykannia vid 24.02.2022 r. № 48. Hadiatska miska rada Poltavskoi oblasti: ofits. sait. URL: <https://hadiach-rada.gov.ua/>
 17. Rehlament Mukachivskoi raionnoi rady VIII sklykannia : zatv. Rishenniam Mukachivskoi raionnoi rady VIII sklykannia vid 20. 07. 2021 r. № 69 . Ofitsiyni sait Mukachivskoi raionnoi rady. URL: <http://mukrayrada.org.ua>
 18. Rehlament Piskivsko iselyshchnoi rady obiednanoi terytorialnoi hromady: zatv. Rishenniam Piskivskoi selyshchnoi rady I sklykannia vid 14. 07. 2016 r. Piskivska hromada Buchanskoho raionu Kyivskoi oblasti: ofitsiyni sait. URL: <https://piskivska-gromada.gov.ua/reglament-roboti-piskivskoi-selishchnoi-radi-obednanoi-teritorialnoi-gromadi-i-sklikannya-1525327817/>
 19. Sychenko V. V., Sychenko O. O. (2016). Pryntsypy ta metody sotsialnoho planuvannia v derzhavnii sotsialnii politytsi. Publichne upravlinnia ta mytne administruvannia (pravonastupnyk naukovooho zbirnyka «*Visnyk Akademii mytnoi sluzhby Ukrainy*». Serii «Derzhavne upravlinnia». PP. 38–41
 20. Slovyk ukrainskoi movy: v 11 volls. AN URSR. Instytu tmovoznavstva; Bilodid I. K. (Ed.). Kyiv: Naukova dumka, 1970–1980. Voll. 4.
 21. Yarmysh O. N., Serohin V. O. (2012). Derzhavne budivnytstvo ta mistseve samovriaduvannia v Ukraini. Kharkiv: Vyd-vo Natsionalnoho un-tu vnutr. sprav.
 22. Brodie M. B. Henri Fayol: (1962). Administration Industriel leet Générale – a re-interpretation. Public Administration. 1962. 40 (3) pp. 311–317.

I. V. Harashchuk

The method of planning in the work of permanent commissions of the local self-government representative bodies

***Summary.** The article deals with the peculiarities of the method of planning in the work of permanent commissions of the local self-government bodies as a set of ways and methods of direct functioning and work organization of these structural subdivisions of the councils. Attention is paid to clarifying the general theoretical essential content of the concept of "planning", types of planning depending on the period for which it is calculated, defining the requirements for its preparation, practical aspects of its implementation in the rules and Regulations on Permanent Commissions of the Local Councils. The European integration vector of Ukraine, the reform for decentralization of power, improvement of the work of the local self-government representative bodies is becoming more and more important today, because in order to successfully achieve the set goal, local self-government bodies must organize their work in such a way that it is effective and efficient. The dynamics of political-legal and socio-economic processes in the field of local self-government requires the use of a more effective and rational system of methods of activity of its bodies.*

The method of planning has organizational and mobilizing significance, it helps to clearly define the perspective of the commission's activities, to outline not only its main tasks for the corresponding period, but also the ways, methods, and forms of their solution, to use the strengths of the commission members with the greatest efficiency. Permanent commissions of the local councils play a special role in the systemic and structural organization of the local self-government representative bodies. The tasks of permanent commissions are derived from the tasks of the council, and their activity as an organic part of the activity of a local self-government representative body is mediated by the corresponding goals and tasks. The study of procedural aspects of their work is necessary for the production of new ways to the organization of the municipal management process. The preparation of the work plan of the collegial body is a long process, in which compliance with such requirements as the reality of the plans, accuracy, purposefulness, concreteness, etc., must be taken into account. The concepts of management methods, methods of activity of public authorities, methods of functioning of state authorities and local self-government bodies; are used in the legal literature to define the methods of activity of power institutions.

The methods of activity of public authorities are classified into legal, organizational and socio-psychological. The separation of organizational methods of activity is based on a certain phasing of the process of implementing the functions and powers of government institutions, because regardless of which specific function is being implemented, its implementation begins with planning, gathering and processing information, continues with making a decision, its implementation, and ends with control over the implementation of the decision.

The method of planning has a universal character and consists of a set of methods and techniques for determining the main tasks, directions of activity in the future, measures to achieve the intended indicators. The less developed in the legal literature concept of working methods of permanent commissions of local councils is defined, the types of planning depending on the period for which it is calculated are clarified. The expediency of planning the work of permanent commissions for a period of three months is justified.

The dynamics of political-legal and socio-economic processes in the field of local self-government requires the use of a more effective and rational system of methods of activity of its bodies.

Keywords: *planning, method, local self-government bodies, permanent commissions, long-term planning, current planning.*

УДК 342.34; 342.5

П. М. Любченко, доктор юридичних наук,
професор, головний науковий співробітник сек-
тору конституційного та адміністративного права
НДІ державного будівництва та місцевого само-
врядування НАПрН України
ORCID ID:0000-0002-1044-4372

МУНЦИПАЛЬНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ ТА ПРАВА ЛЮДИНИ: ПИТАННЯ ТЕОРІЇ ТА ПРАКТИКИ

***Анотація.** Статтю присвячено дослідженню змістовної сторони місцевого самоврядування та реалізації прав людини та громадянина на місцеве самоврядування, виявлення його потенційних можливостей, визначення недоліків сучасного регулювання відносин у даній сфері та шляхів їх подолання. Наголошено, що важливою характеристикою муніципальних прав та свобод є той факт, що у своїй нормативній основі вони мають конституційний зміст і конституційний рівень свого юридичного закріплення. Це має принципове значення з точки зору аналізу співвідношення конституційних прав та свобод з інститутом муніципальних прав та свобод. Зазначено, що наукова проблема ефективного захисту права на місцеве самоврядування обумовлюється як невизначеністю змісту права, що розглядається, так і недосконалістю законодавства, недостатньо чіткою системою гарантування права на місцеве самоврядування. Зроблено висновок, що для подолання гальмування в Україні процесу розвитку місцевого самоврядування потрібні не тільки якісне нормативне*

регулювання безпосередніх форм участі членів територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення, а й широка, систематична просвітницька робота та потужне інформаційне забезпечення розвитку місцевого самоврядування.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, муніципальні права та свободи, конституційні норми, механізм реалізації прав та обов'язків особи, місцевий референдум і місцеві вибори, територіальна громада.*

Постановка проблеми. Ідея місцевого самоврядування передбачає не просто активну участь людини у вирішенні питань забезпечення життєдіяльності певного громадського організму, вона виходить із необхідності створення таких умов, коли людина керуватиме собою. Сукупність всіх форм участі громадянина у прийнятті публічно значимих рішень забезпечує досягнення основної мети — самостійне та під свою відповідальність управління всіма справами місцевого значення. Місцеве самоврядування як «управління самим собою» передбачає усвідомлену та цілеспрямовану діяльність мешканців місцевих поселень з облаштування власного існування, створення соціально-економічних умов організації «гідного життя». Реалізація цього можлива за активної участі всього населення у вирішенні питань місцевого значення. Варто прагнути створити таку соціально-політичну атмосферу в муніципальній освіті, яка сприяла б підвищенню активності жителів у виробленні та прийнятті загальнозначущих рішень, здійсненні контролю за діяльністю виборних органів місцевого самоврядування.

Підвищення зацікавленості громадян у здійсненні місцевого самоврядування відбувається, зокрема, і через формування правової установки людини на знання норми. Однак знання права не можна сприймати як готовність до процесу її застосування, як реалізовану активність. Необхідний комплекс дій, насамперед органів місцевого самоврядування, що показує напрямок активності у реалізації можливостей, які надаються місцевим самоврядуванням. Іншими словами необхідне всебічне правове просвітництво і роз'яснення способів участі у формуванні правової бази муніципальної освіти, а також її ролі

у розвитку самоуправлінських засад та досягнення цілей у вирішенні питань місцевого значення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Самоврядування є об'єктом численних досліджень. Меншою мірою звертається увага на інше — наявність у громадян спроможності вирішувати місцеві справи. Це передбачає володіння відповідними правами та можливостями, оскільки без їх законодавчого закріплення самоврядування перетворюється на фікцію. Проблема організації місцевої влади та самоврядування, загальнотеоретичним та методологічним аспектам народовладдя, питанням формування муніципального права присвячено низку робіт таких вчених як: Кампо В. М., Серьогіна С. Г., Петришин О. О., Волков В. Д., Батанов О. В., Коваленко А. А., Погорілко В. Ф., Фрицький О. Ф., Сушинський О. І., Делія Ю. В., Саханенко С. Є., Литвиненко І. Л. та ін. Вважаємо, що комплексне дослідження реалізації права на здійснення місцевого самоврядування у світлі реформування всієї системи місцевого самоврядування має безперечну актуальність та велику практичну значущість відповідних проблем.

Метою даної статті є дослідження теоретичних та практичних проблем реалізації прав людини та громадянина на місцеве самоврядування в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Друга половина ХХ ст., особливо повоєнний період, характеризується зростанням уваги до прав і свобод людини, які набули статусу аксіоматичної загальнолюдської цінності. Тема їх захисту й забезпечення стала головною як у міжнародному, так і в національному праві. Іманентна риса індивіда, що характеризує його як представника всього людського роду, його права, які є позатериторіальними і позанаціональними. Вони становлять загальносвіттову, загальнокультурну цінність незалежно від націй, ідеологій, релігій, а тому давно стали об'єктом міжнародно-правового регулювання. У радянській філософській і правничій літературі домінувала позиція, згідно з якою визнавався пріоритет суспільства над особою, а суспільних і державних інтересів — над інтересами індивіда. Зведені до абсолюту відповідальність перед

суспільством і підпорядкованість йому людини, виправдовуючи тоталітарний режим, обґрунтовувалися тим, що індивід — істота суспільна, яка не може жити в суспільстві й бути вільною від нього. Людина, як найвища соціальна цінність, має бути вільною саме в суспільстві, а не від суспільства. Права людини є безпосередньо діючим правом і можуть застосовуватися «*contra legem*» — всупереч закону, якщо він суперечить фундаментальним правам людини: не відображає природно-правові начала, не відповідає загальновизнаним міжнародно-правовим принципам і нормам про права людини і громадянина, прийнятий нелегітимним органом державної влади тощо [1, с. 92].

У суспільному житті України ніколи не було пріоритету прав і свобод людини стосовно інститутів держави. Одержавлення соціальних процесів, диктат влади, її патерналістське ставлення до народу перешкоджали формуванню громадянського суспільства й демократичних правових інститутів. У свою чергу, через те, що особистість пригноблена, витіснена на периферію соціальних зв'язків, суспільство не змогло вибудувати ефективних економічних, правових і політичних відносин, стати дійовим партнером державної влади [2, с. 30]. Сьогодні в Україні поступово змінюються пріоритети і теза «не людина для держави, а держава для людини» стає ключовою формулою державної політики. За нинішніх умов будь-яка політика, програма або модель розвитку держави, суспільства втрачають свій сенс, якщо не мають людського виміру, не спрямовані на потреби конкретної особи [3, с. 25]. Ідеологічним обґрунтуванням процесу становлення громадянського суспільства в Україні, на думку провідних учених, стають: а) концепція індивідуалізму, згідно з якою людина розглядається як першооснова суспільного й політичного устрою, найвища соціальна цінність; б) принцип непопущеності приватної власності; в) ліберальне розуміння свободи, що не замикається взаємовідносинами між людиною й державою, коли політична свобода розглядається тільки як засіб для реалізації особистої волі; г) ідея місцевого самоврядування, що передбачає диференціацію й відносну автономію різних форм публічної влади [4, с. 146; 5, с. 381].

Кожен індивід має свою неповторну особистість, яка потребує для свого розвитку свободи й розмаїття можливостей. Людська натура не зводиться до родової суті чи «сукупності суспільних відносин»; особа здатна збагачувати, змінювати й розвивати свою індивідуальність, лише користуючись повною свободою від будь-якого зовнішнього примусу, в тому числі політичного й суспільного [6, с. 339]. Права та свободи людини є необхідними в екзистенціальному значенні як елемент її соціального буття, без чого вона не може існувати як суб'єкт суспільних відносин, бути соціально і юридично дієздатною, реалізувати свою життєву програму [7, с. 136]. Саме вона перебуває в центрі суспільства, а тому основні характеристики, що її стосуються, зокрема, природний суверенітет, свобода й незалежність, переносяться й на громадянське суспільство, визначаючи його глибинну суть. Становлячи собою добровільну асоціацію (союз) вільних і незалежних індивідів, це суспільство, отже, й саме є суверенним, вільним і відкритим [8, с. 25].

Проблема муніципальних прав та свобод є відносно новою для нашої юридичної науки. Вітчизняний дослідник І. Л. Литвиненко правами людини у сфері місцевого самоврядування визначає, як ті права, які забезпечують реальні можливості кожному члену територіальної громади брати участь у вирішенні всіх питань місцевого значення, в управлінні комунальною власністю, використовувати всі матеріальні і духовні надбання, що розподіляються за територіальним принципом, відчувати на собі всі позитивні наслідки діяльності самоврядних органів, спрямовані на реальне забезпечення прав і свобод, життєвих потреб та інтересів людини [9, с. 10]. При цьому, насамперед слід зазначити, що дані права та свободи характеризуються наявністю як загальних ознак, властивих усім іншим суб'єктивним правам та свободам, так і деяких особливостей муніципально-галузевого порядку.

Важливою характеристикою муніципальних прав та свобод є той факт, що у своїй нормативній основі вони мають конституційний зміст і конституційний рівень свого юридичного закріплення. Це має принципове значення з точки зору аналізу

співвідношення конституційних прав та свобод з інститутом муніципальних прав та свобод.

Перелік конституційних норм, які регламентуються відносно щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина у сфері місцевого самоврядування доволі значний, зокрема, це: право громадян знайомитися в органах місцевого самоврядування з відомостями про себе, які не є державною або іншою захищеною законом таємницею (ст. 32); право громадян брати участь у місцевих референдумах (ст. 38); право громадян вільно обирати і бути обраними до органів місцевого самоврядування (ст. 38); право громадян на рівний доступ до служби в органах місцевого самоврядування (ст. 38); право громадян проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, про які завчасно сповіщаються органи місцевого самоврядування (ст. 39); право людини на індивідуальні чи колективні звернення (петиції) до органів місцевого самоврядування (ст. 40); право громадян користуватися природними об'єктами права власності народу відповідно до закону (ст. 13); право громадян користуватися для задоволення своїх потреб об'єктами права комунальної власності (ст. 41); право громадян на соціальний захист, яке гарантується ...створенням мережі комунальних... закладів для догляду за непрацездатними (ст. 46); право громадян, які потребують соціального захисту, на отримання від органів місцевого самоврядування житла безоплатно або за доступну для них плату (ст. 47); право громадян на безоплатне отримання медичної допомоги в комунальних закладах охорони здоров'я (ст. 49); право громадян на освіту, яке забезпечується доступністю і безоплатністю освіти в комунальних навчальних закладах (ст. 53); право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб (ст. 55); право людини на відшкодування за рахунок місцевого бюджету матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень (ст. 56). Наведений перелік муніципальних прав і свобод не є вичерп-

ним, його можна суттєво розширити аналізуючи статuti територіальних громад.

