НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ПРАВОВИХ НАУК УКРАЇНИ

НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ
ДЕРЖАВНОГО БУДІВНИЦТВА
ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Державне будівництво та місцеве самоврядування

Збірник наукових праць

Періодичність випуску — 2 номери на рік
Видається з грудня 2001 року

Випуск 48

Харків
«Право»
2024

УДК 340
DOI: 10.31359/1993-0941-2024-48

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 № 14 від 28.11.2024 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 : Право, 2024. – Вип. 48. – 616 с.

© Науково-дослідний інститут
державного будівництва
та місцевого самоврядування
НАПрН України, 2024
© ТОВ «Видавничий дім
«Право», 2024

NATIONAL ACADEMY OF LEGAL SCIENCES
OF UKRAINE

SCIENTIFIC RESEARCH INSTITUTE
OF STATE BUILDING
AND LOCAL GOVERNMENT

State Building and Local Government

Collection of scientific papers

Frequency: 2 issues per year
Published since December, 2001

Issue 48

Kharkiv
«Pravo»
2024

UDC 340
DOI: 10.31359/1993-0941-2024-48

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

Recommended for publishing and distribution through Internet
by the Academic Council of Scientific Research Institute
of State Building and Local Government of the National Academy
of Legal Sciences of Ukraine
(protocol No 14 of 28.11. 2024)

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

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

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

State Building and Local Government : coll. of sc. papers / ed. board: S. H. Serohina (a head of the ed. board) et al. – Kharkiv : Pravo, 2024. – Issue 48. – 616 p.

Editorial team contacts:
Scientific Research Institute of State Building
and Local Government of NALS of Ukraine,
80, Chernyshevska str., Kharkiv, 61002, Ukraine
Tel. + 38 (057) 700-36-69
E-mail: ndi_db_ms@ukr.net
Website: https://dbms.institute

© Scientific Research Institute of State
Building and Local Government
of NALS of Ukraine, 2024
© Publishing House «Pravo» LLC, 2024

НАУКОВА РАДА ЗБІРНИКА

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

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

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

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

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

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

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

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

РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ ЗБІРНИКА

Світлана Серьогіна – доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України (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);

Тома Бірмонтьєне – 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 Шевченко, 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);

Олександр Зозуля – доктор юридичних наук, доцент (Науково-дослідний інститут державного будівництва та місцевого самоврядування Національної академії правових наук України, 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);

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 (Khmelnytsky University of Management and Law, Ukraine);

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

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

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

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);

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 Vasylchenko – 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);

Oleksandr Zozulia – Doctor of Law,Associate Professor (Scientific Research Institute of State Building of the NALS of Ukraine, 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);

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

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

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

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

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

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

УДК 342.25
DOI: https://doi.org/10.31359/1993-0941-2024-48-11

С. В. Болдирєв, *к.ю.н, доцент, провідний науковий співробітник сектору муніципального права та місцевого самоврядування НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України*
ORCID ID: 0000-0003-3280-8453

С. С. Чубарь, *аспірант НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України*
ORCID ID:0000-0001-5626-7757

СТІЙКІСТЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ПІД ЧАС ДІЇ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ВОЄННОГО СТАНУ В УКРАЇНІ: ВИКЛИКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Анотація. *У статті досліджується питання функціонування органів місцевого самоврядування в Україні та вплив воєнного стану на адаптацію міжнародних стандартів місцевого самоврядування в Україні. Зокрема, аналізується, як дії органів місцевого самоврядування змінюються в умовах війни, зокрема на рівні управлінських функцій, фінансових ресурсів і взаємодії з центральною владою. У статті досліджено питання позитивних та негативних аспектів процесу децентралізації, що триває, а також складнощі, з якими стикається місцеве самоврядування через економічні*

© Болдирєв С. В., Чубарь С. С., 2024

і соціальні та інші виклики. Виявлено, що для забезпечення стійкості місцевого самоврядування необхідно здійснити комплексні реформи, покликані адаптувати органи муніципальної влади до змінюваних умов воєнного часу. Окремо підкреслено важливість інтеграції європейських стандартів управління, економічного розвитку на місцевому та регіональному рівнях та активної співпраці з інституційними донорами.

Ключові слова: *стійкість органів місцевого самоврядування, децентралізація, європейські стандарти місцевого самоврядування, розподіл повноважень між центральною та муніципальною владою.*

Метою цієї статті є висвітлення проблематики діяльності місцевого самоврядування в умовах воєнного стану в Україні, а також аналіз основних викликів та дослідження перспектив для забезпечення стійкості місцевих органів влади.

Постановка проблеми. Стійкість як характерний прояв функціонування органів місцевого самоврядування (далі – ОМС) в Україні є важливою для підтримки життєдіяльності та розвитку територіальних громад в умовах надзвичайних ситуацій, у тому числі воєнного стану. Ураховуючи складний та витривалий перебіг військових дій, а також пов’язані з ними ризики, перед місцевим самоврядуванням формуються виклики та нові завдання, які виходять за межі звичних адміністративно-публічних функцій та повноважень. Випадки, коли публічний апарат зіштовхується з серйозними ризиками, роль ОМС значно зростає, оскільки саме вони залишаються найближчими до населення, забезпечують виконання основних соціальних функцій, і водночас мають стратегічно реагувати на нагальні проблеми територіальних громад.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання діяльності ОМС, стратегічного управління територіями, сталого розвитку, прийняття критичних рішень та дотримання міжнародних стандартів діяльності ОМС під час воєнного стану набули особливої значущості серед наукової спільноти, особливу увагу варто звернути на дослідження науковців Серьогіної С. Г., Петришина О. О., Лялюка О. Ю., Гаращук І. В., Колодія О. М., Швидюка С., та ін. З огляду на постійну мінливість та часту зміни перебігу військових дій, ОМС майже щодня зустрічаються з інсти-

туційними проблемами, що потребують постійного вирішення, надання теоретико-прикладних та методичних рекомендацій.

Виклад основного матеріалу. Під час війни в Україні ОМС зіткнулися із численними випробуваннями, які перевіряють їхню спроможність функціонувати в умовах воєнних, економічних, соціальних та ін. ризиків. Це включає як питання забезпечення безпеки місцевого населення, так і управління ресурсами та надання основних послуг. У таких умовах важливо оцінити виклики, з якими зіштовхуються органи місцевого самоврядування, а також можливості, які допоможуть їм підвищити стійкість та ефективно функціонувати в умовах воєнного стану.

У процесі децентралізації територіальним громадам вдалось суттєво підвищити свою спроможність вирішувати складні завдання життєдіяльності і розвитку, однак війна диктує нові умови і місцеве самоврядування прагне знаходити на них адекватні способи реагування. Управління життєдіяльністю територіальних громад в умовах воєнного стану постає перед необхідністю вироблення дієвих механізмів розв’язання складних проблем на основі пошуку і використання нових можливостей [1]. Територіальні громади України стикаються з рядом серйозних загроз, які впливають на їх функціонування та розвиток. Однією з головних проблем є економічні виклики, зокрема недостатній фінансовий ресурс для вирішення соціальних та інфраструктурних завдань. Нестабільність економічного середовища та обмежені можливості залучення інвестицій ставлять територіальні громади в ускладнене фінансове положення. Крім того, політична нестійкість і висока ступінь корупції можуть негативно впливати на ефективність управління та реалізацію стратегічних ініціатив. Недостатня участь громадян у процесах місцевого самоврядування та недостатня інформованість можуть обмежувати легітимність та дієздатність територіальних громад. Також важливо враховувати відмінності в рівні розвитку різних регіонів, що призводить до соціальних та економічних нерівностей. Усунення цих загроз вимагає комплексного підходу, що включає ефективні механізми управління, підтримку місцевого економічного розвитку, стимулювання громадянської участі та стратегії боротьби з корупцією [2].

Означуючи виклики, які постали перед ОМС, варто підкреслити, що важливим є запровадження комплексних механізмів реагування, які забезпечать стійкість і функціональність територіальних громад. Ефективність ОМС також залежить від здатності активізувати наявні ресурси, впроваджувати інноваційні підходи в управлінні та залучати громадян до активної участі. Варто акцентувати увагу на зміцненні матеріально-фінансової бази, боротьбі з корупцією та покращенні міжрегіональної координації між громадами.

Слушно зазначає Серьогіна С. Г., констатуючи, що, крім здійснення заходів із відновлення місцевого управління, слід продовжувати реформу з децентралізації влади, провести ефективний розподіл функцій та повноважень між рівнями органів місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на засадах субсидіарності, забезпечити оновлення конституційної і законодавчої основи місцевого самоврядування шляхом імплементації положень Європейської хартії місцевого самоврядування та Додаткового протоколу до неї, сприяти підвищенню ролі місцевого самоврядування в механізмі здійснення демократії та забезпечення сталого розвитку регіонів, завершити територіальну реформу; забезпечити прозорість діяльності самоврядних органів та їх посадових осіб, послідовно впроваджувати заходи щодо запобігання та протидії корупції на місцевому рівні; проводити просвітницьку роботу щодо важливості муніципальної реформи і громадського впливу на прийняття рішень органами місцевого самоврядування [3].

Слід також звернути окрему увагу на ризики та загрози кризи публічного

управління, що виникають внаслідок недостатньої адаптації політичних інститутів до потреб і проблем економічного і соціального розвитку громад. Серед головних небезпек можна виділити такі:

– неефективність державного апарату, що проявляється у невиконанні

державних та регіональних програм, неефективному використанні бюджетних ресурсів, високій інфляції у продовольчо-

му секторі, загрозі підвищення тарифів і зниженні рівня життя великої частини населення ;

– корупція у державному апараті створює так званий «корупційний

податок на економіку», що ускладнює формування та розвиток ринкових інститутів, оскільки порушує конкурентоспроможність ринкових учасників за

позаекономічними критеріями. Особливо вразливі до корупції є правоохоронні органи, суди, митниця та інші владні структури;

– політичний екстремізм у країні пов'язаний з ростом політичних

амбіцій внутрішньоелітних груп і особливостями внутрішньополітичної ситуації; – самоуправство та безкарність вищого чиновницького апарату створюють політичну ситуацію, що дозволяє вищим представникам влади діяти без відповідальності, що може призвести до появи прихованої опозиції та загострення політичних конфліктів [4].

Констатуємо, що для досягнення стійкості місцевого самоврядування необхідно подолати структурні виклики, які гальмують ефективне управління на місцях. Зокрема, слід зосередитись на покращенні міжрівневої координації, яка мінімізує адміністративні суперечності та підвищує ефективність використання бюджетних ресурсів. Також варто зміцнювати інституційну спроможність територіальних громад шляхом впровадження освітніх програм для посадових осіб та підвищення їхньої компетентності в управлінні кризовими ситуаціями.

Також тезу щодо реформування системи координації підтверджує у своєму дослідженні й Петришин О. О., сформулювавши висновок, що процес децентралізації в Україні відбувається в контексті європейської інтеграції та має враховувати відповідні стандарти та практики ЄС. В умовах кризи особливого значення набуває здатність місцевих органів влади ефективно взаємодіяти з центральними органами та між собою, що вимагає розвитку нових форм координації та співпраці. Обравши ж шлях створення простої вертикалі та одноосібного прийняття та направлення рішень «згори донизу», було поде-

монстровано не лише швидкий та короткотривалий рівень ефективності публічного управління в надзвичайних умовах, але й усі відкладені негативні наслідки, серед яких: підвищені корупційні ризики, концентрація влади, незастосовність принципів підзвітності та відповідальності, порушення конституційних приписів та ряд інших. В умовах війни оптимальна модель управління має поєднувати елементи децентралізації на рівні надання базових послуг з централізованим управлінням у сферах, критичних для національної безпеки. Такий підхід дозволить зберегти переваги децентралізованої системи, такі як близькість влади до громадян та врахування місцевих особливостей, водночас забезпечуючи єдність дій та ефективну координацію на національному рівні. Однак, обраний підхід, застосований згідно із положеннями Закону України «Про правовий режим воєнного стану» та практика створення військових адміністрацій населених пунктів із сумнівним обґрунтуванням (напр., Чернігівська міська військова адміністрація), демонструє тенденцію до потенційних можливостей посилення контролю з боку держави над органами та посадовими особами місцевого самоврядування [5, с. 29–30].

Так, Сич М. А. підкреслює, що для покращення і модернізації системно-структурної організації місцевого самоврядування сьогодні і в період післявоєнного відновлення України насамперед необхідно враховувати, що будь-який адміністративний контроль з боку держави за діяльністю органів місцевого самоврядування має бути призначений лише для забезпечення дотримання законності і конституційних принципів. Адміністративний контроль може включати контроль вищих органів влади за належним виконанням органами місцевого самоврядування делегованих їм повноважень [6, с. 97].

Ще одним фактором національної стійкості в умовах війни є економічна стабільність територіальних громад. За таких обставин місцеві органи влади стають ключовими суб’єктами у підтримці економічної активності. Їхня діяльність зосереджується на двох основних векторах: збереженні існуючого підприємництва та стимулюванні нових економічних ініціатив. Пріоритетним завданням для органів місцевого самоврядування є створення

сприятливого середовища для розвитку малого та середнього бізнесу. Це завдання набуває особливої ваги з огляду на нову структуру розподілу трудових ресурсів та зростаючий попит на продукцію як для цивільних, так і для військових потреб. Реалізація цього завдання передбачає комплекс заходів. По-перше, необхідна оптимізація адміністративних процедур, що дозволить спростити процеси реєстрації та ведення бізнесу. По-друге, важливим є надання фахової консультаційної підтримки підприємцям, особливо на початкових етапах розвитку їхнього бізнесу. По-третє, створення відповідної інфраструктури, зокрема бізнес-інкубаторів та коворкінг-просторів, сприятиме формуванню сприятливого бізнес-середовища та стимулюватиме розвиток інноваційного підприємництва. Особливу увагу органи місцевого самоврядування мають приділяти підтримці підприємств, що функціонують у стратегічно важливих для громади галузях. Це можуть бути підприємства, які забезпечують базові потреби населення, створюють значну кількість робочих місць або мають потенціал для імпортозаміщення. Підтримка таких підприємств може включати пільгові умови оренди комунального майна, сприяння в отриманні кредитів чи грантів, а також допомогу у пошуку партнерів та виході на нові ринки [7].

Визначимо, що забезпечення сталого економічного розвитку громад під час правового режиму воєнного стану вимагає підтримки місцевого бізнесу, залучення інвестицій через державно-приватне партнерство та створення робочих місць для соціальної інтеграції місцеве населення, тих, хто повернулися, внутрішньо переміщених осіб, а також демобілізованих військових. У цьому аспекті важливою є посилена співпраця з міжнародними інституційними донорами, що потенційно сприятиме підвищенню економічної стійкості та зниженню залежності від зовнішніх факторів. Баланс між економічним розвитком і задоволенням базових потреб населення досягається через ефективне бюджетне планування, прозоре управління ресурсами та оптимізацію витрат, що забезпечить стабільність і безпеку у тому числі й в складних умовах.

Висновки. Питання стійкості ОМС під час дії правового режиму воєнного стану в Україні свідчить про значний вплив

зовнішніх та внутрішніх факторів на ефективність здійснення публічного управління на місцях. Муніципальні органи влади постали одними із центральних суб’єктів не лише у забезпеченні соціальних потреб громад, а й у підтримці економічної стабільності та розвитку. Варто зауважити, що функціонування ОМС за таких умов вимагає не тільки адаптації до нових реалій, а й проведення структурно-інституційних реформ, що посилять їхню спроможність до гнучкої і ефективної роботи. Тому для забезпечення стійкості місцевого самоврядування необхідно застосувати структурний підхід, що включає оптимізацію координаційних механізмів між різними рівнями влади, посилення інституційної спроможності ОМС, а також подальшу інтеграцію європейських стандартів управління. Важливу роль відіграє також збереження економічної стабільності на місцевому рівні, що потребує створення сприятливих умов для розвитку малого та середнього бізнесу, а також активної співпраці з міжнародними донорами для залучення інвестицій. Крім того, необхідно постійно адаптувати правову базу до умов воєнного стану, здійснюючи ефективний розподіл функцій між органами місцевого самоврядування та центральними органами влади, що дозволить забезпечити оптимальне співвідношення між децентралізацією та централізованим управлінням у критичних сферах життєдіяльності держави. Констатуємо, що, попри численні виклики, потенціал ОМС в Україні для підтримки стійкості громад є значним, однак його реалізація потребує подальшого системного реформування, забезпечення належного фінансування, ефективної боротьби з корупцією та розвитку громадського суспільства, що сприятиме зміцненню демократичних процесів та соціальної згуртованості в країні в умовах війни та після її завершення.

Список використаних джерел:

1. Колодій О. М. Проблеми розвитку територіальних громад в Україні в сучасних воєнних умовах. *Наукові перспективи*. 2024. № 7 (49). DOI: https://doi.org/10.52058/2708-7530-2024-7(49) – 340–352. URL: http://perspectives.pp.ua/index.php/np/article/view/13535/13601
2. Пак Н. Т., Гось М. І, Юсковець І. М. Територіальні громади: виклики сьогодення. *Молодий вчений*. 2024. № 2 (126). DOI: https://

doi.org/10.32839/2304–5809/2024-2-126-11. URL: https://molodyivchenyi.ua/index.php/journal/article/view/6122/5990
3. Серьогіна С. Г. Напрямки реформування місцевого самоврядування в умовах відбудови України. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2024. № 47. С. 11–22. Харків. Право. URL: https://dbms.institute/wp-content/uploads/Zb_Derg_Bud_47_2024.pdf
4. Корнійчук О. О. Сутність та класифікація загроз національній безпеці у процесі децентралізації системи публічного управління та адміністрування. *Наукові перспективи*. 2024. № 7 (49). URL: http://perspectives.pp.ua/index.php/np/article/view/13536/13602
5. Петришин О. О. Трансформація місцевого самоврядування в Україні: балансування між централізацією та децентралізацією в кризових умовах. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2024. № 47. С. 22–42. Харків. Право. URL:https://dbms.institute/wp-content/uploads/Zb_Derg_Bud_47_2024.pdf
6. Сич М. А. Системно-структурна організація місцевого самоврядування в Україні сьогодні та в період післявоєнного відновлення. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2024. № 47. С. 88–102. Харків. Право. URL: https://dbms.institute/wp-content/uploads/Zb_Derg_Bud_47_2024.pdf
7. Швидюк С. Роль місцевого самоврядування в підвищенні стійкості громад України в умовах війни. ЄС-Східне партнерство в умовах геополітичних змін і безпекових викликів: можливості та нові формати співпраці : зб. матеріалів Міжнар. наук.-практ. конф., м. Чернівці, 6–7 черв. 2024 р. Українська Асоціація Викладачів і Дослідників Європейської Інтеграції. Київ, 2024. С. 160–168. URL: https://archer.chnu.edu.ua/bitstream/handle/123456789/10434/shvydiuk_aprei_2024.pdf?sequence=1&isAllowed=y

REFERENCES :

1. Kolodii O. M. (2024). Problemy rozvytku terytorialnykh hromad v Ukraini v suchasnykh voiennykh umovakh. *Naukovi perspektyvy*. № 7(49). DOI: https://doi.org/10.52058/2708-7530-2024-7(49) – 340–352. URL: http://perspectives.pp.ua/index.php/np/article/view/13535/13601
2. Pak N. T., Hos M. I, Yuskovets I. M. (2024). Terytorialni hromady: vyklyky sohodennia. *Molodyi vchenyi*. № 2 (126). DOI: https://doi.org/10.32839/2304–5809/2024-2-126-11 .URL: https://molodyivchenyi.ua/index.php/journal/article/view/6122/5990
3. Serohina S. H. (2024). Napriamky reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia v umovakh vidbudovy Ukrainy. *Derzhavne budivnytstvo ta mistseve samovriaduvannia*. № 47. Kharkiv. Pravo. URL: https://dbms.institute/wp-content/uploads/Zb_Derg_Bud_47_2024.pdf

4. Korniichuk O. O. (2024). Sutnist ta klasyfikatsiia zahroz natsionalnii bezpetsi u protsesi detsentralizatsii systemy publichnoho upravlinnia ta administruvannia. *Naukovi perspektyvy*. № 7 (49). URL: http://perspectives.pp.ua/index.php/np/article/view/13536/13602
5. Petryshyn O. O. (2024). Transformatsiia mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini: balansuvannia mizh tsentralizatsiieiu ta detsentralizatsiieiu v kryzovykh umovakh. *Derzhavne budivnytstvo ta mistseve samovriaduvannia*. № 47. Kharkiv. Pravo. URL:https://dbms.institute/wp-content/uploads/Zb_Derg_Bud_47_2024.pdf
6. Sych M. A. (2024). Systemno-strukturna orhanizatsiia mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini sohodni ta v period pisliavoiennoho vidnovlennia. *Derzhavne budivnytstvo ta mistseve samovriaduvannia*. № 47. Kharkiv. Pravo. URL:https://dbms.institute/wp-content/uploads/Zb_Derg_Bud_47_2024.pdf
7. Shvydiuk S. (2024). Rol mistsevoho samovriaduvannia v pidvyshchenni stiikosti hromad Ukrainy v umovakh viiny. YeS-Skhidne partnerstvo v umovakh heopolitychnykh zmin i bezpekovykh vyklykiv: mozhlyvosti ta novi formaty spivpratsi : zb. materialiv Mizhnar. nauk.-prakt. konf., m. Chernivtsi Ukrainska Asotsiatsiia Vykladachiv i Doslidnykiv Yevropeiskoi Intehratsii. Kyiv. URL: https://archer.chnu.edu.ua/bitstream/handle/123456789/10434/shvydiuk_aprei_2024.pdf?sequence=1&isAllowed=y

S. V. Boldyriev, S. S. Chubar

Resilience of Local Self-Government Bodies During the Martial Law Regime in Ukraine: Challenges and Perspectives

Summary. *The article explores the impact of martial law on the adaptation of international standards of local self-government in Ukraine. In particular, it examines how the activities of local self-government bodies have evolved under wartime conditions, with a specific focus on changes in administrative functions, the management of financial resources, and the interaction between local authorities and central government. The study provides a detailed analysis of the ongoing decentralization process, emphasizing the significant challenges faced by local authorities in the context of war, including economic instability, social disruption, and the urgent need for effective governance structures at the local level.*

It is argued that local governments have had to adapt by employing new approaches to manage the allocation of resources, responding to the heightened demand for social services, and ensuring that essential functions continue

to operate amidst the destruction of infrastructure, displacement of populations, and a strained economic system. The article also examines the positive and negative aspects of the decentralization reform process, with a particular emphasis on its role in strengthening the resilience of local self-government structures during the war. The increasing role of local authorities in managing the post-conflict recovery process and in coordinating with national and international stakeholders has highlighted both the opportunities and challenges presented by decentralization in the context of a national crisis.

Another key aspect explored in the article is the role of local authorities in managing the financial and human resources needed to sustain governance during wartime. However, these resources are often limited and require careful coordination between local, regional, and national authorities to ensure that funds are directed to the areas of greatest need.

The role of local leaders in navigating these challenges, while ensuring that the rights and needs of their constituents are upheld, is discussed in detail. The study also emphasizes the importance of integrating European governance standards into local self-government practices as part of Ukraine's broader European integration process.

The article highlights the need for local authorities to adopt best practices in governance, transparency, and accountability, which are essential for fostering public trust and ensuring effective service delivery. The adaptation of these standards has proven particularly critical during the wartime period, as local governments have had to operate under heightened scrutiny from both national authorities and the international community.

The article suggests that by integrating international standards of governance, local authorities in Ukraine can improve their capacity to manage the challenges of war and recovery while aligning with the broader goals of democratic development and European integration. Furthermore, the article explores the importance of fostering local economic activity and improving the business environment at the local level as part of the war recovery process.

In light of the significant economic challenges posed by the war, local authorities have been tasked with supporting economic recovery efforts, creating job opportunities, and rebuilding the local economy. The article discusses various strategies adopted by local governments to support businesses, attract investment, and promote economic growth in the aftermath of conflict.

This includes the establishment of business development centers, the promotion of local entrepreneurship, and the creation of partnerships with

international organizations to access funding and technical assistance. In addition to economic recovery, the article emphasizes the importance of strengthening cooperation between local governments and international donors.

The ongoing war has necessitated a level of coordination and collaboration that transcends national borders, with local authorities playing a central role in implementing international assistance programs.

Keywords: *resilience of local self-government bodies, decentralization, European standards of local self-government, distribution of powers between central and municipal authorities.*

УДК 342
DOI: https://doi.org/10.31359/1993-0941-2024-48-23

О. Р. Дашковська, *д. ю. н., професорка, завідувачка відділом проблем теорії держави і права НДІ державного будівництва і місцевого самоврядування*
ORCID: 0000-0003-0145-850X

РОЗВИТОК ГЕНДЕРНОГО ПІДХОДУ В МІЖНАРОДНО-ПРАВОВІЙ ПОЛІТИЦІ

Анотація. *Стаття присвячена аналізу правових механізмів міжнародно-правової політики з питань гендерної рівності в контексті реформування системи державного управління та місцевого самоврядування в Україні. Гендерний мейнстримінг, як підхід до інтеграції гендерної рівності, розглядається як інструмент для трансформації суспільства.*

Гендерний мейнстримінг включає інтеграцію гендерних аспектів в усі сфери життя, включаючи правові відносини, макроекономічні тенденції та соціальні стосунки. Розвиток глобальної комунікації стимулював об'єднання жіночих організацій та активістів. Підкреслюється важливість усунення дискримінації в оплаті праці, інвестицій в освіту жінок та створення ширших можливостей для підвищення кваліфікації жінок у контексті міжнародних трудових відносин.

Ключові слова: *гендерна рівність, сталий розвиток, дискримінація, інвестиції в освіту жінок, міжнародні трудові відносини.*

Постановка проблеми. З 1970-х років XX століття гендерні питання стали невід'ємною частиною національного та між-

© Дашковська О. Р., 2024

народного дискурсу, що стосується управління суспільними процесами та забезпечення надійних гарантій прав людини в глобалізованому світі. ООН вперше проголосила 1976–1985 роки десятиліттям жінок, започаткувавши це на Конгресі жінок у Мехіко. У 1985 і 1995 роках ООН організувала великі міжнародні конференції щодо становища жінок у світі, відповідно в Найробі та Пекіні.

1985 рік ознаменував появу справді глобального жіночого руху, ініційованого жінками з південних штатів США під назвою DAWN (Development Alternatives with Women for a New Era – Розвиток альтернатив з жінками для нової ери). У межах цієї мережі було представлено маніфест, авторки якого, Гіта Сен і Карен Гроун, висловлювали позиції бідних жінок з країн, що розвиваються, кидаючи виклик домінуванню економічної політики та критикуючи проблеми боргів, війни, колоніальної спадщини, криз харчування, палива та води [8, с. 120]. Вони також закликали звернути увагу на реалізацію репродуктивних прав жінок, забезпечення основних потреб та розширення прав і можливостей жінок. Маніфест кидав виклик поглядам мешканців північних штатів США на правове становище жінок та розвиток, стверджуючи, що слід фокусуватися не на бідних жінках Півдня, а на потужних фінансових установах Півночі, які стримують розвиток жінок Півдня. Цей виклик було підхоплено неурядовими організаціями, такими як WIDE (Жінки в розвитку Європи) і WEDO (Жіноче середовище та Організація розвитку).

У 1990-х роках репродуктивні права жінок стали центральною темою жіночого руху, зокрема під час Конференції ООН з питань народонаселення та розвитку 1994 року в Каїрі. На цій конференції було потужне представництво жіночих груп, які не обов'язково підтримували ідеологію фемінізму. Увага до сталого розвитку була також підкреслена на конференції ООН, присвяченій навколишньому середовищу, що відбулася в Ріо-де-Жанейро у 1992 році. Феміністичний погляд на навколишнє середовище став важливим аспектом, що допоміг жіночому руху сформувати свої погляди на комплексні відносини розширення прав і можливостей жінок, захисту навколишнього середовища

та роллю жінок у контексті економічної політики, що повинна бути орієнтована на зростання та лібералізацію суспільних відносин [11].

Як зазначала Венді Харкорт: «Формуючи феміністичний погляд на сталий розвиток, жінки можуть краще зрозуміти своє ставлення до навколишнього середовища як продукту успіхів та невдач діяльності політичної влади в дискурсі розвитку суспільства» [3; 9]. Жіноча конференція ООН 1995 року об'єднала понад десять тисяч жінок у Пекіні – політиків, дослідників, активістів та представників різноманітних організацій, ставши найбільшим світовим жіночим зібранням в історії.

На цій конференції Програма розвитку ООН (ПРООН) представила свій щорічний звіт з розвитку людських ресурсів, зосереджений на гендерних питаннях, включаючи гендерносвідомий показник розвитку кожної країни. Як зазначали Хілка Піетіла та Жанна Вікерс, цей звіт став «кінцевим фокусом» зусиль ООН щодо покращення гендерної рівності у світі [7, с. 44]. Пекінська Платформа дій, прийнята на цій конференції, складалася з довгого списку стратегічних цілей та дій, а також супутніх інституційних та фінансових домовленостей [13] . Зазначені цілі охоплювали питання бідності, освіти, здоров'я, насильства, збройного конфлікту, економіки, прийняття рішень, інституцій, прав, медіа та навколишнього середовища, з особливою увагою до правового захисту дівчат.

Після Пекінської конференції увага змістилася від переговорів про нові угоди на глобальному рівні до виконання домовленостей, які були досягнуті на основних конференціях ООН 1980-х та 1990-х років. Це не означає, що більше не проводяться міжнародні зібрання жіночих рухів. Навпаки, розвиток глобальної комунікації за останнє десятиліття стимулював об'єднання жіночих громадських організацій, активістів і дослідників на зустрічах по всьому світу.

Аналіз основних досліджень і публікацій. Питання впровадження стандартів гендерної рівності в різні сфери державної політики та місцевого самоврядування останні тридцять років перевертає увагу багатьох науковців і практиків. Дослідження цих питань здійснювали такі вчені як В. Гошовська, М. Кана-

вець, А. Малюга, Т. Марценюк, В. Мироненко, Л. Наливайко, О. Руднева, О. Уварова, та інші.

Проте напрямки розвитку міжнародних стандартів у сфері забезпечення гендерної рівності потребують узагальнення та додаткового аналізу. Отже, враховуючі завдання реформи державного управління та місцевого самоврядування, що відбуваються в Україні, важливим і необхідним завданням є продовження вивчення основних напрямків діяльності авторитетних міжнародних організацій та найбільш ефективних за результатами впровадження міжнародно-правових актів, що визначають стандарти гендерної рівності та перспективи їх впровадження в національне законодавство України.

Метою статті є дослідження актуальних питань реалізації правових механізмів міжнародно-правової політики з питань гендерної рівності, зокрема в контексті реформування системи державного управління та місцевого самоврядування в Україні.

Виклад основного матеріалу. Однією з важливих подій в сфері розвитку міжнародно-правової політики є Соціальний форум, який регулярно проводиться на місцевому, національному та міжнародному рівнях. Іншими словами, в той час як офіційні зусилля ООН перейшли від проектування до впровадження та моніторингу, глобальний жіночий рух продовжує діалог. Частково це спрямовано на підтримку реалізації досягнутих успіхів на конференціях в Ріо-де-Жанейро, Каїрі та Пекіні, а частково на обговорення нових питань, які потребують відповідальних політичних рішень та відповідних законодавчих механізмів їх забезпечення .

У 1970-х і 1980-х роках активісти, вчені та політики часто говорили про жінок та їхнє невигідне становище порівняно з чоловіками. Сьогодні мова змінилася на забезпечення гендерної рівності ефективними правовими механізмами реалізації та захисту універсальних прав людини. Це поняття стосується змін у соціальних відносинах між чоловіками та жінками, які характеризуються владними проявами, структурними особливостями, ідентичностями та відповідними значеннями. Забезпечення рівних можливостей чоловіків та жінок було загальною метою попередніх десятиліть. Однак, пізніше розвиток жіночо-

го руху та гендерних досліджень привернув увагу до відмінностей між жінками, їх множинних ідентичностей та взаємозв'язків соціальної стратифікації, таких як стать, клас та етнічна приналежність.

Як наслідок, політичний капітал став більш відкритою концепцією, ніж рівність, оскільки він виходить за межі політичної мети рівного доступу та контролю над ресурсами для чоловіків і жінок. Він також звертає увагу на жіноче представництво, їхні ідентичності, ролі та участь у прийнятті рішень. Це підкреслює можливості жінок самостійно обирати життя, якого вони прагнуть та мають підстави цінувати. Цей перехід від «статі» до «гендеру» є зміною парадигм для розуміння становища жінок у суспільстві, особливо в країнах, що розвиваються.

У 1970–1980-х роках домінуючою парадигмою був підхід «Жінки у розвитку» (Women in Development, WID). Цей підхід ґрунтувався на двох філософських традиціях: модернізації, яка була спадщиною колоніалізму, та запровадженні ліберальних ідей. Модерністська перспектива розглядала жінок як таких, що відстають, знедолених та вразливих, тоді як ліберальний погляд пропонував інтеграцію жінок у розвиток через збільшення участі у виробничих процесах та робив наголос на індивідуальному прийнятті рішень через визнання ризиків та здобутків жінок на ринках праці.

Критика концепції «Жінки у розвитку» WID підкреслювала приховане припущення про жінок, як таких, що перебувають поза економікою, і наголошувала на необхідності збільшення їхньої участі на ринках праці. До 1990-х років Світовий банк все ще підтримував підхід WID, наприклад, через програмний документ «Розширення участі жінок в економічному розвитку» («Enhancing Women's Participation in Economic Development») [2].

Критика WID призвела до появи нового підходу під назвою «Гендер і розвиток» (Gender and Development, GAD), який наголошував на розширенні можливостей жінок у різних сферах життя, включаючи економіку, але не обмежуючись лише економічним становищем жінок. Підхід «Гендер і розвиток» GAD приділяє більше уваги ролі владних інституцій та значенням

у відносинах між чоловіками і жінками – в домогосподарствах, культурі, медіа, соціальних відносинах, інституціях та політиці. Цей підхід залишається актуальним і сьогодні для розуміння гендерних питань, виявлення перетинів статі з класом та етнічною приналежністю, а також для інформування про становлення різних напрямків політики гендерної рівності.

Перехід від WID до GAD був частково зумовлений гендерним аналізом макроекономічної політики 1980-х і початку 1990-х років, зокрема політики структурної адаптації (SAP), рекомендованої МВФ і Світовим банком для країн, що розвиваються, які мали боргові кризи та макроекономічну нестабільність. Численні дослідження SAP показали, що просто збільшення участі жінок на ринку праці – найманої праці або самозайнятості – не допомогло суттєво зменшити жіночу бідність. Фактично, SAP посилювали гендерну нерівність, змінюючи державні інвестиції від бюджетних витрат на неоплачувану працю жінок. Політика лібералізації призвела до того, що жінки опинилися на нижчих за чоловіків щаблях все більш гнучких глобальних виробничих систем.

Індикатори, що розроблені та щорічно публікуються ООН на національному рівні, а також повідомляються через національні звіти про людський розвиток, є корисними для агрегованого гендерного аналізу та моніторингу політики гендерної рівності. Однак дослідження на мікрорівні потребують більш детального та контекстного підходу. Це підкреслюється у роботі Амарті Сен щодо підходу до можливостей, який вважає гендерну рівність важливим аспектом у аналізі бідності та розвитку [1]. А. Сен стверджує, що благополуччя не слід ототожнювати з доходом, максимізацією корисності або задоволенням основних потреб, це показник, який демонструє можливості, які люди мають безпосередньо. Такий підхід висуває на перший план необхідність вимірювання бідності на рівні домогосподарства, врахування відмінностей у жіночому представництві та досягнутих функціях, а також вказує на важливу роль інституційних обмежень та можливостей, які можуть бути гендерно упередженими [1] .

Хоча А. Сен не визначає конкретні можливості, Марта Нуссбаум розробила список з десяти можливостей для чоловіків і жінок з точки зору гендерної рівності: (1) життя; (2) тілесне здоров'я; (3) тілесна цілісність; (4) почуття, уява та думка; (5) емоції; (6) практичний розум (сприйняття блага та критичне осмислення планування свого життя); (7) приналежність (до інших і від інших); (8) інші види; (9) відносини; (10) контроль над своїм оточенням (політичний і матеріальний) [6] .

М. Нуссбаум вважає, що для реалізації рівних можливостей для всіх необхідні певні правила щодо пріоритетів. Вона знаходить таке правило в критеріях справедливості Джона Роулза, який стверджував, що нерівність допустима лише тоді, коли вона приносить користь найбільш знедоленим [14]. Застосовуючи цей критерій до підходу рівних можливостей, М. Нуссбаум пропонує мінімальний поріг для кожної можливості, пов'язаний із гарантуванням прав жінки на рівні законодавчих актів кожної країни. Політики мають пріоритезувати досягнення мінімального порогу для кожної можливості перед тим, як витрачати ресурси на подальше збільшення ресурсів, які можуть принести користь лише деяким, але не всім.

Підхід «Гендер і розвиток» (GAD gender and development) став основою для сучасних зусиль суспільства у напрямку мейнстримінгу (пріоритетизація) гендерної політики, що передбачає інтеграцію гендерної рівності в різноманітні сфери та політики. Цей мейнстримінг не просто включає жінок в існуючі політичні процеси, інститути та структури, але й передбачає трансформацію фокусу уваги на гендерні перспективи, як зазначав Рунак Джахан у 1995 році [4, с. 825–830]. Сьогоднішній підхід до гендерної рівності означає, що жінки не лише стають частиною мейнстріму, але й змінюють його природу.

Гендерний мейнстримінг передбачає цілісний підхід до того, як гендер впливає на суспільство, одночасно враховуючи соціальні, культурні, політичні та економічні процеси, що впливають на відносини між жінками та чоловіками. Відтак, гендерну рівність слід розуміти багатошарово, а не лише як рівні можливості або рівні результати.