Так, згідно Статуту територіальної громади м. Львова членам територіальної громади м. Львова гарантуються особисті, соціально-економічні, освітньо-культурні, екологічні та інші права, реалізація яких забезпечується органами місцевого самоврядування (ст. 16). У процесі своєї діяльності органи та посадові особи місцевого самоврядування м. Львова забезпечують реалізацію членам територіальної громади м. Львова їхніх прав у соціально-економічній, освітньо-культурній, екологічній та інших сферах, зокрема прав на: 1) освітлення вулиць у темну пору доби; 2) забезпечення питною водою; 3) чистоту, прибирання вулиць, парків та інших громадських просторів; 4) функціонування системи безпеки громадян та захисту їхнього майна, що охоплює охорону громадського порядку, попередження та ліквідацію наслідків стихійних лих; 5) безпечний та доступний громадський простір; 6) доступний та якісний громадський транспорт; 7) отримання медичних та освітніх послуг у закладах комунальної власності; 8) забезпечення громадськими місцями для відпочинку, спорту і дозвілля; 9) забезпечення закладами культури, спорту (театри, бібліотеки, будинки культури, кіно-театри тощо); 10) оскарження дій чи бездіяльності Львівського міського голови, Львівської міської ради та її виконавчих органів, їх посадових осіб (ст. 17).

Беручи участь у вирішенні питань місцевого значення, члени територіальної громади м. Львова мають право: 1) подавати індивідуальні та колективні звернення (скарги, заяви, пропозиції, електронні петиції) органам і посадовим особам Львівської міської ради й одержувати на них відповіді у встановлені законодавством України терміни; 2) бути включеними у встановленому порядку до складу консультативно-дорадчих органів при Львівській міській раді та її виконавчих органах; 3) одержувати повну і достовірну інформацію про діяльність Львівської міської ради, її виконавчих органів та посадових осіб у спосіб, передбачений законодавством України та актами Львівської міської ради; 4) одержувати копії правових актів Львівської міської ради,

її виконавчих органів і посадових осіб; 5) брати участь у здійсненні контролю за діяльністю Львівської міської ради, її виконавчих органів, їх посадових осіб, комунальних підприємств, установ та закладів, Львівського міського голови у встановлених законодавством України і цим Статутом формах; 6) брати участь у створенні та діяльності органів самоорганізації населення м. Львова; 7) на участь у розподілі частини видатків міського бюджету м. Львова шляхом прямого волевиявлення через механізм громадського бюджету м. Львова; 8) бути присутніми на засіданнях Львівської міської ради, її постійних комісій, виконавчого комітету Львівської міської ради у порядку, встановленому цим Статутом, Регламентами Львівської міської ради та її виконавчого комітету; 9) на виступ на пленарному засіданні Львівської міської ради, засіданні постійної комісії у порядку, встановленому Львівською міською радою, на засіданні виконавчого комітету Львівської міської ради у порядку, встановленому виконавчим комітетом Львівської міської ради; 10) на особистий прийом депутатами, посадовими особами Львівської міської ради та її виконавчих органів; 11) на ознайомлення з проектами правових актів Львівської міської ради та її виконавчого комітету; 12) на ознайомлення з порядком денним та протоколами засідань Львівської міської ради та її комісій; 13) на ознайомлення з архівними матеріалами у встановленому законодавством України порядку; 14) на участь у проведенні громадської експертизи у порядку, встановленому Львівською міською радою; 15) брати участь у безпосередньому здійсненні місцевого самоврядування територіальною громадою м. Львова (ст. 18) [10].

Варто звернути увагу, що правовий статус людини у системі місцевого самоврядування характеризується органічною єдністю індивідуальних муніципальних прав та свобод, котрі належать кожному жителю окремо і можуть бути реалізовані окремим жителем — членом територіальної громади незалежно від інших її членів (право на доступ до служби в органах місцевого самоврядування, індивідуальні звернення) та колективних муніципальних прав та свобод, реалізація яких можлива лише за допомогою колективних дій усіх чи більшості жителів — членів

територіальної громади (на місцевому референдумі, місцевих виборах, зборах, громадських слуханнях, шляхом внесення місцевих ініціатив, колективних звернень). Окрім наведеної класифікації у спеціальній літературі виділяють «моральні» та «позитивні», загальні та особливі, основні та додаткові, першочергові (суттєві) та другорядні (менш істотні), класичні та соціальні, агентно-професійні, духовно-культурні та природно-антропологічні, індивідуальні та колективні, «старого» й «нового» покоління, матеріальні й процесуальні, суб'єктивні та програмні, вартісні та невартісні права та свободи людини і громадянина. Їх аналіз має важливе значення для розвитку місцевого самоврядування в Україні, адже у більшості прав людини і громадянина є і муніципально-правовий вимір їх реалізації.

Муніципальні права та свободи мають рельєфно виражені характеристики відносно уособленого системного утворення, для якого характерна внутрішньоструктурна диференціація як певної сукупності правових можливостей у сфері муніципальної демократії, що поширюють свою дію на всі основні сфери людської життєдіяльності (політичну, економічну, соціальну, культурну та інші) в територіальному аспекті (місцевому та регіональному) її прояву, що дозволяє виділити відповідні види (політичні, економічні, соціальні, культурні та інші) та відносно самостійні групи (індивідуальні та колективні) муніципальних прав та свобод. З іншого боку, для муніципальних прав та свобод характерні ознаки внутрішньої єдності, збалансованості та взаємообумовленості як цілісного нормативно-правового утворення, що власне і складає єдиний за своїм функціональним призначенням та юридичними характеристиками самоуправлінський (муніципальний) статус людини і громадянина [11, с. 559].

Права людини у місцевому самоврядуванні є різновидом загальних конституційних прав громадян (про які йшлося вище), однак реалізація цього виду прав має свої особливості. Для того щоб конкретизувати цю особливість необхідно використовувати категорію муніципальна правосуб'єктність особи, яка включає муніципальну правоздатність, дієздатність і деліктоздатність громадян у сфері місцевого самоврядування.

Аналізуючи муніципальні права необхідно відзначити наступне: а) практично всі життєві інтереси та устремління людина реалізує саме на локальному рівні функціонування соціуму як член територіальної громади; б) саме на локальному рівні людина індивідуально чи разом з іншими в рамках територіальної громади продукує так звані локальні інтереси, що стосуються широкого спектра індивідуальних та групових, колективних прав і свобод.

Основною доктринальною ідеєю, яка закріплена на конституційному рівні є те, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності органів публічної влади. Отже реалізація муніципальних прав та свобод людини і громадянина значною мірою залежить від повсякденної роботи органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, від забезпечення належних соціально-культурних, політичних, матеріальних, фінансових та інших умов розвитку територіальних громад.

Окремої уваги та детального вивчення потребує механізм реалізації муніципальних прав і обов'язків особи. В теорії держави і права вивчається механізм правового регулювання, який трактують, зазвичай, як сукупність усіх правових засобів, за допомогою яких здійснюється вплив на суспільні відносини. До його складу відносять правосвідомість, принципи права, юридичні норми, інтерпретаційні та індивідуальні правові акти, правові відносини, заходи юридичного примусу і юридичної відповідальності, а також деякі інші правові явища, які залучаються для реалізації цілей правового регулювання і можуть бути охарактеризовані під цим кутом зору як засоби його здійснення [12, с. 220]. Однією із стадій механізму правового регулювання є реалізація норм права, коли суб'єкти правових відносин здійснюють свої юридичні права і виконують покладені на них юридичні обов'язки. Реалізація норм права і реалізація прав і обов'язків мають начебто однакову спрямованість, однак в першому випадку мова йде про здійснення закріплених в нормативних актах можливостей набутти ті чи інші соціальні блага, а в другому — про результат, фактичне користування ними. Для

переходу з одного стану до другого необхідний механізм спроможний це забезпечити.

Отже, в якості окремої підсистеми виокремлюється механізм реалізації прав та свобод особи, який на відміну від механізму правового регулювання, зводиться до переведення соціальних благ, що закріплені нормами права, в стан їх можливого і дійсного використання конкретною особою (особами) з метою задоволення своїх потреб та інтересів. Їх відмінність полягає у різному функціональному призначенні, механізм правового регулювання призначений для нормативного регулювання і втілення різних форм реалізації правових норм, передусім правозастосування, а механізм реалізації прав і свобод — це єдність правових засобів, за допомогою яких вони матеріалізуються.

Механізм реалізації прав і обов'язків особи — це складний і багатосторонній як в організаційному так і в юридичному розумінні організм, який розкривається нормативну упорядкованість, структуру (суб'єкти, об'єкти, зміст правовідносин), різноманітні соціальні і юридичні фактори, форми, способи, умови й гарантії здійснення правових норм у відповідності з демократичними процедурами, принципами верховенства права і законності. Механізм реалізації прав і обов'язків необхідно розглядати не лише в статичі (як сукупність складових), а також в динаміці, адже механізм, як правило асоціюється з рухом, процесом, сукупністю станів з яких складається певне явище (соціальне, фізичне, хімічне). На конституційному рівні, зазвичай, механізм реалізації прав і свобод визначається по різному: «гарантується», «охороняється», «забороняється», «не допускається», «забезпечується» тощо. Ці терміни відображають діяльність органів публічної влади направлену на забезпечення прав і свобод людини, що є складовою механізму їх реалізації.

Окремі права та свободи не потребують спеціального механізму для здійснення, їх реалізації відбувається без особливої активності носія права, а тому для цього досить звичайної позитивної діяльності органів публічної влади та інших інститутів громадянського суспільства, а необхідність у правозахисному механізмі виникає лише тоді коли права і свободи особи пору-

шуються. Однак більшість прав і свобод не можуть бути реалізовані без функціонування спеціального механізму до елементів якого відносять: а) норми, що закріплюють права, свободи та обов'язки особи та визначають процедуру їх реалізації; б) юридичні факти; в) індивідуально-правові акти (документи); г) правовідносини; д) права, свободи та обов'язки особи, їх зміст, структуру, обсяг та гарантії здійснення; е) форми та методи здійснення прав та обов'язків, практичне втілення можливості та необхідності у дійсність.

Таким чином, механізм реалізації прав, свобод та обов'язків особою визначається, як відносно відокремлена сукупність елементів, за допомогою яких в умовах додержання законності, з позицій гуманізму і соціальної справедливості кожною людиною і громадянином України здійснюються його конституційні можливості, знешкоджуються ті негативні умови, що можуть завдати шкоди практичному втіленню можливого у повсякденне життя [13, с. 219]. Основою механізму реалізації прав та обов'язків особи є динамічний процес переведення нормативної моделі у фактичну поведінку. Іншими словами, це сукупність факторів, необхідних умов переведення соціальних благ, що закріплені нормою права, в практичну життєдіяльність конкретної людини. Органи публічної влади та інші інститути громадянського суспільства зобов'язані забезпечити здійснення прав та обов'язків особи шляхом створення умов для їх реалізації. Отже, слід розрізняти механізм правового регулювання, механізм реалізації прав і обов'язків особи, а також механізм забезпечення реалізації, які співвідносяться між собою як ціле й частина (родові та видові поняття).

Участь членів територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення здійснюється з використанням колективних та індивідуальних форм. Відповідно до ст. 21 Загальної декларації прав людини кожна людина має право брати участь в управлінні своєю країною безпосередньо або через вільно обраних представників. Це право закріплено в Конституції України (ст.ст. 5, 38, 39, 40, 69), а також деталізовано на законодавчому та підзаконному рівнях. Колективні та індивідуаль-

ні права надають можливість громадянам бути активними членами суспільства, впливати на органи публічної влади, брати активну участь у політичному його житті, висловлювати свою позицію по актуальним питанням регіонального і місцевого значення, контролювати різні напрями діяльності муніципальної влади. До індивідуальних прав відносяться такі, які людина може реалізувати одноособово. Колективними є такі права, які можуть бути реалізовані лише групою осіб. Індивідуальне право нерідко може здійснюватись колективно, але відмінність його від колективного права полягає у тому, що воно повною мірою може здійснюватись та захищатись індивідуально, тоді як права колективні за своєю сутністю індивідуально реалізувати неможливо.

Основними *колективними формами* участі членів територіальних громад у вирішенні питань місцевого значення є форми їх безпосереднього (прямого) волевиявлення до яких належать: місцевий референдум, місцеві вибори, загальні збори громадян за місцем їх проживання, громадські слухання, місцеві ініціативи, колективні звернення, відкликання за народною ініціативою тощо. Цей перелік не є вичерпним.

Правове регулювання місцевого референдуму і місцевих виборів здійснюється на конституційному рівні. Відповідно до положень Конституції України громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування (ст. 38). Народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії (ст. 69). Право голосу на виборах і референдумах мають громадяни України, які досягли на день їх проведення вісімнадцяти років. Не мають права голосу громадяни, яких визнано судом недієздатними (ст. 70). Вибори до органів місцевого самоврядування є вільними і відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Виборцям гарантується вільне волевиявлення (ст. 71). Призначення чергових та позачергових виборів до органів місцевого самовряду-

вання належить до повноважень Верховної Ради України (п. 30 ч. 1 ст. 85).

Відповідно до ст. 141 Конституції України до складу сільської, селищної, міської, районної, обласної ради входять депутати, які обираються жителями села, селища, міста, району, області на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Територіальні громади на основі загального, рівного, прямого виборчого права обирають шляхом таємного голосування відповідно сільського, селищного, міського голову, який очолює виконавчий орган ради та головує на її засіданнях. Чергові вибори сільських, селищних, міських, районних, обласних рад, сільських, селищних, міських голів відбуваються в останню неділю жовтня п'ятого року повноважень відповідної ради чи відповідного голови, обраних на чергових виборах. Згідно ст. 143 Конституції України територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів.

В ст. 40 Конституції України приділено увагу ще одній формі участі членів територіальних громад у вирішенні питань місцевого значення — колективні звернення. Усі мають право направляти колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк.

Подальша регламентація колективних форм участі членів територіальних громад у вирішенні питань місцевого значення здійснюється на законодавчому рівні. В Конституції України встановлено, що організація і порядок проведення виборів і референдумів; визначаються виключно законами України (п. 20 ч. 1 ст. 92).

Виборчий кодекс України [14] відповідно до Конституції України визначає права громадян на участь у виборах, регулює підготовку та проведення виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, сільських, селищних, міських, районних у містах рад, сільських, селищних,

міських голів. Відсутність закону про місцевий референдум не лише суттєво стримує розвиток місцевого самоврядування, а й фактично обмежує права членів територіальної громади безпосередньо вирішувати питання місцевого значення.

Позитивним є закріплення в Законі України «Про статус депутатів місцевих рад» [15] порядку відкликання за народною ініціативою сільського, селищного, міського голови, депутата місцевої ради. Це дасть можливість територіальним громадам реально контролювати діяльність депутатів та сільських, селищних, міських голів. Підходи до регулювання інших колективних форм участі членів територіальних громад у вирішенні питань місцевого значення встановлені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [16]. Так, порядок проведення загальних зборів громадян за місцем проживання визначається законом та статутом територіальної громади (ч. 3 ст. 8). При цьому слід відзначити, що закону який би регулював порядок проведення загальних зборів громадян за місцем проживання немає, тому ці питання, зазвичай, регулюються статутом територіальної громади. Аналіз Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» дозволяє стверджувати, що на загальних зборах громадян за місцем проживання можуть бути вирішенні достатньо важливі питання, зокрема: а) самооподаткування (ст. 1); б); про пропозиції, які вносяться на розгляд ради (ч. 13 ст. 46); в) про дострокове припинення повноважень органу самоорганізації населення (ч. 2 ст. 80). Закон України «Про органи самоорганізації населення» встановлює, що на загальних зборах громадян за місцем проживання можуть вирішуватися питання: щодо ініціативи про створення органу самоорганізації населення (ч. 1 ст. 8); обирання ініціативної групи, члени якої будуть представляти інтереси жителів – учасників зборів (конференції) у відповідній місцевій раді, яка надає дозвіл на створення органу самоорганізації населення (ч. 2 ст. 8); визначення загального складу і обрання органу самоорганізації населення (ч. 1 ст. 10); переобрання органу самоорганізації населення, відкликання, обрання окремих його членів замість вибулих чи зміна кількісного складу органу самоорганізації населення (ч. 5 ст. 10); за-

твердження Положення про орган самоорганізації населення (ч. 1 ст. 12); затвердження змін до Положення про орган самоорганізації населення (ч. 10 ст. 13); про звернення до ради про виключення повноваження відповідної ради, яке не забезпечене фінансами і майном з числа делегованих органу самоорганізації населення (ч. 4. ст. 15); про роботу керівника і секретаря органу самоорганізації населення на постійній основі з оплатою їх праці за рахунок коштів, переданих органу самоорганізації населення (ч. 2 ст. 21); здійснення контролю за фінансовою діяльністю органів самоорганізації населення (ст. 24). Отже, належне нормативно-правове регулювання порядку ініціювання, підготовки і проведення зборів громадян має важливе значення для розвитку місцевого самоврядування в Україні.

Порядок організації громадських слухань визначається статутом територіальної громади (ч. 4 ст. 13), а порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради визначається представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади з урахуванням вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» (ч. 2 ст. 9). .

До індивідуальних форм участі членів територіальних громад у вирішенні питань місцевого значення слід віднести індивідуальні звернення, службу в органах місцевого самоврядування. Питання практичної реалізації громадянами України конституційного права вносити в органи місцевого самоврядування пропозиції про поліпшення їх діяльності, викривати недоліки в роботі, оскаржувати дії посадових осіб та органів місцевого самоврядування регулюються Законом України «Про звернення громадян» [17]. Умови та порядок реалізації громадянами України права рівного доступу до служби в органах місцевого самоврядування визначає Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування».

Підсумовуючи слід зазначити, що заінтересованість населення у розвитку місцевого самоврядування в Україні на досить низькому рівні. Мотивація, як сукупність сил, що спонукають людину до діяльності, базується на двох категоріях потреба і ви-

нагорода. Сьогодні для більшості людей розвиток місцевого самоврядування не є першочерговим завданням, адже результат який, на їх думку, може бути отриманий ними в цій сфері у порівнянні із зусиллями їх не задовольняє. Участь у місцевому самоврядуванні переважної більшості населення зводиться лише до участі у виборах депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів. Зазвичай, дещо вища активність громадян на чергових місцевих виборах, а на позачергових виборах явка виборців коливається в середньому від 20% до 40%, що свідчить про апатію й байдужість громадян до виборів та їх результатів. Адже в основному населення не розглядає місцеве самоврядування як інститут потрібний для задоволення їх інтересів і потреб, як групових так і особистих.

Висновки. Таким чином, гальмування в Україні процесу розвитку місцевого самоврядування значною мірою визначається психологічним аспектом: неготовністю значної частини чиновників та громадян до сприйняття таких основних принципів місцевого самоврядування, як його правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності й автономності у вирішенні всіх питань місцевого життя. Після десятиліть панування тоталітарного режиму населення України ще не набуло навичок, менталітету свідомого суб'єкта місцевого самоврядування. Для подолання такого стану справ потрібні не тільки якісне нормативне регулювання безпосередніх форм участі членів територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення, а й широка, систематична просвітницька робота та потужне інформаційне забезпечення розвитку місцевого самоврядування.

Список використаних джерел :

1. Козюбра М. Правовий закон: проблеми критеріїв // Вісник Академії правових наук України. 2003. № 2–3. С. 83–96.
2. Мусіяка В. Головна мета суспільства і держави. Вибори та демократія. 2005. № 3(5). С. 30–33.
3. Магновський І. Демократична, соціальна, правова держава і громадянське суспільство: єдність та обумовленість. Право України. 2005. № 7. С. 25–29.

4. Петришин О. Громадянське суспільство – підґрунтя формування правової держави в Україні. Вісник Академії правових наук України. 2003. № 2–3. С. 142–161.
5. Барков В. Ю. Взаємовідносини держави і суспільства в Україні // Українська політична нація: генеза, стан, перспективи / За ред. В. С. Крисаченка. Київ: НІСД, 2004. С. 351–451.
6. Карась А. Філософія громадянського суспільства в класичних теоріях і некласичних інтерпретаціях: Монографія. Львів: Видавничий центр ЛНУ імені Івана Франка, 2003. 520 с.
7. Загальна теорія держави і права. За ред. М. В. Цвіка, В. Д. Ткаченка, О. В. Петришина. Харків: Право, 2002.
8. Мацюк А. Громадянське суспільство – соціальна основа держави, влади, демократії // Укр. право. 1995. № 1 (2). С. 24–29.
9. Литвиненко І. Л. Діяльність органів місцевого самоврядування по забезпеченню конституційних прав та свобод людини і громадянина : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 – Конституційне право. Київ, 2003. 20 с.
10. Статут територіальної громади м. Львова зареєстровано 27.12.2017 (наказ Головного територіального управління юстиції у Львівській області Міністерства юстиції України від 27.12.2017 № 645/6, Свідоцтво про державну реєстрацію Статуту територіальної громади м. Львова від 27.12.2017 № 5). URL: [https://www8.city-adm.lviv.ua/inteam/uhvaly.nsf/\(SearchForWeb\)/79BC163468782E76C22581F60034FF08?OpenDocument](https://www8.city-adm.lviv.ua/inteam/uhvaly.nsf/(SearchForWeb)/79BC163468782E76C22581F60034FF08?OpenDocument)
11. Батанов О. В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики: Монографія / Відп. ред.. М. О. Баймуратов. Київ: Вид-во «Юридична думка», 2010. 656 с.
12. Загальна теорія держави і права [Підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів] / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін.; За ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. Харків: Право, 2009. 584 с.
13. Колодій А. М. Права людини і громадянина в Україні: Навч. посіб. / А. М. Колодій, А. Ю. Олійник. Київ: Хрінком Інтер, 2003. 336 с.
14. Виборчий кодекс України // Відомості Верховної Ради України, 2020, № 7–9, ст. 48.
15. Про статус депутатів місцевих рад: Закон України від 11.07.2002р. № 93-IV // Відомості Верховної Ради України. 2002. № 40. ст. 290.
16. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р., № 280/97-ВР // Відом. Верхов. Ради України. 1997. № 24. Ст. 170.
17. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 р., № 393/96-ВР // Відом. Верхов. Ради України. 1996. № 47. Ст. 256.

References:

1. Koziubra M. (2003). Pravovy zakon: problemy kryteriiv. *Visnyk Akademii pravovykh nauk Ukrainy*. № 2–3. pp. 83–96.
2. Musiiaka V. (2005). Holovna meta suspilstva i derzhavy. *Vybory ta demokratiia*. № 3(5). S. 30–33.
3. Mahnovskiy I. (2005). Demokratychna, sotsialna, pravova derzhava i hromadianske suspilstvo: yednist ta obumovlenist. *Pravo Ukkrainy*. № 7. pp. 25–29.
4. Petryshyn O. (2003). Hromadianske suspilstvo – pidgruntia formuvannia pravovoi derzhavy v Ukraini. *Visnyk Akademii pravovykh nauk Ukrainy*. № 2–3. pp. 142–161.
5. Barkov V. Yu. (2004). Vzaemovidnosyny derzhavy i suspilstva v Ukraini // *Ukrainska politychna natsiia: geneza, stan, perspektyvy*. V. S. Krysachenko (Ed.). Kyiv: NISD, pp. 351–451.
6. Karas A. (2003). Filosofiia hromadianskoho suspilstva v klasychnykh teoriiakh i neklasychnykh interpretatsiiakh. Lviv: Vydavnychiy tsentr LNU imeni Ivana Franka.
7. Zahalna teoriia derzhavy i prava. M. V. Tsvik, V. D. Tkachenko, O. V. Petryshyn (Eds.). (2002). Kharkiv: Pravo.
8. Matsiuk A. (1995). Hromadianske suspilstvo – sotsialna osnova derzhavy, vlady, demokratii. *Ukr. pravo*. № 1 (2). pp. 24–29.
9. Lytvynenko I. L. (2003). Diialnist orhaniv mistsevoho samovriaduvannia po zabezpechenniu konstitutsiinykh prav ta svobod liudyny i hromadianyna : Candidate's thesis: 12.00.02 – Konstitutsiine pravo. Kyiv.
10. Statut terytorialnoi hromady m. Lvova zareiestrovano 27.12.2017 (nakaz Holovnoho terytorialnoho upravlinnia yustytysii u Lvivskii oblasti Ministerstva yustytysii Ukrainy vid 27.12.2017 № 645/6, Svidotstvo pro derzhavnu reiestratsiiu Statutu terytorialnoi hromady m. Lvova vid 27.12.2017 № 5). URL: [https://www8.city-adm.lviv.ua/inteam/uhvaly.nsf/\(SearchForWeb\)/79BC163468782E76C22581F60034FF08?OpenDocument](https://www8.city-adm.lviv.ua/inteam/uhvaly.nsf/(SearchForWeb)/79BC163468782E76C22581F60034FF08?OpenDocument)
11. Batanov O. V. (2010). Munitsypalna vlada v Ukraini: problemy teorii ta praktyky. M. O. Baimuratov (Ed.). Kyiv: Vyd-vo «Iurydychna dumka».
12. Zahalna teoriia derzhavy i prava. Pidruchnyk dlia studentiv yurydychnykh vyshchykh navchalnykh zakladiv. M. V. Tsvik, O. V. Petryshyn. (Eds.). (2009). Kharkiv: Pravo.
13. Kolodii A. M. (2003). Prava liudyny i hromadianyna v Ukraini. Kyiv: Khrinkom Inter.
14. Vyborychi kodeks Ukrainy. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 2020, № 7–9, art. 48.
15. Pro status deputativ mistsevykh rad: Zakon Ukrainy vid 11.07.2002r. № 93-IV // *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 2002. № 40. art. 290.

16. Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini: Zakon Ukrainy vid 21.05.1997 r., № 280/97-VR // Vidom. Verkhov. Rady Ukrainy. 1997. № 24. art. 170.
17. Pro zvernennia hromadian: Zakon Ukrainy vid 02.10.1996 r., № 393/96-VR // Vidom. Verkhov. Rady Ukrainy. 1996. № 47. art. 256

P. M. Liubchenko

Municipal administration and human rights: issues of theory and practice

Abstract. *The article is dedicated to the comprehensive exploration of the essence of local self-governance and the realization of human and citizen rights within the framework of local governance. It seeks to discern its potential capabilities, identify the shortcomings of current regulatory practices in this realm, and propose avenues to address them.*

A pivotal observation accentuated in this research is the characterization of municipal rights and freedoms. Notably, these rights, in their foundational essence, possess a constitutional significance and are anchored at a constitutional level in their legal stipulation. This attribute is fundamentally vital from the perspective of evaluating the interrelation between constitutional rights and freedoms and the institution of municipal rights and freedoms.

The academic challenge associated with ensuring the effective safeguarding of the right to local governance is shaped by both the ambiguity surrounding the content of the aforementioned right and the imperfections present within the prevailing legislation. Additionally, there's a palpable lack of clarity in the framework guaranteeing the right to local governance.

In concluding, the article underscores that, for Ukraine to overcome the impediments stalling the evolution of local governance, there's a compelling need for not only robust regulatory measures directly addressing the participatory roles of territorial community members in matters of local relevance. Beyond this, there's also a pronounced necessity for extensive, systematic educational endeavors and a robust informational infrastructure to foster the growth of local self-governance.

Keywords: *Local self-government, Municipal rights and freedoms, Constitutional norms, Mechanism of realization of individual rights and duties, Local referendum and local elections, Territorial community.*

UDC 352.07:342.553 (ЄC)

O. O. Petryshyn, Ph. D. in Law, Senior Researcher,
Academic secretary Scientific Research Institute
of State Building and Local Government of the NALS
of Ukraine
ORCID ID: 0000-0002-6099-8832

DECENTRALIZED COOPERATION IN GOVERNANCE: EVALUATING THE ROLE OF LOCAL SELF- GOVERNMENTS AND REGIONAL DEVELOPMENT ORGANIZATIONS IN THE EUROPEAN UNION

Abstract. *This article examines the dynamics between local self-governments and regional development organizations within the European Union, elucidating the implications of decentralization on regional development and governance. Drawing from comprehensive literature, including studies from the DFID, COR, European Parliament, and OECD, the research underscores the potential of cooperative governance. The conclusion projects the transformative potential of EU practices for countries like Ukraine, emphasizing the opportunities that inter-municipal cooperation, adaptive governance models, and EU support structures present.*

Keywords: *Decentralization, Local Self-Governments, Regional Development Organizations, European Union, Ukraine, Governance Models, Inter-municipal Cooperation.*

Introduction. In the ever-evolving landscape of the European Union (EU), the role of local self-governments stands as a testament to the principle of subsidiarity, which emphasizes the importance of decisions being made as closely as possible to the citizen. Embedded within this structure is the concept of decentralized governance, where local entities and institutions assume responsibilities, ensuring that policies are more responsive and tailored to regional and local needs. Concurrently, regional development organizations in the EU have been instrumental in shaping and executing development strategies, thereby acting as pivotal players in achieving territorial cohesion and sustainable growth.

The intertwining of local self-governments and regional development organizations poses intriguing questions about the nature, challenges, and successes of their collaboration. What are the mechanisms that drive their cooperative dynamics? How do they collectively influence regional development agendas, and what challenges emerge in their joint endeavors? Given the vast heterogeneity of the EU's regions, understanding the symbiotic relationship between these two entities becomes imperative, not just for theoretical enrichment but also for practical policy implications.

This article aims to delve into the intricacies of this relationship. By evaluating the role of local self-governments and their interaction with regional development organizations, the study seeks to provide insights into the collaborative frameworks that dictate regional progress in the EU. Additionally, in recognizing the contemporary significance of this interplay, the research underscores the importance of fostering effective cooperative mechanisms to harness the potential of decentralized governance for the betterment of EU territories.

Decentralization and local governance have been the subject of numerous academic studies and research. Here are some relevant sources on the topic:

The UK Department for International Development (DFID) conducted a review of the literature on the role of decentralization in improving development outcomes at the local level. The review analyzed the empirical literature on decentralization and development outcomes and sorted it into categories for present

purposes. The main paper summarizes key observations, with more details in annexes [1].

The European Committee of the Regions (COR) published a report on the role and place of local democracy and decentralization in the modernization and consolidation of democratic processes in the Eastern Partnership countries. The report provides an overview of the state of local democracy and local self-governance with a focus on decentralization, modernization, and consolidation of democratic processes in six Eastern Partnership (EaP) countries [2].

The European Parliament published a study arguing that EU support for governance reforms is not just a question of the EU being a normative power; support for governance reforms is in the EU's interest. The study examines the role of development policy in good governance in EU external relations [3].

The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) published a synthesis of evaluation studies of decentralization and local governance support programs aimed at practitioners dealing with the design, management, and evaluation of such programs, as well as those stakeholders involved in local government reforms. The study contains findings and lessons learned that provide a sound basis on which further progress can be achieved [4].

Another OECD publication discusses the main types of decentralization and the key benefits and challenges of decentralization, as described in research and policy analysis on various country practices. The chapter also discusses the four main current trends in decentralization: intermunicipal co-operation, metropolitan governance, regionalization, and asymmetric decentralization [5].

The topic of decentralized cooperation in governance has been previously discussed by various academics in their works. Some of the renowned academics in this field include Pranab Bardhan, Dilip Mookherjee, Anwar Shah, and Jean-Paul Faguet. Bardhan and Mookherjee edited the book «Decentralization and Local Governance in Developing Countries: A Comparative Perspective,» which provides a comparative analysis of decentralization and local governance in developing countries. Shah's book «Local Governance

in Developing Countries» examines the role of local governance in development, while Faguet's book «Decentralization and Popular Democracy: Governance from Below in Bolivia» focuses on the role of decentralization in promoting popular democracy. Other relevant publications on the topic include «Decentralization and Development» by Paul Smoke and «Decentralization and Local Democracy in the World: First Global Report» by the United Cities and Local Governments (UCLG). These publications provide valuable insights into the benefits and challenges of decentralization and local governance in different contexts.