По-перше, гендер включає формування ринкових відносин з урахуванням диференційованого доступу та контролю над ресурсами для чоловіків і жінок. По-друге, гендер впливає на формування вибору людей, наприклад, у сегментованому ринку праці, де чоловіки обирають типово чоловічі професії, а жінки – типово жіночі. По-третє, гендер є частиною макроекономічних тенденцій, наприклад, через коливання рівня участі жінок у робочій силі або збільшення пропозиції неоплачуваної праці під час економічних криз.

На початку 1990-х років зусилля з гендерного мейнстримінгу були зосереджені переважно у соціальних сферах формування державної політики, таких як охорона здоров’я, освіта та програми соціального забезпечення, і не охоплювали політичні та економічні сфери, такі як фінанси, транспорт чи торгівлю. Сфери соціальної політики визнавалися головною відповідальністю держави, і здебільшого ними керували через державний сектор, фінансований за рахунок податкових надходжень та плати за користування ресурсами.

Наприкінці 1990-х років і особливо у XXI столітті, гендерний мейнстримінг відобразив зростання усвідомлення серед політиків потенційних гендерних вимірів в усіх сферах життєдіяльності суспільства. Крім того, глобалізація капіталу, виробництва, праці, послуг і навіть комунальних послуг, підвищила обізнаність про те, що майже кожна сфера життя зазнає впливу скорочення ролі національних урядів у забезпеченні та регулюванні правових відносин. Ця відкритість до глобальних змін не є гендерно нейтральною, а містить гендерні упередження, що робить гендерний мейнстримінг ще важливішим у сучасну епоху глобалізації.

Аналіз інтеграції гендерної рівності в торгівлю наочно демонструє, як ґендер впливає на глобальному рівні та які виклики стоять перед покращенням гендерної рівності в міжнародних торгових відносинах [10]. Тенденція глобалізації праці полягає в тому, що робоча сила в світі стала помітно жіночою. Жінки становлять близько 50 відсотків мігрантів, працюючи переважно медсестрами, нянями та хатніми робітницями. Також більшість працівників у трудомістких експортних галузях у країнах, що розвиваються, є жінками. У розвинених країнах зайнятість

в експортних секторах знизилася, оскільки ці галузі перемістилися до країн, що розвиваються, через наявність низькокваліфікованої жіночої праці та низької оплати праці жінок.

Інтеграція гендерної рівності в торгівлю вимагає усунення дискримінації в оплаті праці, інвестицій в освіту жінок та створення ширших можливостей для підвищення кваліфікації жінок, що працюють у малому бізнесі або найманій праці. Крім того, гендерна інтеграція вимагає реінвестування в економіку догляду за членами родини. Поточний стан врахування гендерних питань у міжнародних трудових конвенціях, таких як конвенції МОП (Міжнародної організації праці), є не достатнім для забезпечення гендерної рівності в трудових відносинах. Необхідні додаткові зусилля на міжнародному рівні, включаючи запровадження кодексів поведінки компаній, формулювання цілей гендерної рівності та заходів у торговельних угодах, а також переміщення ресурсів з торгівлі до внутрішніх секторів економіки, зокрема для підтримки неоплачуваної праці по догляду за членами родини.

Жінки не тільки переважають у найманій праці для експортних галузей, але й складають більшість у гнучких формах зайнятості – домашні робітниці, субпідрядниці, сезонні працівниці тощо – у глобальній виробничій системі. Вони все частіше працюють неофіційно на нижчих щаблях глобальних ланцюгів створення вартості, у важких умовах праці, поза сферою дії трудового законодавства, інспекцій праці та корпоративних кодексів поведінки.

Розширення торгівлі також впливає на неоплачувану домашню працю, яку переважно виконують жінки та дівчата. Податкові надходження від торгівлі у багатьох країнах, що розвиваються, зменшилися, що призвело до скорочення державних видатків на інфраструктуру, освіту та охорону здоров'я. Це, своєю чергою, збільшує тягар неоплачуваної праці жінок, оскільки вони змушені заповнювати прогалини у наданні громадських послуг, щоб підтримувати стандарти домогосподарств [5].

Гендерний аналіз державних фінансів, або GBA, не обмежується лише розподільними аспектами. Важливо підкреслити, що він також сприяє побудові позитивних зав'язків між справедливістю і ефективністю. Наприклад, в галузі освіти фінансування

політики гендерної рівності в початковій школі може виявитися ефективнішим, ніж фінансування вищої освіти. З точки зору ефективності, що є також важливим аспектом боротьби з жіночою бідністю, гендерний аналіз державних фінансів підтримує рівний доступ до ресурсів і сприяє налагодженню ефективного використання оплачуваної та неоплачуваної праці жінок [12].

Ціль розвитку тисячоліття щодо гендерної рівності була запропонована ООН у 2000 році через Ініціативу Цілей розвитку тисячоліття (ЦРТ). Зазначені цілі отримали підтримку практично в усіх країнах світу і від провідних міжнародних організацій, зокрема Світового банку та МВФ. Вони включають вісім основних напрямків, таких як боротьба з бідністю, покращення освіти, охорона здоров’я, збереження навколишнього середовища тощо.

Висновок. Стратегічні цілі міжнародно-правової комунікації спрямовані на подолання гендерної нерівності в різних сферах, таких як економіка, освіта, здоров’я, насильство та прийняття рішень. Важливою зміною в міжнародній правовій політиці було перетворення підходу від «Жінки у розвитку» (WID) до стратегії «Гендер і розвиток» (GAD), який акцентує увагу на владних відносинах та гендерній рівності в усіх сферах життя. Це включає економіку, культуру, правові відносини та політику, що робить гендерний мейнстримінг критично важливим в умовах глобалізації.

Гендерна рівність потребує комплексного підходу, який враховує соціальні, економічні та культурні процеси, що впливають на взаємодію чоловіків та жінок. Гендерний мейнстримінг має на меті інтеграцію гендерної рівності в усі сфери політики та життя суспільства, що сприяє трансформації суспільних відносин та забезпечує правові гарантії реалізації рівних можливостей для всіх членів суспільства.

Список використаних джерел:

1. Amartya Sen. (2006). Capabilities, Freedom, and Equality. Bina Agarwal, Jane Humphries, and Ingrid Robeyns (Eds.); Delhi: Oxford University Press.
2. Enhancing Women’s Participation in Economic Developmen. World Bank Publications, 1994.URL:https://documents1.worldbank.org/curated/en/764641468135599885/pdf/multi0page.pdf

3. Feminist Perspectives on Sustainable Development. Rawwida Baksh and Wendy Harcourt. (Eds.).(2015). London/Rome: Zed/SID, Oxford University Press.
4. Jahan Rounaq. (1995). The Elusive Agenda: Mainstreaming Women in Development. *Dhaka/London: University Press/Zed*. URL: https://core.ac.uk/download/pdf/7203245.pdf
5. Krug Barbara and Irene van Staveren. (2002). Gender Audit: Whim or Voice*?, Public Finance and Management,* Volume 2, № 2, pp. 190–217.
6. Nussbaum Martha. (2000). Women and Human Development: The Capabilities Approach. Cambridge: Cambridge University Press. URL:https://genderbudgeting.wordpress.com/wp-content/uploads/2012/12/nussbaum_women_capabilityapproach2000.pdf
7. Pietil Hilkka and Jeanne Vickers Making Women Matter. The Role of the United Nations. London: Zed Press. 1994: p. 44.
8. Sen Gita and Caren Grown. Development, Crises, and Alternative Visions: Third World Women»s Perspectives. Olden: Mediaredaksjonen. Routledge, 2013, p.120.
9. Third World Women and the Politics of Feminism. Bloomington: Indiana University Press. 1991. pp. 51–80. URL:https://alejandroquinteros.wordpress.com/wp-content/uploads/2021/10/third-world-women-and-the-politics-of-feminism.-chandra-talpade-mohandy.pdf
10. Trade, sustainable development and gender Papers prepared in support of the themes discussed at the PreUNCTAD X Expert orkshop on Trade, Sustainable Development and Gender (Geneva, 12–13 July 1999). URL:https://unctad.org/system/files/official-document/poedmm78.en.pdf
11. Гендерна рівність і розвиток: погляд у контексті європейської стратегії України / Дослідження проведене за підтримки Уряду Швеці. Центр Разумкова, Видавництво: Заповіт, 2016. 244 с.
12. Марценюк Тамара. Гендер для всіх. Виклик стереотипам. Київ : Основи. 2017. 254с .
13. Пекінська декларація та Платформа дій, прийнята на четвертий Всесвітній конференції зі становища жінок 15 вересня 1995 року. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_507#Text
14. Ролз Джон. Теорія справедливості. Переклад – О. Мокровольський. Київ : Видавництво Соломії Павличко «Основи», 2001. 822 с

References:

1. Amartya Sen. (2006). Capabilities, Freedom, and Equality. Bina Agarwal, Jane Humphries, and Ingrid Robeyns (Eds.); Delhi: Oxford University Press.

2. Enhancing Womens Participation in Economic Developmen. World Bank Publications, 1994.URL:https://documents1.worldbank.org/curated/en/764641468135599885/pdf/multi0page.pdf
3. Feminist Perspectives on Sustainable Development. Rawwida Baksh and Wendy Harcourt. (Eds.).(2015). London/Rome: Zed/SID, Oxford University Press.
4. Jahan Rounaq. (1995). The Elusive Agenda: Mainstreaming Women in Development. Dhaka/London: University Press/Zed. URL: https://core.ac.uk/download/pdf/7203245.pdf
5. Krug Barbara and Irene van Staveren. (2002). Gender Audit: Whim or Voice?, *Public Finance and Management,* Volume 2, № 2.
6. Nussbaum Martha. (2000). Women and Human Development: The Capabilities Approach. Cambridge: Cambridge University Press. URL:https://genderbudgeting.wordpress.com/wp-content/uploads/2012/12/nussbaum_women_capabilityapproach2000.pdf
7. Pietil Hilkka and Jeanne Vickers. (1994). Making Women Matter. The Role of the United Nations. London: Zed Press.
8. Sen Gita and Caren Grown. (2013). Development, Crises, and Alternative Visions: Third World Women»s Perspectives. Olden: Mediaredaksjonen. Routledge.
9. Third World Women and the Politics of Feminism. Bloomington: Indiana University Press. 1991. URL:https://alejandroquinteros.wordpress.com/wp-content/uploads/2021/10/third-world-women-and-the-politics-of-feminism.-chandra-talpade-mohandy.pdf
10. Trade, sustainable development and gender Papers prepared in support of the themes discussed at the PreUNCTAD X Expert orkshop on Trade, Sustainable Development and Gender (Geneva, 12–13 July 1999). URL:https://unctad.org/system/files/official-document/poedmm78.en.pdf
11. Henderna rivnist i rozvytok: pohliad u konteksti yevropeiskoi stratehii Ukrainy / Doslidzhennia provedene za pidtrymky Uriadu Shvetsi. Tsentr Razumkova, Vydavnytstvo: Zapovit, 2016.
12. Martseniuk Tamara. (2017). Hender dlia vsikh. Vyklyk stereotypam. Kyiv : Osnovy.
13. Pekinska deklaratsiia ta Platforma dii, pryiniata na chetvertyi Vsesvitnii konferentsii zi stanovyshcha zhinok 15.09.1995 r. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_507#Text
14. Rolz Dzhon. (2001). Teoriia spravedlyvosti. O. Mokrovolskyi. (Transl.). Kyiv : Vydavnytstvo Solomii Pavlychko «Osnovy».

O. R. Dashkovska

Development of the Gender Approach in International Legal Policy

Summary. *The article is devoted to the analysis of legal mechanisms of international legal policy on issues of gender equality in the context of reforming the system of state administration and local self-government in Ukraine.*

Since the mid-1970s, gender issues have become an integral part of national and international discourse related to the management of social processes and the provision of human rights. The UN Decade of Women, international conferences on the status of women, and international women's networks such as DAWN have played a key role in shaping the global women's movement.

The evolution from Women in Development (WID) to Gender and Development (GAD) approach has shown a paradigm shift from ensuring equal opportunities to empowering women in various spheres of life. The new GAD approach emphasizes power relations and gender equality in all areas, including economy, culture, social and legal relations, and politics. Globalization and structural adjustments recommended by the IMF and the World Bank have affected gender inequality by changing public investment and labor markets.

An important aspect remains the indicator analysis and monitoring of the policy of ensuring gender equality at the micro level, in particular through the approach of expanding the legal opportunities of women, as noted in their research by Amartya Sen and Martha Nussbaum.

Gender mainstreaming involves the integration of gender equality into all spheres of politics and social life, taking into account legal, social, cultural, political and economic processes. The world community has defined strategic goals aimed at overcoming gender inequality in various areas, which is critically important in the context of globalization. Mainstreaming gender equality in trade requires eliminating wage discrimination, investing in women's education, and creating greater opportunities for women to improve their skills in small businesses or wage labor. In addition, gender mainstreaming requires reinvestment in the economy of caring for family members.

The current state of consideration of gender issues in international labor conventions, such as the conventions of the ILO (International Labor Organization), is not sufficient to ensure gender equality in labor relations. Additional efforts are needed at the international level, including the introduction of company codes of conduct, the formulation of gender equality goals and measures in trade agreements, and the transfer of resources from trade to domestic sectors of the economy, in particular to support unpaid care work for family members.

Gender equality requires a comprehensive approach that takes into account social, economic and cultural processes affecting the interaction of men and women. Gender mainstreaming aims to integrate gender equality into all spheres of politics and social life, which contributes to the transformation of social relations and ensures equal opportunities for all members of society.

Key words: *gender equality, sustainable development, discrimination, investment in women's education, international labor relations.*

УДК 340(574):303:327
DOI: https://doi.org/10.31359/1993-0941-2024-48-36

Н. А. Жук, *к. ю. н., старший науковий співробітник сектору порівняльного правознавства НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України*
ORCID ID: 0000-0002-3172-8470

КОНЦЕПЦІЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ ДЕРЖАВИ В КОНЦЕПТОЛОГІЇ ТА КОНЦЕПТУАЛЬНОСТІ СУЧАСНОЇ ДЕРЖАВНОСТІ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

Анотація. *В статті досліджується місце концепції екологічної держави в концептології та концептуальності сучасної державності, встановлюються її складові, специфіка формування та розвитку, методологія викриття її правової природи тощо. Особлива увага присвячується виявленню основних закономірностей та специфіки впливу концепції екологічної держави на ключові показники характеристики сучасної державності та її образу, включаючи конституційну основу, державний суверенітет, функції держави, механізм здійснення державної влади тощо. Озвучуються проблемні аспекти використання індексів сталого розвитку для визначення рейтингу держав та наслідки встановлення державами надто амбітного національно-визначеного внеску в контексті «кліматичних цілей».*

© Жук Н. А., 2024

Ключові слова: *концептологія держави, концепція екологічної держави, сталий розвиток, глобалізм, екологізм, державна політика, екологічна функція держави, правове регулювання, конституіоналізація, правові інновації, суверенна національна держава, концепції демократичної, правової і соціальної держави,образ держави.*

Постановка проблеми. В числі ключових параметрів концептуальної характеристики будь-якої держави (державності) як у феноменальному її розумінні, так і щодо її конкретно-історичного проявів знаходяться поняття держави, її природа та ознаки; принципи здійснення державної влади; форма держави; державний механізм; функції держави; тип держави; нарешті, власно концепція або система концепцій як єдина концептуальна основа держави тощо. Концептуальне оновлення держави обумовлює неминучість трансформації низки з вищенаведених складових її характеристики, що пояснюється значенням фактору концепції у визначенні природи держави та її образу.

Проголошення світовою спільнотою курсу на перехід людства до екологічної цивілізації на основі стратегії сталого розвитку у межах капіталістичної парадигми розвитку на початку 1990-х рр. позначилося початком глобальної реалізації концепції екологічної держави та формуванням відповідного їй нового образу державності. Введення в науковий і політико-правовий обіг нової концепції держави може свідчити про намір або зафіксувати реальний стан концептуальної природи держави, або сприяти її трансформації до бажаної, або ж позбутися іншої (попередньої) концепції держави, на зміну якої має прийти нова концепція.

Екологізація держави і права на основі концепції екологічної держави стала водночас і метою і наслідком концептуалізації нового образу державності, який, за задумом прибічників екологізму, має прийти на зміну державності, заснованій на концепціях суверенної національної, демократичної, правової і соціальної держави. При цьому власно держава виступає найбільш ефективним інструментом щодо забезпечення імплементації в свої системи вимог концепції екологічної держави, що стало

причиною для переосмислення її ролі у процесі екологізації суспільств та необхідної їй для цього концептуальної основи.

Ступінь дослідження. На сьогодні ученими світу на основі різних підходів доволі детально опрацьовані теоретико-значущі питання щодо процесу формування концепції екологічної держави, визначення та категоризації її поняття, її правової природи, ознак, функцій, правових засад, інститутів та механізму, термінологічного апарату її концепції, взаємозв’язку з іншими концепціями держави, а також висунуті пропозиції щодо альтернативних концепцій держави природоохоронного спрямування. Це знайшло своє висвітлення у працях багатьох українських та зарубіжних дослідників, у тому числі, В. М. Адама, Дж. Баррі, М. Браун, А. П. Гетьмана, Я. Гоуха, Г. Даса, Дж. Драйзека, А. Дуіта, О. С. Головащенко, Р. Екерслі, Е. Коласі, В. В. Костицького, П. Крістоффа, Л. Лундквіста, А. Манніса, Дж. Медоукрофта, А. І. Мірошніченко, Р. Моррісона, Ч. Наїра, В. Ф. Нестеровича, П. Л. Парка, М. Ф. Реймерса, Дж. Роденбікера, Л. Скраггса, О. В. Скрипнюка, Х. Стівенсона, Ю. М. Тодики, Р. Б. Тополевського, Ю. С. Шемшученка, Д. Дж. Фіоріно, Дж. Хіккеля, С. Хусейна, Р. Штайнберга та ін., що вважається нами достатньою науковою базою для здійснення загальнотеоретичного узагальнення щодо основних закономірностей концептуалізації екологічної державності.

Мета статті полягає у визначенні місця концепції екологічної держави в концептології та концептуальності сучасної держави, а також виявленні основних закономірностей та специфіки впливу цієї концепції на сучасну державність та основні показники її характеристики.

Виклад основного змісту дослідження. Поняття «концепція» можна тлумачити як систему поглядів, певний спосіб розуміння та трактовки будь-якого явища, єдиний, визначальний задум щодо нього, а також основні точки зору щодо нього або керуючі ідеї для їх висвітлення. При цьому «наукове спілкування тоді стає ефективним, коли воно спрямовується і здійснюється на основі чітко окреслених концепцій, що виражають інтереси і потреби того чи іншого загалу та його окремих представників» [34, с. 400].

Потрібно розрізнювати процес концептуалізації екодержави як феномену глобального світу, і концептуалізації екодержави на рівні конкретної політико-правової системи. І в обох випадках доцільно вести розмову про особливий вплив так званих «зелених теорій», які мають «екоцентричний світогляд, який не передує людині та сприймає її лише як частину екологічної системи», а також «кидають виклик традиційному розумінню держави, безпеки, розвитку тощо» [1, с. 163].

Починаючи з 1960–70-х рр., в дослідницьких колах превалювало три можливих варіанти реалізації глобальної екостратегії, які мали позначатися, у тому числі, зміною концепції державності у майбутньому. Перший – шлях послідовного самообмеження (з боку людини, народу, держави тощо), перехід від ери «людини, що виробляє» до ери «людини помірного споживання», що вважається можливим за умов достатньо високих здобутків суспільства у царині культури. Другий – шлях коеволюції, тобто сумісної еволюції людини й природи, що означає поєднання помірного втручання в природу з ефективними природоохоронними заходами, спрямованими на збереження природної багатоманітності й механізмів природної саморегуляції, який передбачає перехід до нових технологій, передусім інформаційних, які уможливлюють наближення процесу праці до індивідуального помешкання, а того – до природи, коли сам спосіб життя стає більш екологічним, здоров'я визнається загальнолюдською цінністю, держава й люди більше дбають про дотримання екологічних норм у виробництві та утримання споживання на розумному рівні (до речі, саме цей шлях пропонувався радянськими ученими як найбільш оптимальний для досягнення комплексу цілей загальнолюдського та природоохоронного спрямування на основі соціалістичної парадигми розвитку). Третій шлях був представлений у вигляді вимоги еколого-гуманістичної диктатури наднаціональних структур та їх жорсткого контролю над виробництвом і споживанням у всьому світі, та означав, за визнанням його ж прибічників, істотне обмеження свободи народів і людей, збереження старих і породження нових форм несправедливості [29] (вірність цих прогнозів отримала своє підтвердження через півсторіччя в Огля-

довому звіті Програми розвитку ООН 2023/2024, в якому наголошено на «глобальному тупику» у просуванні сталого розвитку та поглибленні поляризації світу внаслідок зростання глобальної нерівності між багатими та бідними країнами) [8, с. 5].

В ході формування будь-якої нової концепції держави одним із перших закономірно вирішується питання щодо визначення її терміносистеми, адже саме на її основі у свідомості людини формується уявлення про образ держави, заснованій на цій концепції, та пов’язаних із нею явищ, а також здійснюватиметься правове регулювання суспільних відносин у відповідній сфері. Враховуючи безпосередній зв’язок між концепціями екодержави, сталого розвитку та екоцивілізації, феномен чого був нами досліджений у попередній публікації [24], особливістю терміносистеми концепції екологічної стало те, що вона сформувалася на основі категоріально-поняттєвого апарату сталого розвитку і набула свого закріплення в нормах міжнародного права, запозичених, у свою чергу, практично усіма національними політико-правовими системами, укоріняючись в правову матерію держав і набуваючи статусу правових стандартів і нормативів для суспільств. Відповідно, ця терміносистема охоплює численні поняття сталого розвитку (в тому числі, «екологічна свідомість», «зелене підприємство», «зелена економіка», «екоефективність», «життєстійкість», «стала урбанізація», «стале енергопостачання», «соціальна інклюзія», «соціальна ексклюзія», «альтернативні ресурси», «нульові відходи», «відповідальна турбота», «стале споживання», «відновлювальна економіка», «кліматично нейтральний» та багато інших) [14], низку термінів-принципів на кшталт «забруднювач платить», «звітування зацікавленим особам», вимоги щодо «глобального партнерства» та «національно-визначеного внеску», які дозволяють зрозуміти масштаб концепції екодержавності, а так само різноманітні індекси, включаючи «індекс людського розвитку», «індекс екологічної ефективності», «індекс щастя» тощо.

Центральним поняттям цієї концепції є поняття «екологічна держава» («екодержава»), яке серед інших близьких йому за змістом і нерідко метафоричних понять («зелена держава» [4], «екоцентрична держава», «екологічно орієнтована держава»,

«екологічна держава соціальної справедливості», «зелена республіка», «держава сталого розвитку» тощо) [28], що використовуються ученими як синонімічні, деякі дослідники вважають найбільш термінологічно точним з огляду на відображення ним того, як державне втручання в екологічні питання формулюється в поточній політичній практиці [22, с. 5].

Екологічна держава, як і будь-яка держава, є багатоаспектним політико-правовим явищем, правова природа якого проявляється водночас в кількох аспектах, якими вона представлена в правовому просторі, а саме: як системи правового регулювання; як адміністративного апарату; як сукупності ідей та експертних знань; як майданчику для вирішення конфліктів та прийняття рішень щодо складних екологічних питань [22, с. 7–8]. Відповідно, розкриття природи екологічної держави відбувається на основі різноманітної методології за допомогою різних підходів.

Для вітчизняної науки при визначенні поняття і суті екодержави більш характерною можна вважати опору на підходи у межах легістської та природної шкіл права. Так, А. П. Гетьман та О. В. Павлова розглядають екодержаву як політико-правову характеристику конституційного ладу держави, що визначає спрямованість на забезпечення екологічних інтересів громадянського суспільства та обов’язку щодо їх дотримання [31, с. 14], В цьому ж дусі екодержава визначається як політична організація, яка системно впроваджує екологічні вимоги в усі сфери життєдіяльності суспільства, здійснює ефективну екологічну політику, реалізує забезпечення екологічної безпеки, гарантування екологічних прав людини і виступає як противага екологічним ризикам постіндустріального суспільства [19, с. 10].

Західні учені при дослідженні природи екодержави використовують переважно соціологічний, біхевіористський та постбіхевіористський підходи, які дозволяють обґрунтувати необхідність забезпечення втручання у вирішення ключових проблем сучасності зацікавленим особам, феномен яких найкраще розуміється через дослідження інклюзивного капіталізму. Це спостерігається у працях щодо впливу «зелених теорій» на міжнародні відносини та глобальне екологічне

управління С. Хуссейна, Дж. С. Драйзека та Х. Стівенсона, щодо взаємодії між довкіллям та державою добробуту Дж. Медоукрофта і Д. Фіоріно, порівняння екологічної ефективності різних політичних систем Л. Дж. Лундквіста, Л. Скраггса та Д. Фіоріно, теорії «зеленої політики» держави Дж. Баррі та Р. Екерслі щодо.

В числі обов’язкових ознак екодержави дослідники називають визначення в конституції держави положень, що затверджують екологічну функцію держави; екологізацію громадянського суспільства; наявність екологічної демократії; пріоритет екологічних інтересів (у сферах правовідносин); закріплення в національному законодавстві екологічних прав та обов’язків як суспільства, так і держави; наявність сформованої та офіційно затвердженої екологічної політики держави [31, с. 14].

Отже, процес концептуалізації екологічної держави на рівні певної системи обов’язково супроводжується її конституціоналізацією, тобто закріпленням концептуальних ідей екологізму в Основному законі держави, у першу чергу, на рівні конституційних принципів, які дозволяють сформувати цілісну картину щодо засад образу держави, державного управління та правового регулювання суспільних відносин в цій сфері. Таким є, насамперед, принцип охорони навколишнього природного середовища, а також принципи, які конкретизують його змістовне навантаження і практичне втілення. Не менш значимим є проголошення на конституційному рівні землі, її надр, атмосферного повітря, водних та інших природних ресурсів в межах території держави, її континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони об’єктами права власності народу (як це закріплено у статті 13 Конституції України) або ж виключної державної власності на природні об’єкти і ресурси; закріплення самостійної функції держави з охорони природи та раціонального використання природних ресурсів; проголошення єдності принципів зовнішньої і внутрішньої політики країн з природоохоронними завданнями держави і суспільства; формулювання прав і обов’язків юридичних і фізичних осіб щодо охорони природного середовища, закріплення ролі громадських організацій і рухів в цій сфері.

Інколи конституціоналізація концепції екодержави відбувається у більш інноваційних для традиційного конституціоналізму формулюваннях. Так, наприклад, новоприйнятою у 2008 році Конституцією Еквадору в глобальний конституційний дискурс було введено поняття «права природи» (The Rights of Nature), яким присвячений розділ 7 (статті 71–74) Конституції [5]. При цьому законодавцями був використаний місцевий термін «Pacha Mama» (у вільному перекладі як «Мати-природа»), який мав духовне значення для народів Анд. Такий прецедент інноваційної конституціоналізації концепції екодержави, який відбувся шляхом поєднання західної концепції права з концептуальністю корінних народів, поклав початок наукової розробки теорії «особистості» представників тваринного і рослинного (тобто нелюдського) світу [13] та тенденції появі в національних законодавствах правових норм щодо захисту їх прав [25].

Виокремлення екологічної політики як окремого напрямку державної політики та поява пов'язаною з нею екологічної функції держави бере початок зі старту дискурсу щодо екологічних загроз людству на глобальному рівні на початку 1970-х рр., і тоді ж держави розпочинають диференціювати екологічну політику з прив'язкою до окремих галузей (зміни клімату, підвищення ефективності використання та охорони природних ресурсів, збереження біорізноманіття тощо) та ухвалювати національні програми, плани і рекомендації для обґрунтування політичних заходів в екологічній сфері.

Концепція екодержави передбачає, що переважна більшість її функцій практично в усіх сферах набуває екологічного забарвлення, реалізується крізь призму екологічних вимог. В теорії держави процес зміни системи і номенклатури функцій держави пов'язують, насамперед, з динамікою пріоритетів в місії держави, що, у свою чергу, обумовлено різноманітними факторами внутрішнього і зовнішнього характеру, а також процесами глобалізації. З огляду на значення фактору останньої та виокремленням поряд із внутрішньою та зовнішньою сферами функціонування держави окремої глобальної сфери, окремого значення набувають і так звані глобальні функції держави, до яких учені відносять і функції екологічного змісту, включа-

ючи захист прав і свобод людства; співробітництво з іншими державами у вирішенні демографічних, сировинних та енергетичних проблем; попередження екологічних катастроф і ліквідації їхніх наслідків; співробітництва у сфері освоєння космосу; інформаційну; підтримання світового порядку тощо [35, с. 156–157]. Отже, окрім появи нової екологічної функції держави у глобальній сфері, концепція екодержави передбачає її проекцію у зовнішній та внутрішній сферах у вигляді нових окремих функцій, наприклад, щодо торгівлі викидами парникових газів.

Екологічна функція, на відміну від інших функцій держави і права, має свої особливості, обумовлені специфікою предмета правового регулювання, а саме те, що за своєю формою вона відноситься до системи права, а за змістом – до системи екології [26, с. 153], що обумовлює необхідність не лише врахування спеціальних знань в цій сфері, але й забезпечення оперативного реагування на зміни в ній, викликані негативними наслідками впливу суспільства на природне середовище. Концепція екодержави ґрунтується на визнанні того, що екологічні системи є критично важливими для суспільного добробуту, і що їх охорона та покращення потребують цілеспрямованого та постійного регулювання з боку державної влади. Екологічна держава означає насамперед наявність правових механізмів, які забезпечують легітимне право та обов'язок держави на втручання в екологозначущі суспільні процеси на основі державних програм з метою уникнення екологічних ризиків. Отже, на рівні механізму держави концептуалізація екодержави супроводжується появою низки спеціальних органів, структур та комплексних національних систем, призначених для забезпечення реалізації державних функцій щодо окремих напрямків екологічної політики (як, наприклад, системи з торгівлі викидами парникових газів) [36].

Система і механізм реалізації державами зобов'язань вимог концепції екодержавності визначаються низкою міжнародних правових актів (угод), ухвалених на рівні ООН у контексті стратегії сталого розвитку, які є фундаментально значущими для розуміння основи концептуального образу екодержави. Першою з них можна назвати Декларацію про навколишнє середовище

та розвиток» 1992 року, прийняту на Конференції ООН з проблем охорони навколишнього середовища і розвитку (Ріо-де-Жанейро) [20], яка підтвердила Стокгольмську Декларацію Конференції ООН з проблем охорони навколишнього середовища 1972 року і закріпила 27 принципів екологічно належної поведінки світової спільноти, якими була окреслена основа екологічної функції держави, а держави світу були зорієнтовані на обрання ними саме екоцентричної концепції державності в якості пріоритету їх майбутньої концептуальності.

Цими принципами було закріплене суверенне право держав розробляти власні ресурси згідно зі своєю політикою та нести відповідальність за забезпечення того, щоб діяльність у рамках юрисдикції або контролю не приносила шкоди навколишньому середовищу інших держав або районів за межами дій національної юрисдикції (Принцип 2); обов’язок глобальної співпраці між всіма державами та їхньої спільної відповідальності у контексті цілей і заходів сталого розвитку у всіх сферах взаємодії, включаючи міжнародну торгівлю, неекологічне виробництво, формування міжнародного права екологічного спрямування, надзвичайних ситуацій та війн (Принципи 5, 7, 9, 12, 13, 14, 16, 18, 24, 26 і27); особливий статус найменш розвинених і екологічної найбільш вразливих країн (Принцип 6), з одного боку, та підвищу відповідальність розвинених країн, з іншого (Принцип 7); обов’язок держав щодо обмеження і ліквідації нежиттєздатних моделей виробництва і споживання (Принцип 8), заохочення інформованості та участі населення у заходах навколишнього середовища, використання судових і адміністративних процедур, включаючи відшкодування і засоби судового захисту (Принципи 10, 13, 16), прийняття ефективних законодавчих актів в цій сфері з урахуванням специфіки власного розвитку і функціонування (Принципи 11 і 13), застосування принципу прийняття засобів застереження з метою захисту навколишнього середовища (Принцип 15), сприяння інтернаціоналізації екологічних витрат (Принцип 16), запровадження національних інструментів здійснення оцінки екологічних наслідків видів діяльності, які можуть чинити значний негативний вплив на навколишнє середовища (Принцип 17), щодо термінового сповіщення інших

держав про будь-які надзвичайні ситуації, які можуть призвести до шкідливих наслідків для навколишнього середовища в цих державах (Принципи 18, 19). Цією ж Декларацією були виокремлено особливі групи впливу в особі жінок (Принцип 20), молоді (Принцип 21), корінного населення та його общин, а також місцевих общин (Принцип 22) з покладанням на держав обов’язку щодо визнання та підтримання їх участі у заходах сталого розвитку (Принцип 22).

Відображені у цій Декларації принципові підходи до визначення засад концепції екодержавності у глобальному масштабі та зобов’язання держав у реалізації та послідовному розвитку її складових були підтверджені на рівні так званих Цілей розвитку тисячоліття (ЦРТ), ухвалених у 2001 році на основі Декларації тисячоліття ООН 2000 року, а також у Цілях сталого розвитку до 2030 року (ЦСР), ухвалених у 2015. Так, Ціллю 7 ЦРТ щодо «Забезпечення екологічної стійкості» одним із завдань було передбачено включення принципів сталого розвитку в політику і державні програми країн [21]. У свою чергу, у ЦСР в черговий раз відображено поділ країн світу на три групи за критерієм рівня їх соціально-економічного розвитку на «найменш розвинуті країни», «країни, що розвиваються» та «розвинені країни» зі встановленням різного обсягу їх зобов’язань. Зокрема, саме на розвинені країни покладено обов’язок створення для країн двох інших груп більш сприйнятливих умов у різноманітних сферах у контексті «глобального партнерства в інтересах сталого розвитку», у тому числі, шляхом збільшення офіційної допомоги на потреби розвитку, координації політики в управлінні боргами, залучення інвестицій в ці країни, збільшення обсягів експорту з них тощо (Ціль 17 ЦСР).

Окремий інтерес у контексті нормативних екологічних зобов’язань країн, у тому числі, з огляду на їх диференціацію, викликають різноманітні індекси (індикатори сталого розвитку), система яких з 94 показників охоплює економічні, соціальні, інституційні та екологічні аспекти і представлена у вигляді структури «рушійна сила (діяльність, що впливає на сталий розвиток) – стан сталого розвитку – відповідь (варіанти політики держави на зміни в цьому стані сталого)» [7]. Йдеться, у тому

числі, про розроблені для компенсації недоліків традиційних показників економічного прогресу (у вигляді рівня валового внутрішнього продукту та доходу) альтернативні критерії екологічного виміру. Такими став індекс людського розвитку, який вимірюється на основі показників довголіття, знання та володіння ресурсами, необхідними для гідного життя (для розвинутих країн) та індекс сталого економічного добробуту, показниками якого є споживання зерна на душу населення, виснаження невідновлюваних ресурсів, втрати сільськогосподарських та водно-болотних угідь, витрати на забруднення повітря та води (для країн з низьким рівнем доходу).

Особливого значення серед цих індексів набув індекс екологічної ефективності, розроблений у США у 2006 році, який дозволяє здійснити кількісну оцінку та порівняльний аналіз зафіксованих в міжнародних договорах, рекомендаціях міжнародних організацій або висновках експертів показників успішності екологічної політики держав світу (наприклад, життєздатності екосистеми та екологічного здоров'я) є основою ранжування країн у групи за 100-бальною системою [38]. Значимість для політико-правової сфери розширеного за рахунок екологічного чинника спектру індексів підкреслюється тим, що з фактором їх дотримання пов'язуються долі урядів, складаються рейтинги країн, формується образ держав, що впливає на їх доступ до зовнішніх ресурсів. В якості причини відставки політиків сьогодні виступають не лише недосягнення урядами «класичних показників, які включали рівень безробіття або зростання ВВП», але й показників в екологічній сфері щодо збільшення чи зменшення викидів, зростання чи зменшення виснаження лісів, які «демонструють, чи відповідає політика заявленим екологічним цілям», тобто імперативом стає «відповідальність за тиск, який кожна країна чинить на навколишнє середовище» [9, с. 1].

Такий міжнародно-правовий фундамент концепції екодержави дозволяє виокремити два значущих аспекти в її змісті. По-перше, необхідність активізації кожною державою усіх правових форм діяльності в екологічній сфері, створення інституцій та інструментів щодо реалізації заходів у контексті екологізації

(наприклад, визначення «зелених стимулів» для створення, патентування та впровадження екотехнологій) з залученням зацікавлених осіб та опорою на групи впливу, підвищену відповідальність та обов’язок «глобального партнерства» з іншими державами в цій сфері. По-друге, чітке розмежування очікуваної активності та рівня відповідальності країн в цій сфері в залежності від стану їх соціально-економічного розвитку – на розвинуті країни покладена більша відповідальність за впровадження заходів сталого розвитку порівняно з менш розвиненими й екологічної найбільш вразливими країнами.

На цій основі можна вважати, що концепція екодержави розглядається як пріоритетна та прийнятна насамперед для найбільш розвинутих країн, що підтверджують і результати складеного виданням «CEOWORLD magazine» рейтингу «найкращих екологічно свідомих країн», перші п’ятнадцять позицій якого посідають переважно країни з найкращими показниками соціально-економічного розвитку, а саме – Данія, Швеція, Фінляндія, Норвегія, Австрія, Швейцарія, Нідерланди, Естонія, Люксембург, Великобританія, Франція, Латвія, Німеччина, Нова Зеландія, Хорватія [27].

Проблема зобов’язань держав у контексті концепції екодержавності має й інші прояви. Так, зокрема, Паризькою кліматичною угодою 2015 р. щодо обмеження викидів в атмосферу парникових газів задля зменшення антропогенного впливу на кліматичну систему планети (надалі – Угода) (яка, на відміну від Кіотського протоколу 1997 року, покладає зобов’язання зі скорочення таких викидів на всі держави, незалежно від ступеня їхнього економічного розвитку) передбачено, що участь кожної окремої країни в досягненні озвученої світової мети визначається нею індивідуально у межах цілі Угоди на основі так званого «національно-визначеного внеску» (надалі – НВВ).