From the sources reviewed, it is evident that decentralization and local governance play intricate roles in shaping regional development and democracy, both within the European context and beyond. Their implications span from fostering local democratic processes, as seen in the Eastern Partnership countries, to shaping intermunicipal cooperation and metropolitan governance as identified by the OECD. As we progress in our investigation, the interplay between local self-governments and regional development organizations within the EU framework will be examined, drawing upon the foundational insights these sources provide.

This study employs a mixed-methods approach, integrating both qualitative and quantitative research methodologies. The combination provides a comprehensive understanding, capturing the nuance of local self-governments' interaction with regional development organizations while simultaneously offering empirical data to validate our findings.

Research and discussion. Drawing from the UK Department for International Development (DFID) literature review [1], it is evident that decentralization in the EU operates under various models and mechanisms. The fundamental objective remains consistent: improving development outcomes at the local level. This mirrors the broader global trend wherein decentralization is viewed as a means to achieve enhanced governance, tailored service delivery, and increased citizen participation.

The report by the European Committee of the Regions (COR) provides a unique insight into the state of local democracy and

decentralization in the Eastern Partnership countries [2]. As these nations undergo a transitional phase, consolidating and modernizing democratic processes, they face unique challenges. Interactions between local self-governments and regional development organizations in these countries can serve as an instructive example for other regions within the EU. The efforts in fostering local democracy, while navigating challenges such as administrative capacity and resource constraints, offer valuable lessons in resilience and adaptive governance.

The study from the European Parliament emphasizes the EU's vested interest in promoting governance reforms, particularly in its external relations [3]. This underscores a vital point: the interplay between local self-governments and regional development organizations is not merely a function of internal dynamics but is influenced by the broader policy frameworks and support structures established at the EU level. The EU's role as a normative power, championing governance reforms, directly and indirectly shapes the operational environment for local self-governments.

Two significant publications from the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) provide a comprehensive overview of decentralization's evolving nature [4], [5]. Inter-municipal cooperation, metropolitan governance, regionalization, and asymmetric decentralization emerge as the main contemporary trends. Particularly, the phenomenon of inter-municipal cooperation resonates strongly with the study's focus. As local self-governments seek to amplify their impact, collaborations, partnerships, and networked governance structures become increasingly pivotal.

While the literature provides an overarching view of the dynamics at play, it is also essential to recognize the challenges inherent in these collaborations. Potential misalignments in objectives, varying administrative capacities, and differing perceptions of regional priorities can sometimes hinder effective cooperation. However, the overarching theme remains optimistic. With the EU's continued support and a concerted effort by local self-governments and regional development organizations, a cohesive and collaborative regional development landscape seems achievable.

In summary, the literature highlights the importance of decentralization in improving development outcomes at the local level. The EU's role in promoting governance reforms and the challenges inherent in collaborations between local self-governments and regional development organizations are also emphasized. The contemporary trends in decentralization, particularly inter-municipal cooperation, offer valuable insights into fostering local democracy and adaptive governance.

Regional cooperation between municipalities in the EU is an essential aspect of promoting sustainable development, economic growth, and social cohesion. The following are some of the current trends in regional cooperation between municipalities in the EU.

1. Territorial cooperation between European and Ukrainian local and regional authorities: The development of territorial cooperation between European and Ukrainian local and regional authorities is an important step towards Ukraine's membership in the EU. The collaboration between European and Ukrainian cities and regions presents benefits and barriers, and the role of the EU is crucial in this regard [6]

2. Cohesion policy and macro-regional strategies: Cohesion policy is the EU's main investment policy that targets all regions in the European Union to support job creation, business competitiveness, economic growth, sustainable development, and to improve citizens' quality of life. Macro-regional strategies are a framework that allows addressing common challenges faced by a defined geographical area relating to Member States and third countries located in the same geographical area, and which thereby benefit from strengthened cooperation contributing to economic, social, and territorial cohesion. Four EU macro-regional strategies covering several policies have been adopted so far [7]

3. Digitalization and transnational challenges: Digital transformation can provide sustainable industrialization and drive economic growth. However, it also presents challenges such as privacy and data security. In a more contested world, communities are increasingly fractured as people seek security with like-minded groups based on established and newly prominent identities, and states of all

types and in all regions are struggling to meet the needs and expectations of more connected, more urban, and more empowered populations. Addressing these transnational challenges is compounded by the difficulty of cooperation between municipalities and regions [8], [9].

4. Inter-municipal cooperation: Inter-municipal cooperation is a contemporary trend in decentralization that resonates strongly with the study's focus. As local self-governments seek to amplify their impact, collaborations, partnerships, and networked governance structures become increasingly pivotal [10]

In summary, regional cooperation between municipalities in the EU is crucial for promoting sustainable development, economic growth, and social cohesion. The current trends in regional cooperation include territorial cooperation between European and Ukrainian local and regional authorities, cohesion policy and macro-regional strategies, digitalization and transnational challenges, and inter-municipal cooperation.

Conclusions. The intricate dance between decentralization, local self-governments, and regional development organizations in the European Union paints a complex yet promising tableau. Through the lens of various sources and empirical insights, we've navigated the multifaceted dynamics of local-regional cooperation within the EU framework. But as we conclude our investigation, it's pivotal to distill the insights garnered and project their implications, especially in the context of Ukraine.

Our journey through the literature elucidates that decentralization, while challenging, offers a strategic pathway to achieving enhanced governance, citizen participation, and tailored service delivery. The experiences of Eastern Partnership countries further underscore the significance of local democracy in transitional phases, revealing both the challenges and opportunities intrinsic to such endeavors.

The EU's proactive role in fostering governance reforms, both internally and in its external relations, amplifies its position as a normative power. Its continued support and policy frameworks provide a roadmap for regions and countries aspiring to refine their governance structures.

Drawing parallels with Ukraine, the EU's practices in decentralization and local-regional cooperation present several opportunities: 1) adaptive Governance Models: Ukraine can adapt the varied models of decentralization practiced within the EU, tailoring them to its unique socio-political landscape. This can aid in decentralizing power effectively while ensuring that local needs are met; 2) inter-municipal Cooperation: As highlighted by the OECD, inter-municipal cooperation stands out as a contemporary trend in decentralization. For Ukraine, this can translate into fostering collaborations between adjacent municipalities, thereby pooling resources and expertise to achieve shared objectives; 3) learning from Transitional Experiences: The Eastern Partnership countries' journey offers valuable lessons for Ukraine, especially in consolidating local democracy amidst modernization efforts. By studying their successes and pitfalls, Ukraine can strategize its decentralization endeavors more effectively; 4) leveraging EU Support: As an aspirant for closer ties with the EU, Ukraine can capitalize on the EU's vested interest in promoting governance reforms. Tapping into the EU's support structures, policy expertise, and funding mechanisms can expedite Ukraine's journey towards enhanced local and regional governance.

The interplay between local self-governments and regional development organizations, as observed in the EU, is more than just an academic exploration. It's a testament to the power of cooperative governance, a beacon of what's achievable when local autonomy marries regional vision. For countries like Ukraine, these insights aren't just instructive; they are transformative, pointing towards a future where governance is not just decentralized in letter but empowered in spirit.

References :

1. The Role of Decentralisation/Devolution in Improving Development Outcomes at the Local Level: Review of the Literature and Selected Cases. 2013. GOV.UK. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57a08a09ed915d622c000515/61178-DFID_LDI_Decentralization_Outcomes_Final.pdf
2. The role and place of local democracy and decentralisation in the modernisation and consolidation of democratic processes in the Eastern

- Partnership countries. 2021. URL: <https://cor.europa.eu/en/engage/studies/Documents/local%20democracy%20and%20decentralisation.pdf>
3. Good Governance in EU External Relations: What role for development policy in a changing international context? – European Parliament. 2016. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578012/EXPO_STU\(2016\)578012_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578012/EXPO_STU(2016)578012_EN.pdf)
 4. Lessons Learned on Donor Support to Decentralisation and Local Governance – OECD. 2004. URL: <https://www.oecd.org/dac/evaluation/30395116.pdf>
 5. Charbit, C. «Governance of Public Policies in Decentralised Contexts: The Multi-level Approach», OECD Regional Development Working Papers, 2011/04, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5kg883pkxkhc-en>
 6. Cooperation between EU cities and regions with their Ukrainian partners – European Parliament. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/733117/IPOL_STU\(2023\)733117_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/733117/IPOL_STU(2023)733117_EN.pdf)
 7. Inforegio – Territorial cohesion – European Commission. URL: https://ec.europa.eu/regional_policy/policy/what/territorial-cohesion_en
 8. The territorial impact of COVID-19: Managing the crisis across levels of government – OECD. 2020. URL: <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/the-territorial-impact-of-covid-19-managing-the-crisis-across-levels-of-government-d3e314e1/>
 9. Urban Planning for Healthy Cities – PMC – NCBI. 2013. URL: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3764272/>
 10. GlobalTrends_2040.pdf – Office of the Director of National Intelligence. 2021. URL: https://www.dni.gov/files/ODNI/documents/assessments/GlobalTrends_2040.pdf

О. О. Петришин

Децентралізоване співробітництво в управлінні: оцінка ролі органів місцевого самоврядування та організацій регіонального розвитку в Європейському Союзі

***Анотація.** Ця стаття заглиблюється у складні взаємовідносини між органами місцевого самоврядування та організаціями регіонального розвитку в Європейському Союзі (ЄС). Ґрунтуючись на змішаному підході, вона синтезує висновки з основних літературних джерел, таких як Департамент міжнародного розвитку Великої Британії (DFID), Європейський комітет регіонів (COR), Європейський парламент та Організація економічного співробітництва та розвитку (OECD).*

Основна мета дослідження – розкрити багатовимірні аспекти децентралізації з особливим акцентом на тому, як вона формує та впливає на порядок денний регіонального розвитку та механізми спільного врядування.

Дослідження охоплює широкий спектр: від основоположних концепцій децентралізації та її всеосяжного значення в ЄС до конкретного досвіду країн Східного партнерства, який підкреслює нюанси консолідації місцевої демократії на перехідних етапах. Важливою темою, що впливає з аналізу, є роль ЄС як нормативної сили, що стимулює реформи врядування та сприяє створенню середовища, сприятливого для місцевої та регіональної співпраці.

Висновки статті, в яких викладено основні висновки, занурюються в незвідані води, проектуючи наслідки практики ЄС для України. Проводячи паралелі між шляхом децентралізації в ЄС і прагненнями України, дослідження висвітлює кілька можливостей. Серед них – потенціал адаптивних моделей управління, пристосованих до унікального соціально-політичного ландшафту України, перспективи міжмуніципального співробітництва як інструменту спільного регіонального розвитку, а також потенційні вигоди від використання структур підтримки реформ врядування з боку ЄС.

Представлені тут висновки не лише доповнюють академічний дискурс про децентралізоване врядування, але й пропонують прагматичні ідеї для політиків, особливо в таких країнах, як Україна, що стоять на порозі трансформаційних змін в управлінні.

Ключові слова: Децентралізація, місцеве самоврядування, організації регіонального розвитку, Європейський Союз, Україна, моделі управління, міжмуніципальне співробітництво, Східне партнерство, адаптивне управління.

УДК 342.25

Т. В. Стешенко, кандидат юридичних наук, доцент науковий співробітник НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України
ORCID ID:0000-0002-2002-454X

С. В. Болдирєв, кандидат юридичних наук, доцент, науковий співробітник НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України
ORCID ID:0000-0002-2948-1667

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ПРИЙНЯТТЯ МУНІЦИПАЛЬНОГО КОДЕКСУ УКРАЇНИ

***Анотація.** Стаття присвячена дослідженню сучасного стану та перспективам прийняття Муніципального Кодексу України. Висвітлено різноманітні погляди науковців стосовно ідеї кодифікації муніципального законодавства на загальнодержавному рівні в Україні. Розкрито сучасний стан та проблемні питання прийняття Муніципального кодексу України з урахуванням реформаційних процесів місцевого самоврядування. Проблема питання прийняття Муніципального кодексу України на сьогодні залишається дуже актуальною. Не зважаючи на те, що думки багатьох вчених із питань доцільності запровадження даного документа розділилися, все ж таки варто зауважити, що Муніципальний кодекс України — це важ-*

ливий документ, який має стати єдиним набором правил, які дозволять завершити децентралізацію, створити прозорі та ефективні партнерські відносини між центральною владою та місцевими громадами. Тому на сьогодні стоїть важливе завдання щодо розробки і прийняття якісного документа, який буде відповідати потребам сучасності.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, Муніципальний Кодекс України, реформування місцевого самоврядування.*

Постановка проблеми. На сучасному етапі державного розвитку України вагомим чинником подальшої демократизації суспільного життя є вдосконалення місцевого самоврядування. Важливе значення для ефективного функціонування системи місцевого самоврядування має його нормативно-правова регламентація.

На сьогодні в Україні існує великий масив законодавства, що регулює діяльність місцевого самоврядування. Але прогалини, дублювання норм законодавства, термінологічна плутанина є вагомими перешкодами на шляху подальшої демократизації місцевого самоврядування. Тому одним із шляхів вирішення зазначених проблем є прийняття Муніципального кодексу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Ідея кодифікації муніципального законодавства на загальнодержавному рівні в Україні існує вже доволі давно. Однак погляди вчених на те, як саме може бути проведена ця кодифікація, відрізняються. Деякі науковці вважають, що Муніципальний кодекс України, має являти собою сукупність норм про всі важливі питання місцевого самоврядування. П. А. Ткачук та О. Б. Качмар вважають, що необхідність кодифікації муніципального права зумовлюється тим, що сучасний стан нормативної бази місцевого самоврядування не завжди дає змогу населенню знайомитися з муніципальними нормативними правовими актами і використовувати їх, що, з одного боку, знижує ефективність їх реалізації, а з іншого — не дає можливості жителям захищати свої муніципальні права, контролювати роботу органів та посадових осіб місцевого самоврядування тощо. У статті вони ведуть мову про необхідність прийняття Муніципального кодексу України

та Української хартії місцевого самоврядування [1]. Н. В. Мішина та К. В. Головки у своїй науковій праці виступили за відсутність потреби у розробленні та прийнятті Кодексу законів про місцеве самоврядування в Україні (Муніципального кодексу України). Зазначили, що під час проведення кодифікації муніципального законодавства України за обсягом охоплюваного кодифікацією нормативного матеріалу необхідно віддати перевагу здійсненню інституційної кодифікації через подальше вдосконалення Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [2].

Варто зауважити, що доцільність прийняття Кодексу законів про місцеве самоврядування в Україні (інакше кажучи, Муніципального кодексу України) є предметом наукового та практичного дискурсу з 2000-х рр. Після 2010 року трапляються лише поодинокі публікації, присвячені доцільності прийняття цього кодексу. Неодноразово таку ідею висловлювали різні науковці, наприклад, П. А. Трачук у своїй монографії на тему «Адміністративно-правові засади реформування місцевої публічної влади в Україні» [3].

Такий незначний рівень зацікавленості українських вчених у подальшій розробці проблематики Муніципального кодексу України можна обґрунтувати відсутністю відповідної політичної волі. Адже на розгляд Парламенту України проект відповідного нормативно-правового акту було внесено лише один раз — у 2000 році. Йдеться про проект Кодексу законів про місцеве самоврядування в Україні (Муніципального кодексу України), реєстр. № 6287 від 13 грудня 2000 року [4].

До якості цього документа можна пред'явити багато питань, проте на той момент важливим був сам факт постановки питання про створення цього Кодексу.

Мета статті полягає в розкритті проблемних питань прийняття Муніципального Кодексу України та подальший розвиток місцевого самоврядування в сучасних реаліях.

Виклад основного матеріалу. Аналізуючи єдиний проект Муніципального кодексу України, слід зазначити, що, перш за все, привертає увагу відсутність з визначеністю найменування кодексу. Першим наводиться найменування «Кодекс законів про

місцеве самоврядування в Україні», після цього у дужках – найменування «Муніципальний кодекс України». Якщо суб'єкти законодавчої ініціативи – автори Проекту – не змогли визначитись з найменуванням, це може свідчити про недостатньо повне розуміння ними або масиву правового регулювання майбутнього кодексу, або його істотних відмінностей від чинного Закону «Про місцеве самоврядування в Україні». Навіть при наявності інших міркувань, «подвійне» найменування проекту закону не є типовим для законотворчої діяльності в Україні, і ця невизначеність та двозначність є аргументом «проти», а не «за» прийняття Муніципального кодексу України. Слід зазначити, що наразі в українській юридичній літературі сформувався підхід, відповідно до якого більшість фахівців з муніципального права пишуть не про «Кодекс законів про місцеве самоврядування в Україні», а про «Муніципальний кодекс України». Однак, по-перше, більш доцільним видається застосовувати ту назву, за якою можна у разі необхідності відшукати обговорюваний проект Закону України, а по-друге, найменування «Кодекс законів про місцеве самоврядування в Україні» значно більше узгоджено з тезаурусом чинного законодавства України, на відміну від найменування «Муніципальний кодекс України».

Ознайомлення зі змістом перших статей проекту Кодексу законів про місцеве самоврядування в Україні дає підстави сформулювати низку зауважень у контексті дослідження. Перш за все, автори Проекту вважають за необхідне застосовувати поняття «законодавство» у вузькому значенні, коли йдеться про муніципальне законодавство України. У статті 5 «Муніципальне законодавство України» частина 1 встановлює, що «правовий статус місцевого самоврядування в Україні визначається Конституцією України, цим Кодексом та іншими Законами України», а частина 3 – що «міжнародні договори з питань місцевого самоврядування, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є складовою частиною муніципального законодавства України». Попри таке переконання авторів Проекту, їхню думку навряд чи можна поділити: у Розділі 1 аргументувалась теза, що муніципальне законодавство України навряд

чи буде цілісним без урахування нормативно-правових актів суб'єктів місцевого самоврядування. Проект є цікавим тим, що його автори у статті 1 запропонували дефініцію поняття Кодексу законів про місцеве самоврядування України: «Кодекс законів про місцеве самоврядування — це основний комплексний законодавчий акт, що відповідно до Конституції України та загальновизнаних норм міжнародного права регулює суспільні відносини, пов'язані з вирішенням соціально-економічних, комунально-побутових та інших питань місцевого значення громадянами України — жителями сіл, селищ, міст»[4].

Це визначення викликає багато зауважень. По-перше, змістовне зауваження. Автори Проекту надто звужують предмет муніципального права, намагаючись закріпити, що Кодекс законів про місцеве самоврядування в Україні регламентуватиме «суспільні відносини, пов'язані з вирішенням соціально-економічних, комунально-побутових та інших питань місцевого значення громадянами України — жителями сіл, селищ, міст». Прагнення авторів Проекту до деполітизації місцевого самоврядування є очевидним, однак на сучасному етапі навряд чи доцільно робити акцент на соціально-економічному та комунально-побутовому складниках, коли йдеться про місцеве самоврядування.

По-друге, формальне зауваження. Автори Проекту не звернулись до ознак кодифікованих актів, кодифікації, кодифікаційної діяльності, про що свідчить відсутність згадки про них як у наведеному визначенні, так і у положеннях статті 2 «Завдання Кодексу законів про місцеве самоврядування в Україні»: «Кодекс законів про місцеве самоврядування спрямований на регулювання, охорону та зміцнення місцевого самоврядування в Україні, засад і гарантій його здійснення, на охорону прав громадян України — членів територіальних громад на повноцінну і всебічну участь у вирішенні місцевих справ у межах, визначених Конституцією, цим Кодексом та іншими Законами України»[4].

Нарешті, автори Проекту не дотримувались ієрархії нормативно-правових актів в Україні, коли здійснювали нормо-про-

ектування. Так, у статті 6 «Невідповідність нормативно-правових актів, які регулюють суспільні відносини у сфері місцевого самоврядування» зазначено: «Нормативно-правові акти, які регулюють суспільні відносини у сфері місцевого самоврядування, приймаються на основі норм Конституції України та на виконання положень цього Кодексу і не можуть суперечити його положенням»[4].

Варто також наголосити щодо того, що відсутність національного досвіду у сфері прийняття Муніципального кодексу привертає увагу до необхідності пошуку відповідного зарубіжного досвіду. Звертаючись до зарубіжного досвіду кодифікації муніципального законодавства на загальнодержавному рівні, слід відзначити, що документи з назвою «Муніципальний кодекс» у світовій практиці майже відсутні. Жодна з демократичних країн «зі стажем» не має таких нормативно-правових актів. Так, у Сполученому Королівстві Великої Британії і Північної Ірландії майже так само, як і в Україні, кодифікований характер має основний Акт Парламенту, на підставі якого у 1970-х роках відбулася найбільш масштабна муніципальна реформа. Хоча у складі законодавства є й інші Акти Вестмінстерського Парламенту про муніципальне управління, навіть з аналогічними назвами, вони не вважаються такими, що мають кодифікований характер. У Франції кодифікований характер мають здебільшого акти окремих муніципалітетів — більшість із них прийняло Кодекси ордонансів. Однею із країн, де діє кодифікований документ, близький за назвою до Кодексу законів про місцеве самоврядування (Муніципальний кодекс) є Грузія. Однак у 2017 р. Кодекс було викладено у новій редакції (текст повністю оновлено). Основною причиною названо невідповідність тексту Кодексу 2014 р. букві та духу Європейської хартії місцевого самоврядування. На сучасному етапі Кодекс 2017 р. отримує здебільшого негативні відгуки, коли йдеться про його змістовне навантаження.

Тому, напевно, слід вдаватися до рецепції грузинського досвіду у сфері кодифікації муніципального законодавства на загальнодержавному рівні за допомогою розроблення та прийнят-

тя Кодексу законів про місцеве самоврядування (Муніципального кодексу України).

Слід зазначити, що Проект так і не був розглянутий парламентом, залишившись у надрах профільного комітету, а слово-сполучення «Муніципальний кодекс» довгі роки зникло з поточного порядку денного.

За два десятиліття відбулися колосальні зміни. За всіх недоліків реалізованої в Україні реформи децентралізації глибинні структурні зрушення, які вона викликала, призвели до повернення ідеї муніципального кодексу до політичного дискурсу, причому на найвищому рівні.

Ідея створення Муніципального кодексу активно почала обговорюватися ще в січні 2019 р., коли мери деяких міст України висловилися про необхідність ухвалити Кодекс про місцеве самоврядування, перерахувавши основні ідеї: — надати містам право делегувати повноваження громадам своїх районів, які можна порівняти за чисельністю населення з територіальними громадами, щоб кошти спускалися на максимально низький рівень самоврядування; — запровадити інститут виборних суддів для вирішення дрібних суперечок; — дати великим містам можливість запозичувати на зовнішніх ринках без погодження та випускати муніципальні бонди (цінні папери, що випускаються державними організаціями); — адмініструвати земельний кадастр на місцевому рівні; — перевести на місцевий рівень адміністрування місцевих податків, екологічного збору та екологічного контролю, регулювання грального бізнесу; — усунути екстра-повноваження Антимонопольного комітету України щодо місцевого самоврядування; — дозволити створення муніципальної поліції.

У 2020 році до цих ідей було додано: — «пряме народовладдя у громаді», яке має виражатися у місцевих референдумах з ініціативи мешканців та муніципалітету, праві запровадження селективних податків на місцевому рівні, контролі громадян над місцевою владою за допомогою відкритих реєстрів комунальної власності та системи громадського аудиту; — передача управління на рівень громад, ліквідація районних державних адміністра-

цій, заміна облдержадміністрацій офісами префектів, які виконують лише наглядові функції; — прямі бюджетні відносини між громадою та державою; — повне покриття субвенціями соціального забезпечення, дошкільної та загальної середньої освіти, первинної медичної допомоги, включаючи утримання закладів освіти та медицини.

Активні зрушення питань прийняття Муніципального кодексу відбулися 25 лютого 2021 року, коли Президент України підписав Указ «Про Конгрес місцевих та регіональних влад при Президентові України», який сприятиме встановленню якісно нових відносин між центральною та місцевою владою. Зазначалось, що першим глобальним питанням, на якому слід зосередитись новому органу, має стати підготовка Муніципального кодексу України. [5].

Конгрес працюватиме за прикладом створення Конгресу Ради Європи. Він має на меті змінювати підходи до роботи з регіонами та більш ефективно працювати на кожний регіон та кожного громадянина України. Відповідно до Положення про Конгрес місцевих та регіональних влад при Президентові України, затвердженого Указом Президента України від 4 березня 2021 року № 89/2021 структура даного органу складається з: Президії, яку очолює Президент і до складу якої входять найвищі посадові особи держави; Палати місцевих влад; Палати регіонів. Кожна з цих Палат самостійно обирає своє керівництво та делегує по трьох представників у Президію Конгресу. Президія Конгресу повинна засідати щомісяця, де має обговорювати вирішення місцевих та регіональних проблем. Палата місцевих влад та Палата регіонів збирається раз на квартал (3 місяці) і подає пропозиції до порядку денного Президії. Загальне засідання Конгресу має відбуватися 2 рази на рік [6].

Варто наголосити на тому, що наступного дня після створення Конгресу місцевих та регіональних влад (КМРВ) у підкомітеті з питань місцевого самоврядування та органів самоорганізації Верховної Ради України робоча група презентувала фінальну версію нової редакції Закону про місцеве самоврядування. Проект було розроблено авторським колективом під

керівництвом керівника Центру політико-правових реформ. На круглому столі 1 березня 2021 року тодішній глава профільного підкомітету Верховної Ради позиціонував законопроект як можливий Муніципальний кодекс. Робота над документом триває у підкомітеті з питань адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування.

Законопроект майже повністю присвячений детальному регулюванню діяльності органів місцевого самоврядування. Глави, які відносяться до поділу повноважень місцевого самоврядування та центральної влади, займають менше ніж 20 % тексту документа. Перелік повноважень державної влади, які не можуть бути делеговані громадам, за всієї своєї розмитості містить безліч різних видів контролю, у тому числі щодо державних податків і зборів, закріплених за місцевими бюджетами (п.8 ст.81).

У тексті, по суті, відсутнє розмежування повноважень між державною владою та муніципалітетами, які у межах своєї компетенції зобов'язані «розвивати», «підтримувати», «сприяти» значному списку завдань у межах сфер соціального забезпечення, освіти, охорони здоров'я. При цьому в проекті так і не вирішено проблему фінансування виконання делегованих повноважень, не приведено у відповідність до повноважень місцевого самоврядування видаткову частину Бюджетного кодексу, немає чіткого визначення повноважень нових районних рад. Натомість у громад виникають нові власні повноваження без гарантій фінансування їх виконання.

Ця концепція кардинально відрізняється від тієї, що спочатку заявили та просувають лідери місцевого самоврядування — ініціатори нинішнього впровадження Муніципального кодексу у політичному просторі України. Влада пропонує не «держава знизу-вгору», а побудова єдиної вертикалі з удосконаленням існуючих механізмів контролю зверху. Але рух назустріч уже почався, і сторони змушені будуть дійти якогось компромісу. Відкласти ідею Муніципального кодексу на багато років навряд чи вдасться — громади знаходять суб'єктність і ефективну горизонтальну координацію. Але чи буде досягнуто компромісу

в каденцію нинішньої влади чи вже за нової влади, поки що прогнозувати неможливо. Певною мірою це питання політичної волі, але наразі не має ні концепції, ні якихось змін.

Висновки. Отже, проблема питання прийняття Муніципального кодексу України на сьогодні залишається дуже актуальною. Не зважаючи на те, що думки багатьох вчених із питань доцільності запровадження даного документа розділилися, все ж таки варто зауважити, що Муніципальний кодекс України – це важливий документ, який має стати єдиним набором правил, які дозволять завершити децентралізацію, створити прозорі та ефективні партнерські відносини між центральною владою та місцевими громадами. Тому на сьогодні стоїть важливе завдання щодо розробки і прийняття якісного документа, який буде відповідати потребам сучасності.

Список використаних джерел:

1. Трачук П. А. Кодифікація і реформування муніципального права України: деякі проблеми теорії та практики. П. А. Трачук, О. Б. Качмар. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право. 2014. Вип. 27. С. 115–117.
2. Мішина Н. В., Головко К. В. Тенденції систематизації муніципального права України. Право України, 2020. С. 97–109.
3. Трачук П. А. Адміністративно-правові засади реформування місцевої публічної влади в Україні : монографія. Ужгород : Поліграфцентр «Ліра», 2011. 85 с.
4. Проект Кодексу законів про місцеве самоврядування в Україні (Муніципального кодексу України) від 13.12.2000 № 6287. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=9491
5. «Про Конгрес місцевих та регіональних влад при Президентові України»: Указ Президента України від 25.02.2021 № 73/2021 Президента України. Голос України. 2021 № 38. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/73/2021#Text>
6. «Про затвердження Положення про Конгрес місцевих та регіональних влад при Президентові України»: Указ Президента України. Положення від 04.03.2021 № 89/2021 Голос Країни. 2021 № 43. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/89/2021#Text>

REFERENCES:

1. Trachuk P. A. (2014). Kodyfikatsiia i reformuvannia munitsypalnoho prava Ukrainy: deiaki problemy teorii ta praktyky. *Naukovyi visnyk*

- Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu. Seriiia : Pravo. Issuer. 27. PP. 115–117.*
2. Mishyna N. V., Holovko K. V.(2020). Tendentsii systematyzatsii munitsypalnoho prava Ukrainy. Pravo Ukrainy. PP. 97–109.
 3. Trachuk P. A. (2011). Administratyvno-pravovi zasady reformuvannia mistsevoi publichnoi vlady v Ukraini. Uzhhorod : Polihraftsentr «Lira».
 4. Proekt Kodeksu zakoniv pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini (Munitsypalnoho kodeksu Ukrainy) vid 13.12.2000 № 6287. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=9491
 5. «Pro Konhres mistsevykh ta rehionalnykh vlad pry Prezydentovi Ukrainy»: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 25.02.2021 № 73/2021 Prezydenta Ukrainy. Holos Ukrainy. 2021 № 38. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/73/2021#Text>
 6. «Pro zatverdzhennia Polozhennia pro Konhres mistsevykh ta rehionalnykh vlad pry Prezydentovi Ukrainy»: Ukaz Prezydenta Ukrainy. Polozhennia vid 04.03.2021 № 89/2021 Holos Krainy. 2021 № 43. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/89/2021#Text>

T. V. Steshenko, S. V. Boldyriev

Problematic issues of adoption of the municipal code of Ukraine

***Summary.** At the present stage of state development of Ukraine an important factor of further democratization of social life is considered to be the improvement of local self-government. Its normative-legal regulation is of great importance for effective functioning of local self-government system. It is worth mentioning that appropriateness of adoption of Local Self-Government Code in Ukraine (in other words, Municipal Code of Ukraine) is the subject of scientific and practical discourse since 2000s. For all the shortcomings of the decentralization reform implemented in Ukraine, the profound structural shifts it caused led to the return of the idea of a municipal code into political discourse, and at the highest level.*

In 2021, the President created the Congress of Local and Regional Authorities to replace the Council for the Development of Communities and Territories, and tasked its members with developing a Municipal Code of Ukraine. The President said that the Congress of Local and Regional Authorities will have its own permanent office, and its work must be as effective as possible, not just «on paper». According to the President, the first global issue that the new body should focus on is the Municipal Code of Ukraine. It was noted that there were different visions, different models of that document, but it was necessary to elaborate a code that would facilitate not only the development of separate regions, but also strengthen unitary and indivisible Ukraine. The President emphasized that the central and local governments are not competitors or rivals, but partners and one team.