Зобов’язання держав щодо НВВ при існуванні встановленого його початкового рівня повинні мати циклічний зростаючо-амбітний характер, вимога щодо чого може вважатися однією з проблем визначення і виконання державами своїх зобов’язань у контексті «кліматичних цілей», що демонструє приклад України. Так, згідно Оновленого національного визна-

ченого внеску України до Паризької угоди, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30 липня 2021 року № 868-р, актуальною кліматичною метою України було виголошено скорочення до 2030 року викидів парникових газів до рівня 35% порівняно з 1990 роком [37]. Однак, оскільки у 2019 році викиди парникових газів в Україні вже були меншими на 62,4% порівняно з 1990 роком, то зобов’язання України за новим НВВ становлять лише 7% до 2030 року порівняно з 2019 роком, з огляду на що кліматична мета України була оцінена міжнародними дослідниками як «вкрай недостатня» для утримання глобального потепління на рівні 1,5–2°С, а отже як така, що йде всупереч Паризькій угоді [15].

Концепція екодержавності має глобальний вимір, який можна оцінювати з різних позицій. За задумом її авторів та прибічників, який знайшов своє чітке відображення у десятках доповідей Римського клубу, опублікованих впродовж 1972–1990-х рр., а також в узагальнюючому звіті «Перша глобальна революція» (1991 р.), закономірним наслідком її реалізації мало стати зменшення суверенітету національних держав в результаті передачі ними своїх суверенних прав наднаціональним структурам для здійснення контролю за дотриманням спільнотами світу вимог сталого розвитку на шляху до екоцивілізації. Недаремно засновник Римського клубу Ауреліо Печчеї одним із трьох головних принципів своєї концепції «нового гуманізму», призваної забезпечити екологізацію життєдіяльності суспільств, у 1977 році називав «почуття глобальності» [33]. Втім досвід реалізації заходів сталого розвитку та його обґрунтована критика, а також вирішальні зміни в геополітиці у 2020-х рр., попри сильний вплив екологічних активістів, які критикують суверенну державу за неефективність та екологічне руйнування, призвели до визнання учасниками глобалістських структур доцільності збереження в концептуальності держави суверенної складової, з огляду на здатність держави бути ефективним владним інструментом розв’язання складних екологічних проблем шляхом підтримання правового порядку у межах кордонів держави, впливати на власне суспільство через законодавство, оподаткування та бюрократію. Так, член Римського клубу Чандран Наїр

у пошуках нової парадигми екодержави у світлі викриття вад механізму підписання міжнародних угод у контексті сталого розвитку, оскільки «частіше держави просто не можуть виконати директиви глобального врядування. ...учасники мало обговорюють досягнення та розподіл ресурсів між собою, щоб забезпечити виконання необхідних дій. ... до країн, які розвиваються, звертаються із проханням узяти на себе міжнародні зобов'язання, але не пропонують допомогу в їх виконанні», у 2020 році висловив думку, що «причина екологічних та соціальних катастроф у країнах, що розвиваються, полягає у відсутності сильної держави», і що роль таких держав має зрости [28]. Раніше подібну думку висловлював відомий історик Гурчаран Дас, стверджуючи, що для впровадження концепції екологізації в Індії «потрібна сильна ліберальна держава, яка б мала повноваження вживати швидких, рішучих заходів, мала б верховенство права, щоб гарантувати, що ці дії є легітимними, і, нарешті, вона була б підзвітною народу» [3].

Отже, глобалістську природу екодержави дослідники намагаються наповнити новим змістом. Так, Робін Еркслі розглядає держави як «сторожів глобального порядку», оскільки «екологізація держави є необхідним кроком до екологізації внутрішньої та міжнародної політики та права» [4]. Прагнучи поєднати моральні та практичні інтереси екологічного руху з сучасними теоріями про державу, демократію та справедливість, вона підкреслює космополітичний, транснаціональний характер «гарної зеленої держави», сформованої на засадах принципів екологічної демократії на основі конституційних та багатосторонніх домовленостей шляхом трансформації ліберально-демократичної держави, з взяттям на себе нової ролі «екологічного розпорядника та фасилітатора транскордонної демократії, а не егоїстичного актора, який ревниво захищає свою територію» [там само].

Таким чином, однією з тенденцій розвитку концептології сучасної державності можна вважати початок нового витку дискурсу «за» збереження суверенної складової в концептуальності держави, що знаходить своє відображення як в аргументації учених щодо того, що держава (у вигляді окремих урядів та ба-

гатосторонніх чи регіональних режимів) лишається провідною інституцією, яка має спроможність і повноваження забезпечити охорону навколишнього середовища, і має відігравати вагому роль в транснаціональному екологічному врядуванні [2], а також політекономічних проектах на кшталт «повернення держави» Грема Гарварда, автора книги «Повернення держави: і чому це важливо для нашого здоров'я, багатства та щастя» (2022 р.), який в суверенній державі вбачає «єдину реалістичну надію протистояти зростаючій владі транснаціональних корпорацій, організованої злочинності та міжнародних організацій, які завжди ставитимуть власні інтереси на перше місце» [18], прикриваючись, у тому числі, екологічними вимогами.

Концепція екодержави має взаємозв'язок не лише з концепцією суверенної держави, але й з іншими концепціями державності, зокрема, концепцій демократичної, правової та соціальної держави, адже вона була сформована в країнах Заходу на їх ціннісній основі. Сьогодні концепція екодержави західними дослідниками розглядається як альтернатива більшості з зазначених концепцій, які так само виникли на Заході, насамперед, концепції держави загального добробуту, з якою вони проводять паралелі як в характеристиці обох як демократичних та регуляторних [2, с. 3–4], так і у розв'язанні обома завдань «пом'якшення негативних зовнішніх ефектів ринку» [6, с. 24]. Початок такого дискурсу було покладено Дж. Медоукрофтом у статті «Від держави загального добробуту до екодержави» (2005 р.) думкою про доцільність перетворення держави загального добробуту в екодержаву, що має відбуватися на основі правового забезпечення обов'язку держави щодо екологічно орієнтованого втручання в суспільні відносини у вигляді «урядових програм, спрямованих контролювати екологічний вплив та коригувати моделі соціально-екологічної взаємодії», з огляду на необхідність управління екологічними ризиками, що виникають під час періодичних криз ринкової економіки та пом'якшуються програмами соціального забезпечення [2, с. 3].

Водночас Р. Екерслі, яка бачить екодержаву посткапіталістичною і постліберальною, що зберігає при цьому конституційну архітектоніку ліберальної демократичної держави, припускає,

що вона може розвиватися паралельно з розвитком держави добробуту, однак бажанішим шляхом все-таки вбачає те, космополітична «зелена держава» має стати водночас «альтернативою класичній ліберально-демократичній державі, державі добробуту, що залежить від невибіркового зростання, і неоліберальній державі, орієнтованій на ринок» [5, с. 148–149].

У вітчизняній науці ця проблематика концентрується здебільшого на пошуку місця екологічної держави в теоріях демократичної, соціальної правової держави [наприклад, див.: 6], що пояснюється не лише логікою становлення політики держави в екологічній сфері в рамках саме соціальної правової держави, яка згодом почала виокремлюватися у відносно автономний компонент, а й історією формування сучасної української державності на основі запозичених концепцій соціальної правової держави. І відповідь на це питання українські дослідники вбачають у визнанні прийнятним об’єднання в рамках концептуальних засад державності таких її складових, як «екологічна» і «соціальна держава», що може відбуватися, у тому числі, шляхом доповнення загальних положень Основного закону країни додатковою її характеристикою як «екологічної» [31, с. 14] за прикладом Конституції Чорногорії, статтею 1 якої держава проголошена «громадянською, демократичною, екологічною державою соціальної справедливості, заснованою на верховенстві права» [10]. Маємо погодитися, що такий підхід дозволить водночас поєднати усі необхідні складові концепції прогресивної у соціально-економічному та екологічному аспектах держави та підкреслити їх особливість та значущість в загальному концептуальному образі країни, що для юридичної формалізації та конкретизації цілісного концептуального образу держави матиме сенс.

Хоча практично більш ціннішим для забезпечення досягнення цілей природоохорони та прав людини нами вбачається насамперед зважена державна політика в сфері екології, яка має формуватися та реалізуватися не лише на прагненні отримати звання «найамбітнішої» країни в сфері екології, але з урахуванням дії усіх відомих факторів, які мають значення для прийняття значущих рішень в цій сфері. В цьому сенсі доречно звернути

увагу на оцінку з боку експертної громадськості стану та наслідків активної багаторічної реалізації концепції екодержави у ФРН, яка (разом із Швецією) стала в цій сфері країною-новатором ще на першому етапі концептуалізації «зеленої держави», затвердивши першу екопрограму Федерального уряду у 1971 році, що дозволило їй вже у 1995 році, коли інші країни світу робили лише перші кроки у цьому напрямку, підводити підсумки щодо її 25-річного впровадження [12].

У 2015 році Світовий банк визнав Німеччину в числі трьох держав (поряд із Південною Кореєю та Японією) державою, яка має зразкову національну стратегію зеленого розвитку, тобто упевнено крокує шляхом реалізації концепції екодержави [11, с. 234]. Підставою для цього стала заявлена уряду ФРН амбітна ціль «стати першою промислово розвиненою країною, яка повністю перейде на чисту енергію», у контексті якої Новим енергетичним планом Німеччини 2011 року було передбачено закриття у 2022 році всіх її атомних станцій, що у зазначені строки і відбулося – у 2023 році країна завершила 60-річну історію власного досвіду у сфері ядерної енергетики [30]. Парадокс ситуації полягає, по-перше, у тому, що атомна енергія за змістом і духом стратегії сталого розвитку та заснованому на ній рішенні Європарламенту цілком відповідає «зеленим критеріям» [5]. По-друге, що ліквідація лісів щонайменше на 2% площі ФРН, виділених під вітрову енергію, щорічна загибель від дії вітряків багатьох тисяч птахів, у тому числі, рідких видів, а також потреба у великій кількості сировини для вітрових і сонячних установок, дали обґрунтовані підстави дослідникам і суспільним діячам Німеччини вести розмову про те, що ці заходи насправді здійснюють вкрай негативний вплив на природне середовище, біорізноманіття та довкілля, та зробити висновок, що політика «перетворилася не на пошук найкращого рішення для клімату та довкілля, а на гідну мету для державної бюрократії й відповідного лобі» [16].

У нас також існує достатньо підстав та аргументів, аби погодитися з висловленим вище висновком [24, с. 104–105], що вкупі з визнанням наявності причин для занепокоєння станом якості природного середовища в більшості країн світу

актуалізує питання щодо необхідності подальшого пошуку альтернативної концепції екологічної держави, яка була б заснована не на парадигмі капіталістичного екологізму з усіма його очевидними та прихованими вадами.

Висновки. Концепція екодержави посідає вагоме місце в концептології сучасної держави та її концептуальності. Вона має безпосередній зв’язок з концепціями суверенної національної, а також демократичної, правової і соціальної держави, на основі ціннісних засад яких здійснювалося її формування і розвиток, та на заміну яких вона мала прийти у майбутньому. Основними складовими концепції екодержави є цілі, завдання та вимоги екологізму, поняття та ознаки екологічної держави, а також сформована на основі термінології сталого розвитку терміносистема, яка охоплює численні поняття, терміни-принципи та різноманітні індекси, відображені на рівні міжнародно-правових норм.

Слід розрізнювати концептуалізацію екодержави як явища глобальної дійсності та її концептуалізацію на рівні певної політико-правової системи. На рівні першого концептуалізація відбувалася на основі доповідей Римського клубу з наступним закріпленням засад та стратегії реалізації концепції в міжнародно-правових актах ООН. Закономірностями концептуалізаці екодержави на рівні окремої держави є підписання та ратифікація державою актів ООН щодо сталого розвитку, відображення вимог концепції на рівні конституції держави, формування національного законодавства в екологічній сфері згідно цілей сталого розвитку, поява нових екологічних функцій держави у глобальній, зовнішній та внутрішніх сферах, створення національних структур для забезпечення реалізації заходів сталого розвитку, заява національно-визначеного внеску в його контексті тощо. Специфічними проявами цього процесу на рівні окремих держав є закріплення на у національних конституціях прав природи та визнання прав особистості за представниками тваринного (нелюдського) світу.

На глобальному рівні цієї концепції усі країни світу поділені на три групи (розвинуті, менш розвинені і екологічної найбільш вразливі країни) з покладанням більшої відповідальності

в екологічній сфері на розвинуті країни, для яких концепція вважається більш прийнятною, ніж для інших країн, з огляду на високі стандарти в технологічній та соціально-економічній сферах.

Екодержава є багатоаспектним явищем, яке характеризується крізь призму різноманітних підходів. Її специфікою є глобалістський характер та активна екологізація усіх ідей, явищ і процесів в державі, праві і суспільстві за участю зацікавлених осіб. Глобалістський вимір цієї концепції передбачав зменшення суверенітету національних держав впритул до відмови держав від суверенітету, що сьогодні у світлі низки факторів вважається недоцільним і передвчасним.

Практична реалізація деяких зобов'язань держав у межах концепції екодержави може призводити до настання негативних для природного середовища наслідків, прямо протилежних змісту сталого розвитку та природоохоронним цілям.

Список використаних джерел:

1. Arı T., Gökpınar F. Green Theory in International Relations. In book: Theories of International Relations-II (pp.161–178). Publisher: Eskişehir: Anadolu University Publication, 2019, URL: https://www.researchgate.net/publication/332183190_Green_Theory_in_International_Relations
2. Barry J., Eckersley R. (eds.). The State And The Global Ecological Crisis. Cambridge, MA: MIT Press, 2005. 307 p.
3. Das G. India Grows at Nnight: A Liberal Case for a Strong State. Penguin India, 2012. 320 p. URL: https://www.amazon.in/India-Grows-Night-Liberal-Strong/dp/0670084700
4. Eckersley R. The Green State: rethinking democracy and sovereignty. *The MIT Press*, Cambridge, MA, 2004. 347 p. URL: https://direct.mit.edu/books/monograph/2495/The-Green-StateRethinking-Democracy-and
5. Ecuador's Constitution of 2008 with Amendments through 2021. URL: https://www.wipo.int/wipolex/ru/legislation/details/21291
6. Gough I. Welfare states and environmental states: a comparative analysis. *Environmental Politics,* 2016, 25:1. Pp. 24–47. URL: https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/09644016.2015.1074382
7. Hammond A., Adriaanse A., Rodenburg E., Bryant D., Woodward R. Environmental Indicators: A Systematic Approach to Measuring & Reporting on Environmental Policy Performance in the Context of Sustainable Development. World Resources Institute,

Washington, DC. May, 1995. URL: http://pdf.wri.org/environmentalindicators_bw.pdf
8. Human Development Report 2023/2024. Overview. Breaking the gridlock. Reimagining cooperation in a polarized world. UN Development Programme, USA, 2024. 52 p. URL: https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2024–03/hdr2023-24overviewen.pdf
9. Mannis A. Indicators of Sustainable Development. University of Ulster, 1998. 21 p. URL: https://ess.co.at/GAIA/Reports/indics.html
10. Montenegro’s Constitution of 2007 with Amendments through 2013. URL: https:// www.wipo.int/wipolex/en/text/585078
11. Supporting Report 3. Seizing the Opportunity of Green Development in China. The World Bank Group, 2015. P. 229–293. URL: https://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/SR3--229–292.pdf
12. Weidner H. 25 Years of Modern Environmental Policy in Germany. Treading a Well-Worn Path to the Top of the International Field. Discussion Paper FS II 95–301 Wissenschaftszentrum Berlin f r Sozialforschung 1995. 99 p. URL: https://www.econstor.eu/obitstream/10419/48980/1/189347120.pdf
13. Wise St. M. Legal Personhood and the Nonhuman Rights Project. Animal Law, Vol. 17:1, 2010. 12 p. URL: https://www.animallaw.info/sites/default/files/lralvol17_1_1.pdf
14. Акімова О. А. Термінологія сталого розвитку. Силабус навчальної програми. НТУУ «Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського», кафедра теорії та практики управління, 2021. 10 с. URL: https://osvita.kpi.ua/sites/default/files/downloads/15%20%D0%A2%D0%B5%D1%80%D0%BC%D1%96%D0%BD%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D0%B3%D1%96%D1%8F%20%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%BB%D0%BE%D0%B3%D0%BE%20%D1%80%D0%BE%D0%B7%D0%B2%D0%B8%D1%82%D0%BA%D1%83.pdf
15. Аккерман А. Що змінить нова кліматична мета України до 2030 року? Commons, 02.11.2021. URL: https://commons.com.ua/uk/sho-zminit-nova-klimatichna-meta-ukrayini-do-2030-roku/
16. Бояновскі А. Die Welt: Як екологічна держава втручається майже у всі сфери життя. *Український тиждень*, 4 січня 2022 р. URL: https://tyzhden.ua/die-welt-iak-ekolohichna-derzhava-vtruchaietsia-majzhe-u-vsi-sfery-zhyttia/
17. Гайдамака В. О. Екологічна держава та її місце в теорії демократичної, соціальної правової держави. *Юридичний науковий електронний журнал*, № 5/2023. С. 21–24. URL: http://lsej.org.ua/5_2023/2.pdf
18. Гаррард Г. Повернення держави. Дармутські події, 01.11.2022. URL: https://pep.dartmouth.edu/events/event?event=68648
19. Дашковська Н. К. Правова природа та сутність екологічної держави: загальнотеоретична характеристика. *Науковий вісник Міжна-*

родного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція. 2022, № 59. С. 8–11.
20. Декларація Ріо-де-Жанейро з навколишнього середовища і розвитку 1992 року. URL: http://megalib.com.ua/content/2827_Deklaraciya_Rio_de_Janeiro_z_navkolishnogo_seredovisha_i_rozvitky_.html
21. Документація ООН: Розробка. Вступ: 2001–2015. URL: https://research.un.org/en/docs/dev/2000–2015
22. Дуіт А., Файндт П. Х., Медоукрофт Дж. Озеленення Левіафана: зростання екологічної держави? *Environmental Politics.* 2016. Vol. 25, Issue 1. Pp. 1–23. URL: https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09644016.2015.1085218#d1e165
23. Європарламент визнав газ та атомну енергію «зеленими». Інформаційне управління Верховної Ради України, 07 липня 2022 р. URL: https://www.rada.gov.ua/news/razom/225138.html
24. Жук Н. А. «Сталий розвиток» як концептуальна основа переходу до цивілізації еко-капіталізму: теоретико-методологічні аспекти. *Державне будівництво та місцеве самоврядування :* зб. наук. пр. / редкол.: С. Г. Серьогіна (голова) та ін. Харків : Право, 2024. Вип. 47. С. 102–127.
25. Король маорі Нової Зеландії закликав надати китам юридичні права, щоб захистити тварин. LIGA.Life, 20.03.2024. URL: https://life.liga.net/all/news/korol-maori-novoi-zelandii-zaklykav-nadaty-kytam-iurydychni-prava-shchob-zakhystyty-tvaryn
26. Костицький В. В. Екологія перехідного періоду: право, держава, економіка (Економіко-правовий механізм охорони навколишнього природного середовища в Україні). Київ, ІЗП і ПЗ, 2003. 772 с.
27. Міллер Р. Рейтинг: Найбільш екологічно чисті країни світу, 2023. CEOWORLD magazine, 7 жовтня 2023 р. URL: https://ceoworld.biz/2023/10/07/ranked-most-environmentally-friendly-countries-in-the-world-2023/
28. Наїр Ч. Держава сталого розвитку. Майбутнє урядування, економіки та суспільства. Наш формат, 2020. 288 с. URL: https://nashformat.ua/products/derzhava-stalogo-rozvytku.-majbutne-uryaduvannya-ekonomiky-ta-suspilstva-709367?srsltid=AfmBOoqEHBynVTBcS6zdWiH9UyBklQDp-N2SuJxJ0qUCPGQ3w5T4rmAY
29. Нестеренко В. Г. Вступ до філософії: Онтологія людини. Розділ 8 «Людина і світ природи». URL: https://thales2002.narod.ru/neph8.html
30. Німеччина відмовляється від ядерної енергетики, закриваючи останні три станції. CNN. 18.04.2023 р. URL: https://uabio.org/materials/14729/
31. Павлова О. В. Правові засади формування екологічної держави за участю громадськості: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.06.

Харків, 2017. 21 с. URL: https://library.nlu.edu.ua/POLN_TEXT/AVTOREF_2017/Pavlova_2017.pdf
32. Перетворення нашого світу: Порядок денний у сфері сталого розвитку до 2030 року. Резолюція, прийнята Генеральною Асамблеєю 25 вересня 2015 року, 70/1. https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/ua/Agenda2030_UA.pdf
33. Печчеї А. Людські якості. / Філософія. Хрестоматія (від витоків до сьогодення): навч.посіб. / за ред. акад. НАН України Л. В. Губерського. Київ: Знання, 2009. С. 226–238.
34. Рижко В. А. Неоконцептологія. Монографія. Київ: Логос, 2016. 604 с.
35. Сухонос В. В. Теорія держави і права : підручник. Суми : Університетська книга, 2014. 544 с.
36. Україна планує впровадити національну систему торгівлі викидами CO2 у 2026 році. Міндовкілля, 19 січня 2024 року. Урядовий портал. URL: https://www.kmu.gov.ua/news/ukraina-planuie-vprovadyty-natsionalnu-systemu-torhivli-vykydamy-co2-u-2026-rotsi-mindovkillia
37. Уряд схвалив цілі кліматичної політики України до 2030 року. Урядовий портал. URL: https://www.kmu.gov.ua/news/uryad-shvaliv-cili-klimatichnoyi-politiki-ukrayini-do-2030-roku
38. Хіккель Дж. Індекс сталого розвитку: вимірювання екологічної ефективності людського розвитку в антропогені. *Екологічна економіка*. Том 167 ,січень 2020 р., 106331. URL: https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0921800919303386

REFERENCES:

1. Arı T., Gökpınar F. (2019). Green Theory in International Relations. In book: Theories of International Relations-II (pp.161–178). Publisher: Eskişehir: Anadolu University Publication. URL:https://www.researchgate.net/publication/332183190_Green_Theory_in_International_Relations
2. Barry J., Eckersley R. (Eds.). (2005). The State And The Global Ecological Crisis. Cambridge, MA: MIT Press.
3. Das G. (2012). India Grows at Nnight: A Liberal Case for a Strong State. Penguin India. URL: https://www.amazon.in/India-Grows-Night-Liberal-Strong/dp/0670084700
4. Eckersley R. (2004). The Green State: rethinking democracy and sovereignty. *The MIT Press,* Cambridge, MA. URL: https://direct.mit.edu/books/monograph/2495/The-Green-StateRethinking-Democracy-and
5. Ecuadors Constitution of 2008 with Amendments through 2021. URL: https://www.wipo.int/wipolex/ru/legislation/details/21291
6. Gough I. (2016). Welfare states and environmental states: a comparative analysis. *Environmental Politics.* URL: https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/09644016.2015.1074382

7. Hammond A., Adriaanse A., Rodenburg E., Bryant D., Woodward R. (1995). Environmental Indicators: A Systematic Approach to Measuring & Reporting on Environmental Policy Performance in the Context of Sustainable Development. World Resources Institute, Washington, DC. Mau. URL: http://pdf.wri.org/environmentalindicators_bw.pdf
8. Human Development Report 2023/2024. Overview. Breaking the gridlock. Reimagining cooperation in a polarized world. UN Development Programme, USA, 2024. URL: https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2024–03/hdr2023-24overviewen.pdf
9. Mannis A. (1998). Indicators of Sustainable Development. University of Ulster. URL: https://ess.co.at/GAIA/Reports/indics.html
10. Montenegros Constitution of 2007 with Amendments through 2013. URL: https:// www.wipo.int/wipolex/en/text/585078
11. Supporting Report 3. Seizing the Opportunity of Green Development in China. *The World Bank Group,* 2015. URL: https://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/SR3--229–292.pdf
12. Weidner H. (1995). 25 Years of Modern Environmental Policy in Germany. Treading a Well-Worn Path to the Top of the International Field. Discussion Paper FS II 95–301 Wissenschaftszentrum Berlin f r Sozialforschung. URL: https://www.econstor.eu/obitstream/10419/48980/1/189347120.pdf
13. Wise St. M. (2010). Legal Personhood and the Nonhuman Rights Project. *Animal Law,* Vol. 17:1. URL: https://www.animallaw.info/sites/default/files/lralvol17_1_1.pdf
14. Akimova O. A. (2021). Terminolohiia staloho rozvytku. Sylabus navchalnoi prohramy. NTUU «Kyivskyi politekhnichnyi instytut imeni Ihoria Sikorskoho», kafedra teorii ta praktyky upravlinnia. URL: https://osvita.kpi.ua/sites/default/files/downloads/15%20%D0%A2%D0%B5%D1%80%D0%BC%D1%96%D0%BD%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D0%B3%D1%96%D1%8F%20%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%BB%D0%BE%D0%B3%D0%BE%20%D1%80%D0%BE%D0%B7%D0%B2%D0%B8%D1%82%D0%BA%D1%83.pdf
15. Akkerman A. (2021). Shcho zminyt nova klimatychna meta Ukrainy do 2030 roku? Commons. URL: https://commons.com.ua/uk/sho-zminit-nova-klimatichna-meta-ukrayini-do-2030-roku/
16. Boianovski A. (2022). Die Welt: Yak ekolohichna derzhava vtruchaietsia maizhe u vsi sfery zhyttia. *Ukrainskyi tyzhden*, 04.01.2022 r. URL: https://tyzhden.ua/die-welt-iak-ekolohichna-derzhava-vtruchaietsia-majzhe-u-vsi-sfery-zhyttia/
17. Haidamaka V. O. (2023). Ekolohichna derzhava ta yii mistse v teorii demokratychnoi, sotsialnoi pravovoi derzhavy. *Yurydychnyi naukovyi elektronnyi zhurnal*, № 5/2023. URL: http://lsej.org.ua/5_2023/2.pdf
18. Harrard H. (2022). Povernennia derzhavy. Darmutski podii. URL: https://pep.dartmouth.edu/events/event?event=68648

19. Dashkovska N. K. (2022). Pravova pryroda ta sutnist ekolohichnoi derzhavy: zahalnoteoretychna kharakterystyka. *Naukovyi visnyk Mizhnarodnoho humanitarnoho universytetu*. Seriia: Yurysprudentsiia. № 59.
20. Deklaratsiia Rio-de-Zhaneiro z navkolyshnoho seredovyshcha i rozvytku 1992 r. URL: http://megalib.com.ua/content/2827_Deklaraciya_Rio_de_Janeiro_z_navkolishnogo_seredovisha_i_rozvitky_.html
21. Dokumentatsiia OON: Rozrobka. Vstup: 2001–2015. URL: https://research.un.org/en/docs/dev/2000–2015
22. Duit A., Faindt P. Kh., Medoukroft Dzh. (2016). Ozelenennia Leviafana: zrostannia ekolohichnoi derzhavy? *Environmental Politics*. Vol. 25, Issue 1. URL: https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09644016.2015.1085218#d1e165
23. Yevroparlament vyznav haz ta atomnu enerhiiu «zelenymy». Informatsiine upravlinnia Verkhovnoi Rady Ukrainy, 07.07.2022 r. URL: https://www.rada.gov.ua/news/razom/225138.html
24. Zhuk N. A. (2024). «Stalyi rozvytok» yak kontseptualna osnova perekhodu do tsyvilizatsii eko-kapitalizmu: teoretyko-metodolohichni aspekty. *Derzhavne budivnytstvo ta mistseve samovriaduvannia*. Issue 47. S. H. Serohina (Ed.). Kharkiv : Pravo.
25. Korol maori Novoi Zelandii zaklykav nadaty kytam yurydychni prava, shchob zakhystyty tvaryn. LIGA.Life, 20.03.2024. URL: https://life.liga.net/all/news/korol-maori-novoi-zelandii-zaklykav-nadaty-kytam-iurydychni-prava-shchob-zakhystyty-tvaryn
26. Kostytskyi V. V. (2003). Ekolohiia perekhidnoho periodu: pravo, derzhava, ekonomika (Ekonomiko-pravovyi mekhanizm okhorony navkolyshnoho pryrodnoho seredovyshcha v Ukraini). Kyiv, IZP i PZ.
27. Miller R. (2023). Reitynh: Naibilsh ekolohichno chysti krainy svitu, 2023. CEOWORLD magazine, 07.10.2023 r. URL: https://ceoworld.biz/2023/10/07/ranked-most-environmentally-friendly-countries-in-the-world-2023/
28. Nair Ch. (2020). Derzhava staloho rozvytku. Maibutnie uriaduvannia, ekonomiky ta suspilstva. *Nash format*. URL: https://nashformat.ua/products/derzhava-stalogo-rozvytku.-majbutne-uryaduvannya-ekonomiky-ta-suspilstva-709367?srsltid=AfmBOoqEHBynVTBcS6zdWiH9UyBklQDp-N2SuJxJ0qUCPGQ3w5T4rmAY
29. Nesterenko V. H. (2002). Vstup do filosofii: Ontolohiia liudyny. Rozdil 8 «Liudyna i svit pryrody». URL: https://thales2002.narod.ru/neph8.html
30. Nimechchyna vidmovliaietsia vid yadernoi enerhetyky, zakryvaiuchy ostanni try stantsii. CNN. 18.04.2023 r. URL: https://uabio.org/materials/14729/
31. Pavlova O. V. (2017). Pravovi zasady formuvannia ekolohichnoi derzhavy za uchastiu hromadskosti. Candidat’s thesis : 12.00.06. Kharkiv. URL:

https://library.nlu.edu.ua/POLN_TEXT/AVTOREF_2017/Pavlova_2017.pdf
32. Peretvorennia nashoho svitu: Poriadok dennyi u sferi staloho rozvytku do 2030 roku. Rezoliutsiia, pryiniata Heneralnoiu Asambleieiu 25.09.2015 r. URL: https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/ua/Agenda2030_UA.pdf
33. Pechchei A. (2009). Liudski yakosti. / Filosofiia. Khrestomatiia (vid vytokiv do sohodennia): L. V. Huberskiy (Ed.). Kiyv. Znannia.
34. Ryzhko V. A. (2016). Neokontseptolohiia. Monohrafiia. Kyiv: Lohos.
35. Sukhonos V. V. (2014). Teoriia derzhavy i prava : pidruchnyk. Sumy : Universytetska knyha.
36. Ukraina planuie vprovadyty natsionalnu systemu torhivli vykydamy CO2 u 2026 rotsi. Mindovkillia, 19.01.2024 r. *Uriadovyi portal*. URL: https://www.kmu.gov.ua/news/ukraina-planuie-vprovadyty-natsionalnu-systemu-torhivli-vykydamy-co2-u-2026-rotsi-mindovkillia
37. Uriad skhvalyv tsili klimatychnoi polityky Ukrainy do 2030 roku. *Uriadovyi portal*. URL: https://www.kmu.gov.ua/news/uryad-shvaliv-cili-klimatichnoyi-politiki-ukrayini-do-2030-roku
38. Khikkel Dzh. (2020). Indeks staloho rozvytku: vymiriuvannia ekolohichnoi efektyvnosti liudskoho rozvytku v antropoheni. *Ekolohichna ekonomika*. Voll 167. URL: https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0921800919303386

N. A. Zhuk

The Concept of an Ecological State in the Conceptology and Conceptuality of Modern Statehood: Theoretical and Legal Aspects

Abstract. *The article is devoted to the study of the place of the concept of an ecological state in the conceptology and conceptuality of modern statehood, its components, specifics, features of formation and development, methodology for revealing its legal nature, etc. Special attention is paid to identifying the main patterns and specifics of the influence of the concept of an ecological state on key indicators of the characteristics of modern statehood and its image, including the constitutional basis, state sovereignty, state functions, the mechanism of exercising state power, etc.*

It is established that the concept of an eco-state has a direct connection with the concepts of a sovereign national, as well as a democratic, legal and social state, on the basis of the value principles of which it was formed, and which it was to replace in the future. The components of the concept of an eco-state are the goals, objectives and requirements of environmentalism, the concept and features

of an ecological state, as well as a terminological system formed within the framework of sustainable development, which includes concepts, terms-principles and indices.

It is established that an eco-state is a multifaceted phenomenon, which is characterized through the prism of different approaches. Its specificity is the globalist nature and active greening of all ideas, phenomena and processes in the state, law and society with the participation of interested persons. The need to distinguish between the conceptualization of the eco-state as a phenomenon of global reality, which took place on the basis of the reports of the Club of Rome by consolidating the principles and strategy for implementing the concept in international legal acts of the UN, and its conceptualization at the level of a certain political and legal system by signing and ratifying UN acts on sustainable development, reflecting the requirements of the concept in the constitution and national legislation, the emergence of new eco-functions of the state, the creation of structures for the implementation of its activities and the declaration of a nationally determined contribution to climate goals is emphasized.

It was found that at the global level of this concept, the countries of the world are divided into three groups (developed, less developed and the most environmentally vulnerable countries) with greater responsibility of developed countries, for which the concept is considered more acceptable due to high standards in the technological and socio-economic spheres.

When identifying the patterns of the impact of the eco-state concept on modern statehood and its image, it was found that the concept envisaged a reduction in the sovereignty of national states close to its rejection, which is now considered inappropriate and premature.

Separately, the problematic aspects of using sustainable development indices to determine the rating of states and the consequences of establishing an overly ambitious nationally determined contribution within its limits are voiced. It has been proven that the practical implementation of some obligations of states within the framework of measures of the eco-state concept can lead to negative consequences for the natural environment, directly opposite to environmental protection goals.

Keywords: *conceptology of the state, concept of ecological state, sustainable development, globalism, environmentalism, state policy, ecological function of the state, legal regulation, constitutionalization, legal innovations, sovereign nation-state, concepts democratic, legal and social state, the image of the state.*

УДК 342.9:341.6
DOI: https://doi.org/10.31359/1993-0941-2024-48-63

В. С. Політанський, *к. ю. н., старший дослідник, провідний науковий співробітник НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України*
ORCID ID: 0000-0002-4664-8537

ЕЛЕКТРОННЕ СУДОЧИНСТВО В КРАЇНАХ АМЕРИКАНСЬКОГО КОНТИНЕНТУ: ДОСВІД ВПРОВАДЖЕННЯ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

Анотація. *У статті досліджено основні аспекти впровадження електронного судочинства як важливої складової цифрової трансформації правової системи. Проведено аналіз розвитку електронних судових систем на прикладі Сполучених Штатів Америки, Канади та інших країн Американського континенту, що є лідерами у цій сфері. Окрему увагу приділено автоматизації судових процесів, цифровізації судових засідань та забезпеченню кібербезпеки. Досліджено ключові етапи розвитку технологій у правосудді, такі як впровадження систем PACER, CM/ECF та інших, а також їх вплив на доступ до правосуддя і прискорення судових процесів. Особливий акцент зроблено на можливості адаптації міжнародного досвіду до українських реалій для підвищення ефективності судочинства.*

Ключові слова: *електронне судочинство, цифрова трансформація, судові системи, автоматизація, кібербезпека, онлайн-вирішення спорів.*

©. Політанський В. С, 2024

Постановка проблеми. У сучасному світі, що характеризується динамічними змінами в усіх сферах діяльності, електронізація судочинства стає надзвичайно актуальною темою для досліджень. Досвід впровадження та функціонування систем електронного судочинства в країнах американського континенту є важливим джерелом інформації для України, яка прагне модернізувати свою судову систему та покращити доступ до правосуддя. Проблема полягає в необхідності вивчення ефективності цих електронних систем, їх впливу на правозастосування, а також у виявленні переваг і викликів, з якими стикаються країни в процесі реалізації електронного судочинства. На сьогоднішній день судові системи США, Канади, Бразилії, Аргентини, Чилі та Мексики демонструють різний рівень інтеграції електронних технологій у судочинство. Саме тому стає очевидним, що питання впровадження систем електронного судочинства в Україні вимагає комплексного підходу, що включає вивчення міжнародного досвіду, розробку відповідних нормативно-правових актів, а також активне залучення всіх учасників судового процесу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження досвіду впровадження та функціонування систем електронного судочинства в країнах американського континенту, їх впливу на ефективність судових процесів, внеску у забезпечення доступності правосуддя та дотримання прав громадян, а також узагальнення існуючого масиву напрацювань з цієї проблематики є складним завданням, що пояснює його недостатню наукову розробленість. Окремі аспекти цього питання, у той чи інший спосіб досліджували такі закордоні і вітчизняні учені, як: N. Ebner, W. Huang, E. Katsh, E. Katsh, Peter W. Martin, J. Owen Forrester, J. Rifkin, C. Rule, V. Tan, С. К. Брайант, А. П. Заікін, В. Клюцевський, Л. Г. Родрігес, Д. Трут та інші.

Мета статті полягає у системному аналізі досвіду впровадження та функціонування систем електронного судочинства в країнах американського континенту, визначенні ключових факторів та окресленні можливостей адаптації цього досвіду в Україні.

Виклад основного матеріалу. Електронне судочинство є однією з ключових складових цифрової трансформації правових

систем у світі. Необхідність його впровадження обумовлена стрімким розвитком інформаційних технологій, які впливають на всі аспекти суспільного життя, зокрема на правову сферу та систему правосуддя. Країни Американського континенту, зокрема Сполучені Штати Америки, Канада, Бразилія та Аргентина, є лідерами в інтеграції електронних судових систем. Їхній досвід може бути корисним для України, яка також активно впроваджує власні технологічні рішення у сфері судочинства.

Вважається, що глобальними трендами розвитку електронного судочинства є: 1) автоматизація судових процесів – це впровадження електронного документообігу, електронних архівів та електронної взаємодії з учасниками процесу; 2) цифровізація судових засідань – це дистанційне слухання справ, відеоконференцзв’язок та онлайн-трансляції судових засідань; 3) кібербезпека – це захист інформації та персональних даних учасників процесу, що стає критичним у зв’язку з широким використанням електронних систем.