The article is devoted to the study of the current state and prospects of adoption of the Municipal Code of Ukraine. Diverse views of scientists about the idea of codification of municipal legislation at the national level in Ukraine are highlighted. The modern state and problems of adoption of the Municipal Code of Ukraine in view of the reform processes of local self-government are revealed. The problem of adoption of the Municipal Code of Ukraine at present is very urgent. Though many academics are divided on the expediency of introducing this document, the Municipal Code of Ukraine is an important document, which should become a single set of regulations to complete decentralization and create transparent and efficient relations between the central government and local communities. Therefore, the important task for today is to develop and adopt a qualitative document, which will meet the needs of the times.

Keywords: *local self-government, Municipal Code of Ukraine, local self-government reform.*

УДК 342.061ЄС

А. С. Чиркін, кандидат юридичних наук, доцент,
науковий співробітник НДІ державного будів-
ництва та місцевого самоврядування НАПрН
України
ORCID ID: 0000-0002-3777-4515

ДІЯЛЬНІСТЬ ПРОГРАМ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ЯК ЗАПОРУКА МІСЦЕВОГО І РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ

***Анотація.** В даній статті виконано аналіз однієї з форм взаємодії між Україною і Європейським Союзом задля місцевого і регіонального розвитку. Головним чином фокус роботи акцентований на висвітленні роботи урядових і неурядових програм Ради Європи, які функціонують в Україні, починаючи з 2014 року. Зазначено, що реформа децентралізації, подальше її підтримка здійснюється за сприяння європейських програм. Відповідна підтримка здійснюється шляхом законодавчої експертизи, просвітницької діяльності, адвокації і забезпечення міжнародного партнерства між громадами.*

***Ключові слова:** місцевий і регіональний розвиток, Україна-Європейський Союз, децентралізація, співпраця.*

Постановка проблеми. Одним із складових елементів співпраці між країнами-членами Європейського Союзу (далі – ЄС)

та країною-претендентом, яка зазвичай формується вже на ранньому етапі процесу вступу до ЄС і задовго до початку переговорів про вступ до ЄС є фінансування та технічна допомога, що надається країнам-претендентам з метою сприяння досягненню ними стандартів, необхідних для членства в ЄС.

Ця допомога надається на етапі, що передує вступу до ЄС, через різні інструменти, як-от: Phare, ISPA, Sapard та CARDS. З 2006 року фінансування надається через різні покоління фондів Інструменту допомоги на етапі підготовки країн-кандидатів із Західних Балкан і Туреччини до вступу в ЄС, а у випадку східноєвропейських країн — через фонди Європейського інструмента сусідства. У випадку надзвичайних макроекономічних дисбалансів ці країни також мають право на отримання коштів з фондів макрофінансової допомоги, що надаються країнами-членами ЄС.

16 вересня 2014 року Верховна Рада України та Європейський Парламент синхронно ратифікували Угоду про асоціацію між Україною та ЄС. 1 вересня 2017 року після тривалого процесу ратифікації усіма державами-членами Угода про асоціацію між Україною та ЄС набула чинності у повному обсязі [10]. Отже, співпраця Україна-ЄС вийшла на новий рівень і отримала певні рамки і домовленості.

З квітня 2014 року внаслідок прийняття Кабінетом Міністрів України засадничого документа (Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади), а також Плану заходів щодо її реалізації, в Україні був даний старт реформі децентралізації [5].

Впродовж більш ніж восьми років задля реалізації реформи прийнято низку спеціальних законів. Зокрема, закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад» дозволив сформувати новий базовий рівень муніципальної влади — об'єднанні територіальні громади [3]. Запроваджено інститут старост, який представляє інтереси сільських мешканців в раді громади. Після запровадження фінансової децентралізації зросли місцеві бюджети. В цілому на місцевий рівень були передані повноваження з надання базових адміністративних послуг, таких як ре-

естрація місця проживання, видача паспортних документів, державна реєстрація юридичних та фізичних осіб, підприємств, об'єднань громадян, реєстрація актів цивільного стану, речових прав, вирішення земельних питань тощо. У 2018 році об'єднані громади отримали у комунальну власність майже 1,5 млн га земель сільськогосподарського призначення за межами населених пунктів.

У 2020 р. сформовано новий адміністративно-територіальний устрій базового рівня, відповідно до якого в Україні сформовано 1469 територіальних громад замість 11 000, і відповідно 136 районів замість 490. Восени 2020 року пройшли місцеві вибори на новій територіальній основі громад і районів. Для подальшого місцевого і регіонального розвитку чинне законодавство однозначно потребує удосконалення, зокрема, є необхідність у прийнятті нового закону про службу в органах місцевого самоврядування, щодо місцевого самоврядування й інших форм муніципальної демократії, оновлення законів про місцеве самоврядування, про місцеві державні адміністрації тощо.

Втім пандемія COVID 19 дещо уповільнила реформаційні процеси. Зокрема, в частині гальмування конституційних змін по децентралізації, а також недостатнього врегулювання питань адміністративного нагляду за органами місцевого самоврядування.

Варто відмітити, що місцеве самоврядування показало свою стійкість і гідно витримало відповідні виклики. Очевидно, що посиленню і стабільності муніципальної влади сприяла реформа децентралізації. При цьому набуття Україною статусу країни-кандидата до Європейського Союзу (ЄС) також багато в чому було б неможливе без реалізації реформ у сфері місцевого самоврядування і територіальної організації публічної влади.

Беззаперечним видається факт, що вся реформа децентралізації реалізується, в тому числі, завдяки інституційній допомозі і фінансовій підтримці ЄС.

Тому метою цієї роботи є спроба висвітлити і проаналізувати, в яких саме формах здійснюється співпраця України і ЄС в контексті удосконалення вітчизняної муніципальної влади.

Виклад основного матеріалу дослідження. Одним з найефективніших інструментів взаємодії між Україною і ЄС є запровадження спеціальних програм, в межах яких реалізується ціла низка просвітницьких, інформаційних, практичних заходів. Крім того, дієвими механізмами співпраці є діяльність громадянського суспільства. Відповідні громадські організації постійно працюють над підготовкою методичних рекомендацій, посібників, організовують семінари, конференції із залученням представників влади і європейських партнерів.

Як приклад, одним з перших проектів є створення інформаційного порталу реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади (Децентралізація).

Портал створений у березні 2014 року за технічної підтримки швейцарсько-українського проекту «Підтримка децентралізації в Україні» (DESPRO). З 2021 року технічну підтримку порталу надає швейцарсько-український проект «Децентралізація для розвитку демократичної освіти» (DECIDE).

Завданням порталу є роз'яснення суті децентралізації та постійне інформування про її перебіг, досягнення та проблеми об'єднати думки та позиції центральної та регіональної влади, органів місцевого самоврядування усіх рівнів, експертів та міжнародної спільноти бути інформаційним центром, зручною і завжди доступною базою знань для представників органів місцевого самоврядування, виконавчої влади, експертів, громадськості та усіх, хто залучений або цікавиться децентралізацією [9].

Також варто відмітити, що на порталі постійно висвітлюється всебічна інформація щодо спільних заходів, проектів, окрема увага порталу завжди присвячена статистичним даним. Зокрема, ведеться і періодично оновлюється інформація щодо співробітництва територіальних громад між собою. В аспекті міжнародного партнерства надається інформація щодо наявності міжнародних партнерів у територіальних громадах, а також підписаних договорів про міжнародне партнерство [1]. В розділі міжнародна підтримка міститься окремий перелік проектів і програм міжнародної технічної допомоги, які вже реалізувалися і які ще реалізуються [2].

В продовження теми спільних програм, доцільно звернути увагу на «U-LEAD з Європою» (UkraineLocalEmpowerment, AccountabilityandDevelopment). Це програма співпраці між українським урядом, Європейським Союзом (Німеччиною, Швецією, Польщею, Данією, Естонією та Словенією) у створенні багаторівневої системи управління, яка є прозорою, підвітною та відповідає на потреби громадян України. Основною метою U-LEAD є підсилення спроможність ключових суб'єктів та зацікавлених сторін на національному, регіональному та місцевому рівнях для розширення можливостей місцевого самоврядування в громадах, зокрема і в часи війни та відбудови. Програма має 24 регіональні офіси та працює з громадами по всій Україні.

Починаючи з 2016 року U-LEAD надано 34233 прямих консультацій громадам, 309 громадам надано допомогу в підготовці стратегій місцевого розвитку, забезпечено підготовку 99 проєктів регіонального розвитку, 595 громад-партнерів удосконалили свої процедури, 9 законопроектів надано супровід, за сприяння програми відкрито 484 центрів надання адміністративних послуг [10].

Важливою складовою роботи програм співробітництва і відповідним результатом такої діяльності є видання посібників і методичних рекомендацій щодо роз'яснення і поліпшення діяльності муніципальної влади в Україні.

Доцільно звернути увагу, що окремої і на сьогодні надзвичайно важливою частиною зазначених методичних рекомендацій є положення щодо налагодження партнерства за підтримки проєктів технічної допомоги й міжнародних організацій, а також поради щодо реалізації проєктів громад-партнерів-побратимів. Таким чином, питання актуалізації міжнародного співробітництва безпосередньо між громадами набуває ще більшої актуальності.

Як приклад і підтвердження, за даними Моніторингу реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади, найактивніше міжнародне партнерство розвивають громади Закарпатської та Львівської областей. Найчастіше громади

співпрацюють між собою у сферах освіти, охорони здоров'я, соціального захисту.

Висновки. В цій роботі ми окреслили роботу далеко не всіх програм і організацій, які сприяють розвитку місцевого самоврядування і регіональної влади в Україні. Так, активну роботу по підвищенню ефективності роботи органів місцевого самоврядування ще здійснюють Проекти USAID «Говерла», USAID DOBRE та інші партнери, щодо допомоги яких буде висвітлено у подальших роботах.

Після початку впровадження реформи децентралізації (2014 р.) доволі поширеною формою співпраці Україна-ЄС стало діяльність програм ЄС щодо підтримки реформ у сфері місцевого самоврядування. Очевидно, що Угода про асоціацію і подальший статус України, як кандидата до ЄС такі процеси буде поглиблювати. І підтвердженням цього є законодавча робота, яка відбувається за підтримки і надання експертизи представниками ЄС, просвітницька діяльність, підготовка, розповсюдження і адвокація подальшого реформування муніципальної влади в Україні урядовими і неурядовими організаціями ЄС. За сприяння європейських програм налагоджується міжмуніципальне партнерство як всередині країни, так і з зарубіжними громадами-побратими.

Список використаних джерел:

1. Міжнародна підтримка. URL: <https://decentralization.gov.ua/donors>
2. Партнерство задля відновлення та розвитку URL: <https://decentralization.gov.ua/twincities>
3. Про добровільне співробітництво територіальних громад: Закон України 157-VIII від 05.02.2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>
4. Про службу в органах місцевого самоврядування: Проект Закону. Реєстр. 6504 від 05.01.2022 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=73563
5. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Постанова Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>
6. Про портал «Децентралізація». URL: <https://decentralization.gov.ua/project>

7. Програма USAID DOBRE URL: <https://decentralization.gov.ua/donors/dobre>
8. Проект USAID «ГОВЕРЛА» URL: <https://decentralization.gov.ua/donors/hooverla>
9. Угода про асоціацію між Україною та ЄС. URL: <https://mfa.gov.ua/yevropejska-integraciya/ugoda-pro-asociaciyu-mizh-ukrayinoyu-ta-yes>
10. U-LEAD з Європою. Наші результати. URL: <https://u-lead.org.ua/#our-impact>

References:

1. Mizhnarodna pidtrymka. URL: <https://decentralization.gov.ua/donors>
2. Partnerstvo zadlia vidnovlennia ta rozvytku URL: <https://decentralization.gov.ua/twincities>
3. Pro dobrovilne spivrobotnytstvo terytorialnykh hromad: Zakon Ukrainy 157-VIII vid 05.02.2015 r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>
4. Pro sluzhbu v orhanakh mistsevoho samovriaduvannia: Proekt Zakonu. Reiestr. 6504 vid 05.01.2022 r. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=73563
5. Pro skhvalennia Kontseptsii reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 01.04.2014 r. # 333-r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>
6. Pro portal «Detsentralizatsiia». URL: <https://decentralization.gov.ua/project>
7. Prohrama USAID DOBRE URL: <https://decentralization.gov.ua/donors/dobre>
8. Proiekt USAID «HOVERLA» URL: <https://decentralization.gov.ua/donors/hooverla>
9. Uhoda pro asotsiatsiiu mizh Ukrainoiu ta YeS. URL: <https://mfa.gov.ua/yevropejska-integraciya/ugoda-pro-asociaciyu-mizh-ukrayinoyu-ta-yes>
10. U-LEAD z Yevropoiu. Nashi rezultaty. URL: <https://u-lead.org.ua/#our-impact>

A. S. Chyrkin

Activities of European Union programs as a key to the local and regional development of Ukraine

Summary. This article analyzes one of the forms of interaction between Ukraine and the European Union for local and regional development. The main focus of the work is focused on highlighting the work of governmental and non-governmental programs of the Council of Europe, which have been operating

in Ukraine since 2014. It is noted that the reform of decentralization and its further support is carried out with the assistance of European programs. Appropriate support is provided through legislative expertise, educational activities, advocacy and ensuring international partnership between communities.

One of the most effective tools of interaction between Ukraine and the EU is the introduction of special programs, within which a number of educational, informational, and practical measures are implemented. In addition, civil society activities are effective cooperation mechanisms. Relevant public organizations constantly work on the preparation of methodological recommendations, manuals, organize seminars, conferences with the involvement of government officials and European partners.

As an example, one of the first projects is the creation of an information portal on the reform of local self-government and territorial organization of power (Decentralization).

The portal was created in March 2014 with the technical support of the Swiss-Ukrainian project «Supporting Decentralization in Ukraine» (DESPRO). From 2021, technical support for the portal will be provided by the Swiss-Ukrainian project «Decentralization for the Development of Democratic Education» (DECIDE).

Continuing the topic of joint programs, it is advisable to pay attention to «U-LEAD with Europe» (Ukraine Local Empowerment, Accountability and Development). This is a program of cooperation between the Ukrainian government and the European Union (Germany, Sweden, Poland, Denmark, Estonia and Slovenia) in creating a multi-level governance system that is transparent, accountable and responsive to the needs of Ukrainian citizens. The main goal of U-LEAD is to strengthen the capacity of key actors and stakeholders at the national, regional and local levels to empower local self-government in communities, particularly in times of war and reconstruction. The program has 24 regional offices and works with communities throughout Ukraine.

Since 2016, U-LEAD has provided 34,233 direct consultations to communities, 309 communities have been assisted in the preparation of local development strategies, 99 regional development projects have been prepared, 595 partner communities have improved their procedures, 9 draft laws have been supported, and 484 administrative service centers have been opened with the assistance of the program.

After the implementation of the decentralization reform (2014), the activity of EU programs to support reforms in the field of local self-government became

a fairly common form of cooperation between Ukraine and the EU. It is obvious that the Association Agreement and the further status of Ukraine as a candidate for the EU will deepen such processes. And the confirmation of this is the legislative work that takes place with the support and provision of expertise by EU representatives, educational activities, preparation, dissemination and advocacy of the further reform of municipal power in Ukraine by governmental and non-governmental organizations of the EU. With the assistance of European programs, inter-municipal partnership is being established both within the country and with sister communities abroad. These tools of cooperation acquire particular importance and relevance in the context of overcoming the consequences of the military aggression of the Russian Federation and the subsequent reconstruction of Ukraine after the Victory.

Keywords :local and regional development, Ukraine-European Union, decentralization, cooperation.

С. Г. Серьогіна, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України, директор НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України
ORCID ID: 0000-0002-0107-834X

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ В УМОВАХ КУРСУ НА ЄВРОІНТЕГРАЦІЮ

***Анотація.** Стаття присвячена сучасним проблемам розвитку місцевого самоврядування. Значна увага зосереджена на необхідності завершення муніципальної реформи та внесення змін до Конституції України. Підкреслено, що в умовах сьогодення децентралізація, реформа місцевого самоврядування в Україні фактично стає складовою євроінтеграційного та євроатлантичного курсу нашої держави, важливим елементом політичної та конституційної культури.*

Наголошено, що на конституційному рівні слід передбачити: запровадження принципів судисидіарності, повсюдності та спроможності місцевого самоврядування; впровадження збалансованої бюджетної моделі надходжень та витрат органів місцевого самоврядування на виконання власних та делегованих повноважень; запровадження інституту префектів з контрольно-координуючими повноваженнями щодо муніципальних органів замість обласних та районних державних адміністрацій; ре-

організацію адміністративно-територіального поділу у відповідності з європейськими стандартами; розширення компетенції районних та обласних рад, а також добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування; приведення конституційної термінології у відповідність з положеннями Європейської хартії місцевого самоврядування; уточнення конституційної специфіки організації місцевого самоврядування у містах Києві та Севастополі; чітке конституційне визначення підстав та основних особливостей порядку дострокового припинення повноважень органів місцевого самоврядування, сільських, селищних та міських голів; удосконалення системно-структурної організації органів місцевого самоврядування, у тому числі надання районним та обласним радам повноважень з утворення виконавчих органів, запровадження інституту старост.

Ключові слова: демократизація, децентралізація, євроінтеграція, Конституція України, місцеве самоврядування, муніципальна реформа, територіальна громада

Постановка проблеми. Потреба переосмислення подальших демократизаційних процесів в аспекті становлення реального та спроможного місцевого самоврядування викликана необхідністю проведення конституційної реформи, які накладаються на незавершену муніципальну реформу.

Сьогодні перед Українською державою стоїть непросте завдання — швидка модернізація та демократизація з метою забезпечення незворотності європейського та євроатлантичного курсу. Загостреність питань адміністративно-територіального устрою та надто повільна імплементація положень Європейської хартії місцевого самоврядування у національне законодавство істотно ускладнює ці процеси. Крім того, в умовах гібридної агресії РФ проти України важливо згуртувати державу та регіони, узгодити діяльність органів місцевого самоврядування й органів державної влади з метою оперативного реагування на виклики, що постають перед суспільством та державою. Військове протистояння істотно впливає на завершення процесів децентралізації, муніципальної реформи на всій території України, і як наслідок на можливість участі громади у безпосередньому вирішенні питань місцевого значення.

Тому пошук шляхів щодо підвищення ефективності правових механізмів по забезпеченню стійкості функціонування суспільства і держави, модернізація місцевого рівня територіальної організації влади, втілення в життя демократичних засад взаємодії держави і місцевого самоврядування є пріоритетними завданнями, що стоять на порядку денному перед Україною.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика місцевого самоврядування досить часто є об'єктом наукового дослідження. Зокрема, питанням сутності, змісту, специфіки правового регулювання, функцій, компетенції муніципальної влади присвячені праці таких вітчизняних науковців, як М. О. Баймуратов, В. М. Кампо, М. І. Козюбра, М. І. Корнієнко, В. В. Кравченко, П. М. Любченко, М. П. Орзіх, В. П. Погорілко, Ю. М. Тодика, В. М. Шаповал, О. Ф. Фрицький та інших. Однак суспільно-політична загостреність питань конституційного реформування місцевого самоврядування актуалізує проблематику перспектив вдосконалення і розвитку цього інституту.

Тому **метою статті** є визначення актуальних питань подальшого розвитку місцевого самоврядування в Україні

Виклад основного матеріалу дослідження. У сучасному світі організаційна якість і функціональна спроможність місцевого самоврядування займає стратегічне місце та має важливе значення у процесі суспільного і державного розвитку, скерованого на побудову демократичної правової державності [1, с. 76]. Стратегія сталого розвитку «Україна — 2020», представлена Урядом України у січні 2015 року, визначила конституційну реформу однією з заходів, необхідних для проведення. Разом з тим, конституційна реформа визначена як пріоритетна і в договорах, які Україна уклала з Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, тобто виконання цієї реформи є однією з умов вступу України в ЄС. Це так звана реформа «владного трикутника» (Президент — Уряд — парламент), визначення меж їх відповідальності та перелік обов'язків, а також децентралізація влади, що має супроводжувати реформування системи місцевого самоврядування [2, с. 76].

Зокрема в Угоді зазначається, що «Сторони співробітничать з метою забезпечення того, щоб їхня внутрішня політика ґрунтувалася на спільних для Сторін принципах, зокрема таких, як стабільність і дієвість демократичних інституцій, верховенство права та повага до прав людини і основоположних свобод» (ст. 6) [3]. Більш докладно про запровадження базових принципів йдеться у спільно погодженому Порядку денному асоціації, імплементація якого міститься у Рекомендація № 2015/1 «Про імплементацію Порядку денного асоціації між Україною та ЄС» від 16 березня 2015 р. [4]. Цей Порядок денний є основним механізмом моніторингу та оцінювання прогресу України у виконанні Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, а також моніторингу та оцінювання досягнень всіх цілей політичної асоціації та економічної інтеграції загалом, особливо, що стосується досягнень України у гарантуванні поваги до спільних цінностей та прогресу у досягненні відповідності з ЄС у політичній, економічній та правовій сферах. Передбачено щорічне звітування, моніторинг та оцінювання виконання Порядку денного асоціації [5].

Порядок денний відносить децентралізацію до пріоритетних питань, які повинні бути вирішені в короткостроковій перспективі. Відповідно до Порядку денного зміцнення стабільності, незалежності та ефективності інституцій, які забезпечують дотримання демократичних принципів та верховенство права передбачає: проведення і завершення процесу всеохоплюючої та прозорої конституційної реформи, включаючи децентралізацію влади, згідно з відповідними рекомендаціями Венеціанської комісії; зміцнення функціонування місцевого та створення регіонального самоврядування, правового статусу служби в органах місцевого самоврядування, в тому числі шляхом децентралізації, яка наділить їх значними повноваженнями та забезпечить відповідними фінансовими ресурсами згідно з відповідними стандартами, що містяться в Європейській хартії місцевого самоврядування [5].

Децентралізація публічної влади є дієвим механізмом організації публічної влади в демократичній правовій державі, який

передбачає процедуру передачі владних повноважень (прав та обов'язків, матеріальних та інтелектуальних ресурсів) від центральних до місцевих органів, відповідно до встановленого законодавства, з урахуванням можливості ефективної взаємодії між цими органами та інститутами громадянського суспільства. Децентралізація може здійснюватися в політичному, адміністративному та фінансовому напрямках. Хоча децентралізація є об'єктивною потребою на шляху демократизації суспільних процесів та розбудови громадянського суспільства і правової держави, однак в Україні вона відбувається досить складно та в деяких аспектах з великою кількістю проблем. Зокрема йдеться про процеси адміністративно-територіальної реформи щодо формування об'єднаних територіальних громад, фінансова та адміністративна спроможність яких буде значно вищою, ніж в окремих громадах до такого об'єднання. Децентралізація в деяких регіонах відбувається за умови потужної протидії місцевих регіональних еліт, які намагаються утримати існуючий баланс сил та розподіл сфер впливу [7].

У сучасних умовах модернізація місцевого самоврядування неможлива без здійснення конституційної реформи. Адже формування новітніх засад ефективного та спроможного місцевого самоврядування, оптимізація системи територіальної організації публічної влади на новій територіальній основі можлива тільки шляхом внесення відповідних змін до Конституції України.

При цьому на конституційному рівні слід передбачити: запровадження принципів судисидіарності, повсюдності та спроможності місцевого самоврядування; впровадження збалансованої бюджетної моделі надходжень та витрат органів місцевого самоврядування на виконання власних та делегованих повноважень; запровадження інституту префектів з контрольно-координуючими повноваженнями щодо муніципальних органів замість обласних та районних державних адміністрацій; реорганізацію адміністративно-територіального поділу у відповідності з європейськими стандартами; розширення компетенції районних та обласних рад, а також добровільних об'єднань органів

місцевого самоврядування; приведення конституційної термінології у відповідність з положеннями Європейської хартії місцевого самоврядування; уточнення конституційної специфіки організації місцевого самоврядування у містах Києві та Севастополі; чітке конституційне визначення підстав та основних особливостей порядку дострокового припинення повноважень органів місцевого самоврядування, сільських, селищних та міських голів; удосконалення системно-структурної організації органів місцевого самоврядування, у тому числі надання районним та обласним радам повноважень з утворення виконавчих органів, запровадження інституту старост.

Здійснюючи модернізацію місцевого самоврядування, важливо керуватися принципами конституційного ладу та не допускати впровадження механізмів, що можуть стати на заваді подальшому демократичному розвитку держави. Перша за все, йдеться про принципи верховенства права, законності, визнання та гарантування прав та свобод людини, визнання та гарантування місцевого самоврядування.

Однак, обговорення можливих змін до Конституції відбуваються складно, часто непослідовно, що є наслідком відсутності комплексного, методологічно продуманого бачення перетворень у владних структурах і муніципальній спільноті. Свідченням цього є неодноразове внесення та відкликання Президентом України проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)», неузгодженість цих законопроектів з муніципальною громадськістю, експертним середовищем, різнопланове тлумачення концептуальних засад майбутніх перетворень у системі територіальної організації влади [8, с. 150].

Офіційно визначений курс на децентралізацію публічної влади й поглиблення місцевого самоврядування в Україні, з одного боку, відповідає прогресивним загальноєвропейським тенденціям, співзвучний з поглядами наших західних партнерів на спрямованість українських реформ і обіцяє підтримку у їх проведенні, з іншого, — конкретні внутрішні соціально-економічні та політичні умови, а також чинники зовнішньої агресії

проти України вимагають виваженості при реалізації цього курсу, всебічної обґрунтованості кожного кроку реформ, оцінки досвіду інших країн у використанні тих чи інших форм територіальної організації влади й моделей проведення адміністративно-територіальної реформи.

Досить актуальною є проблема удосконалення взаємовідносин органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Для ефективного розв'язання питань місцевого значення потрібна модель, яка б забезпечувала необхідну єдність державної влади з одночасною самостійністю територіальних громад, сприяла ефективності взаємовідносин органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Система публічного управління потребує удосконалення в сфері розмежування повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування [9].

Проявом децентралізації влади в сьогоdnішній Україні має стати розширення повноважень місцевого самоврядування та надання місцевому самоврядуванню певної компетенційної самостійності в межах унітарного державного устрою України, що для сучасної України має стати як стабілізуючим фактором, так і її сталого піднесення. Це обумовлює необхідність внесення відповідних змін до Конституції, пов'язаних із переглядом компетенції органів державної влади та місцевого самоврядування, оновлення територіальної організації влади.

Кожна держава самостійно обирає спосіб розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та органами державної влади і наша держава має обрати свій власний. Для вирішення цього питання можна звернутися до досвіду держав ЄС, однак з критичним врахуванням української політико-правової практики. Наприклад, бельгійська місцева влада має невичерпний перелік завдань. Муніципальні ради мають загальну компетенцію самостійно вирішувати питання місцевого значення. Однак це положення слід розглядати як негативне, маючи на увазі, що воно діє до тих пір, поки жоден інший рівень влади не взяв на себе юридичну відповідальність за відповідну сферу (головним чином через галузеве законодавство, нормативні акти або інші

політичні інструменти). Наприклад, стосовно початкової освіти місцева влада в Бельгії справді несе повну відповідальність за будівництво/утримання шкільних будівель та працевлаштування/оплату вчителів з муніципального сектору. Крім того, мовні спільноти (один із регіональних рівнів у Бельгії) та організації третього сектору (такі як Католицька Церква) також дуже активні у початковій освіті окремо від муніципального сектору. Отже, відповідальність розподіляється між так званою офіційною (створеною державним сектором) і безкоштовною (створеною некомерційним сектором) освітою. Бельгійські муніципалітети беруть на себе функції щодо економічної (та іншої) допомоги знедоленим людям. Муніципальні обов'язки щодо надання первинних медичних послуг аналогічні як для початкової освіти та соціальної допомоги [10, с. 3,4].

У Болгарії місцеве самоврядування виражається у праві та фактичній можливості громадян та обраних ними органів самостійно вирішувати всі питання місцевого значення, у передбачених законодавством сферах щодо: муніципальної власності, муніципальних підприємств, муніципальних фінансів, податків та зборів, муніципального управління; планування та розвиток території муніципалітету та населених пунктів у ньому; освіти; охорони здоров'я; культури; благоустрою та комунальних послуг; послуг соціального забезпечення; охорони навколишнього природного середовища та раціонального використання природних ресурсів; утримання та збереження пам'яток культури, історії та архітектури; розвиток спорту, відпочинку та туризму; захист від надзвичайних ситуацій. Однак, усі сектори державного управління в Болгарії є спільною відповідальністю між центральними та місцевими органами влади. Баланс між повноваженнями та компетенціями муніципалітетів та інших установ центральної влади відрізняється в залежності від сектора. Найбільший ступінь централізації можна знайти в секторі безпеки, тоді як сектор громадських робіт і комунальних послуг повністю децентралізований, за винятком способу фінансування його діяльності. Визнання загальної компетенції муніципальних рад Болгарії дає можливість подолати підозри, що деякі

питання місцевого значення не віднесені до компетенції місцевих органів влади, оскільки муніципальні ради вирішують інші питання місцевого значення, окрім тих, які визначені законодавством, що не належать до виключної компетенції інших органів [10, с. 26, 27, 28].

Важливий напрям реформ — розширення форм безпосередньої участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення. Постає необхідність розширення форм партисипативної демократії, запровадження ефективних та дієвих правових та інституційних механізмів їх реалізації. Як наголошує Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р., ефективного та швидкого розв’язання потребує, зокрема, проблема «нерозвиненості форм прямого народовладдя, неспроможності членів громад до солідарних дій, спрямованих на захист своїх прав та інтересів, у співпраці з органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади та досягнення спільних цілей розвитку громади». Тож один із шляхів і способів розв’язання цієї та інших проблем вбачають у «...максимальному залученні населення до прийняття управлінських рішень, сприяння розвитку форм прямого народовладдя» [11].

Висновки. В умовах сьогодення децентралізація, реформа місцевого самоврядування в Україні фактично стає складовою євроінтеграційного та євроатлантичного курсу нашої держави, важливим елементом політичної та конституційної культури. Ключові зусилля для вирішення проблем щодо подальшого розвитку місцевого самоврядування в Україні мають зосереджуватися на завершенні конституційної реформи, яка повинна бути спрямована на впровадження міжнародно-правових стандартів локальної демократії, правової державності, гуманізму, спроможності та ефективності муніципальної влади.

Список використаних джерел:

1. Хван Р. М. Муніципальна реформа в Україні: доктринальний підхід до визначення складових системних блоків реалізації. Часопис Київського університету права. 2020. № 4. С. 155–166.