Система діджиталізації судочинства в Сполучених Штатах Америки має багаторічну історію свого формування та розвитку. Одним із важливих кроків у цьому напрямі стало прийняття у 1974 році Speedy Trial Act (Акт про пришвидшений розгляд справ) [18]. Даний акт був спрямований на удосконалення судочинства шляхом регулювання процесуальних строків та забезпечення ефективності судових процедур.

У 1975 році Федеральний суддівський центр розробив першу комп’ютерну систему «COURTRAN», призначену для надання інформаційної підтримки управлінню судами, а також для вивчення та оцінки судових процедур та процесів. COURTRAN забезпечувала комп’ютеризацію управління судами, що стало значним проривом в автоматизації судової діяльності.

У середині 1980-х років COURTRAN була замінена на Інтегровану систему автоматизованого судочинства (Integrated Court Automation System), яка базувалася на принципах безперервного експериментування з новим програмним забезпеченням після його впровадження [14]. Вдосконалення системи відбувалося завдяки зворотному зв’язку з користувачами, що дозволя-

ло оперативно усувати недоліки та розвивати функціональні можливості програмного забезпечення.

Наприкінці 1980-х років федеральні суди США почали впроваджувати пробну версію системи електронного доступу до судових актів Public Access to Court Electronic Records (PACER). Ця система надавала можливість користувачам через Інтернет отримувати доступ до судових документів, завантажувати та роздруковувати їх, а також забезпечувала одночасний доступ кільком учасникам судового провадження до файлів однієї справи [16]. Процес підготовки PACER для загальнонаціонального доступу до судових протоколів розпочався в 1990 році, і вже до середини 1990-х років 180 федеральних судів пропонували платний доступ до своїх протоколів через комутований Інтернет-зв’язок [12, с. 855].

Особливістю системи PACER є можливість пошуку інформації за найменуванням сторін, іменами адвокатів або суддів, номером соціального страхування (SSN) сторін, номером справи або датою подання документа. Кожен федеральний суд підтримує власну базу даних PACER, яка містить інформацію про справи, що перебувають у його юрисдикції. Крім того, кожен суд має власний уніфікований локатор ресурсів (URL). Щовечора вся інформація передається до загальної бази даних U. S. Party/Case Index, яка знаходиться в сервісному центрі PACER у Сан-Антоніо, Техас.

У 1990 році Конгрес США ухвалив закон про створення Фонду автоматизації судової системи, який забезпечив фінансування для реалізації проектів автоматизації [9]. Цей фонд дозволив судовій системі щорічно накопичувати кошти та спрямовувати їх на підтримку автоматизованої системи судового діловодства у належному стані. Того ж року Конгрес затвердив фінансування в розмірі 71 мільйона доларів і створення 74 нових посад в Адміністративному Офісі для підтримки програм автоматизації. Ці заходи створили сприятливі умови для прискорення розвитку процесів автоматизації та забезпечили активне впровадження новітніх технологій для підвищення ефективності роботи судової системи США.

Американські дослідники І. Катш і Дж. Ріфкін вважали, що ключовим досягненням онлайн-вирішення спорів є впро-

вадження технології як «четвертої сторони», яка підтримує діяльність «третьої сторони» – арбітрів, медіаторів та інших посередників у процесі вирішення спорів [10, p. 93–94]. Зокрема, на думку американських науковців Н. Ебнера і Е. Грінберг, «четверта сторона» може сприяти вирішенню спорів у трьох основних сферах: а) адміністративні функції; б) функції, пов’язані зі зв’язком; в) основні функції, що включають автоматизовану систему розв’язання спорів і ухвалення рішень [3].

Вебсайт Національного центру державних судів США надає певне уявлення про онлайн-вирішення спорів, визначаючи судові ODR (Court-related Online Dispute Resolution) як загальнодоступний цифровий простір, у якому сторони можуть зібратися для розв’язання свого спору чи справи [13].

Науковці С. Батлер, С. Моет, К. Гріффін і М. Піш з Університету Арізони, аналізуючи досвід «Пілотної програми ODR у штаті Юта», зазначили, що онлайн-вирішення спорів є одним із методів альтернативного вирішення суперечок. Цей метод спрямований на розв’язання цивільних спорів через інтернет-платформи, прикріплені до суду, на відміну від очних слухань, медіації чи арбітражу. ODR є новою стратегією, спрямованою на підвищення доступу до правосуддя за рахунок зниження витрат і транспортних бар’єрів, пов’язаних із поїздками до фізичної будівлі суду [20].

Наступним важливим кроком у розвитку системи електронного судочинства в США стало створення у 1998 році Національного центру технологій і вирішення спорів США (National Center for Technology and Dispute Resolution – NCTDR) за підтримки гранту Фонду Г’юлетта. Засновниками Центру стали професори права Массачусетського університету І. Катш і Дж. Ріфкін. Спочатку увага Центру була зосереджена на вирішенні спорів, що виникають внаслідок діяльності в Інтернеті. У тому ж 1998 році до NCTDR звернулася компанія eBay, один із лідерів американської електронної торгівлі, з проханням створити та впровадити пілотний проєкт для врегулювання онлайн-спорів між покупцями та продавцями. Протягом двох тижнів пілотного проєкту було розглянуто понад 150 спорів шляхом онлайн-медіації. Згодом eBay інтегрувала ODR як постійну функцію

своєї платформи, і до 2010 року ця система обробляла понад 60 мільйонів спорів щорічно [11].

Наприкінці 2001 року Адміністративний офіс судів США (Administrative Office of the U. S. Courts) запровадив у федеральних судах систему «Управління справами / Електронний архів справ» (Case Management/Electronic Case Files (CM/ECF)). Ця система була розроблена для масового впровадження електронного подання документів у всіх федеральних судах. Судді, співробітники суду та юристи отримали доступ до електронних записів, даних управління справами, а також до матеріалів справ у режимі дослідження [5].

Того ж року було ухвалено Закон про електронний уряд (E-Government Act), який встановлював нормативні вимоги щодо використання комп’ютерних технологій у судовій системі. Закон вимагав, щоб кожен суд мав власний вебсайт, на якому повинні бути розміщені адреса, контактна інформація суду, порядок доступу до інформації з розглянутих справ, а також інша інформація, «яка вважається судом необхідною для розміщення». Суди також отримали право встановлювати вимоги щодо подання документів у електронному вигляді для сторін, а також використовувати єдиний формат для цифрових документів. Крім того, Закон обмежував стягнення судових зборів до необхідного мінімуму [4].

До 2003 року система CM/ECF функціонувала у 13 окружних судах, 61 суді у справах про банкрутство та у Суді США з питань міжнародної торгівлі (United States Court of International Trade). До 2004 року понад шість мільйонів документів було подано більше ніж 15 000 адвокатами за допомогою системи e-court. До цього часу всі федеральні суди мали впроваджену систему CM/ECF. Система CM/ECF активно використовується адвокатами, довіреними особами у справах США та керуючими у справах про банкрутство. Важливо зазначити, що система CM/ECF має інший порядок доступу, ніж система PACER, де користувачі можуть самостійно реєструватися. У системі CM/ECF логін і пароль надаються виключно судом федерального рівня, а сам логін замінює електронний підпис на документі та регулюється чітко визначеними нормами. Подання документів до суду

в електронному вигляді здійснюється безкоштовно, без сплати судових зборів, а всі документи повинні бути подані у форматі PDF [27].

Одним із значних досягнень у сфері електронного судочинства США стало впровадження проєкту SRS Anonymity System, який набув поширення у 2008 році. Це був перший апаратно-програмний комплекс, що дозволяв змінювати голос підзахисного під час надання свідчень, зберігаючи розбірливість мовлення, з метою забезпечення його анонімності під час судового процесу. Особа під захистом перебувала у спеціальному приміщенні – «секретній кімнаті», розташованій у будівлі суду або за її межами [8].

Ще однією важливою інновацією стало створення у 2018 році в штаті Юта онлайн-суду для вирішення малозначних спорів із ціною позову до 11 000 доларів. Ця система передбачала проходження повного циклу врегулювання спору, подібного до моделі Канадського трибуналу вирішення спорів (CRT). Процедура включала три етапи: а) освітня та інформаційна стадія (за допомогою експертної системи); б) сприяння врегулюванню спору за допомогою медіації; в) судовий розгляд, який сторони могли обрати проводити онлайн або у звичайному режимі [19, p. 120–121].

У 2022 році судова система США отримала три звіти від консалтингової компанії 18F, що діє під керівництвом Адміністрації загальних служб уряду США. Ці звіти містили рекомендації щодо заміни застарілої системи CM/ECF на нову сучасну систему управління справами та файлами. 18F рекомендувала, щоб нова система базувалася на гнучкій розробці, орієнтованому на користувача дизайні, інтегрованій кібербезпеці та сучасній технологічній архітектурі [7].

Загалом, американські дослідники зазначають, що більшість систем онлайн-вирішення спорів (ODR), які впроваджуються в судах США, є «гібридом людської участі та автоматизації». Водночас, деякі суди вже використовують ODR для повного врегулювання окремих категорій справ, як це має місце в штаті Юта.

Впровадження електронного судочинства в США значно вплинуло на правозастосування та доступ до правосуддя. По-

перше, електронна система сприяла уніфікації судових процесів. Стандартизація електронного документообігу та обробки справ допомогла зменшити розбіжності у судових процедурах між різними штатами, що підвищило ефективність та прозорість судового розгляду. По-друге, одним із ключових результатів впровадження електронного судочинства стало покращення доступу до правосуддя. Громадяни отримали можливість подавати позови та інші судові документи дистанційно, з будь-якого місця, що значно спростило доступ до судової системи, особливо для малозабезпечених верств населення. Це також дозволило уникати затримок, пов’язаних із фізичною доставкою документів до суду. По-третє, електронна система судочинства сприяла прискоренню судових процесів. Автоматизація процедур розподілу справ, призначення суддів та організації слухань значно скоротила час, необхідний для розгляду справ, що стало важливим чинником у зменшенні навантаження на судову систему.

В Канаді процеси діджиталізації судової влади були розпочаті ще у 1996 році у формі державно-приватного партнерства. Основною метою було поступове переведення судової системи з паперового документообігу на цифровий [23].

Одним із перших важливих кроків стало впровадження платформ для подання документів в електронній формі, зокрема CaseLines у провінції Онтаріо та CEIS (Court Electronic Information System) на рівні федеральних судів [21]. Ці платформи значно спростили комунікацію між учасниками судового процесу та судом, надаючи можливість подання документів у цифровій формі.

На федеральному рівні головні суди, включаючи Верховний суд Канади, поступово переходять на електронні системи. Верховний суд Канади впровадив систему E-filing, яка дозволяє подавати судові матеріали в електронному вигляді та забезпечує громадянам доступ до матеріалів справ, що розглядаються в судах.

Канадська система електронного судочинства має кілька ключових характеристик, що сприяють її ефективному функціонуванню: 1) електронне подання документів (E-filing) – це одна

з основних функцій, яка дозволяє учасникам судових процесів подавати процесуальні документи через інтернет, без необхідності фізичної присутності у суді. E-filing значно скорочує час на подання документів та знижує ризики втрати або пошкодження паперових матеріалів; 2) електронне управління справами – це програмне забезпечення, яке автоматизує розподіл справ між суддями, реєстрацію процесуальних дій та надання доступу до матеріалів справ для всіх учасників процесу. Система дозволяє суддям та адміністративному персоналу відстежувати статус справ у режимі реального часу, що сприяє швидшому ухваленню рішень; 3) відеоконференції та дистанційні слухання, саме у зв'язку з пандемією COVID-19 канадські суди прискорили впровадження технологій для проведення судових слухань у режимі відеоконференцій. Це стало особливо важливим для збереження безперервності правосуддя в умовах обмежень на фізичну присутність у судових залах; 4) онлайн-доступ до судових рішень та матеріалів справ – це можливість громадян отримувати доступ до судових рішень та матеріалів справ через інтернет, що підвищує прозорість судових процесів і робить правосуддя більш доступним для широкого загалу; 5) кібербезпека та захист даних – це захист персональних даних та конфіденційної інформації є пріоритетним питанням у контексті впровадження електронних судових систем. Канадська система e-justice має потужні інструменти шифрування та захисту даних, які забезпечують безпеку електронної комунікації між судом та учасниками процесу.

Сучасна електронна система судочинства в Канаді охоплює суди всіх інстанцій. Вона забезпечує використання онлайн-платформ для подання документів, електронний доступ до судових протоколів та рішень, а також широке застосування інформаційних технологій у судових процесах [24]. Порядок здійснення електронного судочинства в Канаді регулюється Національною типовою практичною інструкцією щодо використання технологій у цивільних процесах (National Model Practice Direction for the Use of Technology in Civil Litigation), ухваленою у 2008 році. У ній визначено електронний судовий процес як слухання, у межах якого докази подаються й зберіга-

ються в електронному вигляді [5]. Практична інструкція надає рекомендації суддям та адвокатам щодо найкращих практик обміну документами в електронній формі та ведення безпаперових судових процесів.

У 2012 році в Канаді було запущено систему електронного документообігу у федеральних судах, яка охоплює також провінційні суди . Це дало можливість значно зменшити адміністративні витрати та прискорити процеси розгляду справ. Як зазначає С. К. Брайант, електронне правосуддя в Канаді стало одним із ключових елементів модернізації судової системи, сприяючи її ефективності та прозорості [22, с. 158].

У свою чергу видається цікавим досвід впровадження та функціонування систем електронного судочинства в країнах Латинської Америки. Так, електронне судочинство в країнах Латинської Америки є відносно новим явищем, однак його розвиток демонструє важливість цифрових технологій у забезпеченні доступності правосуддя та оптимізації судових процесів. Регіональні особливості країн, таких як Аргентина, Бразилія, Чилі, Мексика та Перу, вплинули на характер впровадження електронних судових платформ та їхні функціональні можливості.

Електронне судочинство в Аргентині має низку особливостей, серед яких слід виділити широке використання системи електронної пошти для офіційної комунікації між учасниками судових процесів. Окрім того, електронне управління справами дозволяє автоматизувати процеси призначення суддів та формування календарів судових засідань. Незважаючи на суттєвий прогрес у впровадженні цифрових технологій, Аргентина досі стикається з проблемами нерівномірного доступу до інтернету в різних регіонах країни, що впливає на ефективність електронного судочинства у віддалених районах [25, с. 95].

Електронне судочинство в Бразилії стало однією з ключових складових реформ судової системи на початку 2010-х років. Важливу роль у цьому процесі відіграє платформа PJe (Processo Judicial Eletr nico), офіційно запроваджена у 2013 році та обов’язкова для всіх судових органів країни [15]. Система PJe надає учасникам судових процесів можливість подавати документи в електронному вигляді, відстежувати статус справ, брати

участь у судових засіданнях через відеоконференції та отримувати доступ до судових рішень онлайн. Впровадження цієї платформи суттєво скоротило час на розгляд справ та підвищило прозорість судових процедур.

У Чилі електронне судочинство було впроваджене на основі Закону про електронне управління справами, прийнятого у 2012 році. Основною платформою для електронного судочинства стала система EJE (Expediente Judicial Electr nico), яка дозволяє подавати процесуальні документи в електронному вигляді, а також здійснювати електронний обмін інформацією між судовими органами [26].

Чилійська модель електронного судочинства вирізняється високим рівнем автоматизації та інтеграції з іншими державними сервісами. Наприклад, система EJE дозволяє інтегрувати електронні бази даних правоохоронних органів та інших державних установ, що забезпечує більш ефективний обмін інформацією між судом і державними інституціями. Однак виклики, пов'язані з кібербезпекою та нерівним доступом до інтернету у віддалених регіонах, залишаються актуальними.

У Мексиці впровадження електронного судочинства відбулося відносно пізніше порівняно з іншими країнами регіону. Перші кроки до автоматизації судових процесів були зроблені лише на початку 2015-х років. Однак Мексика швидко наздогнала інші країни, завдяки впровадженню системи SAJE (Sistema de Administración de Justicia Electrónica), яка дозволяє подавати процесуальні документи в електронному вигляді, проводити відеоконференції для судових слухань та забезпечує доступ до судових рішень [2]. Незважаючи на стрімкий розвиток, Мексика стикається з проблемами нерівності доступу до цифрових технологій у сільських регіонах, що уповільнює процес повноцінного функціонування електронного судочинства.

У свою чергу Перу є однією з країн, яка робить суттєві кроки для забезпечення доступності електронного судочинства для всіх громадян, незалежно від їхнього місця проживання. У 2016 році було впроваджено платформу SINOE (Sistema Integrado de Notificación Electrónica), що стала основною системою електронного судочинства в країні [17].

SINOE забезпечує електронну подачу процесуальних документів, відстеження стану справ, електронну комунікацію між судовими органами та учасниками процесу, а також доступ до судових рішень у режимі реального часу. Важливим аспектом системи є те, що вона інтегрована з іншими державними базами даних, що дозволяє швидше здійснювати процесуальні дії та забезпечує прозорість судових процесів.

Загалом можна стверджувати, що електронні системи судочинства в країнах Американського континенту мають спільні риси, такі як цифровізація процесів, покращення доступності, інтеграція новітніх технологій та забезпечення прозорості. Однак існують також суттєві відмінності, які пов’язані з рівнем впровадження, законодавчим регулюванням, технічними стандартами та фінансуванням. Успішне впровадження електронного судочинства може суттєво підвищити ефективність судової системи, але воно вимагає зусиль з боку урядів для забезпечення необхідних інвестицій, навчання персоналу та адаптації законодавства до нових умов.

Адаптація досвіду електронного судочинства країн Американського континенту в Україні є можливим і досяжним завданням, але вимагатиме системного підходу до вирішення ряду проблем. Забезпечення належної правової бази, розвиток технічної інфраструктури, підвищення кваліфікації суддів та працівників суду, а також забезпечення доступності електронних послуг і кібербезпеки є ключовими аспектами, які сприятимуть успішному впровадженню електронного судочинства в Україні.

Висновки. Підсумовуючи, слід зазначити, що досвід країн Американського континенту свідчить про те, що впровадження електронного судочинства є складним, але необхідним процесом для підвищення ефективності правосуддя, який демонструє значні переваги, такі як підвищення ефективності судових процесів, зменшення бюрократичних затримок і покращення доступу до правосуддя, що підтверджується успішними прикладами з США, Канади, Аргентини та Бразилії. Однак Україні важливо врахувати виклики, з якими стикаються ці системи, зокрема питання фінансування, комп’ютерної грамотності та доступності для всіх верств населення, аби адаптувати між-

народний досвід, створивши єдиний інформаційний простір для судової системи, який буде сприйнятий громадськістю та сприятиме підвищенню довіри до електронних платформ.

Список використаних джерел :

1. Can LII. Canada. 2024. URL: https://www.canlii.org/en/
2. Comité Técnico Estatal de la Administración Judicial Electrónica. URL: https://www.administraciondejusticia.gob.es/cteaje
3. Ebner N., Greenberg E. Strengthening Online Dispute Resolution Justice. *Washington University Journal of Law and Policy*. 2020. Vol. 63. Issue 1. Pp. 65–118. URL: https://cibgp.com/au/index.php/1323–6903/article/view/2365
4. E-Government Act of 2002. Public Law 107–347 107th Congress. 17.12.2002. URL: https://www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-107publ347/pdf/PLAW-107publ347.pdf
5. Electronic Filing (CM/ECF). United States Courts. URL: https://www.uscourts.gov/court-records/electronic-filing-cmecf
6. Guidelines for the Use of Technology in any Civil Litigation Matter. URL: https://cjc-ccm.ca/cmslib/general/JTAC%20National%20Model%20Practic(1).pdf
7. How to get started building a new CM/ECF. Today. URL: https://www.uscourts.gov/sites/default/files/18f_experiment_and_iterate_supplemental_report_2022_0.pdf
8. Huang, W., Yi, T., Zhu, H., Shang, W., & Lin, W. Improved privacy preserving method for periodical SRS publishing. *PLoS ONE*. 2021. № 16(4). URL: https://doi.org/10.1371/journal.pone.0250457
9. Judiciary information technology fund. URL: https://www.uscourts.gov/sites/default/files/fy_2020_jitf_0.pdf
10. Katsh E., Rifkin J. Online Dispute Resolution: Resolving Conflicts in Cyberspace. Jossey-Bass, 2001. 240 p.
11. Katsh E., Rule C. What We Know and Need to Know about Online Dispute Resolution. *South Carolina Law Review*. 2016. Vol. 67. Issue 2. Art. 10. URL: https://scholarcommons.sc.edu/sclr/vol67/iss2/10
12. Martin, Peter W. Online Access to Court Records – From Documents to Data, Particulars to Patterns. *Cornell Law Faculty Publications*. 2008. № 93. P. 855–888. URL: https://scholarship.law.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1092&context=lsrp_papers
13. Online Dispute Resolution (ODR). State Justice Institute. 2024. URL: https://www.ncsc.org/odr
14. Owen Forrester J. History of the Federal Judiciary’s Automation Program, The L. Ralph Mecham & Federal Courts Administration: A Decade of Innovation and Progress. *American University Law Review 44*. № 5. 1995. P.1483–1490. URL: https://digitalcommons.wcl.american.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1498&context=aulr

15. Processo Judicial Eletr nico (PJe). 2024. URL: https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/processo-judicial-eletronico-pje/
16. Public Access to Court Electronic Records (PACER). 2024. URL: https://pacer.uscourts.gov/
17. SINOE – Sistema de Notificaciones Electr nicas – Poder Judicial. URL: https://casillas.pj.gob.pe/sinoe/
18. Speedy Trial Act of 1974. URL: https://www.ojp.gov/ncjrs/virtual-library/abstracts/speedy-trial-act-1974-defining-sixth-amendment-right
19. Tan, V. Online Dispute Resolution for Small Civil Claims in Victoria: A New Paradigm in Civil Justice. *Deakin Law Review*. 2019. № 24. P. 101–138.
20. 20. Utah Online Dispute Resolution Platform: A Usability Evaluation and Report // The Arizona Board of Regents on behalf of The University of Arizona 2020. URL: https://www.srln.org/system/files/attachments/i4J_Utah_ODR_Report.pdf
21. 21. What is Case Center? Canada. 2024. URL: https://www.thomsonreuters.ca/en/case-center/ontario-courts-support.html
22. 22. Designing and Implementing e-Justice Systems: Some Lessons Learned from EU and Canadian Examples. URL: https://www.mdpi.com/2075-471X/3/2/353
23. 23. Заікін А. П. Дігіталізація судової влади: теоретико-правовий аспект. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень. Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2021. с 140.
24. 24. Клюцевський В. Електронне судочинство: шляхи впровадження та зарубіжний досвід. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. 2020. № 1. URL: http://el-zbirn-du.at.ua/2020_1/16.pdf.
25. 25. Artificial intelligence and administration of justice policing and predictive justice in Argentina. URL: https://www.penal.org/sites/default/files/files/A-17–23.pdf.
26. 26. Interrogating e-Justice: Lessons from Digitalizing Courts in Chile. URL: https://ceur-ws.org/Vol-3399/paper5.pdf
27. 27. Трут Д. Переваги електронного судочинства. Ідемо в ногу з часом. Інформаційне агентство « Ліга-Закон». URL: https://uz.ligazakon.ua/ua/magazine_article/EA009834

REFERENCES :

1. Can LII. Canada. 2024. URL: https://www.canlii.org/en
2. Comit T cnico Estatal de la Administraci n Judicial Electr nica. URL: https://www.administraciondejusticia.gob.es/cteaje

3. Ebner N., Greenberg E. (2020). Strengthening Online Dispute Resolution Justice. *Washington University Journal of Law and Policy*. Vol. 63. Issue 1. URL: https://cibgp.com/au/index.php/1323–6903/article/view/2365
4. E-Government Act of 2002. Public Law 107–347 107th Congress. 17.12.2002. URL: https://www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-107publ347/pdf/PLAW-107publ347.pdf
5. Electronic Filing (CM/ECF). United States Courts. URL: https://www.uscourts.gov/court-records/electronic-filing-cmecf
6. Guidelines for the Use of Technology in any Civil Litigation Matter. URL: https://cjc-ccm.ca/cmslib/general/JTAC%20National%20Model%20Practic(1).pdf
7. How to get started building a new CM/ECF. Today. URL: https://www.uscourts.gov/sites/default/files/18f_experiment_and_iterate_supplemental_report_2022_0.pdf
8. Huang, W., Yi, T., Zhu, H., Shang, W., & Lin, W. (2021). Improved privacy preserving method for periodical SRS publishing. *PLoS ONE*. № 16(4). URL: https://doi.org/10.1371/journal.pone.0250457
9. Judiciary information technology fund. URL: https://www.uscourts.gov/sites/default/files/fy_2020_jitf_0.pdf
10. Katsh E., Rifkin J. (2001). Online Dispute Resolution: Resolving Conflicts in Cyberspace. Jossey-Bass.
11. Katsh E., Rule C. (2016). What We Know and Need to Know about Online Dispute Resolution. *South Carolina Law Review*. Voll. 67. Issue 2. Art. 10. URL: https://scholarcommons.sc.edu/sclr/vol67/iss2/10
12. Martin, Peter W. (2008). Online Access to Court Records – From Documents to Data, Particulars to Patterns. *Cornell Law Faculty Publications*. № 93. URL: https://scholarship.law.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1092&context=lsrp_papers
13. Online Dispute Resolution (ODR). State Justice Institute. 2024. URL: https://www.ncsc.org/odr
14. Owen Forrester J. (1995). History of the Federal Judiciary's Automation Program, The L. Ralph Mecham & Federal Courts Administration: A Decade of Innovation and Progress. *American University Law Review 44*. № 5. URL: https://digitalcommons.wcl.american.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1498&context=aulr
15. Processo Judicial Eletr nico (PJe). 2024. URL: https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/processo-judicial-eletronico-pje/
16. Public Access to Court Electronic Records (PACER). 2024. URL: https://pacer.uscourts.gov/
17. SINOE – Sistema de Notificaciones Electr nicas – Poder Judicial. URL: https://casillas.pj.gob.pe/sinoe/
18. Speedy Trial Act of 1974. URL: https://www.ojp.gov/ncjrs/virtual-library/abstracts/speedy-trial-act-1974-defining-sixth-amendment-right

19. Tan, V. (2019). Online Dispute Resolution for Small Civil Claims in Victoria: A New Paradigm in Civil Justice. *Deakin Law Review*. № 24.
20. Utah Online Dispute Resolution Platform: A Usability Evaluation and Report. The Arizona Board of Regents on behalf of The University of Arizona. 2020. URL: https://www.srln.org/system/files/attachments/i4J_Utah_ODR_Report.pdf
21. What is Case Center? Canada. 2024. URL: https://www.thomsonreuters.ca/en/case-center/ontario-courts-support.html
22. Designing and Implementing e-Justice Systems: Some Lessons Learned from EU and Canadian Examples. URL: https://www.mdpi.com/2075-471X/3/2/353
23. Zaikin A. P. (2021). Dihitalizatsiia sudovoi vlady: teoretyko-pravovyi aspekt. Candidate's thesis:12.00.01 – teoriia ta istoriia derzhavy i prava; istoriia politychnykh i pravovykh uchen. Kharkivskyi natsionalnyi universytet vnutrishnikh sprav. Kharkiv.
24. Kliutsevskyi V. (2020). Elektronne sudochynstvo: shliakhy vprovadzhennia ta zarubizhnyi dosvid. *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia i mistsevoho samovriaduvannia*. № 1. URL: http://el-zbirn-du.at.ua/2020_1/16.pdf
25. Artificial intelligence and administration of justice policing and predictive justice in Argentina. URL: https://www.penal.org/sites/default/files/files/A-17–23.pdf
26. Interrogating e-Justice: Lessons from Digitalizing Courts in Chile. URL: https://ceur-ws.org/Vol-3399/paper5.pdf
27. Trut D. Perevahy elektronnoho sudochynstva. Idemo v nohu z chasom. URL: https://uz.ligazakon.ua/ua/magazine_article/EA009834

V. S. Politanskyi

Electronic Justice in the Countries of the American Continent: Implementation Experience and Development Prospects

Summary. *The article examines the key aspects of e-justice implementation, which is one of the fundamental components of the process of digital transformation of legal systems in the modern globalized world. The author substantiates the necessity and relevance of e-justice in the context of rapid development of information technologies which significantly affect all aspects of public life, including the legal system. The widespread use of digital technologies creates new opportunities for improving the efficiency of litigation, ensuring access to justice and protecting the rights of citizens. The article provides a comparative analysis of the experience of the leading countries of the Americas – the United States, Canada, Brazil and Argentina – which have made significant progress in implementing digital tools in the field of justice. This allows us to draw important conclusions and practical*

lessons for Ukraine in the process of adapting its own judicial system to the challenges of the digital era. The author identifies three key global trends in e-justice: automation of court proceedings, digitalization of court hearings, and strengthening of cybersecurity of judicial systems. The challenges associated with digitalization are analyzed separately, including technical, legal and ethical aspects faced by courts in connection with the use of information technology. The article also considers the impact of e-justice on the efficiency of court proceedings, in particular by reducing the workload of courts, speeding up the consideration of cases and reducing administrative costs. Considerable attention is paid to the analysis of the history of the development of electronic court systems in the United States, in particular, COURTRAN, PACER and CM/ECF, which have become important steps on the way to full digitalization of the judicial system. The article describes the benefits of these systems, in particular their contribution to increasing the transparency of court proceedings, simplifying access to legal information, and increasing the efficiency of the courts. The US experience also demonstrates the importance of implementing online dispute resolution (ODR) systems, which represent an innovative approach to ensuring access to justice by reducing costs and barriers for litigants. In addition, the author explores Canada's experience in digitalizing the judicial system, including the introduction of such technologies as E-filing, electronic case management, and videoconferencing. The article emphasizes the advantages of these solutions, including efficiency, transparency, and accessibility of court proceedings, as well as their important role in ensuring the continuous operation of the judicial system in the context of the COVID-19 pandemic. The pandemic has acted as a catalyst for the accelerated introduction of remote hearings, which has helped to maintain the efficiency of the judicial system in emergency conditions. The author also analyzes the experience of Brazil and Argentina in implementing electronic justice systems, which helped the countries overcome bureaucratic obstacles and ensure more efficient functioning of their judicial systems. Of particular interest are the projects on the use of artificial intelligence in court proceedings to automate routine procedures and analyze large amounts of legal information. As a result of the study, the author concludes that the introduction of e-justice is not only relevant, but also a necessary step for the modernization of the judicial system of Ukraine. E-justice contributes to increasing the efficiency of the courts, reducing the time for consideration of cases, reducing administrative costs and expanding access to justice for the general public. This will allow the Ukrainian judicial system to meet modern international standards and integrate into global processes of justice digitalization.

Key words: *electronic justice, digital transformation, court systems, automation, cybersecurity, online dispute resolution.*

УДК 342.25
DOI: https://doi.org/10.31359/1993-0941-2024-48-80

О. Ю. Лялюк, *к.ю.н., доцент, завідувач кафедри державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*
ORCID ID: 0000-0003-1214-0580

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ПРАВОВОГО УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНО-ПРАВОВОГО КОНТРОЛЮ ЗА МІСЦЕВИМ САМОВРЯДУВАННЯМ

Анотація : *У статті розглядаються правові категорії державно-правового нагляду та контролю за місцевим самоврядуванням. Проведено розмежування цих понять, наведені основні критерії для їх розподілу між собою. Визначено особливості здійснення нагляду та контролю. Вказано особливості правової регламентації контролю у сфері місцевого самоврядування, звернено увагу на недоліки правового регулювання цієї моделі. Запропоновано конкретні концептуальні засади удосконалення державно-правового контролю та нагляду за місцевим самоврядуванням.*

Ключові слова: *місцеве самоврядування; відносини між органами місцевого самоврядування та державною владою; контроль за місцевим самоврядуванням; нагляд за місцевим самоврядування; концептуальні засади контролю; механізм реформування місцевого самоврядування.*

Актуальність дослідження. З моменту зміни правового статусу органів прокуратури України та вилучення із сфери їх компе-

© Лялюк О. Ю., 2024

тенції функції загального нагляду, система місцевого самоврядування в Україні залишається без належного моніторингу рівня їх правотворчої діяльності. В цілому виявляються значні невідповідності прийнятих органами місцевого самоврядування актів положенням Конституції та законів України. Однак підтвердження таких фактів дані акти отримують під час розгляду судових справ за позовами фізичних та юридичних осіб, коли постає необхідність поновлення порушених прав таких суб’єктів. Форми позасудового виявлення таких фактів на сьогодні відсутні. У зв’язку з цим постає питання про необхідність повернення у практику взаємовідносин держави та місцевого самоврядування елементів наглядової діяльності, а також зміни підходів до здійснення контролю.

Реформування державного контролю та нагляду в системі місцевого самоврядування в Україні має стати логічним завершенням реформи децентралізації влади, розпочатої ще у 2014 році, оскільки без запровадження дієвого механізму контролю й нагляду з боку держави ця основна реформа залишається нездійсненою. Децентралізація влади не лише передбачає її безумовну передачу на відповідний оптимальний рівень в межах багаторівневого урядування та матеріально-фінансове забезпечення її здійснення, а й дієвий механізм контролю за виконанням переданих повноважень.

Метою цієї статті постає необхідність виокремлення концептуальних засад правового удосконалення механізму державно-правового контролю за місцевим самоврядуванням.

Аналіз останніх публікацій. Проблематиці державно-правового контролю у сфері місцевого самоврядування присвячували свої дослідження такі вчені – І. І. Бодрова [1], В. О. Величко [2], Т. О. Карабін [4], А. О. Смоляр [8], Є. В. Мінакова [6]. Крім того, ґрунтовні підходи до аналізу категорій нагляду та контролю в конституційному та муніципальному праві можна зустріти у працях С. Г. Серьогіної, П. М. Любченка, А. М. Новак, А. С. Чиркіна та інших вчених. Проте проблематика удосконалення цих питань залишається на порядку денному, є важливою з точки зору впровадження в законодавство нової моделі контролю.

Викладення основного матеріалу. На сьогодні в Україні сформовано 1469 об’єднаних територіальних громад, в яких сформовані представницькі органи місцевого самоврядування. Дані суб’єкти поширюють свою юрисдикцію на декілька населених пунктів, що входять до території територіальної громади, що надає їм можливість видавати для цих територій та їх жителів загальнообов’язкові до виконання акти. При цьому до числа вказаних громад включаються міста республіканського значення, які не завжди являють собою території об’єднаної територіальної громади, а інколи є міськими територіальними громадами та мають у своєму складі один населений пункт. До числа територіальних громад не включені міста із спеціальним статусом – Київ та Севастополь. Вони віднесені до регіонального рівня, однак в них функціонує система місцевого самоврядування, органи якої видають обов’язкові до виконання на цій території рішення. Крім того, в окремих містах з районним поділом продовжують функціонувати районні у містах ради. Зважаючи на динаміку до скорочення чисельності такого виду рад, таких випадків в межах України залишилось 35 у 10 містах із 108, що мають районний поділ. У зв’язку з реформуванням районів, як адміністративно-територіальних одиниць в Україні сформовано 136 районів в межах яких функціонують районні ради. Вони видають рішення, які поширюють свою дію на територію відповідного району. У межах 24 областей сформовані обласні ради, як представницькі органи області, які видають загальнообов’язкові рішення на території області. Фактично на сьогодні в Україні функціонує 1664 представницьких органи місцевого самоврядування, які як публічно-владні структури видають обов’язкові до виконання правові акти.

Крім того, представницькі органи місцевого самоврядування базового рівня, тобто ті, що сформовані в межах території територіальної громади, а також сформовані у районах міста – можуть формувати власні виконавчі органи – виконавчі комітети, а також управління, відділи та інші виконавчі органи, які в свою чергу також видають акти (рішення, розпорядження, накази), які залежно від їх виду є обов’язковими до виконання на відповідній території. До кола суб’єктів муніципально-влад-

ної діяльності належать також сільські, селищні, міські голови, які видають розпорядження.

Це вимагає забезпечення прозорості й відкритості у прийнятті актів даними суб’єктами, постійного моніторингу щодо відповідності їх змісту Конституції та законам України. Така відповідність може бути забезпечена запровадженням дієвої системи нагляду та удосконаленням механізму контролю в системі місцевого самоврядування, функціонуванням досконалої інституційної основи в цій сфері.

Питання розмежування нагляду та контролю за місцевим самоврядуванням.

Розвиток системи місцевого самоврядування в Україні позначається розвитком її автономності та самостійності, в тому числі, організаційної, правової, матеріально-фінансової, що дозволяє цій системі реалізовувати її власні повноваження, чинити вплив на регулювання суспільних відносин. Водночас, окремі аспекти впливу на місцеве самоврядування з боку держави залишились і на сьогодні, зокрема, підпорядкованість виконавчих органів місцевих рад відповідним органам виконавчої влади держави при здійсненні делегованих повноважень. Однак такі форми взаємовідносин, хоча і передбачають вплив на місцеве самоврядування, проте не є тотожними з наглядовими. У зв’язку з цим, постає питання сутнісного розмежування таких правових категорій, як контроль і нагляд та врахування їх різниці при формулюванні концептуальних засад їх удосконалення.

Чинне законодавство широко оперує і поняттям «контроль» і поняттям «нагляд». Часто ототожнює ці поняття (наприклад, Закон «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»[7]), однак інколи розводить їх. Так, загальні засади запровадження «нагляду» в системі місцевого самоврядування визначено в Конституції України. Конституція в ст. 144 визначає, що (1) має існувати певний нагляд за нормотворчою роботою органів місцевого самоврядування, (2) обсяги такого нагляду передбачають можливість зупиняти дію акту суб’єкта місцевого самоврядування та одночасне звернення до суду, (3) в аспекті чинної конституційної норми мова має йтися виключно про рішення органів місцевого самовряду-

вання [5]. Проте чіткої процедури реалізації цієї конституційної норми на сьогодні не існує.