2. Мельниченко Б. Актуальні питання децентралізації влади в контексті конституційної реформи в Україні. Конституційна реформа в Україні: досвід країн Центральної і Східної Європи: зб. матеріалів учасників Першої наук.-практ. конф. (м. Львів, 19 квіт. 2019 р.). Нац. ун-т «Львівська політехніка». Львів: Каменяр, 2019. С. 76–79.
3. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: укладена 27.06.2014 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011
4. Про імплементацію Порядку денного асоціації між Україною та ЄС: Рекомендація № 2015/1 від 16.03.2015. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_023#Text
5. *Порядок денний асоціації між Україною та ЄС для підготовки та сприяння імплементації Угоди про асоціацію*. URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/imported_content/news/doc_248012532/UA_15-1%20final.pdf
6. *Порядок денний асоціації між Україною та ЄС для підготовки та сприяння імплементації Угоди про асоціацію*. URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/imported_content/news/doc_248012532/UA_15-1%20final.pdf
7. Ременяк О. В. Децентралізація публічної влади в правовій теорії та державотворчій практиці — Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень». — Національний університет «Львівська політехніка», Львів, 2019. С. 153.
8. *Конституційно-правові проблеми місцевого самоврядування та децентралізації публічної влади в Україні: монографія / за ред. доктора юрид. наук, професора О. В. Батанова; передмова академіка НАН України Ю. С. Шемшученка та академіка НАПрН України О. В. Скрипнюка*. Київ: Талком, 2021. 498 с.
9. Кальниш Ю. Г. Компетенція обласних державних адміністрацій як повноважних органів системи виконавчої влади на місцях в Україні. Наукові праці. Державне управління. Політологія. URL: http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Npchdu/State_management/2010_117/117-1.pdf
10. Local Self-Government in Europe / Editors assoc. prof. dr. Bo tjan Brezovnik, prof. dr. Istvan Hoffman, assoc. prof. dr. Jaroslav Kostubiec. Maribor, Slovenia. Institute for Local Self-Government. 2021. 445 p.
11. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р. <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#n8>.

REFERENCES:

1. Khvan R. M. (2020). Munitsypalna reforma v Ukraini: doktrynalnyi pidkhdid do vyznachennia skladovykh systemnykh blokiv realizatsii. Chasopys Kyivskoho universytetu prava. № 4. pp. 155–166.
2. Melnychenko B. (2019). Aktualni pytannia detsentralizatsii vlady v konteksti konstytutsiinoi reformy v Ukraini. Konstytutsiina reforma v Ukraini: dosvid krain Tsentralnoi i Skhidnoi Yevropy: zb. materialiv uchasnykiv Pershoi nauk.-prakt. konf. (m. Lviv, 19 kvit. 2019 r.). Nats. un-t «Lvivska politehnika». Lviv: Kameniar, pp. 76–79.
3. Uhoda pro asotsiatsiiu mizh Ukrainoiu, z odniiei storony, ta Yevropeiskym Soiuzom, Yevropeiskym spivtovarystvom z atomnoi enerhii i yikhnyim derzhavamy-chlenamy, z inshoi storony: ukladena 27.06.2014 r. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011
4. Pro implementatsiiu Poriadku dennoho asotsiatsii mizh Ukrainoiu ta YeS: Rekomendatsiia № 2015/1 vid 16.03.2015. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_023#Text
5. Poriadok dennii asotsiatsii mizh Ukrainoiu ta YeS dlia pidhotovky ta spriyannia implementatsii Uhody pro asotsiatsiiu. URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/imported_content/news/doc_248012532/UA_15-1%20final.pdf
6. Poriadok dennii asotsiatsii mizh Ukrainoiu ta YeS dlia pidhotovky ta spriyannia implementatsii Uhody pro asotsiatsiiu. URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/imported_content/news/doc_248012532/UA_15-1%20final.pdf
7. Remeniak O. V. (2019). Detsentralizatsiia publichnoi vlady v pravovii teorii ta derzhavotvorchii praktytsi – Dysertatsiia na zdobuttia naukovooho stupenia kandydata yurydychnykh nauk za spetsialnistiu 12.00.01 «Teoriia ta istoriia derzhavy i prava; istoriia politychnykh i pravovykh uchen». – Natsionalnyi universytet «Lvivska politehnika», Lviv.
8. Konstytutsiino-pravovi problemy mistsevoho samovriaduvannia ta detsentralizatsii publichnoi vlady v Ukraini: monohrafiia / za red. doktora yuryd. nauk, profesora O. V. Batanova; peredmovva akademika NAN Ukrainy Yu. S. Shemshuchenka ta akademika NAprN Ukrainy O. V. Skrypniuka. Kyiv: Talkom, 2021. 498 s.
9. Kalnysh Yu. H. (2010). Kompetentsiia oblasnykh derzhavnykh administratsii yak povnovazhnykh orhaniv systemy vykonavchoi vlady na mistsiakh v Ukraini. Naukovi pratsi. Derzhavne upravlinnia. Politolohiia. URL: http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Npchdu/State_management/2010_117/1_17-1.pdf
10. Local Self-Government in Europe / Editors assoc. prof. dr. Bo tjan Brezovnik, prof. dr. Istvan Hoffman, assoc. prof. dr. Jaroslaw Kostrubiec. Maribor, Slovenia. Institute for Local Self-Government. 2021.
11. Pro skhvalennia Kontseptsii reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini: rozporiadzhennia Kabinetu

Ministriv Ukrainy vid 01.04.2014 № 333-r. <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#n8>.

S. H. Serohina

Pressing Issues of Local Self-Government Development in Ukraine in the Context of the Country's European Integration

Abstract. *The article is dedicated to the contemporary challenges facing local self-government development in Ukraine. Significant attention is directed towards the imperativeness of concluding municipal reforms and instituting amendments to the Constitution of Ukraine. It is emphasized that in the current geopolitical and sociopolitical context, decentralization and local self-government reform in Ukraine essentially becomes an integral component of the nation's European integration and Euro-Atlantic orientation, representing a pivotal element in its political and constitutional culture.*

The article elucidates that the officially endorsed trajectory towards decentralization of public authority and intensifying local self-government in Ukraine, on one hand, aligns with progressive Pan-European trends, resonating with the perspectives of our Western allies regarding the direction of Ukrainian reforms, promising support for their implementation. On the other hand, the specific internal socio-economic and political conditions, coupled with external aggression against Ukraine, necessitate prudence in implementing this trajectory, comprehensive justification for each reform step, and a review of experiences from other nations in applying various models of territorial authority organization and administrative-territorial reform.

A manifestation of power decentralization in contemporary Ukraine should encompass the expansion of local self-government authority, bestowing a degree of jurisdictional autonomy within the confines of Ukraine's unitary state structure. For modern Ukraine, this should serve as both a stabilizing factor and a mechanism for its sustained elevation. This predicates the necessity for corresponding amendments to the Constitution, linked to revising the competence of state authority organs and local self-government, and updating territorial authority organization.

The article underscores that, at a constitutional level, provisions should anticipate the introduction of principles of subsidiarity, ubiquity, and capability of local self-government; the deployment of a balanced fiscal model for revenues and expenditures of local self-government entities to execute inherent and delegated powers; initiation of prefecture institutions with oversight and

coordination authority over municipal entities instead of regional and district state administrations; reorganization of administrative-territorial division in line with European standards; broadening the competence of district and regional councils and voluntary associations of local self-government bodies; aligning constitutional terminology with the provisions of the European Charter of Local Self-Government; refining the constitutional specifics of local self-government organization in cities like Kyiv and Sevastopol; clear constitutional delineation of the basis and primary features of the procedure for premature termination of local self-government bodies, village, town, and city heads' powers; and refining the systemic and structural organization of local self-government bodies, including granting district and regional councils the authority to establish executive bodies and introducing the institution of village headmen.

In modernizing local self-government, it is paramount to adhere to the principles of constitutional order and avert the introduction of mechanisms that could hinder the nation's further democratic development. Foremost, this pertains to principles of the rule of law, legality, recognition, and guarantee of human rights and freedoms, recognition, and assurance of local self-government.

Keywords: *Democratization, Decentralization, European Integration, Constitution of Ukraine, Local Self-government, Municipal Reform, Territorial Community.*

ЗМІСТ

Рабінович П. М.

Львівській лабораторії прав людини – 25 років 13

Данильян О. Г.

Теоретико-правовий дискурс механізму забезпечення
та захисту прав людини і громадянина 24

Максимов С. І.

Інституційні складові верховенства права:
концептуальні засади конституційного
реформування 34

Рабінович С. П.

Концепт фактичної конституції у сучасній правовій
доктрині України..... 46

Барабаш Ю. Г.

Проблемні аспекти конституціоналізації питань
політичної сфери у державно-правовій практиці
України 62

Яковлюк І. В.

Демографічна криза як виклик Українській
державності 76

Dashkovska O. R.

Main Approaches to Studying and Overcoming
the Problems of Gender-Based Violence..... 88

Myrtsalo P. R.

Natural Legal Understating and Human Rights..... 100

Добрянський С. П.

Хартія основних прав ЄС в європейському
і національному правових просторах 112

Трагнюк О. Я.

М'яке право ЄС і його вплив на національні правові
системи : уроки для України..... 128

Лук'янов Д. В.

Вплив західної правової традиції розуміння прав людини і цінностей демократії в сучасній ісламській правовій системі..... 138

Панкевич О. З

Свобода людини в християнській богословській доктрині..... 156

Topolevskii R. B.

Information Rights as a Component of the Human Rights System 169

Лученко Д. В.

Роль і значення електронних петицій у забезпеченні доступу громадян до управління державними справами..... 179

Коваленко М. Г.

Правове забезпечення захисту виборчих прав громадян України у сфері реєстрації виборців 192

Битяк Ю. П.

Принцип поділу державної влади як загальновизнаний принцип демократичної, правової держави 209

Чеботарьова Т. В.

Принципи взаємодії місцевих державних адміністрацій і місцевого самоврядування в Україні..... 221

Наконечна А. М

Задоволення потреб та інтересів людини як одна з основних цілей правового регулювання (теоретико-методологічний аспект)..... 243

Бєлікова М. І.

Суб'єктивне публічне право особи на оскарження рішень публічної адміністрації..... 257

Khrystova H. O.

Positive State Obligations in the Context of Temporary Loss of Control Over a Part of its Territory 266

Муртішцева А. О.

Обмеження прав людини в умовах пандемії :
розширення компетенції органів державної влади
чи необхідна реакція на глобальні виклики..... 279

Tomina O. V.

Mandatory Vaccination in the Context of Article 8 of the
ECHR..... 289

Демиденко Г. Г., Челомбитько Л. В.

Становлення інституту місцевого самоврядування
у незалежній Україні 300

Рабінович П. М., Добрянський С. П.

Еволюційні трансформації праволюдного дискурсу:
нові тенденції та перспективи для 21-го століття 315

Vodrova I. I.

Voluntary amalgamation as a constitutional right of local
communities in Ukraine 326

Гаращук І. В.

Метод планування у роботі постійних комісій
представницьких органів місцевого самоврядування 343

Любченко П. М.

Муніципальне адміністрування та права людини:
питання теорії та практики..... 357

Petryshyn O. O.

Decentralized cooperation in governance : evaluating
the role of local self-governments and regional development
organizations in the European Union..... 377

Стешенко Т. В., Болдирєв С. В.

Проблемні питання прийняття Муніципального
кодексу України 387

Чиркін А. С.

Діяльність програм Європейського Союзу як запорука
місцевого і регіонального розвитку України..... 399

Serohina S. H.

Pressing Issues of Local Self-Government Development
in Ukraine in the Context of the Country's European
Integration 408

CONTENT

Rabinovych P. M.

Lviv Human Rights Laboratory celebrates
its 25th anniversary 13

Danilyan O. H.

Theoretical-Legal Discourse on the Mechanism
for Ensuring and Protecting Human and Citizen Rights 24

Maksymov S. I.

Institutional Component Rule of Law: Conceptual Basis
of Constitutional Reform 34

Rabinovych S. P.

The concept of a de facto constitution in the modern legal
doctrine of Ukraine 46

Barabash Yu. H.

Problematic Aspects of Constitutionalization of Political
Domain Issues in the State Legal Practice of Ukraine 62

Yakoviuk I. V.

Demographic crisis as a challenge to Ukrainian
statehood 76

Dashkovska O. R.

Main approaches to studying and overcoming the problems
of gender-based violence 88

Myrtsalo P. R.

Natural legal understanding and human rights 100

Dobrianskyi S. P.

The charter of fundamental rights of the EU in the european
and national legal spaces 112

Trahniuk O. Y.

EU soft law and its impact on national legal systems:
lessons for Ukraine 128

<i>Lukianov D. V.</i>	
The Influence of the Western Legal Tradition of Interpreting Human Rights and Democratic Values in the Modern Islamic Legal System	138
<i>Pancevych O. Z.</i>	
Human freedom in cristian theological doctrine.....	156
<i>Topolevskii R. B.</i>	
Information rights as a component of the human rights system.....	169
<i>Luchenko D. V.</i>	
The Role and Significance of Electronic Petitions in Ensuring Citizens' Access to Public Administration	179
<i>Kovalenko M. H.</i>	
Legal Support for the Protection of the Electoral Rights of Ukrainian Citizens in the Field of Voter Registration.....	192
<i>Bytiak Yu. P.</i>	
The Principle of Separation of Powers as a Universally Recognized Principle of a Democratic Legal State	209
<i>Chebotariorova T. V.</i>	
Principles of interaction between local state administrations and local self-government in Ukraine	221
<i>Nakonechna A. M.</i>	
Ensuring Human Needs and Interests as One of the Primary Objectives of Legal Regulation (Theoretical and Methodological Aspect).....	243
<i>Bielikova M. I.</i>	
Subjective public right of a person to appeal against decisions of public administration	257
<i>Khrystova H. O.</i>	
Positive state obligations in the context of temporary loss of control over a part of its territory.....	266
<i>Murtishcheva A. O.</i>	
Restrictions on human rights in a pandemic: expanding the competence of public authorities or a necessary response to global challenges	279

Tomina O. V.	
Mandatory vaccination in the context of article 8 of the ECHR	289
Demydenko H. H., Chelombytko L. V.	
Formation of The Institute of Local Self-Government in Independent Ukraine	300
Rabinovych P. M., Dobrianskyi S. P.	
Evolutionary trajectories in human rights discourse: Emerging trends and implications for the 21st century.....	315
Bodrova I. I.	
Voluntary amalgamation as a constitutional right of local communities in Ukraine	326
Harashchuk I. V.	
The method of planning in the work of permanent commissions of the local self-government representative bodies.....	343
Liubchenko P. M.	
Municipal administration and human rights: issues of theory and practice	357
Petryshyn O. O.	
Decentralized cooperation in governance: evaluating the role of local self-governments and regional development organizations in the European Union.....	377
Steshenko T. V., Boldyriev S. V.	
Problematic issues of adoption of the municipal code of Ukraine	387
Chyrkin A. S.	
Activities of European Union programs as a key to the local and regional development of Ukraine	399
Serohina S. H.	
Pressing Issues of Local Self-Government Development in Ukraine in the Context of the Country's European Integration	408

Відповідальна за випуск *І. І. Бодрова*

*Матеріали друкуються українською та англійською
мовами*

Свідоцтво про державну реєстрацію
друкованого засобу масової інформації
КВ № 17470-6220 ПР від 18.11.2010

Підписано до друку 02.12.2021.
Формат 84×108/32. Папір офсетний. Гарнітура Newton.
Ум. друк. арк. 22,6. Обл.-вид. арк. 22.

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>

ДЛЯ НОТАТОК