По-перше, різниться предмет контрольної та наглядової діяльності. Нагляд має здійснюватися за нормотворчою діяльністю органу місцевого самоврядування і з метою забезпечення дотримання в нормах прийнятих ними актів положень Конституції та законів України. При цьому на наш погляд, наглядовою інституцією має оцінюватись виключно законність змісту правового акту, а не порядок його ухвалення. В свою чергу, реалізація прийнятих актів у відповідній сфері господарської діяльності має контролюватися компетентними суб’єктами за галузевим принципом, або в межах самої системи місцевого самоврядування, або в судовому порядку. У той же час, Європейська Хартія місцевого самоврядування називає адміністративним наглядом такий, що здійснюється за належністю виконання завдань, доручених органам місцевого самоврядування [3]. Ці питання неузгодженості національного і міжнародного законодавства, відсутність розширеного офіційного тлумачення норм Хартії та обґрунтування принципів, які вона містить, призводить до неоднозначних підходів у процесі нормотворчої діяльності, формулювання конституційних приписів та пропозицій щодо контролю та нагляду.

По-друге, існують певні територіальні особливості здійснення контролю та нагляду. Суб’єкти здійснення контрольної діяльності, яка передбачає внутрішньо організаційний контроль територіально знаходяться на всіх рівнях – село, селище, місто, район у місті, район, область. Контроль з боку держави за делегованими повноваженнями охоплює інституції місцевої державної виконавчої влади, в межах якої і здійснюється делегування. Такі інституції на сьогодні характерні для регіонального та субрегіонального рівнів – областей та районів – і являють місцеві державні адміністрації. Проте в подальшому, при удосконаленні законодавства доцільно розглянути модель за якої відповідний контроль буде здійснюватися за участі територіальних органів центральних органів виконавчої влади. У свою чергу механізм нагляду вимагає запровадження спеціальної інституції, яка буде постійно опікуватись цими питаннями. Тому для його

організації не потрібна розгалужена наглядова система, а достатньо формування однієї такої структури на регіональному рівні з метою моніторингу правових актів суб'єктів місцевого самоврядування в межах цього регіону.

По-третє, суб'єкти здійснення наглядової діяльності не потребують проведення такої кількості форм взаємодії з піднаглядними суб'єктами, як контролюючі структури. Так, контроль має більш розгалужену систему форм здійснення, і може відбуватися у вигляді перевірок, ревізій, інспектування, перевірки документів, отримання інформації на запит, отримання та аналізу звітів тощо. Контроль як правило здійснюється в сфері певної галузі (предмета відання органу влади) та не передбачає постійності (наприклад, сфера освіти, науки, охорони здоров'я, соціального забезпечення, інших послуг). Або контроль може стосуватися цілих напрямків роботи органів місцевого самоврядування (наприклад, забезпечення законності на місцевому рівні). Тому для організації здійснення цієї роботи достатньо наявності й однієї такої інституції.

По-четверте, контроль – це перманентний (не постійний) механізм аналізу діяльності підконтрольного суб'єкта, пов'язаний з мірою та повнотою виконання повноважень підконтрольним суб'єктом. Контроль передбачає обов'язкову наявність повноважень у контролюючого суб'єкта на здійснення заходів. У свою чергу нагляд здійснюється у формі аналізу прийнятих суб'єктом місцевого самоврядування рішень та, в окремих випадках, їх проєктів. Такий аналіз здійснюється спеціальним суб'єктом, який не належить до системно-структурної організації місцевого самоврядування і не має ознак будь-якої ієрархічності з місцевим самоврядуванням, включаючи виконання делегованих повноважень. Це спеціально сформована з метою здійснення нагляду за місцевим самоврядуванням публічно-владна інституція, що посідає особливе місце в механізмі державної влади.

Правові основи державно-правового контролю за місцевим самоврядуванням.

Особливості здійснення контрольної діяльності державних органів за місцевим самоврядуванням закріплені у законодавстві

та становлять підвалини для національної правової політики у цій сфері.

1. Так, органи державної влади, здійснюючи галузевий контроль, не мають права скасовувати акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Згідно законодавства компетентний суб’єкт має право вимагати лише приведення діяльності у відповідність із нормами чинного законодавства самостійно, або звернутися з цим питанням до уповноваженого органу. Скасування актів місцевого самоврядування може відбуватися лише в судовому порядку. Такий підхід є частиною важливого конституційного принципу гарантування місцевого самоврядування (ст.7 Конституції України) [5].

2. Контроль за діяльністю місцевого самоврядування не стосується питань звернення громадян до суду за захистом своїх суб’єктивних прав, в тому числі, з приводу дій органів місцевого самоврядування, призначення або обрання будь-якої окремої особи чи органу, який би контролював діяльність місцевого самоврядування.

3. Контроль здійснюється спеціально уповноваженим на це суб’єктом, правовий статус якого, визначений законодавством, містить всі необхідні для здійснення контрольної діяльності елементи, в тому числі, відповідальність такого суб’єкта у випадках зловживання наданими йому контрольними повноваженнями.

4. Контроль, який здійснюється за органами місцевого самоврядування має виконувати важливу вимогу Європейської хартії місцевого самоврядування – забезпечувати домірність заходів контролюючого органу важливості інтересів, які він має намір охороняти [3]. Це означає, що контролюючий орган не може шляхом здійснення контролю заблокувати роботу органу місцевого самоврядування. У зв’язку з тим, що по своїй правовій природі саме контроль передбачає втручання в діяльність органу місцевого самоврядування щодо якого він здійснюється, таке втручання не повинно призводити до зупинки роботи органу, неможливості здійснювати ним повноваження, надавати населенню послуги тощо. Крім того, це означає, що контролюючий орган повинен оцінювати обсяги здійснюваної органом місце-

вого самоврядування роботи, наявність матеріально-фінансових ресурсів для здійснення повноважень, виконання яких контролюється, наявність порушень з боку органу місцевого самоврядування, факти яких підтверджені рішеннями органів судової влади та інші обставини.

5. Потребує більш детальної регламентації порядок організації і здійснення громадського контролю за діяльністю місцевого самоврядування, який має здійснюватися паралельно з державно-правовими заходами. Саме громадський контроль може слугувати індикатором для держави щодо наявності фактів порушень з боку місцевого самоврядування, обсягів таких порушень, їх резонансності для суспільства та необхідності домірного втручання для їх усунення. На сьогодні загальні засади здійснення громадського контролю, на відміну від галузевого державно-правового контролю, закріпленого в різних галузевих законодавчих актах, передбачається лише на законопроектному рівні (№ 4697 від 14.04.2014, № 2737–1 від 13.05.2015, № 9013 від 07.08.2018 та інші).

Концептуальні засади удосконалення правового регулювання механізму державно-правового контрою та нагляду.

Враховуючи критерії розмежування таких категорій, як нагляд та контроль, а також ключові положення законодавства в цій сфері, пропонуємо при удосконаленні правового регулювання цих питань врахувати наступні концептуальні речі. На наш погляд, на часі ухвалити окремий закон про засади державно-правового контролю та нагляду в системі місцевого самоврядування.

Насамперед, в цьому правовому акті слід закріпити поняття державно-правового контролю за місцевим самоврядуванням як виду контрольної діяльності, яка здійснюється за органами місцевого самоврядування, носить галузевий характер та передбачає можливості втручання компетентних структур в діяльність місцевого самоврядування з метою забезпечення здійснення контрольних повноважень. Крім того, слід закріпити поняття загального нагляду у сфері місцевого самоврядування як окремого виду державної діяльності яка здійснюється спеціально сформованою з цією метою інституцією на постійній основі

за відповідністю актів, виданих суб’єктами місцевого самоврядування положенням Конституції України та законам України без будь-якого втручання в діяльність системи місцевого самоврядування.

У запропонованому законі необхідно закріпити наступні концептуальні положення, що стосуються загального нагляду:

1. Нагляд здійснюється за змістом правового акту і не передбачає моніторингу процедури ухвалення такого акту, крім випадків, визначених законодавством.

2. Загальний нагляд за законністю у сфері місцевого самоврядування здійснюється шляхом постійного моніторингу локальних правових актів, виданих в системі місцевого самоврядування. Такий нагляд поширюється на акти обласної та районної ради, їх виконавчих органів, територіальної громади, сільської, селищної міської ради та її виконавчих органів, сільських, селищних, міських голів, старост, органів самоорганізації населення.

3. Загальний нагляд не поширюється на акти, видані структурними підрозділами органів місцевого самоврядування – секретарем сільської, селищної, міської ради, її постійними та тимчасовими контрольними комісіями, заступниками сільського, селищного, міського голови, головою районної, обласної ради та його заступниками, керівником апарату сільської, селищної, міської ради, керівником виконавчого апарату районної та обласної ради.

4. У разі виявлення невідповідності виданих актів Конституції та законам України наглядовий суб’єкт звертається до відповідного органу з вимогою приведення цих актів у відповідність до законодавства та встановлює для цього розумний строк. У разі ігнорування органу місцевого самоврядування та не приведення виданого ним акту у відповідність до Конституції та законів України, наглядових суб’єкт звертається до суду щодо його призупинення та скасування повністю чи в окремій частині.

5. Закріпити особливості нагляду за актами індивідуального характеру (актами застосування норми права), які приймаються органами місцевого самоврядування на виконання та забезпечення прав громадян.

Крім того, в цьому законі необхідно закріпити наступні концептуальні засади механізму державно-правового контролю.

1. Державний контроль здійснюється за повноваженнями, які делегуються державною владою на рівень місцевого самоврядування, а також за процесом реалізації органами місцевого самоврядування цих повноважень.

2. Механізм делегування повноважень органами державної влади має здійснюватися на диспозитивній основі, за попереднім погодженням видів та обсягів повноважень, що делегуються з органами місцевого самоврядування.

3. Механізм делегування передбачає укладання строкового договору про делегування повноважень, типова форма якого має бути затверджена Кабінетом Міністрів України. Строк делегування повноважень за загальним правилом становить бюджетний період. У певних, визначених законом випадках може бути укладений на інший строк.

4. Органи державної влади можуть використовувати форми поточного контролю за здійсненням делегованих повноважень. До таких форм належать інформаційні форми та організаційні форми. Інформаційні форми полягають у можливості затребувати від органу місцевого самоврядування інформацію про стан здійснення ними делегованих повноважень. Така інформація може бути отримана в порядку, визначеному законом за запитом відповідного органу державної влади (центрального органу виконавчої влади або територіального органу центрального органу виконавчої влади). В законі слід передбачити обов’язок органу місцевого самоврядування протягом певного терміну (раз на пів року) звітувати перед центральним органом виконавчої влади з питань здійснення делегованих повноважень у визначеній сфері за якою відбулось делегування. Крім того, доцільно передбачити можливості звітування з питань здійснення делегованих повноважень відповідальних представників місцевого самоврядування на колегіях центральних органів виконавчої влади, а також можливості організації та здійснення документальних перевірок органів місцевого самоврядування відповідними органами виконавчої влади (підстави, строки проведення, обсяги перевірок).

5. Місцеві державні адміністрації позбавляються права здійснення контролю за делегованими органам місцевого самоврядування повноваженнями у зв’язку із зміною їх правового статусу на органи префектурного типу.

6. Розробити та внести на розгляд Парламенту законопроєкт про внесення змін до Конституції України щодо зміни статусу місцевих державних адміністрацій, а також запровадження у зв’язку з цим виконавчих органів обласних та районних рад як самостійного елементу системи місцевого самоврядування.

7. Передбачити та закріпити в законодавстві сфери (галузі) в межах яких не можливо здійснювати делегування повноважень органам місцевого самоврядування. Крім того, закріпити гарантії органів місцевого самоврядування для здійснення ними делегованих повноважень (організаційні, матеріально-фінансові, кадрові тощо), які мають враховуватись при укладенні договорів про делегування.

Висновки. Питання державно-правового нагляду за місцевим самоврядуванням мають отримати правове регулювання на рівні законодавства. Їх правова регламентація безпосередньо вплине на рівень законності в процесі нормотворчої діяльності місцевого самоврядування. При цьому запровадження наглядового напрямку за діяльністю місцевого самоврядування напряму вплине на механізм здійснення контролю за ним. Це вимагатиме зміни моделі контролю, перегляду інституційної та організаційної засад його здійснення.

Список використаних джерел :

1. Бодрова І. І. Проблеми Правового регулювання державного нагляду за додержанням органами місцевого самоврядування Конституції та законів в Україні. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2019. Вип.37. С. 37–55. Харків. Право.
2. Величко В. О. Державний контроль та нагляд за додержанням законності в діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування. *Державне будівництво і місцеве самоврядування*. 2016. Вип. 32. С. 95–114. Харків. Право.
3. Європейська хартія місцевого самоврядування: Хартія, міжнародний документ від 15.10.1985 р. Страсбург. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text

4. Карабін Т. О. Форми здійснення контрольної діяльності місцевих державних адміністрацій за реалізацією повноважень органами місцевого самоврядування. Форум права. 2012. № 1. С. 426–431. URL: https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/3469/1/%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%82%D1%82%D1%8F.pdf
5. Конституція України: Конституція, Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради (ВВР*). 1996. № 30. Ст. 141. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text
6. Мінакова Є. В. Контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування: теоретико-правовий аспект : дис. ... канд. юрид. наук. спец.:12.00.01. Дніпро, 2021. 244 с
7. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності від 05 квітня 2007 року № 877-V: Закон України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2007. № 29. ст. 389. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877–16#Text
8. Смоляр О. А. Теоретико-правові засади контрольної діяльності у сфері місцевого самоврядування. Державне будівництво та місцеве самоврядування. 2013. Вип. 26. С. 239–249. Харків. Право.

REFERENCES :

1. Bodrova I. I. (2019). Problemy Pravovoho rehuliuvannia derzhavnoho nahliadu za doderzhanniam orhanamy mistsevoho samovriaduvannia Konstytutsii ta zakoniv v Ukraini. *Derzhavne budivnytstvo ta mistseve samovriaduvannia*. Issue.37. Kharkiv. Pravo.
2. Velychko V. O. (2016). Derzhavnyi kontrol ta nahliad za doderzhanniam zakonnosti v diialnosti orhaniv ta posadovykh osib mistsevoho samovriaduvannia. *Derzhavne budivnytstvo i mistseve samovriaduvannia*. Issue. 32. Kharkiv. Pravo.
3. Yevropeiska khartiia mistsevoho samovriaduvannia: Khartiia, mizhnarodnyi dokument vid 15.10.1985 r. Strasburh. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text
4. Karabin T. O. (2012). Formy zdiisnennia kontrolnoi diialnosti mistsevykh derzhavnykh administratsii za realizatsiieiu povnovazhen orhanamy mistsevoho samovriaduvannia. *Forum prava*. № 1. URL: https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/3469/1/%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%82%D1%82%D1%8F.pdf
5. Konstytutsiia Ukrainy: Konstytutsiia, Zakon Ukrainy vid 28.06.1996 r. № 254k/96-VR. *Vidomosti Verkhovnoi Rady (VVR)*. 1996. № 30. art. 141. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text
6. Minakova Ye. V. (2021). Kontrol za diialnistiu orhaniv mistsevoho samovriaduvannia: teoretyko-pravovyi aspekt : Candidate’s thesis:12.00.01. Dnipro.

7. Pro osnovni zasady derzhavnoho nahliadu (kontroliu) u sferi hospodarskoi diialnosti vid 05.04.2007 r. № 877-V: Zakon Ukrainy. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR*). 2007. № 29. art. 389. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877–16#Text
8. Smoliar O. A. (2013). Teoretyko-pravovi zasady kontrolnoi diialnosti u sferi mistsevoho samovriaduvannia. *Derzhavne budivnytstvo ta mistseve samovriaduvannia*. Issue 26. Kharkiv. Pravo.

O. Yu. Lialiuk

Conceptual foundations of Legal Improvement of the Mechanism of State and Legal Control Over Local Self-Government

Summary. *The article examines the legal categories of state legal supervision and control over local self-government. The author correlates these concepts and distinguishes them from each other, and provides the main criteria for their division. In particular, for this purpose, the author analyses the object and subject matter of influence of these categories, the peculiarities of the institutional component which exercises supervision and control on behalf of the State, the system of local self-government entities which may and should be subject to control or supervision, the procedure for exercising supervision and control, including the forms of their exercise, and the consequences of control and supervision for a local self-government body. In this regard, the author shows the interdependence of the chosen model of supervision and control and the system of local government bodies that will ensure them. In order to implement supervision, a separate special institution should be formed that should not deal with other local issues, including the exercise of executive power. This will require a review of the current status of local state administrations and changes in the status of territorial bodies of central executive authorities. In addition, the change in the status of local state administrations will allow the introduction of a system of executive bodies of district and regional councils, which are currently absent. Thus, there is an opportunity to implement the most important European standards in this area, which have not yet been implemented in Ukraine and are of particular importance in the context of its European integration – to ensure effective administrative supervision over local self-government and to give local governments the right to independently determine their own administrative structures.*

The author identifies the peculiarities of supervision and control in Ukraine. The specifics of the legal regulation of control in the field of local self-government are indicated, and attention is drawn to the shortcomings of legal regulation of the

existing control model. The author proposes specific conceptual principles for improving the State legal control and supervision over local self-government. In particular, it is proposed to amend the Constitution of Ukraine and to adopt a separate law in this area of public relations, which would enshrine the specifics of control and supervision over local self-government. At the same time, given the martial law in Ukraine, constitutional amendments are impossible, which requires that this issue be addressed at the legislative level. Today, we believe that it is quite possible to change the existing model of control over local self-government, in particular, its institutional component and forms of implementation, by introducing contractual relations into the mechanism of delegation of powers. This will make control more realistic and effective, and clearly define the scope of control activities.

Keywords: *local self-government; relations between local self-government bodies and the state authorities; control over local self-government; supervision over local self-government; conceptual principles of control; mechanism of local self-government reform.*

УДК 342.25
DOI: https://doi.org/10.31359/1993-0941-2024-48-94

Т. В. Стешенко, *к.ю.н., старший науковий співробітник сектору порівняльного конституційного та муніципального права НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України*
ORCID ID:0000-0002-2002-454X

Л. С. Говоруха, *к. ю. н., молодший науковий співробітник сектору порівняльного конституційного та муніципального права НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України*
ORCID ID:0009-0006-1616-8344

СТАНОВЛЕННЯ, РОЗВИТОК ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ МІСЬКИХ АГЛОМЕРАЦІЙ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ ТА В ПЕРІОД ПІСЛЯВОЄННОГО ВІДНОВЛЕННЯ УКРАЇНИ

Анотація. *Реформа децентралізації публічної влади в Україні привертає увагу до перегляду підходу управління великими містами та прилеглими до них територіями.*

Міські агломерації в процесі децентралізації влади в Україні стали не просто важливою, але і необхідною складовою для забезпечення стійкого економічного зростання міст України. У теорії місцевого самоврядування питання міських агломерацій активно обговорюються на протязі останніх 10 років, однак поки вони не мають законодавчого закріплення,

© Стешенко Т. В., Говоруха Л. С., 2024

і тому можливості міських агломерацій частково реалізуються через об’єднання територіальних громад у формі громадських організацій.

Розвиток великих міст є одним з основних елементів економічного зростання України в період післявоєнного відновлення.

***Ключові слова:** міські агломерації, децентралізація влади, територіальні громади, місцеве управління.*

Постановка проблеми. Реформа децентралізації влади в Україні, що була розпочата на початку 2014 року і яка триває й до сьогодні безперечно є найбільш успішною з проведених реформ. Вона сприяє становленню та зміцненню основ функціонування публічної влади в Україні, навіть в умовах воєнного стану демонструє здатність протидіяти викликам що постають перед громадами, забезпечує функціонування економіки і підтримує організацію влади на місцевому рівні для забезпечення сприятливого життєвого середовища членів громад.

Одним із перших важливих елементів реформи децентралізації влади в Україні стало впровадження інституту співробітництва територіальних громад для загального розвитку регіонів, що було закріплено в Законі України «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 року.

Закон про співробітництво створив законодавчу основу для кооперації ресурсів органів місцевого самоврядування з метою вирішення спільних проблем життєдіяльності територіальних громад на місцевому рівні, більш ефективного надання послуг місцевому населенню, створення спільних об’єктів муніципальної інфраструктури для декількох територіальних громад.

В контексті пошуку ефективних інструментів відновлення територіальних громад, які зазнали руйнації внаслідок збройної агресії, а також посилення організаційних, матеріально-фінансових основ функціонування територіальних громад заслуговує на увагу така форма співробітництва як міська агломерація.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Функціонування та подальший розвиток міських агломерацій висвітлено в трудах вітчизняних вчених, таких як І. І. Бодрової, В. З. Кубійовича, А. Т. Назарка, Л. В. Сергієнко, І. В. Новосьолова та інших.

Формулювання цілей статті. В статті робиться акцент на визначенні міських агломерацій, аналізуються моделі управління міськими агломераціями та визначається потреба актуалізації законодавства України у відповідності до вимог сьогодення.

Виклад основного матеріалу. Значення та роль урбанізації в системі публічного управління та адміністрування визначені комплексністю світових проблем, які переважно концентруються в міських областях. Міста є центрами економічної активності, що спроможні забезпечити розвиток економіки країни та процвітання суспільства. Урбанізація, з одного боку, породжує нові та загострює існуючі проблеми у соціальному розвитку, але, з іншого боку, надає можливість їх вирішення або зменшення наслідків. Досягнення балансу між цими критичними аспектами залежить від реалізації збалансованої та ефективної публічної політики, що формується та втілюється на основі вчасного моніторингу ситуації, прогнозування можливих сценаріїв розвитку та використання інноваційних засобів [6].

Урбанізація призводить до змін у формуванні та розвитку міст. З’являються системи заселення, які виникають з розширення міст через зростання приміських зон. Замість традиційних міст формуються нові типи населених пунктів, які утворюють міські агломерації. Це сполучні скупчення населення, що швидко розвиваються та тісно взаємопов’язані. З’явлення агломерацій означає новий етап у житті міст, коли поселення переходить у систему з «розмитими» межами. Під час подальшого розвитку агломерації створюються більш складні урбанізовані системи, такі як мегаполіси та мегалополіси [1].

Термін «агломерація» був введений французьким географом М. Руже у 1973 році. Він визначив агломерацію як випадок, коли міські види діяльності перетинають адміністративні кордони і охоплюють сусідні населені пункти.

Міська агломерація (від лат. agglomero – приєдную, нагромаджую) – форма розселення, територіальне скупчення населених пунктів, які об’єктивно об’єднані в єдине ціле інтенсивними функціональними (економічними, трудовими, соціальними, культурно-побутовими та ін.) зв’язками, а також екологічними інтересами [2].

Становлення міських агломерацій – це глобальний тренд, який розпочався в другій половині XX століття. На сьогодні більше половини міського населення Землі проживає у міських агломераціях з чисельністю населення понад 500 тисяч осіб. Вчені-урбаністи вважають, що агломерацію не можна утворити штучно, а лише «визнати» з боку відповідних державних структур та виробити інструменти їх ефективного розвитку [2].

В Україні існує значний суспільний запит на формування агломерацій, який значно виріс після початку повномасштабного російського вторгнення. Так згідно дослідження, проведеного Київським міжнародним інститутом соціології на замовлення Ради Європи, значно зросла підтримка агломераційної співпраці серед населення в Київській агломерації: з 45% у 2020 році до 95% у 2022, а в Львівській з 76% в 2021 до 88% у 2023 році [2].

Перші дослідження українських науковців про урбанізацію, концентрацію населення і економічних ресурсів у містах та їхніх прилеглих територіях, відзначаються ще у першій третині XX століття. До 2015 року на території країни існувало 18 міських агломерацій. Однак їхні показники відставали від світових лідерів у цій сфері. У п’яти агломераціях з населенням близько мільйона людей або більше проживало близько третини населення країни. Ці області залучали понад 80% усіх прямих іноземних інвестицій і внесок у загальний ВВП країни становив понад 51%. У глобалізованому світі агломерації стають центрами економічного зростання та конкурентоспроможності, а також місцями адміністративного та соціального обслуговування населення. Це підкреслює важливість уваги держави до створення правових умов для їхнього функціонування та налагодження ефективного управління на місцевому рівні [8].

Варто зазначити, що ще в Указі Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» від 22 липня 1998 року № 810/98, йшлося про необхідність проведення політики об’єднання невеликих територіальних громад, укрупнення самоврядних адміністративно-територіальних одиниць, утворення агломерацій населених пунктів; організаційні аспекти функціонування міських агло-

мерацій, які б передбачали добровільне формування спільних органів управління та їх взаємозв’язки з органами місцевого самоврядування територіальних громад, що входять до агломерації на договірних умовах. При цьому міська агломерація не є новою адміністративно-територіальною одиницею, а являє собою організаційне утворення, яке складається з кількох територіальних громад, що мають на меті спільну реалізацію функцій місцевого самоврядування. У цьому ж указі йдеться про прискорення розробки та прийняття законів України: «Про територіальні громади та їх об’єднання», «Про територіальний устрій України», «Про міську агломерацію» [2].

В основі міської агломерації є велике домінуюче місто – ядро агломерації. Такі агломерації називаються моноцентричними, серед них найбільші агломерації світу – токійська та нью-йоркська. Існують ще поліцентричні агломерації, які є скоріше винятком, наприклад, це Рурський басейн у Німеччині [2].

Характерними рисами міської агломерації є: маятникова міграція (масові трудові, навчальні, побутові поїздки); півтори годинна доступність транспортними коридорами (залізницями, автодорогами і річками); наявність регулярних приміських електропоїздів, автобусів, теплоходів; спільність аеропорту, залізничного вузла-терміналу; щільне розселення по транспортних коридорах [2].

Перспективи пріоритетного розвитку агломерацій як просторової форми локалізації поселень визначаються тим, що, по-перше, агломерація є ядром системи розселення в регіоні, її опорним каркасом; по-друге, саме агломерації виступають драйверами економічного зростання і територій із високим економічним потенціалом, взаємодією між поселеннями, що породжує синергетичний ефект, який впливатиме на забезпечення стійкого розвитку та рівень його логістики [7].

Розвитку міських агломерацій сприяють наступні чинники: організація простору, глобалізація, глокалізація, сталий розвиток, диверсифікація, інтеграція екологічного й економічного розвитку, інформатизація простору.

Організація простору набуває першочергового значення у формуванні і розвитку міських агломерацій та територіальних

громад. Організація простору навколо великих регіональних центрів та їхніх агломерацій розглядається як ключовий чинник економічного зростання та підвищення глобальної конкурентоспроможності, тобто розвиток збалансованої і поліцентричної міської системи та нових відносин між містами й сільською місцевістю, забезпечення рівності в доступності інфраструктури і знань, збалансований розвиток, розумне управління та захист природи й культурної спадщини.

Глобалізація – це процес нарощування зв'язків, посилення взаємозалежності світових ринків та бізнесу мобільності товарів, послуг, трудових ресурсів, технологій, інформації, капіталу у світі. Процес глобалізації – складний і суперечливий. З одного боку, він полегшує господарську взаємодію між державами, створює умови для доступу країн до передових досягнень людства, стимулює світовий прогрес. З іншого боку, призводить до негативних наслідків, наприклад таких як закріплення периферійної моделі економіки. Але глобалізація сприяє перетворенню світового простору в єдину зону, де без перешкод переміщаються капітал, товари та послуги, а кожна країна, яка хоче мати конкурентоспроможну економіку, повинна інтегруватися у глобальний економічний простір, активно встановлювати економічні відносини з різними його суб'єктами [7].

Глокалізація (англ. glocalization) – це процес економічного, соціального і культурного розвитку, який характеризується співіснуванням різноспрямованих тенденцій на тлі глобалізації замість очікуваного зникнення регіональних відмінностей, відбувається їх збереження і посилення [7].

Сталий розвиток (англ. sustainable development) – це розвиток, який задовольняє потреби нинішнього покоління без шкоди для можливості майбутніх поколінь задовольняти свої власні потреби. Для міських агломерацій сталий розвиток означає важливість сталого функціонування екологічної інфраструктури, фінансову стабільність середовища проживання, стабільність місцевих культурних традицій, звичаїв, умінь та навичок [7].

Диверсифікація (новолат. diversification – зміна, різноманітність; від лат. diversus – різний, facere – робити) – це стратегія,

яка передбачає пошук нових ринків збуту і розширення бізнесу, а також володіння найрізноманітнішими фінансовими активами, кожен з яких має різний рівень ризику, для зниження загального ступеня ризику портфеля у цілому. Концепт диверсифікації для економічних систем має такі аспекти: 1) населення (особливо в міських агломераціях) стає дедалі більше диверсифікованим за рівнем освіти, спеціалізацією, професією, світоглядом, релігією, культурою, традиціями тощо, що забезпечує потенціал до диверсифікації власної економічної системи, але призводить до появи певних проблем управління містом; 2) успішний і безпечний розвиток економіки агломерації повинен бути диверсифікованим для захисту від потенційної втрати економічної ніші через зміну екзогенних і ендогенних чинників [7].

Інтеграція екологічного й економічного розвитку стає загальносвітовою проблемою і розглядається як на глобальному, так і на регіональному рівнях. Основними напрямами екологізації економічного розвитку і поліпшення екологічного середовища проживання в міських агломераціях людини є: екологізація виробництва, екологія людини, екологічний бізнес, екологія навколишнього природного середовища, стратегічна екологічна оцінка [7].

Інформатизація – сукупність взаємопов’язаних організаційних, політичних, соціально-економічних, науково-технічних, виробничих процесів, що спрямовані на створення умов для задоволення інформаційних потреб громадян та суспільства на основі створення, розвитку і використання інформаційних систем. Це процес широкомасштабного використання ІТ у всіх сферах соціально-економічного, політичного і культурного життя суспільства для підвищення ефективності використання інформації та знань для управління, задоволення інформаційних потреб громадян, організацій і держави й створення передумов переходу держави до інформаційного суспільства [7].

Для визначення напрямків обліку, моніторингу та управління розвитком міських агломерацій необхідним є удосконалення законодавства, а саме унормування функціонування міських агломерацій в Україні.

Міські агломерації вже існують в Україні, хоча їх статус не закріплено на законодавчому рівні, і комплексне управління не проводиться. Наразі формується правова база для створення агломерацій шляхом співробітництва територіальних громад. Україна реалізує реформу, спрямовану на децентралізацію влади та повноважень, яка відображена у зміні адміністративно-територіальної структури та дозволила б місцевій владі активніше приймати рішення на місцевому рівні. Проблема управління агломераціями в країні існує вже досить давно, та ми також можемо використати багатий досвід європейських країн як приклад у вирішенні цієї проблеми. Не лише важливо вивчити цей досвід, а й враховувати його при реформуванні. Перш за все, доцільно включити поняття та визначення «міська агломерація» до правового поля України. Тому розробка та ухвалення закону України «Про міські агломерації» на даний момент є надзвичайно важливими для розвитку муніципальної і регіональної сфери, а також для удосконалення правової політики держави у сфері місцевого самоврядування. Цей закон має завдання не лише надати офіційний статус міським агломераціям, визначивши їх правовий статус, а й забезпечити належну та ефективну правову основу для організації їх системної структури та функціонування. Закон повинен бути відповідним до положень Конституції України та повністю відповідати чинному законодавству щодо місцевого самоврядування та співробітництва між територіальними громадами, включаючи ефективну модель організації та правове управління муніципалітетів. Зберігаючи важливість правового впливу на суспільні процеси та розуміючи соціально-економічні, демографічні, культурні та територіальні виклики, варто зазначити, що прийняття такого закону дозволить ефективно здійснити значні трансформації в інституційному розмірі в цій сфері та надати адекватну правову відповідь на сучасні вимоги соціально-економічного розвитку України. Таким чином, успіх комфорту та майбутнього розвитку майже половини населення України, яке вже проживає в міських агломераціях, залежить від швидкості та точності впровадження законодавчого регулювання цих територій [8].

Законодавче визначення агломерацій як окремих управлінських одиниць і стандартизація їх діяльності є ключовим етапом завершення реформи місцевого самоврядування та організації територіальної влади. Це дозволить більш ефективно вирішувати нагальні завдання великих міст та їх околиць, такі як розвиток інфраструктури, планування територій, ефективне управління відходами тощо. В цілому, цей крок має уникнути можливих конфліктів і забезпечити стале зростання розвитку територій.

Унормування функціонування міських агломерацій має довгострокову і короткострокову перспективи, які вимагають суттєво різних підходів. У стратегічному плані необхідне вироблення цілісних стратегічних підходів до функціонування агломерацій. У короткостроковій перспективі потребують вирішення актуальні проблеми міських агломерацій в рамках опрацювання законодавчих ініціатив, зареєстрованих у Верховній Раді України [3].

У короткостроковій перспективі актуальним є вирішення низки практичних питань, що гальмують розвиток міських агломерацій, які утворились де-факто. Значною мірою вони можуть вирішуватись через оновлення наявних механізмів горизонтальної співпраці громад і через секторальні інструменти, зокрема щодо містобудівної діяльності, транспорту, поводження з відходами, водопостачання і водовідведення. Проте низка питань може потребувати створення додаткових механізмів, що акцентують ієрархічну організацію агломерацій [3].

Державна стратегія регіонального розвитку на 2021–2027 роки поставила завдання посилення інтегруючої ролі агломерацій і великих міст. Одним із засобів досягнення зазначеного завдання в Державній стратегії регіонального розвитку на 2027 рік передбачено створення законодавчої основи функціонування та розвитку агломерацій [5].

Процес унормування місцевих агломерацій на сьогодні перебуває на початковому етапі.

Стимулювання розвитку міських агломерацій потребує врахування загальних тенденцій урбанізації. На сьогодні біля 55% населення світу проживає в містах. До 2050 року цей показник може досягти 68%. В містах виробляється понад 80% сумарного

світового ВВП. Загальна тенденція полягає у тому, що збільшення частки міського населення супроводжується зростанням рівня ВВП на 1 особу. Проте, за дослідженнями Світового банку, при досягненні рівня міського населення у 60% від загального населення країни і рівня ВВП на 1 особу біля 10 тис. дол. (у постійних цінах 2000 року) економічний ефект концентрації населення уповільнюється і остаточно зникає при досягненні рівня 80% міського населення [3].

Подальше зростання чисельності міського населення в Україні не приведе до прискорення соціально-економічного розвитку без оптимізації соціально-економічних процесів у великих містах і міських агломераціях.

Розробка довгострокової державної політики щодо розвитку міських агломерацій проблематична через відсутність досліджень їх соціально-економічного розвитку. Основною проблемою є відсутність доступних статистичних даних, специфічних для міських агломерацій. Спостерігається підміна досліджень їх соціально-економічної природи розглядом можливості застосування тих чи інших управлінських моделей, що існують у світі [3].

Досвід кожної з країн щодо розвитку міських агломерацій є індивідуальним. Проте розвинені країни об'єднує те, що соціально-економічні аспекти функціонування міських агломерацій вимірюються статистично. Таке вимірювання дає базу для досліджень, що дозволяють ухвалювати ефективні управлінські рішення та за необхідності втілювати їх у нормативно-правовій базі [3].

Зарубіжний досвід управління розвитком міських агломерацій, визначає декілька моделей правового статусу міських агломерацій, що застосовуються у зарубіжних країнах: 1) утворення міської агломерації, яка стане окремим елементом адміністративно-територіальної структури з власною системно-структурною муніципальною владою. Це означає, що суб'єкти місцевого самоврядування на території, які утворили агломерацію, втрачають свій індивідуальний статус; 2) створення міської агломерації як додаткового рівня управління територією. Муніципальним органам влади на цьому рівні можуть бути передані

відповідні функції та повноваження шляхом законодавчого регулювання або укладання договорів; 3) призначення міської агломерації субрегіональною адміністративно-територіальною одиницею (районом) з передачею відповідних муніципальних функцій та повноважень на цей рівень; 4) заснування агломерації на основі договірних угод між муніципалітетами, що дозволяє створювати спільні округи та розвивати інституційні форми співробітництва [8].

Потреба законодавчого визначення правового статусу міських агломерацій, їх місця і ролі в системі місцевого самоврядування, можливості врегулювання питання їх створення та функціонування з урахуванням європейського досвіду зазначені у звіті Ради Європи «Рекомендації стосовно формування політики з питань Плану відновлення місцевого самоврядування від наслідків війни» від 30 червня 2022 року та Висновку Ради Європи щодо проекту Дорожньої карти з доброго демократичного врядування в Україні в частині місцевого самоврядування від 19 квітня 2023 року, які були підготовлені у світлі відповідності Європейській хартії місцевого самоврядування. Так, в пункті 15 Рекомендацій стосовно формування політики з питань Плану відновлення місцевого самоврядування від наслідків війни (м. Страсбург, 30 червня 2022 року) відмічається явна тенденція до рецентралізації (більше повноважень передано від місцевого самоврядування до військової державної адміністрації), що зрозуміло в умовах кризи, але це створює ризики для досягнення цілей реформ [2].

Стратегічне планування, включаючи містобудівне планування місцевих агломерацій, має важливе значення для успіху відновлення України після воєнних подій.

З формуванням міських агломерацій безпосередньо пов’язані питання створення та функціонування індустріальних парків. А це в свою чергу свідчить про те, що прийняття Закону України «Про міські агломерації» сприятиме не лише розвитку місцевого самоврядування, а й відповідатиме стратегії регіонального розвитку. При цьому варто приділити увагу законопроекту «Про міські агломерації», метою якого є визначення організаційно-правових засад формування міських агломерацій терито-

ріальними громадами сіл, селищ і міст, у тому числі об’єднаними територіальними громадами, принципів і механізмів взаємодії територіальних громад в межах міських агломерацій, гарантій і відповідальності міських агломерацій, а також форм підтримки державою міських агломерацій [2].

Ряд положень цього законопроекту викликає дискусії. Так, Асоціація органів місцевого самоврядування «Асоціація об’єднаних територіальних громад» відзначила, що законопроект, незважаючи на заявлений у ньому принцип взаємної вигоди, по суті є спробою великих міст поширити сферу свого впливу на суміжні території, розширити межі власних повноважень за рахунок повноважень і ресурсів сусідніх територіальних громад та вважає, що законопроект потребує значного доопрацювання. Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України зазначає, що положення законопроекту не відповідають Конституції України, яка не передбачає такого елементу системи адміністративно-територіального устрою України, як «міські агломерації» та функціонування «рад агломерацій». Інститут законодавства Верховної Ради України вважає, що удосконалення законодавчого регулювання різних форм співробітництва територіальних громад, в тому числі, міських агломерацій, є необхідним і своєчасним, оскільки має сприяти виробленню інструментів ефективного розвитку міських агломерацій [2].

Науково-дослідний інститут державного будівництва та місцевого самоврядування Національної академії правових наук України у своєму висновку зазначив, що легалізація інституту міських агломерацій сприятиме просуванню на вітчизняних теренах європейських традицій містобудування, де агломерації розглядаються як історично сформовані багатокомпонентні динамічні цілісні системи територіального устрою. Разом з тим, Інститут відзначає, що не зважаючи на свою актуальність та важливість, представлений законопроект не відповідає положенням Конституції України, не повною мірою узгоджений з чинним законодавством про місцеве самоврядування та співробітництво територіальних громад, містить проблеми організаційно-правового та юридично-технічного характеру [4].

Тому проект закону № 6743 від 17.07.2017 р. було відкликано у 2019 році. Наступною спробою врегулювання статусу міських агломерацій став законопроект № 2637 від 19.12.2019 р. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення правових підстав для утворення агломерації як однієї з форм співробітництва територіальних громад». Законопроект спрямовано на вирішення проблеми збалансування інтересів територіальних громад великих міст та прилеглих сіл, селищ, міст. Пропонується доповнити Закон України «Про співробітництво територіальних громад» та деякі інші закони окремими нормами, що визначають правовий статус агломерацій, передбачити утворення ради агломерації та віднести до сфери її компетенції розгляд питань, що зачіпають спільні інтереси територіальних громад, які входять до агломерації та надати перелік базових повноважень, які можуть варіюватись в залежності від обсягу інституційної спроможності відповідної агломерації [2].

У проекті (зміни до ст. 1 Закону України «Про співробітництво територіальних громад») пропонується запровадити співробітництво територіальних громад через утворення агломерації та встановити, що «агломерація – це форма співробітництва територіальної громади, що виконує функції центру агломерації та територіальних громад, які розташовані в зоні впливу центру агломерації та мають з ним інтенсивні господарські, трудові, культурно-побутові зв’язки, що спричиняють значну щоденну маятникову міграцію населення» (оновлена ч. 1 ст. 1 Закону). Йдеться також про визначення зон добросусідства та встановлення механізмів взаємного погодження своєї діяльності у таких зонах, зокрема шляхом укладання договорів про співробітництво у формі встановлення зони добросусідства [2].

На сьогодні вже ухвалено низку законів, спрямованих на врегулювання взаємодії територіальних громад та інших форм співпраці між органами місцевого самоврядування між собою та з урядовими органами (наприклад «Про співробітництво територіальних громад», «Про асоціації органів місцевого самоврядування» та інші). У березні 2023 року Комітет Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування на-

правив для доопрацювання законопроєкт № 2637 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення правових підстав для утворення агломерації як однієї з форм співробітництва територіальних громад». Ініціативу до цього законопроєкту висунув народний депутат В. Безгін. Під керівництвом Програми Ради Європи «Посилення доброго демократичного врядування і стійкості в Україні» з осені 2022 року активно працювали над розробкою Стратегії розвитку Львівської агломерації до 2027 року, яка була схвалена 24 листопада 2023 року. Ця стратегія стала інструментом комплексного планування розвитку Львівської агломерації у сферах, що відносяться до спільних інтересів громад, які є її складовою частиною. Органи місцевого самоврядування кожної з цих громад несуть відповідальність за сталий розвиток своєї території в межах своїх можливостей та компетенцій (організаційних, людських ресурсів, фінансів тощо). У ситуації, де в Україні не відбулася конституційна реформа, яка передбачала децентралізацію влади, зокрема, встановлення нової адміністративно-територіальної одиниці – громади – це може бути єдиним можливим шляхом законодавчого забезпечення таких об'єднань. В рамках обговорень у парламентських комітетах активно розглядаються ключові аспекти функціонування агломерацій в Україні. Особливу увагу звертають на модель взаємодії в агломерації: чи повинна вона бути добровільною чи адміністративною. В. Безгін, член профільного комітету Верховної Ради України з питань місцевого самоврядування, підтримує адміністративну модель, вважаючи, що це є ключовим для прийняття майбутніх рішень. Його думка полягає в уникненні ситуації, коли певна громада вільно може відмовитись від виділення коштів у свій бюджет на функціонування агломерації, тоді як інші громади обов'язково здійснюють це виділення. Також проводиться аналіз досвіду співпраці між метрополією та прилеглими населеними пунктами у межах агломерації за кордоном [8].

Крім того, важливо знайти компроміс у питанні створення ради агломерації та розподілу представництва населених пунктів в ній. Якщо враховувати лише кількість населення, то метрополія автоматично отримує більшість представників, що вважа-

ється несправедливим. У той же час, рівна кількість представників від кожного населеного пункту також не ідеальна, оскільки не враховує різницю в розмірах, наприклад, між Києвом та меншим населеним пунктом з кількістю жителів 6 тисяч, що веде до нерівності у представництві в раді. Отже, налагодження взаємовигідних відносин між прилеглими територіями в агломерації є необхідним та об’єктивним фактором, що створює додаткові можливості для приваблення інвесторів у цю територіальну одиницю [8].

Висновки. Місцеве управління – це той механізм управління, який безпосередньо взаємодіє з громадянами, і тому особливо чутливий до змін та викликів, що відбуваються в суспільстві в умовах сьогодення. Розпочата реформа децентралізації відображає потреби громадян в бажаному розподілі влади та місцевого самоврядування.

Міські агломерації в процесі децентралізації стали не просто важливою, але і необхідною складовою для забезпечення стійкого економічного зростання міст в Україні.

Міська агломерація – це форма розселення, територіальне скупчення населених пунктів, які об’єктивно об’єднані в єдине ціле інтенсивними функціональними (економічними, трудовими, соціальними, культурно-побутовими та ін.) зв’язками, а також екологічними інтересами.

Для післявоєнного відновлення та розвитку України є нагально необхідним прийняття спеціального законодавства для регулювання міських агломерацій, тому що на сучасному етапі існує відсутність чіткої термінологічної бази для їх створення та функціонування міських агломерацій, що обмежує розвиток великих міст.

Законодавче визначення організаційно-правових засад формування та функціонування міських агломерацій в Україні повинно базуватися на внутрішніх політико-правових, соціально-економічних та адміністративно-територіальних реаліях, враховуючи при цьому кращий досвід та досягнення зарубіжної практики.

Громади, які входитимуть до складу міської агломерації, матимуть тісні економічні, соціальні, культурні зв’язки,

об'єднуватимуть зусилля для досягнення спільної мети та реалізації спільних проектів заради зростання добробуту жителів громад, а також при всьому цьому зберігатимуть свою самостійність та автономію.

Законодавча регламентація створення міських агломерацій як однієї з форм муніципального співробітництва сприятиме не лише розвитку окремо взятих громад, а й економічному зростанню регіонів, тим самим забезпечуючи успішне завершення реформи децентралізації та її результативність в масштабах усієї України в післявоєнний період.

Список використаних джерел:

1. Дорощук О. М., Лозинський Р. Поняття «міська агломерація» в науковій літературі. *Міжнародна науково-практична Інтернет-конференція «Суспільно-географічні чинники розвитку регіонів»*. 05 квітня 2017р. Луцьк, 2017. URL: https://konfgeolutsk.wordpress.com/2017/04/05/%D0%BF%D0%BE%D0%BD%D1%8F%D1%82%D1%82%D1%8F-%D0%BC%D1%96%D1%81%D1%8C%D0%BA%D0%B0-%D0%B0%D0%B3%D0%BB%D0%BE%D0%BC%D0%B5%D1%80%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F-%D0%B2-%D0%BD%D0%B0%D1%83%D0%BA%D0%BE/
2. Дробуш І. В. Міські агломерації як форми співробітництва громад в умовах повоєнної відбудови України. *Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство»* 2024. № 2. С.150–155. DOI https://doi.org/10.24144/2788–6018.2024.02.25. URL: http://journal-app.uzhnu.edu.ua/article/view/303044/295049
3. Їжак О. І. Щодо унормування функціонування міських агломерацій. *Центр регіональних досліджень Національного інституту стратегічних досліджень*. Дніпро. 2021. С.13. URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2021–09/miski-aglomeratsii1.pdf
4. Комітет рекомендує Верховній Раді прийняти у першому читанні за основу проект Закону про міські агломерації: Інформаційне управління Апарату Верховної Ради України. *Верховна рада України*. 30.03.2018р. URL: https://www.rada.gov.ua/news/Novyny/156496.html
5. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 05.08.2020 р. № 695. *Верховна рада України* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695–2020-%D0%BF#Text
6. Сергієнко Л. В., Новосьолов І. В. Розвиток публічного управління у контексті урбанізаційних змін. *Державне управління: удосконален-*

ня та розвиток. 2020. № 1. DOI: 10.32702/2307-2156-2020.1.34. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1555
7. Степаненко А. В., Омельченко А. А. Міські агломерації як форма сучасного світового процесу урбанізації. *Держава та регіони. Серія: Економіка та підприємництво*, 2019, № 3 (108), С.184–192. URL: http://www.econom.stateandregions.zp.ua/journal/2019/3_2019/37.pdf
8. Шустер Б. Р. Перспектива розвитку та функціонування міських агломерацій в Україні. *Регіональні студії*. 2024. № 36. С.69–75. URL: http://regionalstudies.uzhnu.uz.ua/archive/36/13.pdf

REFERENCES :

1. Doroshchuk O. M., Lozynskyi R. (2017). Poniattia «miska ahlomeratsiia» v naukovii literaturi. Mizhnarodna naukovo-praktychna Internet-konferentsiia «Suspilno-heohrafichni chynnyky rozvytku rehioniv». 05.04.2017r. Lutsk. URL: https://konfgeolutsk.wordpress.com/2017/04/05/%D0%BF%D0%BE%D0%BD%D1%8F%D1%82%D1%82%D1%8F-%D0%BC%D1%96%D1%81%D1%8C%D0%BA%D0%B0-%D0%B0%D0%B3%D0%BB%D0%BE%D0%BC%D0%B5%D1%80%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F-%D0%B2-%D0%BD%D0%B0%D1%83%D0%BA%D0%BE/
2. Drobush I. V. (2024). Miski ahlomeratsii yak formy spivrobitnytstva hromad v umovakh povoiennoi vidbudovy Ukrainy. *Elektronne naukove vydannia «Analitychno-porivnialne pravoznavstvo»* № 2. DOI https://doi.org/10.24144/2788-6018.2024.02.25. URL: http://journal-app.uzhnu.edu.ua/article/view/303044/295049
3. Yizhak O. I.(2021). Shchodo unormuvannia funktsionuvannia miskykh ahlomeratsii. Tsentr rehionalnykh doslidzhen Natsionalnoho instytutu stratehichnykh doslidzhen. Dnipro. URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2021–09/miski-aglomeratsii1.pdf
4. Komitet rekomenduie Verkhovnii Radi pryiniaty u pershomu chytanni za osnovu proekt Zakonu pro miski ahlomeratsii: Informatsiine upravlinnia Aparatu Verkhovnoi Rady Ukrainy. Verkhovna rada Ukrainy. 30.03.2018r. URL: https://www.rada.gov.ua/news/Novyny/156496.html
5. Pro zatverdzhennia Derzhavnoi stratehii rehionalnoho rozvytku na 2021–2027 roky : postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 05.08.2020 r. № 695. Verkhovna rada Ukrainy URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695–2020-%D0%BF#Text
6. Serhiienko L. V., Novosolov I. V. (2020). Rozvytok publichnoho upravlinnia u konteksti urbanizatsiinykh zmin. *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok*. № 1. DOI: 10.32702/2307-2156-2020.1.34. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1555

7. Stepanenko A. V., Omelchenko A. A. (2019). Miski ahlomeratsii yak forma suchasnoho svitovoho protsesu urbanizatsii. *Derzhava ta rehiony. Seriia: Ekonomika ta pidpryiemnytstvo*. № 3 (108). URL: http://www.econom.stateandregions.zp.ua/journal/2019/3_2019/37.pdf
8. Shuster B. R. (2024). Perspektyva rozvytku ta funktsionuvannia miskykh ahlomeratsii v Ukraini. *Rehionalni studii*. № 36. URL: http://regionalstudies.uzhnu.uz.ua/archive/36/13.pdf

T. V. Steshenko, L. S. Hovorukha

Establishment, Development and Functioning of Urban Agglomerations at the Present Stage and in the Period of Post-War Reconstruction of Ukraine

Summary. *The reform of decentralisation of public power in Ukraine is drawing attention to the need to revise the approach to managing large cities and their surrounding areas.*

The decentralisation reform in Ukraine contributes to the establishment and strengthening of the foundations of public authorities in Ukraine, demonstrates the ability to counter the challenges faced by communities, ensures the functioning of the economy and supports the organisation of power at the local level to ensure a favourable living environment for community members, even under martial law.

In the context of finding effective tools to restore territorial communities that have been destroyed by armed aggression, as well as to strengthen the organisational, material and financial foundations of the functioning of territorial communities, the following form of cooperation is worthy of attention.

In the process of decentralisation of power in Ukraine, urban agglomerations have become not only an important but also a necessary component for ensuring sustainable economic growth in Ukrainian cities. In the theory of local self-government, the issues of urban agglomerations have been actively discussed over the past 10 years, but they have not yet been enshrined in law, and therefore the opportunities of urban agglomerations are partially realised through the association of territorial communities in the form of public organisations.

The following factors contribute to the development of urban agglomerations: space organisation, globalisation, glocalisation, sustainable development, diversification, integration of environmental and economic development, and space informatisation.

Legislative definition of agglomerations as separate administrative units and standardisation of their activities is a key stage in completing the reform of local

self-government and organisation of territorial power. This will make it possible to more effectively address the urgent challenges of large cities and their surroundings, such as infrastructure development, spatial planning, effective waste management, etc.

For the post-war recovery and development of Ukraine, it is urgently necessary to adopt special legislation to regulate urban agglomerations, as at the present stage there is no clear terminological framework for their creation and functioning of urban agglomerations, which limits the development of large cities.

The development of large cities is one of the main elements of Ukraine’s economic growth during the post-war recovery.

The article focuses on the definition of urban agglomerations, analyses the models of urban agglomerations management and identifies the need to update Ukrainian legislation in accordance with the requirements of today.

Keywords: *urban agglomerations, decentralisation of power, territorial communities, local governance.*

УДК 342.9
DOI: https://doi.org/10.31359/1993-0941-2024-48-113

А. С. Чиркін, *к. ю. н., доцент, доцент кафедри державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*
ORCID ID: 0000-0002-3777-4515

ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ ЗА МІСЦЕВИМ САМОВРЯДУВАННЯМ У ПРАКТИЦІ НАЦІОНАЛЬНИХ СУДІВ

Анотація. *В даній статті висвітлено актуальну судову практику щодо реалізації судового контролю, в частині вирішення спорів між державними виконавчими органами і органами місцевого самоврядування. Важливість тематики дослідження обумовлена, з одного боку – євроінтеграційним вектором розвитку України, з іншого – необхідністю формування власної комплексної моделі державного контролю за місцевим самоврядуванням. В цьому контексті вивчення судової практики набуває особливої важливості. При цьому варто звернути увагу – великої кількості позовів від держави до місцевого самоврядування немає. Разом з тим, левова частина справ закривається суто з процесуальних аспектів. Отже, видається доцільним внесення змін не тільки до муніципального законодавства, а і до процесуального кодексу.*

Ключові слова: *державний контроль, місцеве самоврядування, судовий контроль, місцеві державні адміністрації, оскарження*

Постановка проблеми. З початком повномасштабної військової агресії з боку рф робота важливість ефективної роботи орга-

© Чиркін А. С., 2024

нів місцевого самоврядування задля забезпечення національної безпеки і повноцінної життєдіяльності громад набуває особливої актуальності.

Водночас, держава перебуває в активному переговорному процесі з Європейським Союзом (далі – ЄС) щодо формування дорожньої карти реформ, в тому числі, в частині багаторівневого управління.

В цій царині важливе домашнє завдання України – сформувати власну модель державного нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування, у відповідності до стандартів Європейської хартії місцевого самоврядування 1985 року.

Відповідна робота ведеться, проект Закону про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні (реєстр. 4298) має всі шанси бути прийнятим у недалекому майбутньому [1]. І це є однією з вимог європейських партнерів.

Разом з тим, національна модель державного контролю за муніципальною владою, окрім діяльності місцевих виконавчих органів державної влади, складається також й із судового контролю.

Метою даної статті є аналіз судових рішень, як прояв судового контролю, у вирішення спорів між органами державної влади і місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу. Починаючи із 2017 року національні суди, насамперед, Верховний Суд напрацювали чималу практику щодо вирішення спорів між органами державної влади і органами місцевого самоврядування. Більш того, є ціла низка судових висновків, позицій щодо контрольних повноважень органів державної влади стосовно муніципальної влади. На деяких аспектах ми і сфокусуємо нашу увагу.

Оскарження актів перевірки інспекторів Державного архітектурно-будівельної інспекції (далі – ДАБІ) щодо дотримання вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, припису про усунення порушень вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, а також подання заступника директора департаменту

ДАБІ про звільнення посадових осіб виконавчого комітету міської ради від виконання обов'язків.

Механізм здійснення державного архітектурно-будівельного нагляду визначає Порядок здійснення державного архітектурно-будівельного нагляду (затверджений Постановою Кабінету Міністрів України № 698 від 19.08.2015, далі – Порядок 698) [3].

Відповідно до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» [1], управління у сфері містобудівної діяльності здійснюється, зокрема, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, органами державного архітектурно-будівельного контролю, іншими уповноваженими органами містобудування та архітектури, місцевими державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування. До органів державного архітектурно-будівельного контролю належать виконавчі органи з питань державного архітектурно-будівельного контролю сільських, селищних, міських рад.

Структурні підрозділи з питань державного архітектурно-будівельного контролю та виконавчі органи з питань державного архітектурно-будівельного контролю сільських, селищних, міських рад у межах делегованих раконом державних повноважень є підконтрольними центральному органу виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, а їхні рішення можуть бути розглянуті у порядку державного архітектурно-будівельного нагляду або оскаржені до суду.

У разі виявлення порушень вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, вчинених об'єктами нагляду, головні інспектори будівельного нагляду мають право: видавати обов'язкові до виконання об'єктами нагляду приписи про усунення порушень вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності; вносити подання про звільнення посадової особи об'єкта нагляду до органу, який здійснив його призначення (пункти 1, 4 частина четверта статті 41–1 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності») [4].

Відповідно до Порядку 698, ДАБІ через головних інспекторів здійснюється будівельний нагляд. За результатами планової

або позапланової перевірки головний інспектор будівельного нагляду, який проводив перевірку, складає акт перевірки.

У справі № 815/310/17 виконавчий комітет міської ради звернувся до суду задля визнання незаконними дій інспекторів ДАБІ щодо складання акту перевірки дотримання вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, державних стандартів та правил, припису про усунення порушень вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності та подання про звільнення посадових осіб (виконавчого комітету) від виконання обов’язків [7].

Перші дві інстанції у задоволенні позову відмовили. Судами було зазначено, що дії по складанню акта та припису не породжують обов’язкових юридичних наслідків для позивача. Позовні вимоги про визнання протиправними дій відповідачів стосовно складання акта перевірки не є належним способом захисту прав позивача, а отже не підлягають задоволенню. Також суди зробили висновок, відповідно до якого головні інспектор ДАБІ уповноважені чинним законодавством на складання приписів про усунення порушень у сфері містобудівної діяльності та подання про звільнення посадових осіб від виконання обов’язків.

Верховний Суд стосовно дій відповідача щодо складання акту та припису висновки попередніх інстанцій підтримав. А ось щодо подання про звільнення посадових осіб від виконання обов’язків зазначив наступне.

Виконавчий комітет, з метою реалізації його повноважень і забезпечення виконання функцій місцевого самоврядування, має право на звернення до суду з вимогами про оскарження саме відповідних актів, і такі акти повинні обмежувати права територіальних громад, повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Водночас, виконавчий комітет виступає у правовому статусі об’єкта нагляду, щодо якого проведено перевірку, а тому у останнього виникає право на оскарження лише тих адміністративних актів, які складені безпосередньо щодо нього за результатами здійсненого ДАБІ нагляду.

Подання про звільнення посадових осіб від виконання обов’язків має лише рекомендаційний характер для органу, який

здійснив призначення посадових осіб об’єкта нагляду, зазначених у поданні, і не вирішує жодних питань про права та обов’язки цих осіб, не змінює їх обсягу. Остаточне рішення про звільнення вказаних у поданні посадових осіб від виконання обов’язків прийматиметься органом, який здійснив їх призначення (у даному випадку міським головою), а тому таке подання, на цій стадії правовідносин, саме по собі не може створювати жодних юридичних наслідків, як для осіб, яких воно стосується, так і для органу, у якому ці особи проходять публічну службу.

Верховний Суд вказує – подання про звільнення посадових осіб від виконання обов’язків не породжує для позивача права на захист, оскільки дане подання не порушує інтереси виконавчого комітету.

Через те, що у виконкома в даному випадку відсутні права на захист, тобто права на звернення до суду із цим адміністративним позовом, тому наявні підстави для закриття провадження у справі, оскільки такий спір не належить розглядати за правилами адміністративного судочинства.

Таким чином, випадки, коли спір стосується виконавчих підрозділів ради і їх посадових осіб, не обумовлюють звернення до суду саме виконавчого комітету. Якщо виконком вже і вирішив оскаржувати певні акти, дії чи бездіяльність суб’єкта владних повноважень, то має довести порушення або щодо себе, або доводити обмеження прав територіальної громади.

Неподання сільським головою відомостей до відділу ведення Державного реєстру виборців, у разі відсутності виконавчого органу сільської ради.

У справі №П/811/707/17 була висловлена наступна позиція Верховного Суду [8].

Норми законодавства та встановлені судами обставин справи дали підстави для висновку, що оскільки у сільській раді не створено виконавчий орган, а функції реєстрації, зняття з реєстрації місця проживання, перебування не були покладені на певну службову особу, яку повинен був визначити сільський голова, то виконання обов’язку, передбаченого Правилами реєстрації місця проживання та Порядком передачі органами

реєстрації інформації до Єдиного державного демографічного реєстру, покладене на сільського голову.

Органом ведення Реєстру є позивач, тобто районна державна адміністрація. Зміст спірних правовідносин зводиться до того, що відповідач (сільський голова) не подавав до органу ведення Реєстру, яким є районна державна адміністрація, відомості стосовно громадян та виборців (зареєстрованих за місцем проживання, зняті з реєстрації за місцем проживання), що призвело до допущення сільським головою протиправної бездіяльності.

Компетенційні спори можуть виникати внаслідок різного тлумачення суб’єктами владних повноважень законодавства щодо їхньої компетенції на вирішення певних питань у сфері управління.

Компетенцію державного органу чи посадової особи становлять їхні повноваження, визначені законом. Внаслідок різного тлумачення законодавства компетенція суб’єктів владних повноважень може перетинатися, внаслідок чого виникає компетенційний спір.

Позивачі в таких спорах, як правило, вважають, що інший суб’єкт владних повноважень втрутився у його компетенцію або прийняття такого рішення є його прерогативою. Їх права порушені саме реалізацією компетенції іншого органу держави або він не здатен законодавчими управлінськими засобами реалізувати свою компетенцію щодо іншого суб’єкта владних повноважень.

При цьому суб’єкт владних повноважень має діяти виключно в межах та у спосіб, що встановлені законом, оскільки він виконує державні функції, і лише держава шляхом законодавчого регулювання визначає його завдання, межі його повноважень та спосіб, у якій він здійснює ці повноваження.

Отже, підставою звернення до адміністративного суду для розв’язання таких спорів є виникнення конфлікту на основі реалізації управлінських функцій суб’єкта владних повноважень, а предметом – виключно питання, пов’язані з реалізацію управлінських повноважень, які здійснюються державою, місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування тощо і спрямовані на прийняття обов’язкових до виконання рішень, а також забезпечення їх виконання особами, яким

ці рішення адресовані. Підставою компетенційних спорів має бути необхідність вирішення питання про те, чи належним чином реалізована компетенція відповідача та чи не порушена при реалізації повноважень відповідача компетенція позивача.

Втім у цій справі ставиться питання щодо бездіяльності, але у даній категорії справ така підстава позову, як реалізація відповідачем повноважень позивача відсутня. Більш того, Верховний Суд дійшов висновку, що оскільки районна державна адміністрація не наділена повноваженнями на звернення до суду з позовом про визнання бездіяльності сільського голови, яка полягає у неподанні відомостей до відділу ведення Державного реєстру виборців апарату, які, насамперед, необхідні для виконання районною державною адміністрацією своїх повноважень, а тому цей спір не підлягає розгляду в порядку адміністративного судочинства. Рішення попередніх інстанцій були скасовані, провадження закрито.

Отже, в справі №П/811/707/17 відсутній компетенційний спір, оскільки немає законодавчої колізії і дублювання повноважень, не встановлено втручання у компетенцію позивача, сільським головою не порушена компетенція районної державної адміністрації, відсутній конфлікт на основі реалізації управлінських функцій суб’єкта владних повноважень [8].

Оскарження обласної державної адміністрації рішення районної ради щодо визнання незадовільною роботи національного природного парку (справа № 298/863/16-а) [5].

Відповідно до наказу Міністерства екології та природних ресурсів національний прикордонний парк віднесено до сфери управління Міністерства екології та природних ресурсів України.

Обласна державна адміністрація (далі – ОДА) обґрунтовувала своє право на звернення до суду відсутністю повноважень у районної ради щодо вирішення питань, що стосуються об’єктів природно-заповідного фонду державного значення.

Верховний Суд сформулював висновок, що даний спір не є компетенційним, оскільки у цьому випадку не йдеться про спір щодо розмежування компетенції між облдержадміністрацією та районною радою.

При цьому право на звернення обласної державної адміністрації до районної ради щодо скасування рішення не передбачено жодним нормативно-правовим актом. Попередні рішення скасовані, провадження закрито.

Звернення обласної державної адміністрації до адміністративного суду з вимогами про скасування рішення сільської ради стосовно затвердження генерального плану села (справа № 807/426/18) [6].

До компетенції сільських, селищних, міських рад у сфері містобудування на відповідній території належить затвердження відповідно до законодавства генеральних планів відповідних населених пунктів (стаття 12 Закону України «Про основи містобудування») [3]. Рішення про розроблення генерального плану приймає відповідна сільська, селищна, міська рада (стаття 17 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності») [4].

Виконавчі органи сільських, селищних і міських рад, зокрема, в установлений строк звертаються до ОДА, Ради міністрів Автономної Республіки Крим (для міст обласного та республіканського Автономної Республіки Крим значення), центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері містобудування щодо визначення державних інтересів для їх врахування під час розроблення генерального плану населеного пункту, а також забезпечують попередній розгляд матеріалів щодо розроблення генерального плану населеного пункту архітектурно-містобудівними радами відповідного рівня. Результати розгляду проектів містобудівної документації радами враховуються під час подальшого доопрацювання та затвердження таких проектів (стаття 20 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності») [4].

Спеціально уповноважений орган містобудування та архітектури ОДА інформує органи, які відповідно до закону мають повноваження щодо розгляду містобудівної документації, та забезпечує можливість ознайомлення з її розділами. За результатами розгляду зазначені органи подають спеціально уповноваженому органу містобудування та архітектури ОДА свої висновки. У разі ненадання письмових висновків до проекту

містобудівної документації такий проект вважається погодженим цими органами (стаття 20 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»).

Після такого погодження, органи ОДА вже не беруть участі у будь-який спосіб, зокрема, у розробленні та погодженні землевпорядної документації. Обгрунтування ОДА – рішення сільської ради є протиправним, оскільки, серед іншого, генеральний план розроблений без визначення державних інтересів та не розглядався на архітектурно-будівній раді при управлінні містобудування та архітектури обласної державної адміністрації. Отже, ОДА не ставить питання, чи належним чином реалізована компетенція відповідача та чи не порушена при реалізації повноважень відповідача компетенція позивача.

Крім того, Верховний Суд і в цій справі звернув увагу на відсутності права у ОДА на звернення до адміністративного суду з позовними вимогами про скасування рішення сільської ради про затвердження генерального плану села, оскільки таке право не закріплене у жодному нормативно-правовому акті. Попередні рішення скасовані, провадження закрито.

Висновки. Отже, як показує судова практика, спори між місцевими органами державної виконавчої влади і місцевим самоврядуванням наявні. І найбільш їх у сфері містобудівної діяльності і державного архітектурного контролю. І як вбачаємо, в кожному конкретному випадку суд вирішує, чи може певний орган влади, суб’єкт владних повноважень звертатися саме з визначеного питання до суду. Тому в цій частині законодавство може бути розширено щодо можливостей звернення до суду. Водночас, побудова ефективної моделі адміністративного нагляду потенційно може зменшити цю необхідність, оскільки відповідні спори зможуть вирішуватися і без суду.

При цьому варто звернути увагу – великої кількості позовів від державних адміністрацій до органів місцевого самоврядування немає. Разом з тим, левова частина справ закривається суто з процесуальних аспектів. Отже, видається доцільним внесення змін не тільки до муніципального законодавства, а і до процесуального кодексу.

Список використаних джерел:

1. Про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні: Проект Закону (реєстр. 4298) від 30.10.2020 р. URL: https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/4479
2. Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного нагляду: Постанова Кабінету Міністрів України від 19 серпня 2015 р. № 698. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/698–2015-%D0%BF#Text
3. Про основи містобудування: Закон України № 2780-XII від 16.11.1992 р. *Відомості Верховної Ради України (ВВР),* 1992, № 52, ст.683. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2780–12#Text
4. Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України № 3038-VI від 17.02.2011 р. *Відомості Верховної Ради України (ВВР*), 2011, № 34, ст.343. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038–17#Text
5. Рішення Верховного Суду № 298/863/16-а URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/91159545
6. Рішення Верховного Суду № 807/426/18 URK: https://reyestr.court.gov.ua/Review/96592178
7. Рішення Верховного Суду № 815/310/17 URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/94938064
8. Рішення Верховного Суду № П/811/707/17 URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/85451827

References :

1. Pro vnesennia zmin do Zakonu Ukrainy «Pro mistsevi derzhavni administratsii» ta deiakykh inshykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo reformuvannia terytorialnoi orhanizatsii vykonavchoi vlady v Ukraini: Proekt Zakonu (reiestr. 4298) vid 30.10.2020 r. URL: https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/4479
2. Pro zatverdzhennia Poriadku zdiisnennia derzhavnoho arkhitekturno-budivelnoho nahliadu: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 19.08.2015 r. № 698. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/698–2015-%D0%BF#Text
3. Pro osnovy mistobuduvannia: Zakon Ukrainy № 2780-XII vid 16.11.1992 r. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR),* 1992, № 52, art.683. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2780–12#Text
4. Pro rehuliuvannia mistobudivnoi diialnosti: Zakon Ukrainy № 3038-VI vid 17.02.2011 r. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR*), 2011, № 34, art.343. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038–17#Text
5. Rishennia Verkhovnoho Sudu № 298/863/16-a URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/91159545

6. Rishennia Verkhovnoho Sudu № 807/426/18 URK: https://reyestr.court.gov.ua/Review/96592178
7. Rishennia Verkhovnoho Sudu № 815/310/17 URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/94938064
8. Rishennia Verkhovnoho Sudu № P/811/707/17 URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/85451827

A. S. Chyrkin

State Control Over Local Self-Government in the Practice of National Courts

Summary. *This article highlights the current judicial practice regarding the implementation of judicial control, in terms of resolving disputes between state executive bodies and local self-government bodies. The importance of the research topic is due, on the one hand, to the European integration vector of development, and on the other, to the need to form our own comprehensive model of state control over local self-government. In this context, the study of judicial practice acquires particular importance. It is worth noting that there are no large number of claims from the state to local self-government. At the same time, the lion's share of cases is closed purely on procedural aspects. Therefore, it seems appropriate to make changes not only to municipal legislation, but also to the procedural code.*

With the beginning of full-scale military aggression by the Russian Federation, the importance of effective work of local self-government bodies to ensure national security and full-fledged life of communities becomes especially relevant.

At the same time, the state is in an active negotiation process with the European Union on the formation of a roadmap for reforms, including in the area of multi-level governance.

In this area, an important homework task for Ukraine is to form its own model of state supervision over the legality of decisions of local self-government bodies, in accordance with the standards of the European Charter of Local Self-Government of 1985.

Since 2017, national courts, primarily the Supreme Court, have developed a considerable practice in resolving disputes between state authorities and local governments. Moreover, there is a whole series of court opinions and positions on the supervisory powers of state authorities over municipal authorities.

And most of them are in the field of urban planning and state architectural control. And as we see, in each specific case, the court decides whether a certain

authority, a subject of power, can apply to the court on a specific issue. Therefore, in this part, the legislation can be expanded regarding the possibilities of applying to the court. At the same time, building an effective model of administrative supervision can potentially reduce this need, since the relevant disputes can be resolved without a court.

So, as judicial practice shows, disputes between local executive bodies of the state and local self-government exist. And most of them are in the field of urban planning and state architectural control. And as we see, in each specific case, the court decides whether a certain body of government, a subject of power, can apply to the court on a specific issue. Therefore, in this part, the legislation can be expanded regarding the possibilities of applying to the court. At the same time, the construction of an effective model of administrative supervision can potentially reduce this need, since the relevant disputes can be resolved without a court.

It is worth paying attention to this – there are no large number of claims from state administrations to local self-government bodies. At the same time, the lion’s share of cases is closed purely on procedural aspects. Therefore, it seems appropriate to make changes not only to municipal legislation, but also to the procedural code.

Key words: *state control, local self-government, judicial control, local state administrations, appeal*

УДК 342.25
DOI: https://doi.org/10.31359/1993-0941-2024-48-125

М. А. Сич, *к.ю.н., молодший науковий співробітник сектору порівняльного конституційного та муніципального права НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України*
ORCID ID: 0000-0001-5340-6342

АДМІНІСТРАТИВНИЙ НАГЛЯД ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ДЛЯ ЗАВЕРШЕННЯ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ НА ПРИКЛАДІ КРАЇН ЄВРОПИ

Анотація. *Європейські країни мають врегульовану систему адміністративного нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування. При цьому, не існує універсальної моделі того, як повинен відбуватися нагляд чи як мають взаємодіяти державна і місцева влада, кожна країна вибудовує свої інструменти залежно від моделі місцевого самоврядування.*

На сьогодні в Україні існує невизначеність розподілу повноважень між державними органами й органами місцевого самоврядування, відсутні ефективні механізми співпраці та обміну досвідом щодо реалізації законодавства між різними громадами, а також місцевими державними адміністраціями, що не сприяє розвитку громад і територій, а натомість створює бюрократичні перешкоди й нерозуміння, як впроваджувати ефективні політики та виконувати законодавство на місцях.

© Сич М. А., 2024

Адміністративний нагляд за дотриманням законності діяльності органів місцевого самоврядування є одним з важливих елементів для завершення реформи децентралізації влади для розбудови спроможності громад і територій.

Ключові слова: *адміністративний нагляд, децентралізація влади, територіальні реформи, принципи адміністративного нагляду.*

Постановка проблеми. Україна на сьогодні єдина європейська держава, у якій відсутній механізм нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування. Чинні закони «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації» не містять детально виписаних процедур здійснення такого нагляду. Тобто відсутній повноцінний механізм забезпечення законності в діяльності органів місцевого самоврядування з боку держави.

Водночас відповідно до Концепції реформування місцевого самоврядування, децентралізація на сьогоднішній день ще не завершена та потребує низки важливих рішень, зокрема закріплення основних положень децентралізації влади в Конституції України, запровадження інституту префектів та організації системного адміністративного нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування.

Реформування місцевих державних адміністрацій та встановлення державного адміністративного нагляду за законністю актів органів місцевого самоврядування є частиною Плану України в рамках Ukraine Facility та зафіксоване серед завдань оновленої Державної стратегії регіонального розвитку до 2027 року.

Встановлення системи адміністративного нагляду в Україні допоможе мінімізувати ризики щодо корупції та ухвалення незаконних рішень органами місцевого самоврядування.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Адміністративний нагляд та контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування розглядають в працях В. Б. Авер’янов, О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяк, І. І. Бодрова, В. О. Величко, П. М. Любченко, Н. В. Янюк та інші.

Однак з огляду на різноманітність аспектів розглянутих в публікаціях вчених невирішеними залишаються питання вста-

новлення та регулювання адміністративного нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування.

Формулювання цілей статті. В статті детальніше розглянемо стандарти Ради Європи щодо адміністративного нагляду за діяльністю місцевих органів влади та відповідної чинної нормативної бази, а також практики окремих країн: Данії, Фінляндії, Швеції. Практика країн Європи для України є важливою для побудови ефективної моделі адміністративного нагляду за органами місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу. Механізм нагляду за дотриманням законності є важливим елементом системи місцевого самоврядування в усіх європейських державах. Важливість цієї складової дедалі зростає в державі, що проходить процес децентралізації через передачу нових повноважень і ресурсів місцевим виборним представникам та їх адміністраціям (виконавчим органам) – процес, котрий супроводжується заходами з надання їм допомоги в розбудові їхньої спроможності [5].

За останні 60 років у більшості європейських країн здійснювалися територіальні реформи муніципального рівня, спрямовані на те, щоб зменшити кількість органів місцевого самоврядування та створити більші й сильніші муніципалітети. На початку 1990-х років в 39 європейських країнах налічувалося загалом близько 120 000 муніципалітетів, а вже у 2014 році число муніципалітетів становило близько 106500. Однак у деяких країнах процес об’єднання муніципалітетів ще триває. Так країни Північної Європи, де муніципалітети мають дуже високий ступінь автономії, в період з 1990 по 2014 рік ще більше скоротили кількість своїх муніципалітетів (наприклад, з 275 до 98 у Данії, з 452 до 342 у Фінляндії) [5].

Реформи проводилися з різних мотивів, а саме перша хвиля територіальних реформ пройшла в 1960–70-х роках у північній частині Західної Європи (Бельгія, Данія, Фінляндія, Норвегія, Швеція, Нідерланди, Федеративна Республіка Німеччина, Сполучене Королівство та ін.), і в основі її лежала дуже поширена на той час віра в економію через ефект масштабу стосовно як промисловості, так і державного управління. У Центральній і Східній Європі після падіння недемократичних режимів роз-

почалися зміни, спрямовані на відновлення високого рівня муніципальної автономії. Після фінансово-економічної кризи, що похитнула західноєвропейські держави, розпочалася ще одна хвиля реструктуризації, спрямованої на зниження витрат і поліпшення якості надання послуг. Більшість реформ сприяла суттєвому підвищенню ступеня автономії органів місцевого самоврядування в усій Європі [5].

Після всіх реформ з децентралізації, проведених в 1960-х і 70-х роках, стало зрозуміло, що нагляд є одним із найважливіших елементів міцної системи місцевого самоврядування. З одного боку, жодна країна в Європі не довіряла системі, за якої єдиний нагляд за законністю актів органів місцевого самоврядування здійснювався б самими громадянами. А з іншого боку, надмірний нагляд може вбити місцеве самоврядування та знищити ті переваги, що була покликана принести децентралізація. Таким чином, очевидною стала потреба в новій моделі державного нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування як елементу системи стримувань й противаг [5].

У 1985 році Європейська хартія місцевого самоврядування визначила принцип місцевої автономії як одну з основ демократії, наголошуючи на потребі в наданні органам місцевого самоврядування широкої автономії та в обмеженні адміністративного нагляду за їхньою діяльністю.

Стаття 8 Європейської хартії місцевого самоврядування встановлює засади нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування з боку інших рівнів влади, який зазвичай має стосуватися законності місцевих рішень (їхньої відповідності правовим нормам), а не їхньої доцільності/належності (предмету рішень чи дотримання публічних інтересів), що становило б обмеження місцевої автономії. Доцільність може становити предмет нагляду за здійсненням делегованих повноважень, однак органам місцевого самоврядування в міру можливості слід надавати право пристосовувати свою діяльність до місцевих умов (стаття 4 Хартії) [2].

Згідно з Пояснювальною доповіддю до Хартії, основними принципами адміністративного нагляду є такі: – Конституцією та/або законодавством має передбачатися вичерпна законодав-

ча база для здійснення нагляду; – адміністративний контроль, як правило, обмежується питанням про законність дій на рівні місцевої влади, а не їхньою доцільністю. Однак виконання делегованих повноважень може становити виняток, оскільки місцевим органам влади слід надавати певну свободу розсуду, передбачену статтею 4 Хартії; – принцип «домірності/пропорційності» означає, що контрольний орган зобов’язаний використовувати метод, який мінімально впливає на місцеву автономію і водночас дозволяє досягти бажаних результатів; – доступ до засобів судового захисту проти неналежного здійснення нагляду та контролю має забезпечуватися так, як це передбачено статтею 11 Хартії [5].

Тобто Хартія визначає відмову від адміністративної опіки як непропорційного для захисту державних інтересів заходу та такого, що обмежує автономію місцевого самоврядування. Поряд з цим посилення контрольно-наглядових заходів допускається, якщо йдеться про делеговані повноваження. Стаття 8 Хартії також встановлює не тільки межі нагляду, але й визначає засади його правового регулювання – норми самої Хартії, норми національних конституцій тих 46 країн, що ратифікували відповідні положення Хартії, а також норми законів. Підзаконний рівень нормативно-правової регламентації не задіяний у регулюванні адміністративного нагляду, що є важливим аспектом забезпечення автономії місцевого самоврядування. Адже норми підзаконних актів є більш «гнучкими» та потенційно можуть бути нестабільними, а отже такими, що створюють загрозу порушенню «балансу» між державою та місцевим самоврядуванням [4].

На прикладі країн Європи детальніше розглянемо як здійснюється адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування.

Досвід Королівства Данії визнаний в світі позитивним та зразковим, тому є доцільним більш детально розглянути його першочергово.

У Данії радикальні територіальні реформи проходили в два етапи. Перший етап у 1970 році, коли кількість адміністративних одиниць субрегіонального рівня (амтів) було скорочено з 86

до 14, а кількість муніципалітетів – з 1300 до 275. Другий етап у 2007 році, коли амти були трансформовані в утворення з новим рівнем відповідальності – п’ять регіонів, кожен з яких очолює регіональна рада, обрана прямим голосуванням. А також 271 муніципалітет був об’єднаний у 98 муніципалітетів з радами, обраними прямим голосуванням. У результаті, середня чисельність населення в данських муніципалітетах (58 154) значно вище, ніж у середньому в Європі (5630) [5].

Загальні витрати бюджетів органів місцевого самоврядування в Данії становлять 35% ВВП або 65% від загальних публічних витрат (2016), що є найвищим показником у ЄС. Частково це пов’язано з тим, що органи місцевого самоврядування володіють значними компетенціями в галузі соціального захисту населення, включно з різними соціальними виплатами [5].

Стаття 82 Конституції Данії 1849 року встановлює право муніципалітетів самостійно, але під наглядом держави, управляти власними справами. Формально нагляд в Данії має на меті контролювати лише законність рішень і надання послуг у муніципалітетах, але на практиці за останнє десятиліття нагляд став детальнішим і більш всеосяжним; поняття законності таким чином «розтягнулося».

Нагляд за данськими муніципалітетами здійснюється п’ятьма уповноваженими державними регіональними адміністраціями під керівництвом міністра соціальних і внутрішніх справ. Ці адміністрації перевіряють законність (а не доцільність) діяльності органів місцевого самоврядування, за винятком трудового законодавства та окремих галузей, в яких інші державні органи наділені наглядовими повноваженнями, зокрема охорона здоров’я та освіта [5].

До сфери нагляду входить діяльність, що здійснюється місцевою радою або від її імені (наприклад, комітетами, мером і адміністрацією, коли вони діють від імені місцевої ради). Справи, що розглядаються наглядовим органом, зазвичай, становлять предмет консультативної заяви, в якій орган надає правовий висновок щодо відповідної справи. Наглядовий орган інформує місцеву раду про її обов’язки відповідно до чинного законодавства. Він також може накладати санкції за рішення, ухвалені

місцевою радою, або щодо конкретних депутатів, причетних до ухвалення муніципалітетом неправомірного акта [5].

Санкції включають анулювання, призупинення, штрафи та звернення до суду з позовом про відшкодування збитків. Однак санкції застосовуються дуже рідко. Міністерство соціальних і внутрішніх справ може розглядати лише справи принципового значення, а також справи, в рамках яких було накладено санкції. Міністерство має право скасувати або змінити санкції, накладені регіональною державною адміністрацією [5].

Окрім нагляду за законністю, рахунки всіх місцевих і регіональних органів влади мають перевірятися Службою аудиту місцевих органів влади, міжмуніципальним органом, що діє при асоціації органів місцевого самоврядування, або приватною компанією [5].

Здійснення запозичень муніципалітетами потребує попереднього узгодження з боку держави. Єдиним винятком є комунальна сфера (вивезення сміття, каналізація та водопостачання, опалення та електрика), де витрати не дозволяється фінансувати за рахунок податків, і вони мають компенсуватися виключно платежами за комунальні послуги. Тут муніципалітетам і муніципальним компаніям надано певну самостійність у залученні кредитів [5].

Фінляндія є єдиною парламентською республікою серед скандинавських країн. Вона здобула незалежність лише 1917 року, після тривалого періоду іноземного правління, що включав сім століть у складі Швеції та одне – в складі Російської імперії. Історичний контекст неминуче вплинув на стосунки між місцевими й центральними органами влади. Принцип місцевого самоврядування прямо закріплений Конституцією: «Фінляндія поділяється на громади, управління котрими основане на самоврядуванні їхніх жителів» [5].

У Фінляндії пройшло декілька реформ місцевого самоврядування, які сприяли розвитку міжмуніципального співробітництва та об'єднання громад, зокрема в 2005–2007 роках, а вже у 2018 році кількість муніципалітетів зменшилася до 311. Найвища посада в муніципалітеті – це або голова виконавчого органу («муніципальний менеджер»), або мер. Тоді як муніципаль-

ний менеджер є посадовою особою місцевого самоврядування, а не депутатом місцевої ради, мер навпаки обирається з-поміж місцевих депутатів [5].

У більшості фінських муніципалітетів застосовується модель муніципального менеджера, яка передбачає процедуру внутрішнього нагляду. Закон встановлює, що якщо, на думку муніципального менеджера, місцева рада перевищила свої повноваження або рішення іншим чином є незаконне, він/вона не виконує це рішення. Після цього питання негайно виноситься на повторний розгляд місцевою радою [5].

Закон про місцеве врядування 1995 року був викладений у новій редакції в 2015 році з приділенням особливої уваги внутрішнім інструментам нагляду як реакції на дедалі більшу складність роботи муніципалітету і його суб’єктів, включно з муніципальними підприємствами та іншими органами [5].

Зовнішній (державний) нагляд за муніципалітетами залишився на тому ж самому державному регіональному рівні, однак цей рівень зазнав дуже значних реформ протягом останніх десятиліть. Державні органи не здійснюють систематичного контролю за всіма муніципальними рішеннями. Нагляд за законністю діяльності муніципалітетів здебільшого здійснюється в окремих випадках адміністративними судами. У більшості випадків адміністративні суди можуть залишити рішення в силі або скасувати його, не вносячи, однак, до нього змін безпосередньо [5].

Крім звернення до суду, існує можливість подання громадянином адміністративної скарги, яка може розглядатися декількома різними інстанціями: Регіональним державним адміністративним агентством, Канцлером юстиції, Парламентським омбудсменом Фінляндії та Національною наглядовою інспекцією із питань соціального захисту та охорони здоров’я «Валвіра» [5].

Адміністративний нагляд у сфері соціального забезпечення – це переважно контроль законності, спрямований на нагляд за виконанням муніципалітетом обов’язків з організації соціального забезпечення та функціонування механізму надання послуг. Крім того, в рамках контролю та нагляду за системою муніципальних служб також здійснюється нагляд за структурними підрозділами/залученими службами муніципалітетів [3].

Результатом контролю за дотриманням законності можуть бути санкції, застосування обов'язкових до виконання правил або заборона діяльності структурного підрозділу/залученої служби. В індивідуальних випадках, у разі застосування тлумачних і прозорих положень, перевіркою законності підтверджується дотримання мінімальних вимог законодавства [5].

Королівство Швецію зараз вважають однією з найбільш децентралізованих країн у світі. У 1960–1970 роках муніципалітетам і округам надали значну фінансову автономію. Об'єднання муніципалітетів почалися на добровільній основі, однак згодом стали обов'язковими. У 1974 році їх кількість впала з 464 до 278. Сьогодні середній розмір муніципалітету становить 34 000 мешканців [5].

Швеція – рідкісний випадок серед європейських країн, оскільки більшу частину доходів місцевих бюджетів (у середньому 70%) отримують із місцевих податків. Вона також є рідкісним прикладом того, що органи місцевої влади зовсім не зазнали впливу економічної та фінансової кризи [5].

Система фінансового вирівнювання бюджетів закріплена в законодавстві й успішно працює. У 2011 році конституційною реформою було запроваджено новий Розділ 14 Конституції із назвою «Органи місцевої влади», який визначає, що муніципалітети й окружні ради наділені повноваженнями приймати рішення для виконання виборними асамблеями, і встановлює принцип пропорційності щодо будь-яких обмежень для органів місцевого самоврядування [5].

Окружним адміністративним комітетам (CAB, на чолі з губернаторами округів, призначеними центральним урядом) і органам центральної влади доручено наглядати за дотриманням муніципалітетами й окружними радами законів і норм законодавства. CAB також відповідають за координування діяльності центрального уряду в округах. До сфер, у яких активно застосовується нагляд, належать захист довкілля, соціальні послуги й освіта. Для здійснення нагляду використовуються різні інструменти моніторингу, такі як оцінки, інспекції, системи аналізу й контрольні перевірки. Вважається, що проблемою для принципу автономії, як другого «стовпа» гарантування місцевого

самоврядування, іноді є суттєве збільшення обсягу детальних державних норм для діяльності на місцевому рівні, наприклад у таких галузях, як умови праці, охорона здоров’я, освіта й публічні закупівлі, у яких існує ризик порушень на місцевому рівні [5].

Згідно із Законом про місцеве врядування Швеції (Розділ 9), на рівні муніципалітетів і окружних рад було встановлено схему аудиту. Аудиторів призначає рада, вони є незалежним під час перевірки діяльності ради, комітетів і адміністрації. Вибраним аудиторам допомагають експерти. Аудитори виконують свої обов’язки відповідно до загальноприйнятих стандартів, які називаються «належний аудит» [5].

В Україні питанням адміністративного нагляду присвячена ч. 4 ст. 143 Конституції України, яка встановлює можливість здійснення контролю за виконанням делегованих повноважень: «Органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади» [3].

Аналізуючи положення статті 143 Конституції України варто акцентувати увагу на двох моментах. По-перше, можливість здійснення контрольно-наглядових заходів за реалізацією делегованих повноважень логічно випливає із природи останніх – вони за своєю природою є державними повноваженнями. По-друге, формулювання положення ч. 4 ст. 143 гіпотетично дозволяє використовувати не тільки нагляд, а й контроль для ефективності при реалізації делегованих повноважень, що обумовлює потребу розробляти чіткі законодавчі механізми реалізації контрольно-наглядових заходів з боку держави [4].

Питанням адміністративного нагляду присвячена також ч. 2 ст. 144 Конституції України, відповідно до якої рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України зупиняються у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду [3].

Конституційний Суд України тлумачив це конституційне положення у 2009 році та визначив, що відповідно до українського законодавства на прокуратуру покладено нагляд за до-

держанням прав і свобод людини і громадянина, додержання законів з цих питань органами місцевого самоврядування. При виявленні порушень закону прокурор у межах своєї компетенції має право опротестовувати акти виконавчих органів місцевих рад та вносити подання або протести на рішення місцевих рад залежно від характеру порушень. Такий протест зупиняє дію нормативного акту, прокурору надається право звернутися із заявою до суду про визнання акта незаконним [8].

Водночас, після значного реформування прокуратури в Україні на конституційному та законодавчому рівні інститут протестів був скасований. І з цього виходить, що без достатнього законодавчого регулювання конституційна норма про реагування держави на порушення законності з боку органів місцевого самоврядування стала непрацюючою [4].

Необхідність існування інституту адміністративного нагляду визначена і у профільних Законах України, зокрема, у ч. 10 ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», згідно із якою «акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції або законам України визнаються незаконними в судовому порядку» [6], у ч. 3 ст. 8 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ», яка встановлює, що «рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції або законам України зупиняються в установленому законом порядку з одночасним зверненням до суду» [7].

Водночас, в умовах відсутності спеціального законодавства про адміністративний нагляд єдиним ефективним контрольним механізмом є лише судовий контроль за законністю актів органів та посадових осіб [4].

Для організації ефективного нагляду та контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування в країні необхідно чітко визначити перелік державних органів та посадових осіб, які мають право здійснювати контрольні та наглядові функції у сфері місцевого самоврядування, розмежувати повноваження між суб’єктами контрольної діяльності, врегулювати процедуру здійснення нагляду і контролю у муніципальній сфері, запровадити єдині принципи та методи

реалізації державного контролю та нагляду на регіональному та місцевому рівнях [1].

Висновки. Реформа децентралізації влади в Україні беззаперечно є однією із найбільш успішних українських реформ. Завдяки проведенню реформи територіальні громади отримали значні повноваження та ресурси. Реформа дала змогу покращити рівень послуг та розвивати інфраструктуру. Наслідки реформи децентралізації влади в Україні відчули та позитивно оцінили жителі територіальних громад.

Водночас відповідно до Концепції реформування місцевого самоврядування, децентралізація на сьогоднішній день ще не завершена та потребує низки важливих рішень, зокрема закріплення основних положень децентралізації влади в Конституції України, запровадження інституту префектів та організації системного адміністративного нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування.

Засади правового регулювання механізмів адміністративного нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування в більшості європейських країн становлять конституційні норми та норми Європейської хартії місцевого самоврядування.

Норми Конституції України належним чином встановлюють засади такого нагляду з боку держави, але не мають належного законодавчого продовження.

Узгодження та прийняття якісного законодавства, по-перше, сформувало б механізми нагляду й контролю за рішеннями у громадах, а відтак і посилило б їх дієздатність, а по друге – чітко визначило б сфери компетенції і взаємовідносин різних рівнів та гілок влади з метою забезпечення законності в діяльності місцевого самоврядування України.

Список використаних джерел:

1. Величко В. О. Державний контроль та нагляд за додержанням законності в діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2016, № 32, С.95–114 URL: https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/12178/1/Velichko_95–114.pdf
2. Європейська Хартія про місцеве самоврядування та пояснювальна доповідь. Конгрес місцевих і регіональних органів влади Ради Єв-

ропи. Council of Europe, травень 2012, 55 с. URL: https://samoorg.com.ua/wp-content/uploads/2008/04/YEHMS.pdf
3. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР),* 1996, № 30, ст.141. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text
4. Муртіщева А. О. Засади правового регулювання механізмів адміністративного нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування в окремих державах Європейського Союзу та в Україні. *Київський часопис права*. 2023, № 3, С.20–26 URL:http://kyivchasprava.kneu.in.ua/index.php/kyivchasprava/article/view/345/332
5. Огляд практики адміністративного нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування в окремих країнах. Центр експертизи доброго врядування Департаменту демократичного врядування Генерального директорату II – з питань демократії Ради Європи. Страсбург, 31.02.2020 р. URL: https://rm.coe.int/ceggpad20202-ukr-1-/1680aef1c2
6. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України (ВВР*), 1997, № 24, ст.170 URL: https://zakon.rada.gov. ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text
7. Про столицю України – місто-герой Київ : Закон України від 01.01.2022 р. № 401-XIV. *Відомості Верховної Ради України (ВВР*), 1999, № 11, ст. 79. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/401–14#Text
8. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Харківської міської ради щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 19, статті 144 Конституції України, статті 25, частини чотирнадцятої статті 46, частин першої, десятої статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування). М. Київ. 16 квітня 2009 р. № 7-рп/2009. Справа № 1–9/2009. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-09#Text

REFERENCES :

1. Velychko V. O. (2016). Derzhavnyi kontrol ta nahliad za doderzhanniam zakonnosti v diialnosti orhaniv ta posadovykh osib mistsevoho samovriaduvannia. *Derzhavne budivnytstvo ta mistseve samovriaduvannia*. № 32. URL: https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/12178/1/Velichko_95–114.pdf
2. Yevropeiska Khartiia pro mistseve samovriaduvannia ta poiasniuvalna dopovid. Konhres mistsevykh i rehionalnykh orhaniv vlady Rady Yevropy. Council of Europe, traven 2012. URL: https://samoorg.com.ua/wp-content/uploads/2008/04/YEHMS.pdf

3. Konstytutsiia Ukrainy. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR*), 1996, № 30, art.141. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text
4. Murtishcheva A. O. (2023). Zasady pravovoho rehuliuvannia mekhanizmiv administratyvnoho nahliadu za diialnistiu orhaniv mistsevoho samovriaduvannia v okremykh derzhavakh Yevropeiskoho Soiuzu ta v Ukraini. *Kyivskyi chasopys prava*, № 3. URL:http://kyivchasprava.kneu.in.ua/index.php/kyivchasprava/article/view/345/332
5. Ohliad praktyky administratyvnoho nahliadu za diialnistiu orhaniv mistsevoho samovriaduvannia v okremykh krainakh. Tsentr ekspertyzy dobroho vriaduvannia Departamentu demokratychnoho vriaduvannia Heneralnoho dyrektoratu II – z pytan demokratii Rady Yevropy. Strasburh, 31.02.2020 r. URL: https://rm.coe.int/ceggpad20202-ukr-1-/1680aef1c2
6. Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini : Zakon Ukrainy vid 21.05.1997 № 280/97-VR. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR*), 1997, № 24, art.170 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text
7. Pro stolytsiu Ukrainy – misto-heroi Kyiv : Zakon Ukrainy vid 01.01.2022 r. № 401-XIV. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR*), 1999, № 11, art. 79. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/401–14#Text
8. Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy u spravi za konstytutsiinym podanniam Kharkivskoi miskoi rady shchodo ofitsiinoho tlumachennia polozhen chastyny druhoi statti 19, statti 144 Konstytutsii Ukrainy, statti 25, chastyny chotyrnadtsiatoi statti 46, chastyn pershoi, desiatoi statti 59 Zakonu Ukrainy «Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini» (sprava pro skasuvannia aktiv orhaniv mistsevoho samovriaduvannia). M. Kyiv. 16.04.2009 r. № 7-rp/2009. Sprava № 1–9/2009. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-09#Text

M. A. Sych

Administrative Supervision of Local Self-Government Bodies to Complete the Decentralisation Reform in Ukraine on the Example of European Countries

Summary. *The decentralisation reform in Ukraine is undoubtedly one of the most successful Ukrainian reforms. As a result of the reform, territorial communities have received significant powers and resources. The reform has helped to improve the level of services and develop infrastructure. The consequences of the decentralisation reform in Ukraine have been felt and positively assessed by residents of local communities.*

At the same time, according to the Concept of Local Self-Government Reform, decentralisation is not yet complete and requires a number of important decisions, including enshrining the main provisions of decentralisation in the Constitution of Ukraine, introducing the prefects' institution and organising systematic administrative oversight of the legality of local government decisions.

Ukraine is currently the only European country that does not have a mechanism for overseeing the legality of local government decisions. The current Laws of Ukraine 'On Local Self-Government in Ukraine' and 'On Local State Administrations' do not contain detailed procedures for such supervision. In other words, there is no full-fledged mechanism for ensuring the legality of local self-government activities on the part of the state.

The uncertainty of the division of powers between state and local governments, the lack of effective mechanisms for cooperation and exchange of experience in implementing legislation between different communities and local state administrations does not contribute to the development of communities and territories, but instead creates bureaucratic obstacles and a lack of understanding of how to implement effective policies and legislation on the ground.

The coordination and adoption of high-quality legislation would, firstly, form mechanisms for supervision and control over decisions in communities, and thus strengthen their capacity, and secondly, clearly define the areas of competence and relationships between different levels and branches of government to ensure the legitimacy of local self-government in Ukraine.

Reforming local state administrations and establishing state administrative supervision over the legality of local government acts is part of the Ukraine Facility Plan and is included in the objectives of the updated State Strategy for Regional Development until 2027.

European countries have a regulated system of administrative oversight of the legality of local government decisions. At the same time, there is no universal model of how supervision should take place or how state and local authorities should interact; each country builds its own tools depending on the model of local self-government.

The article takes a closer look at the Council of Europe standards on administrative supervision of local authorities and the relevant current regulatory framework and practice of individual countries: Denmark, Finland, Sweden.

Keywords: *administrative supervision, decentralisation of power, territorial reforms, principles of administrative supervision.*

УДК 342.25
DOI: https://doi.org/10.31359/1993-0941-2024-48-140

О. С. Шутова, *к.ю.н., асистент кафедри конституційного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*
ORCID ID: 0000-0001-5217-617X

ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ПРИНЦИПІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В МИРНИЙ ЧАС І ЇХ АДАПТАЦІЯ ПІД ЧАС ВІЙНИ

Анотація: *У статті «Теоретичні аспекти принципів місцевого самоврядування в мирний час і їх адаптація під час війни» розглянуто сутність принципів місцевого самоврядування, що відіграють важливу роль у демократичному управлінні на місцевому рівні, і аналізує їх адаптацію в умовах війни. Місцеве самоврядування в мирний час функціонує як інструмент розвитку територій, зміцнення локальної демократії та ефективного використання ресурсів. Однак під час війни місцеве самоврядування стикається з серйозними викликами, що потребує оперативних змін у його механізмах, адаптації до нових умов для забезпечення стабільності та захисту населення.Одним із ключових аспектів статті є дослідження теоретичних підходів до основних принципів місцевого самоврядування, таких як субсидіарність, автономність і відповідальність. Зокрема, підкреслюється важливість збереження цих принципів, хоча їх реалізація в умовах війни потребує значних змін у законодавстві та організації управління. В умовах війни органи місцевого самоврядування повинні ба-*

©. Шутова О. С, 2024

лансувати між централізацією зусиль для оборони та збереженням місцевих ініціатив, що є необхідним для підтримки життєдіяльності громад.

Ключові слова: *Місцеве самоврядування; принципи місцевого самоврядування; демократичне врядування; адаптація в умовах війни; муніципалізм; місцеве управління під час війни; воєнний стан, Європейська хартія місцевого самоврядування.*

Постановка проблеми. Прийняття найважливіших владних рішень в умовах правового режиму воєнного стану вимагає максимальної згуртованості, оперативності та посиленої відповідальності, що прямо випливає із основних принципів діяльності публічної влади, у тому числі й на рівні місцевого самоврядування. Ключовим компонентом будь якої демократичної системи виступає місцеве самоврядування, що забезпечує ефективне управління на місцях, враховуючи специфічні потреби громади та її інтереси. Україна наразі перебуває вже третій рік у воєнному стані, що ускладнює можливості повно реалізовувати всі демократичні інструменти у державі. В свою чергу посадові особи та органи місцевого самоврядування усіх рівнів співпрацюють з військовим командуванням та військовими адміністраціями, погоджують між собою здійснення окремих повноважень. Так, виконуючи свою основну роль у мирний час воно виступає інструментом для гармонійного розвитку територій, покликане на зміцнення локальної демократії та ефективного використання ресурсів. Однак, наразі в умовах війни чи інших надзвичайних ситуацій функціонування місцевого самоврядування піддається серйозним випробуванням. Постає необхідність адаптації принципів та механізмів його роботи для забезпечення стабільності, захисту населення та підтримки життєдіяльності громад.

Важливість дослідження теоретичних аспектів принципів місцевого самоврядування полягає у розумінні того, як саме базові принципи – зокрема, субсидіарність, автономність та відповідальність – можуть бути збережені та ефективно реалізовані за умов військового конфлікту. Водночас адаптація цих принципів потребує як законодавчих, так і організаційних змін, які спрямовані на підтримання балансу між централізацією зусиль

для оборони та збереженням місцевої ідентичності, пріоритетів та ініціатив.

Мета цієї статті – проаналізувати теоретичні засади принципів місцевого самоврядування у мирний час та дослідити їх трансформацію й адаптацію під час війни. Досліджуючи теоретичні аспекти та підходи в розумінні базових принципів місцевого самоврядування, особлива увага приділяється викликам, з якими стикаються органи місцевого самоврядування, та перспективам збереження їх ефективності в умовах кризового управління.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблемні питання реалізації принципів діяльності та повноважень органів місцевого самоврядування загалом в мирний час та під час військових дій досліджувались у працях багатьох вчених правознавців у галузі муніципального, конституційного, адміністративного права, таких як А. Авер’янов, А. Буханевич, О. Батанов, О. Безуглов, І. Грицяк, Т. Карабін, В. Коваленко, А. Колодій, В. Колпаков, П. Любченко, О. Лялюк, В. Малиновський, Р. Мельник, О. Оболенський, І. Патерило, А. Пухтецька, С. Серьогіна, Ю. Сурмін, В. Тимощук та інші.

Виклад основного матеріалу. Проаналізуємо теоретичні аспекти принципів місцевого самоврядування в мирний час. Говорячи про принципи з погляду конституційного і муніципального права, варто звернути увагу на події що передували у суспільстві. Реформа децентралізації влади, муніципальні реформи та зміни у державному ракурсі у бік Європейського Союзу та багато іншого. Так, ще у 2005 році у м. Варшава під час Третього Саміту глав держав та урядів країн-членів Ради Європи заклали принципи Європейської стратегії щодо інновацій та належного врядування. На той момент уявити, що перед Україною та всією Європою постане питання війни – не міг жоден учасник такого заходу. Нормативне закріплення базових принципів та стандартів місцевого самоврядування передбачає діяльність його лише у мирний час.

Складовими елементами організації діяльності органів місцевого самоврядування, є: принципи, функції, компетенція, внутрішньо організаційна будова, основи, форми та методи

[16, с. 35]. Розглядаючи дане питання слід зауважити, що наразі вироблено різні підходи до тлумачення самого поняття «принципи місцевого самоврядування». Так, В. В. Кравченко і М. В. Пітцика, зауважують, що принципи місцевого самоврядування – це обумовлені завданнями та функціями місцевого самоврядування вихідні начала, що покладені в основу його організації і функціонування та які визначають риси й ознаки місцевого самоврядування [8, с. 66]. Окрім цього, П. М. Любченко визначає принципи місцевого самоврядування як обумовлені природою публічної влади відправні засади, ідеї й вимоги, які лежать в основі організації та функціонування місцевого самоврядування, регламентації соціальних зв'язків, визначають форми й методи діяльності суб'єктів місцевого самоврядування [9, с. 102].

Ще із радянського періоду вчені підкреслювали, що принципи місцевого самоврядування являють собою обумовлені природою місцевого самоврядування корені начала й ідеї, покладені в основу організації і діяльності місцевого самоврядування. Однак із розвитком правової думки, наприклад О. О. Безуглов під принципами місцевого самоврядування розуміє вихідні ідеї, керівні начала, які складають фундамент системи місцевого самоврядування, мають найбільш загальне призначення, визначають весь комплекс суспільних відносин, що виникають в процесі організації і діяльності його органів [1, с. 141; 5, с. 304].

Далі досліджуючи принципи крізь призму демократичних підходів саме місцевого самоврядування, при цьому роблячи акцент на «громадянах», актуалізується проблематика основних засад (принципів) становлення, розвитку та функціонування місцевого самоврядування, що в умовах сучасних реалій в Україні вирішує складну проблематику взаємодії суб'єктів конституційного права, виникаючої в системі координат «демократична держава – місцеве самоврядування – територіальна громада – людина-член територіальної громади» [10, с. 1].

Підсумовуючи ще варто зауважити, що на даний момент, згідно із Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», основними принципами місцевого самоврядування

є: 1) принцип народовладдя; 2) принцип законності; 3) принцип гласності; 4) колегіальності; 5) поєднання державних і місцевих інтересів; 6) виборності; 7) у межах повноважень, визначених чинним законодавство – правова, організаційна та матеріально-фінансова самостійність; 8) принцип підзвітності і відповідальності перед територіальними громадами їх органів і посадових осіб; 9) принцип державної підтримки та гарантій місцевого самоврядування; 10) судовий захист прав місцевого самоврядування [13]. Ці принципи були закріплені із прийняттям Конституції, а також ратифікація Європейської Хартії місцевого самоврядування це ще раз констатувала.

Говорячи про такі базові категорії – як принципи варто зауважити, що еволюція демократичної державності в сучасному світі переконливо підтверджує, що до числа абсолютних цінностей конституційного рівня відноситься муніципалізм – система муніципальних ідей та фундаментальних принципів місцевого самоврядування, порядок його організації та функціонування, сукупність інститутів, що забезпечують реалізацію і захист прав і свобод особистості на локальному рівні, а також механізми, які традиційно використовуються з метою обмеження державної влади. Муніципалізм оцінюється як історично еволюційний і закономірний етап лібералізації та демократизації суспільно-політичного життя цивілізованих держав, що детермінується об’єктивними потребами розвитку соціуму і необхідністю вироблення гарантів соціального функціонування. Це об’єктивно необхідний процес функціонування цивілізованих демократичних держав на основі принципів верховенства права і визнання людини, її прав і свобод найвищою соціальною цінністю. У цьому аспекті і варто розуміти зафіксований у Європейській Хартії про місцеве самоврядування мотив її прийняття: «охорона і посилення місцевого самоврядування в різних країнах Європи є важливим внеском у розбудову Європи на принципах демократії і децентралізації влади» [2, с. 88].

Враховуючи, що від 22 лютого 2022 року в Україні введено воєнний стан, то сам принцип муніципалізму та верховенства права відходить на другий план. А отже – вкрай важливо зберегти можливість функціонування інституту місцевого самовряду-

вання в умовах воєнного стану та сприяти побудові координованої та ефективної системи управління державою одночасно зі збереженням демократичних та правових засад функціонування публічної влади [13, с. 419].

При цьому, коли ми звертаємось до закріплення вищезазначених принципів у чинному законодавстві України – ми віднаходимо, що це також є необхідною вимогою Європейської Хартії місцевого самоврядування [5], (далі – ЄХМС), якою визначено низку принципів формування відповідної системи місцевого самоврядування в державах-членах Ради Європи, що підписали названий документ.

У самому тексті преамбули ЄХМС вказано, що органи місцевого самоврядування є однією з головних підвалин будь-якого демократичного режиму, а право громадян на участь в управлінні державними справами є одним із демократичних принципів. У цьому аспекті варто зауважити, що під час воєнного стану взагалі складно повністю та всебічно реалізовувати демократичний режим в усій країні, не говорячи вже про органи місцевого самоврядування. Про що в самій Хартії, звичайно, взагалі не йдеться.

Своєю чергою ст. 2 вищезгаданого документу визначено, що принцип місцевого самоврядування має бути визнаний у національному законодавстві і в міру можливості – в Конституції. Суть принципів у загальному полягає в тому, що: місцеве самоврядування становить одну із засад будь-якого демократичного ладу; право громадян брати участь в управлінні публічними справами є загальним демократичним правом і безпосередньо може бути реалізоване на місцевому рівні; з метою забезпечення ефективного і наближеного до громадянина управління мають бути створені органи місцевого самоврядування, наділені реальною владою та які мають бути створені демократичним шляхом, мати широку автономію щодо своєї компетенції та порядку її здійснення і приймати владні рішення; місцеві органи влади мають володіти відповідними ресурсами, достатніми для здійснення завдань та функцій місцевого самоврядування; права територіальних громад та органів місцевого самоврядування мають бути надійно захищені [6]. Бачимо тут – що є нюанси:

бо ресурси які є у місцевого самоврядування в мирний час та під час військових дій – це дві зовсім різні реальності, спрогнозувати які неможливо.

Діяльність органів місцевого самоврядування в мирний час можна звести до таких, що спирається на такі принципи (загальні): колегіальність; гласність; поєднання місцевих і державних інтересів; виборність; матеріально-фінансова, правова, організаційна самостійність у межах повноважень визначених законом; підзвітність і відповідальність органів та посадових осіб перед територіальною громадою; державна підтримка, гарантії та судовий захист прав місцевого самоврядування. До даної групи принципів віднесено також положення щодо визнання за місцевим самоврядуванням власної компетенції та самостійне вирішення територіальною громадою питань місцевого значення, що, на нашу думку, відбито в таких загальних положеннях, як: матеріально-фінансова, правова, організаційна самостійність у межах повноважень, визначених законом; підзвітність і відповідальність органів і посадових осіб перед територіальною громадою. [6, с. 174].

Друга частина принципів (спеціальні принципи) виокремлюються з-поміж загальних як специфічні форми влади, оскільки їм притаманні вихідні положення для окремо взятих сфер місцевого самоврядування, як приклад – сфера місцевих фінансів, «збалансування доходів і видатків місцевих бюджетів; фінансування державою витрат, пов’язаних зі здійсненням органами місцевого самоврядування наданих законом повноважень органів виконавчої влади, самостійність місцевих бюджетів, фінансова підтримка місцевого самоврядування державою» [14, с. 12]. А тепер подивимось на це і позиції реалій сьогодення: так в деяких громадах у прифронтових областях фінансова ситуація дуже ускладнена. Це обумовлено тим, що деякі громади знаходяться на окупованих територіях, а також є ті, які перебували на лінії активних бойових дій або зазнали важких руйнувань, тому вони й потребують додаткових фінансових витрат на реновації та відновлення. Відповідно, це впливає на підприємства, що там знаходяться й не працюють, як наслідок – знижується і надходження до бюджетів. Крім того, на це також впливає низька плато-

спроможність жителів таких громад. Отже, значно збільшується різниця між фінансовим забезпеченням громад,які знаходяться далі від лінії фронту або навпаки розташованих близько до зони бойових дій чи в тимчасовій окупації.

Варто тоді констатувати, що потрібна постійна адаптація як самого законодавства, так і зумовлених ним повноважень місцевого самоврядування. Особливо в залежності від територія діяльності органів місцевого самоврядування в межах України під час військових дій. Тут ми можемо констатувати про так зване належне врядування – це необхідна вимога на всіх рівнях державного управління. На місцевому рівні належне врядування є життєво важливим, оскільки місцева влада найближча до громадян та надає їм основні послуги, і саме на цьому рівні громадяни можуть найшвидше відчути причетність до суспільних дій [3, с. 250–257]. У мирний час можемо звести їх до наступних принципів належного демократичного врядування на місцевому рівні:

1. Чесне проведення виборів, представництво та участь, з метою забезпечення реальних можливостей для всіх громадян мати власний голос у вирішенні місцевих суспільних справ.

2. Чутливість, щоб забезпечити, аби місцева влада чутливо реагувала на законні очікування та потреби громадян. Цілі, правила та процедури мають бути адаптовані відповідно до очікувань та потреб громадян.

3. Ефективність та результативність, для забезпечення досягнення цілей і водночас найраціональнішого використання наявних ресурсів.

4. Відкритість і прозорість щоб забезпечити публічний доступ до інформації та полегшити розуміння, як ведуться суспільні справи.

5. Верховенство права, щоб забезпечити справедливість, безсторонність і передбачуваність.

6. Етична поведінка, щоб забезпечити перевагу суспільних інтересів над приватними.

7. Компетенції та спроможність, щоб забезпечити здатність представників та посадових осіб місцевої влади виконувати свої обов’язки.

8. Інновації та відкритість до змін, щоб забезпечити здобуття користі від нових рішень та кращих практик.

9. Сталий розвиток та орієнтація на довгострокові результати, щоб враховувати інтереси майбутніх поколінь.

10. Надійний фінансовий менеджмент, щоб забезпечити ощадливе та продуктивне використання суспільних коштів.

11. Права людини, культурне різноманіття та соціальне згуртування, щоб забезпечити захищеність і повагу до всіх громадян, коли жоден не дискримінується і не виключається.

12. Підзвітність, щоб забезпечити, аби представники та посадові особи місцевої влади брали відповідальність і притягувалися до відповідальності за свої дії [4].

А тепер спробуємо проаналізувати принципи та обумовити їх реаліями крізь призму військових дій. Отже принципами належного демократичного врядування на місцевому рівні під час військового стану в Україні виступають:

1. Чесне проведення виборів та представництво інтересів. Під час військового стану реалізація виборчих прав обмежена, в тому числі із міркувань безпеки. Це створює виклик для забезпечення рівного доступу до участі громадян у прийнятті рішень. Важливо забезпечити альтернативні механізми участі, такі як електронне голосування, онлайн-консультації, дистанційні звернення чи опитування.

2. Гнучкість та висока адаптивність. У воєнний час через високу адаптивність місцевої влади мають враховуватись нагальні потреби громадян, зокрема безпека, евакуацію, гуманітарна допомога та відновлення інфраструктури. Пріоритетом стає оперативна реакція на критичні ситуації.

3. Ефективність та результативність. Під час війни ефективність стає питанням виживання, через раціональне використання ресурсів (гуманітарних, фінансових, матеріальних) є ключовим, а результативність оцінюється за швидкістю та якістю надання допомоги. Особливо це стосується як раз невідкладної реакції і дій на місцях. Ще одним завданням, яке постало перед органами місцевого самоврядування є ліквідація наслідків бойових дій. Пошкоджено об’єктів різного виду (житловий фонд, будівлі закладів освіти, культури тощо), правовою основою ви-

рішення цього питання є постанова КМУ від 05.04.2022 р. № 423, якою було внесено зміни до Порядку проведення обстеження прийнятих в експлуатацію об’єктів будівництва, а відповідно визначено процедуру здійснення обстеження в тому числі пошкоджених саме внаслідок воєнних дій об’єктів [15].

4. Відкритість і прозорість. Воєнний стан ускладнює дотримання принципу відкритості через потребу в обмеженні інформації з міркувань безпеки. Водночас громадяни повинні бути поінформовані про основні рішення, що впливають на їх життя, особливо щодо евакуації чи розподілу допомоги.

5. Верховенство права. Умови військового стану можуть створювати ризик зловживань владою. Тому важливо забезпечити дотримання законності навіть у надзвичайних умовах, включно з правом громадян на захист своїх інтересів. Це має відбуватися не лише на загальнодержавному рівні, а в першу чергу на рівні відповідної місцевої громади.

6. Етична поведінка. У воєнний час особливо важливим є пріоритет суспільних інтересів. Будь-які прояви корупції чи використання владних повноважень у приватних цілях підривають довіру та здатність системи протистояти викликам. Перед органами та посадовими особами місцевого самоврядування це стоїть в першу чергу. Бо безпосередньо на місця руйнувань, знищення будівель, споруд та інших приміщень які зазнають впливу від військових дій – дістаються представники місцевих органів влади раніше. В більшості випадків саме вони і взаємодіють із населенням на відповідній території.

7. Компетенції та спроможність. Під час війни критичною стає готовність посадовців до швидкого реагування на нестандартні ситуації. Навички кризового менеджменту, комунікації та адаптації стають невід’ємними складовими роботи органів місцевого самоврядування.

8. Інновації та відкритість до змін. Війна стимулює використання нових технологій і практик, таких як цифровізація процесів, мобільні додатки для координації дій, запровадження систем швидкого оповіщення та організації гуманітарної допомоги. Наразі ми можемо бачити цей прояв у наявності сповістити органи та посадових осіб через велику кількість месендже-

рів та додатків у мобільних пристроях. Такими прикладами є додаток «Київ Цифровий», що дозволяє бачити графіки стабілізаційних відключень світла через масові атаки. Або можливість отримання негайного оповіщення про повітряну тривогу й її скасування.

9. Сталий розвиток та орієнтація на довгострокові результати. Хоча воєнний стан змушує фокусуватися на короткострокових цілях, важливо враховувати відбудову після війни. Планування має передбачати відновлення інфраструктури, повернення людей до домівок і зміцнення громад. Перспективне планування відновлення житлового фонду, а також враховуючи надскладний період військових руйнувань – врахування потреби закладати у подальшому додаткові заходи безпеки: бомбосховища, укриття для цивільного захисту. Враховувати це особливо під час будівництва усіх об’єктів комунальної власності (дитячі садочки, школи, лікарні, тощо).

10. Надійний фінансовий менеджмент. У період обмежених ресурсів фінансовий менеджмент стає критично важливим. Прозоре використання коштів допомагає залучати міжнародну допомогу та підтримку громадян. Так, для підтримки українських міст у пошуку партнерів створена нова онлайн-платформа Cities4Cities за підтримки Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи. Платформа є безплатним онлайн-інструментом. Він дозволяє ОМС України та інших регіонів Європи поділитися своїми потребами та пропозиціями, пов’язаними з міською інфраструктурою, а також налагодити прямі зв’язки для співпраці з отримання практичної допомоги [12, 7].

11. Права людини, культурне різноманіття та соціальне згуртування. Війна загострює соціальні конфлікти, особливо серед переміщених осіб, військових і цивільних. Місцева влада повинна сприяти згуртованості громад, повазі до прав кожного громадянина та уникати дискримінації. Це питання складне і потребує високих моральних цінностей, правової культури та наявності спільної мети і віри в перемогу.

12. Підзвітність. Під час війни важливо зберігати підзвітність перед громадянами навіть у складних умовах. Механізми звітування та контролю за діяльністю органів місцевого самовряду-

вання допомагають підтримувати довіру та забезпечувати справедливість. Що в свою чергу дає громадянам можливість вчасно реагувати і в разі потреби звертатися до відповідних правоохоронних органів для перевірки.

Можемо констатувати, що принципи належного демократичного врядування залишаються актуальними навіть під час війни, але їх реалізація потребує адаптації до екстремальних умов. Гнучкість, інноваційність і етичність дій місцевої влади є ключовими для забезпечення стабільності та підтримки громади у цей непростий час.

Висновки. Проаналізовані теоретичні засади місцевого самоврядування в контексті європейських стандартів, зокрема Європейської Хартії місцевого самоврядування, яка визначає місцеве самоврядування як одну з основ демократичного режиму. Однак у ситуації війни багато принципів, закріплених цією хартією, стають складними для реалізації, що потребує гнучкої адаптації законодавства та організаційних змін на місцевому рівні. Таким чином, висновки статті зводяться до того, що місцеве самоврядування в умовах війни потребує постійної адаптації, оскільки ситуація на місцях змінюється швидко і непередбачувано. Водночас, важливо зберегти демократичні засади управління, забезпечуючи ефективне функціонування місцевих органів влади навіть в умовах кризи. Це вимагає не лише законодавчих змін, а й нового підходу до управління та організації фінансів, що повинні враховувати специфіку війни та підтримувати базові потреби громадян.

У статті також порушується проблема адаптації принципів місцевого самоврядування, зокрема у фінансовій сфері. Наприклад, громади, що знаходяться на лінії фронту чи в тимчасовій окупації, зазнають фінансових труднощів, оскільки діяльність підприємств та платоспроможність мешканців значно знижуються. Тому виникає необхідність перегляду фінансових механізмів місцевого самоврядування для забезпечення стабільності у складних умовах.

Список використаних джерел:

1. Батанов О. В. Муніципальне право України: підручник; відп. ред. М. О. Баймуратов. Харків : Одіссей, 2008. 419 с.

2. Батанов О. В. Принципи місцевого самоврядування як ціннісний вимір сучасного муніципалізму в Україні. Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія : Право. 2012. Вип. 1. С. 88–92. URL: http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/63777/17-Batanov.pdf?sequence=1
3. Бейко О. В. «Добре місцеве врядування» : можливий порядок денний для України. Проблеми формування доброчесного, належного місцевого врядування: зб. матеріалів та документів / за заг. ред. М. О. Пухтинського. Київ: Атіка, 2008. С. 250–257.
4. Євсюкова О. В. Система принципів організації діяльності органів місцевого самоврядування в Україні: конституційно-правова необхідність. Державне управління: удосконалення та розвиток. № 5, 2014. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=830
5. Європейська хартія місцевого самоврядування. Офіційний вісник України. 2015. № 24. С. 450.
6. Золотоноша О. В. Завдання та принципи діяльності місцевих органів влади. Науковий вісник публічного і приватного права. Випуск № 6. С. 173–176. 2019. URL: http://www.nvppp.in.ua/vip/2019/6/32.pdf
7. Коверя Р. М. Діяльність органів місцевого самоврядування під час дії воєнного стану. Юридичний науковий електронний журнал. 2022. № 11. С. 115–118. URL: http://lsej.org.ua/11_2022/23.pdf
8. Кравченко В. В. Муніципальне право України : навч. посіб. / В. В. Кравченко, М. В. Пітцик. Київ: Атіка, 2003. С. 66–71.
9. Любченко П. М. Конституційно-правові основи розвитку місцевого самоврядування як інституту громадянського суспільства: монографія. Харків: Одіссей, 2006. 352 с.
10. Маліков С. В. Принципи місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». Київ, 2012. 21 с.
11. Місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1997, № 24, ст.170. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр
12. Місцеве самоврядування в умовах війни: підсумки за період від 24 лютого до 30 квітня 2022 р. UPLAN: веб-сайт. URL: https://uplan.org.ua/analytics/mistseve-samovriaduvannia-v-umovakh-viiny-pidsumky-za-period-vid-24-liutoho-do-30-kvitnia/
13. Муртіщева А. О. Окремі аспекти функціонування органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану. Актуальні проблеми приватного та публічного права : матеріали IV Міжнародної науково-практичної конференції (21 травня 2022 року). Харків, 2022. С. 416–419.
14. Наливайко Л. Р. Державний лад України: поняття, система, гарантії : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія

держави і права; історія політичних і правових учень». Харків, 2010. 40 с.
15. Про внесення змін до Порядку проведення обстеження прийнятих в експлуатацію об'єктів будівництва. Постанова Кабінету міністрів України від 5 квітня 2022 р. № 423. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/423–2022-п#Text
16. Серьогіна С. Г. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні : підручник для студ. вищ. навч. закл. Харків : Право, 2005. 256 с.

REFERENCES :

1. Batanov O. V. (2008). Munitsypalne pravo Ukrai ny: pidruchnyk; M. O. Bay muratov (Ed.).Kharkiv : Odissey .
2. Batanov O. V. (2012). Pryntsypy mistsevoho samovriaduvannia yak tsinnisnyy vymir suchasnoho munitsypalizmu v Ukrai ni. *Naukovyi visnyk Akademii munitsypalnoho upravlinnia. Seriia : Pravo*. Issue 1. URL: http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/63777/17-Batanov.pdf?sequence=1
3. Beiko O. V. (2008). «Dobre mistseve vriaduvannia» : mozhlyvyi poriadok dennyi dlia Ukrainy. Problemy formuvannia dobrochesnoho, nalezhnoho mistsevoho vriaduvannia: zb. materialiv ta dokumentiv. M. O. Pukhtynskyi. (Ed.). Kyiv: Atika.
4. Yevsiukova O. V. (2014). Systema pryntsypiv orhanizatsii diialnosti orhaniv mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini: konstytutsiino-pravova neobkhidnist. *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok*. № 5. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=830
5. Yevropey ska khartiia mistsevoho samovriaduvannia. *Ofitsiy nyy visnyk Ukrai ny*. № 24.
6. Zolotonosha O. V. (2019). Zavdannia ta pryntsypy diialnosti mistsevykh orhaniv vlady. *Naukovyi visnyk publichnoho i pryvatnoho prava*. № 6. URL: http://www.nvppp.in.ua/vip/2019/6/32.pdf
7. Koveria R. M. (2022). Diialnist orhaniv mistsevoho samovriaduvannia pid chas dii voiennoho stanu. *Yurydychnyi naukovyi elektronnyi zhurnal*. № 11. URL: http://lsej.org.ua/11_2022/23.pdf
8. Kravchenko V. V. (2003). Munitsypalne pravo Ukrai ny : navch. posib. V. V. Kravchenko, M. V. Pittsyk. (Eds.). Kyiv: Atika.
9. Liubchenko P. M. (2006). Konstytutsiy no-pravovi osnovy rozvytku mistsevoho samovriaduvannia yak instytutu hromadianskoho suspilstva: monohrafiia. Kharkiv: Odissey .
10. Malikov S. V. (2012). Pryntsypy mistsevoho samovriaduvannia v Ukrai ni: Candidate's thesis : 12.00.02 «Konstytutsiy ne pravo; munitsypalne pravo». Kyiv.

11. Mistseve samovriaduvannia v Ukraini: Zakon Ukrainy vid 21.05.1997 r. № 280/97-VR. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR*), 1997, № 24, art.170. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-vr
12. Mistseve samovriaduvannia v umovakh viiny: pidsumky za period vid 24 liutoho do 30 kvitnia 2022 r. UPLAN: veb-sait. URL: https://uplan.org.ua/analytics/mistseve-samovriaduvannia-v-umovakh-viiny-pidsumky-za-period-vid-24-liutoho-do-30-kvitnia/
13. Murtishcheva A. O. (2022). Okremi aspekty funktsionuvannia orhaniv mistsevoho samovriaduvannia v umovakh voiennoho stanu. Aktualni problemy pryvatnoho ta publichnoho prava : materialy IV Mizhnarodnoi naukovo-praktychnoi konferentsii (21.05.2022 r.). Kharkiv.
14. Nalyvay ko L. R. (2010). Derzhavnyy lad Ukrai ny: poniattia, systema, harantii : Doctor’s thesis : 12.00.01 «Teoriia ta istoriia derzhavy i prava; istoriia politychnykh i pravovykh uchen». Kharkiv.
15. Pro vnesennia zmin do Poriadku provedennia obstezhennia pryiniatykh v ekspluatatsiiu obiektiv budivnytstva. Postanova Kabinetu ministriv Ukrainy vid 05.04.2022 r. № 423. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/423–2022-p#Text
16. Serohina S. H. (2005). Derzhavne budivnytstvo i mistseve samovriaduvannia v Ukraini : pidruchnyk. Kharkiv : Pravo.

O. S. Shutova

Theoretical Aspects of the Principles of Local Self-Government in Peacetime and Their Adaptation During War

Abstract: *The concept of local self-government is a crucial aspect of democratic governance, ensuring that the needs and interests of local communities are met. While its principles are designed to function effectively in peacetime, the onset of war presents significant challenges to the stability and operational capacity of local self-government. This article explores the theoretical foundations of local self-government principles in peacetime and analyzes their transformation during wartime, with a particular focus on the Ukrainian context.*

In peacetime, local self-government is underpinned by key principles such as subsidiarity, autonomy, and accountability. These principles enable local governments to operate independently within the scope defined by the central government, ensuring that local decisions reflect the needs of their communities. However, during wartime, local governments face numerous challenges, including the disruption of governance structures, the strain on resources, and the need to adapt to the security demands of a nation in conflict.

The article reviews the work of scholars who have contributed to the theoretical understanding of local self-government. It highlights their perspectives on the core principles of local self-government and their application in both peacetime and wartime contexts. It also examines the legal framework surrounding local self-government, particularly the Constitution of Ukraine and the European Charter of Local Self-Government, which enshrine the rights of local governments and communities.

One of the main challenges in adapting local self-government during war is the balance between centralization for defense purposes and the preservation of local autonomy. While wartime governance often leads to greater centralization of power, local governments must continue to function to maintain the welfare of citizens, ensure local services, and contribute to national security efforts. The financial strain on local budgets, the disruption of infrastructure, and the displacement of populations require flexible governance strategies.

In wartime, local governments are also tasked with coordinating emergency responses, ensuring that displaced persons are accommodated, and addressing the humanitarian needs of affected communities. This requires an adaptation of the traditional principles of local self-government to allow for rapid decision-making and the allocation of resources to meet urgent needs. The concept of good governance becomes especially important during war, as local authorities must demonstrate transparency, responsiveness, and accountability in managing limited resources.

The article also explores the impact of martial law on local self-government in Ukraine, particularly since the Russian invasion in 2022. The imposition of martial law has led to the suspension of certain democratic rights and freedoms, and local governments have had to navigate the complexities of functioning within these constraints. Despite these challenges, local self-government remains a crucial component of democratic resilience during wartime, as it is the most direct form of governance for citizens.

In conclusion, the article emphasizes the importance of adapting the principles of local self-government during wartime. It argues that while the core principles of subsidiarity, autonomy, and accountability remain relevant, they must be adjusted to accommodate the extraordinary circumstances of war. Effective local governance during conflict requires legal, financial, and organizational flexibility, ensuring that local governments can continue to serve their communities and contribute to national stability and security.

Key words: *Local Self-Government: Peacetime Governance, Wartime Adaptation, Subsidiarity, Autonomy, Accountability, Legal Framework, Local Governance in Conflict, Martial Law, Ukraine, Decentralization, Governance during War, Ukrainian Constitution, European Charter of Local Self-Government, Humanitarian Response, Emergency Management, Democratic Resilience, Local Budgeting, Civic Engagement.*

УДК: 342.9.03
DOI: https://doi.org/10.31359/1993-0941-2024-48-157

М. І. Бєлікова, *к.ю.н., доцент, провідний науковий співробітник сектору конституційного і адміністративного права НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України*
ORCID ID: 0000-0003-3967-1250

ДО ПИТАННЯ СТВОРЕННЯ ВИЩОГО СУДУ З ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ СПОРІВ

Анотація. *У статті розглянуто положення проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законодавчих актів України щодо діяльності Вищого суду з публічно-правових спорів». Надано авторське бачення перспективних законодавчих змін. Проведено аналіз положень законопроекту на підставі загальнотеоретичних уявлень, аналізу висновку та рекомендацій фахових організацій та установ. Відзначено про недоцільність створення спеціалізованого суду з обґрунтуванням такої думки.*

Ключові слова: *публічно-правовий спір, адміністративне судочинство, юрисдикція, спеціалізовані суди*

Вступ. 22 роки тому в Концепції судово-правової реформи було задекларовано створення адміністративних судів. У 1998 році у Концепції адміністративної реформи в Україні відзначено роль адміністративної юстиції як форми судового контролю за діяльністю органів державної влади та вказано

© Бєлікова М. І., 2024

на необхідність розробки та прийняття окремого процесуального закону – Адміністративно-процесуального кодексу. У 2001–2002 роках була проведена судова реформа, прийнято Закон України «Про судоустрій України», створено Вищий адміністративний суд України. 2004 року Президентом було видано Указ «Про утворення місцевих та апеляційних адміністративних судів, затвердження їх мережі та кількісного складу суддів». А вже в 2005 Верховна Рада України ухвалила Кодекс адміністративного судочинства України, який завершив формування на теренах нашої держави німецької моделі адміністративної юстиції. Основною рисою якої є наявність спеціалізованих судів – адміністративних, що здійснюють розгляд та вирішення адміністративно-правових спорів.

Постановка проблеми. У листопаді 2024 року у Верховній Раді України було зареєстровано проекту Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законодавчих актів України щодо діяльності Вищого суду з публічно-правових спорів» за № 12206 (далі – Проект), яким запропоновано розширити систему адміністративних судів шляхом створення спеціалізованого суду – Вищого суду з публічно-правових спорів (далі – ВСППС) до юрисдикції якого будуть віднесені окремі адміністративні справи, що належать до підсудності Апеляційного адміністративного суду в апеляційному окрузі, що включає місто Київ, як суду першої інстанції, а також Київського міського окружного адміністративного суду. Такі перспективні зміни значно впливають на систему судоустрою, а також на суб’єктний склад адміністративного судочинства та на модель адміністративної юстиції в України.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питаннями дослідження можливості створення та належного функціонування Вищого суду з публічно-правових спорів є досить малодослідженим, у зв’язку із тим, що ідея його створення є новою, а як вже нами зазначалося вище, відповідний проект, котрий би унормовував це питання був зареєстрований у Верховній Раді України лиш 14 листопада 2024 року.

Метою статті є проведення наукового дослідження положень проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України

«Про судоустрій і статус суддів» та деяких законодавчих актів України щодо діяльності Вищого суду з публічно-правових спорів» задля визначення доцільності створення такого спеціалізованого суду в умовах воєнного стану та з огляду на належне функціонування системи адміністративних судів.

Виклад основного матеріалу. Перш за все відзначимо, що на момент підготовки до публікації наукового дослідження, свої висновки на Проект надало Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України (далі – ГНЕУ), Вища кваліфікаційна комісія суддів України (далі – ВККС), Державна судова адміністрація України (далі – ДСА), Національне агентство з питань запобігання корупції (далі – НАЗК). ГНЕУ та ВККС висловилися критично щодо положень Проекту та констатували необхідність його доопрацювання. Така позиція в цілому підтримується й нами. Тому наведемо найбільш значимі недоліки Проекту, на наше переконання.

Проектом пропонується внести зміни до Закону України «Про судоустрій і статус суддів», Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАСУ) та створити спеціалізований суд – Вищий суд з публічно-правових спорів. Слід підкреслити, що назва такого перспективного судового органу викликає дискусію у зв’язку із тим, що за правовою природою публічно-правовий спір є ширшим поняттям, аніж публічно-правовий спір у розумінні КАСУ. Так, відповідно до положень статті 4 КАСУ – публічно-правовим є спір, в якому: хоча б одна сторона здійснює публічно-владні управлінські функції, в тому числі на виконання делегованих повноважень, і спір виник у зв’язку із виконанням або невиконанням такою стороною зазначених функцій; або хоча б одна сторона надає адміністративні послуги на підставі законодавства, яке уповноважує або зобов’язує надавати такі послуги виключно суб’єкта владних повноважень, і спір виник у зв’язку із наданням або ненаданням такою стороною зазначених послуг; або хоча б одна сторона є суб’єктом виборчого процесу або процесу референдуму і спір виник у зв’язку із порушенням її прав у такому процесі з боку суб’єкта владних повноважень або іншої особи [2]. У теорії ж права під публічно-правовим спором розуміється втілене у юридично значущих діях сторін протиріччя щодо

реалізації прав, свобод, інтересів, повноважень у публічно-правових відносинах, а також щодо реілізації публічно-владних (у т.ч. управлінських) функцій та пов'язаних з ними прав, свобод, інтересів поза конкретними правовідносинами [5, с.101]. Як справедливо відзначає Цвіркун Ю. І. зміст публічно-правового спору доктринально охоплює галузі кримінального та конституційного права [9]. Тут додамо, що публічно-правові спори таким чином вирішуються в порядку кримінального, конституційного судочинства й судочинства у справах про адміністративні правопорушення. Тобто, не всі публічно-правові спори вирішуються в адміністративному судочинстві. На підтвердження такої думки, процитуємо положення статті 19 КАСУ, а саме частини другу, в який визначено, що юрисдикція адміністративних судів не поширюється на справи: що віднесені до юрисдикції Конституційного Суду України; що мають вирішуватися в порядку кримінального судочинства; про накладення адміністративних стягнень, крім випадків, визначених цим Кодексом. Таким чином, найменування спеціалізованого суду як Вищого суду з публічно-правових спорів необґрунтоване, адже за задумкою авторів Проекту цей суд має розглядати лише певні види спорів, у розумінні КАСУ, які передані у порядку процесуального закону на його розгляд. Тож, видається необхідним у випадку все ж таки схвалення ідеї створення такого суду його перейменування, приміром, на Вищий адміністративний суд. Хоча, зауважимо, що необхідності у створенні спеціального суду, на наше переконання, немає. Про це буде йтися далі.

У 2016 році відбулася конституційна судова реформа, наслідком якої стало реформування системи судів, редакції всіх процесуальних законів та прийняття нового Закону України «Про судоустрій і статус суддів». На той час, як можна висновувати з пояснювальної записки до проекту Закону України «Про про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» рестр.№ 3524 судова реформа визначался однією з найочікуваніших у суспільстві, оскільки справедливий, безсторонній та неупереджений суд є важливою гарантією ефективної боротьби з корупцією, надходження в Україну інвестицій, забезпечення прав і свобод кожного та побудови держави, керо-

ваної верховенством права. Стратегією реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки, що схвалена Указом Президента України від 20 травня 2015 року № 276, було визначено, що судова реформа включатиме як оновлення законодавства, так і прийняття змін до Конституції України. З метою приведення змін у відповідність із рекомендаціями Венеціанської Комісії, а також ураховуючи положення статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, згідно з якою *«кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, встановленим законом...»*, до законопроекту була включена відповідна норма, яка передбачає, що суд утворюється, реорганізовується і ліквідовується законом. Для забезпечення необхідного балансу державної влади передбачено, що проект такого закону вносить до Верховної Ради України Президент України після консультацій із Вищою радою правосуддя. Законопроект визначав, що найвищим судом у системі судоустрою є Верховний Суд. Ураховуючи рекомендації Венеціанської Комісії, регламентовано, що відповідно до закону *можуть* діяти вищі спеціалізовані суди. Таким чином, у законопроекті закладено можливість поступового переходу до триланкової судової системи – у перспективі, коли з'являться достатні підстави для цього [6]. Як бачимо однією із новел була вимога про те, що «суд утворюється, реорганізовується і ліквідовується законом, проект якого вносить до Верховної Ради України Президент України після консультацій з Вищою радою правосуддя». Досліджуваним же нами Проектом у пункті сьомому Прикінцевих та перехідних положень визначено «Запропонувати Президентові України внести в установленому порядку проєкт закону України про утворення Вищого суду з публічно-правових спорів» [7]. Тобто, порушується конституційно визначений порядок створення судів, оминаючи Вищу раду правосуддя, відмітимо, що подібні пропозиції не входять до повноважень Верховної Ради України.

Також Проектом передбачено, що ВСППС буде віднесений до спеціалізованих судів на рівні із Вищим антикорупційним судом та Вищим судом з питань інтелектуальної власності (п.1

Проекту). Разом з тим, обґрунтування у пояснювальній записці щодо розуміння авторами сутності його спеціалізації не наведено. В цілому питання розмежування «спеціалізованих» судів, які можуть бути утворені відповідно до положень Конституції України та «особливих» судів, утворення яких Основним Законом заборонено лежить наразі, нажаль, у площині наукових дискусій та доробок. Такий стан зумовлений тим, що ані Конституція, а ні Закон України «Про судоустрій і статус суддів» не дає відповіді на питання, а що ж таке «спеціалізований» суд? До речі як не надав свого бачення й Конституційний Суд України, в його провадженні й досі перебуває Конституційне подання щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про Вищий антикорупційний суд» від 7 черв. 2018 р. № 2447-VIII [3]. І хоча ініціювали його в той час представники політичної партії ОПЗЖ, нині забороненої в України, проте це не змінює той факт, що наразі таке актуальне питання не вирішене Конституційним Судом України. Тому можна лише надати своє бачення.

На наше переконання, спеціалізованими судами можуть бути ті суді, які розглядають окремо встановлену категорію (групу) правових спорів, які об’єднані спільним предметом оскарження, одно родовими учасниками спірних правовідносин, однаковістю виду правовідносин, на підставі яких виник спір, передбачають наявну мету виокремлення. Хоча ми і не підтримуємо віднесення до юрисдикції ВАКС вирішення окремої категорії публічно-правових спорів, встановлених частиною 3 статті 20 КАСУ, проте виходячи з наведеного ВАКС є саме спеціалізованим судом. З цього приводу підтримаємо думку Никитюка Я. І., котрий відзначає, що ВАКС розглядає «обмежену кількість кримінальних проваджень» (так само як, наприклад, Вищий суд з питань інтелектуальної власності). Однак, це не «штучно виділений із загального масиву перелік» і не «абстрактно визначене коло» складів кримінальних правопорушень. *У своїй сукупності всі вони складають єдину систему, цементуючою (об’єднувальною) ознакою якої є спрямованість на протидію корупції* [4, с.107].

Наголосимо ще раз, що автори Проекту у своїй пояснювальній записці в обґрунтування необхідності його прийняття

зазначають «Необхідність опрацювання питання створення вищого спеціалізованого суду з розгляду адміністративних справ, учасниками яких є центральні органи виконавчої влади та інші державні органи, юрисдикція яких поширюється на всю територію України, а також інших вищих спеціалізованих судів, була визначена у Стратегії розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021–2023 роки, затвердженій Указом Президента України від 11 червня 2021 року № 231/2021. 13 грудня 2022 року прийнято Закон України № 2825-IX «Про ліквідацію Окружного адміністративного суду міста Києва та утворення Київського міського окружного адміністративного суду», яким ліквідовано Окружний адміністративний суд міста Києва та утворено Київський міський окружний адміністративний суд із місцезнаходженням у місті Києві. У зв'язку з цим до Київського окружного адміністративного суду з ліквідованого суду були передані нерозглянуті судові справи, а також передбачено прийняття та розгляд нових справ, підсудних окружному адміністративному суду, територіальна юрисдикція якого поширюється на місто Київ, що призвело до збільшення в декілька разів навантаження на суддів Київського окружного адміністративного суду, яке стало непомірним для ефективного й своєчасного розгляду справ, ускладнивши роботи суду та розгляд відповідних справ у розумні строки. ..... Крім того, створення Вищого суду з публічно-правових спорів відповідає умовам до п'ятого перегляду Міжнародним валютним фондом програми в межах Механізму розширеного фінансування для України. Зважаючи на статус органів державної влади, повноваження та вплив їхніх актів на кожного громадянина чи певні соціальні групи, розгляд справ щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, повноваження яких поширюються на всю територію України, доцільним є створення Вищого суду з публічно-правових спорів, сформованого на засадах доброчесності та професійної компетентності, до юрисдикції якого мають бути віднесені зазначені справи»[8]. Тобто, автори Проекту посилаються на Стратегію розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021–2023 роки в 2024 році.

Окрім того, обґрунтування створення ВСППС відповідності умовам до п’ятого перегляду Міжнародним валютним фондом програми в межах Механізму розширеного фінансування для України входить у протиріччя з конституційними приписами, за якими носіями влади в Україні є народ, який здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Тут процитуємо ГНЕУ, який має суголосну позицію, та визначає, що Конституційний Суд України у своїх рішеннях неодноразово наголошував, що влада Українського народу є первинною, єдиною і невідчужуваною, тобто органи державної влади та органи місцевого самоврядування здійснюють владу в Україні, що походить від народу (абз. 3 пп. 4.1 п. 4 мотивувальної частини Рішення від 05.10.2005 року № 6-рп/2005); установча влада є виключним правом народу та порядок здійснення установчої влади народом визначається у спосіб і формах, встановлених Конституцією та законами України (абз. 3 п. 4 Рішення від 16.04.2008 року № 6-рп/2008) [1]. Також ГНЕУ зазначає, що на їх думку утворення Вищого суду з публічно-правових спорів в умовах дії в Україні правового режиму воєнного стану не на часі. Адже це потребуватиме значного збільшення витрат Державного бюджету України на проведення конкурсу з метою добору суддів Вищого суду з публічно-правових спорів, створення матеріально-технічної бази новоутвореного вищого спеціалізованого суду, належного матеріального та соціального забезпечення суддів нового суду, матеріально-технічного забезпечення діяльності апарату цього суду тощо[1]. Така позиція підтримується і нами.

Повертаючись до обґрунтування прийняття Проекту у пояснювальній записці до нього, відзначимо, що ліквідація у 2022 році Окружного адміністративного суду міста Києва та утворення Київського міського окружного адміністративного суду та подальший довготривалий шлях до початку функціонування останнього не слугують підставою для утворення спеціалізованого суду – ВСППС, оскільки неспроможність держави забезпечити імплементацію своїх нормативних положень не може бути аргументом до чергової зміни системи судів, що розглядають адміністративні справи, це не сприяє пануван-

ня принципу верховенства права, зокрема принципу правової визначеності як його елементу. Зауважимо, також, що за Проектом ВСППС мають бути віднесені до його юрисдикції не лише, справи визначені статті 27 КАСУ на тепер, та віднесені до виключної юрисдикції Київського міського окружного адміністративного суду, а й приміром, справи, передбачені пунктом третім частини другої статті 22 КАСУ, які зараз розглядає та вирішує Апеляційний адміністративний суд в апеляційному окрузі, що включає місто Київ, як суду першої інстанції. Крім того, у зв’язку із відсутністю чіткого окреслення «спеціалізації» ВСППС авторами проекту пропонується до його юрисдикції віднести справи «щодо оскарження рішень Конкурсної комісії з організації та проведення конкурсу на посаду заступника Генерального прокурора – керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, першого заступника та заступника керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, Комісії з проведення зовнішньої незалежної оцінки (аудиту) ефективності діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури; 6) щодо оскарження рішень комісії з проведення конкурсу на зайняття посади Директора Національного антикорупційного бюро України, Комісії з проведення зовнішньої незалежної оцінки (аудиту) ефективності діяльності Національного антикорупційного бюро України» (п.1 Прикінцевих та перехідних положень Проекту). Залишається незрозумілим в чому виключність таких правоохоронних органів влади у порівнянні з іншими. Така виключність, на наше переконання, носить ознаки вибірковості без належного не те пояснення.

Висновки. Таким чином, положення Проекту потребують ґрунтовного доопрацювання, в цілому враховуючи все вищевикладене, вважаємо, що створення Вищого суду з публічно-правових спорів є недоцільним станом на тепер в умовах воєнного стану.

Список використаних джерел:

1. Висновок Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України на проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законодавчих актів України щодо діяльності Вищого суду з публіч-

но-правових спорів» від 27.11.2024 р. URL: https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/45346
2. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2005, № 35–36, № 37, ст.446. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747–15#Text
3. Конституційне подання щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про Вищий антикорупційний суд» від 7 черв. 2018 р. № 2447-VIII. URL: https://ccu.gov.ua/sites/default/files/3_349_2020.pdf.
4. Никитюк Я. І. Адміністративно-правовий статус Вищого антикорупційного суду України: автореф. дис....канд. юрид. наук : 12.00.07. Національна академія внутрішніх справ, Київ, 2021. URL: https://elar.naiau.kiev.ua/items/8d09f321-e0ea-4fe3-a38f-f7a4ebece219
5. Осадчий А. Юрисдикція судів з розгляду публічно-правових спорів. Юридичний вісник. 2013. № 3. С.101–106. URL: http://www.yurvisnyk.in.ua/v3_2013/16.pdf
6. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законодавчих актів України щодо діяльності Вищого суду з публічно-правових спорів» (реєстр. № 12206 від 14.11.2024 р.). URL: https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/pubFile/2619556
7. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» рестр. № 3524» URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=3524&skl=9
8. Проект Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законодавчих актів України щодо діяльності Вищого суду з публічно-правових спорів» (реєстр. № 12206 від 14.11.2024 р.). URL: https://ips.ligazakon.net/document/view/ji11908a?an=2
9. Цвіркун Ю. І. Сутність феномену публічно-правових спорів про оскарження рішень, дій чи бездіяльності колегіального суб'єкта публічної адміністрації. *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія: юридичні науки*. Том 30 (69). № 1. 2019. URL: https://www.juris.vernadskyjournals.in.ua/journals/2019/1_2019/15.pdf

References:

1. Vysnovok Holovnoho naukovo-ekspertnoho upravlinnia Aparatu Verkhovnoi Rady Ukrainy na proekt Zakonu Ukrainy «Pro vnesennia zmin do Zakonu Ukrainy «Pro sudoustrii i status suddiv» ta deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo diialnosti Vyshchoho sudu z publichno-pravovykh sporiv» vid 27.11.2024 r. URL: https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/45346
2. Kodeks administratyvnoho sudochynstva Ukrainy : Zakon Ukrainy vid 06.07.2005 r. № 2747-IV. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*

(VVR), 2005, № 35–36, № 37, art.446. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747–15#Text
3. Konstytutsiine podannia shchodo vidpovidnosti Konstytutsii Ukrainy (konstytutsiinosti) Zakonu Ukrainy «Pro Vyshchyi antykoruptsiinyi sud» vid 07.08.2018 r. № 2447-VIII. URL: https://ccu.gov.ua/sites/default/files/3_349_2020.pdf
4. Nykytiuk Ya. I. (2021). Administratyvno-pravovyi status Vyshchoho antykoruptsiinoho sudu Ukrainy: Candidate’s thesis : 12.00.07. Natsionalna akademiia vnutrishnikh sprav, Kyiv. URL: https://elar.naiau.kiev.ua/items/8d09f321-e0ea-4fe3-a38f-f7a4ebece219
5. Osadchyi A. (2013). Yurysdyktsiia sudiv z rozghliadu publichno-pravovykh sporiv. *Yurydychnyi visnyk*. № 3. URL: http://www.yurvisnyk.in.ua/v3_2013/16.pdf
6. 6. Poiasniuvalna zapyska do proektu Zakonu Ukrainy «Pro sudoustrii i status suddiv» ta deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo diialnosti Vyshchoho sudu z publichno-pravovykh sporiv» (reiestr. № 12206 vid 14.11.2024 r.). URL: https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/pubFile/2619556
7. 7. Poiasniuvalna zapyska do proektu Zakonu Ukrainy «Pro vnesennia zmin do Konstytutsii Ukrainy (shchodo pravosuddia)» restr. № 3524» URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=3524&skl=9
8. 8. Proekt Zakonu Ukrainy «Pro sudoustrii i status suddiv» ta deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo diialnosti Vyshchoho sudu z publichno-pravovykh sporiv» (reiestr. № 12206 vid 14.11.2024 r.). URL: https://ips.ligazakon.net/document/view/ji11908a?an=2
9. 9. Tsvirkun Yu. I. (2019). Sutnist fenomenu publichno-pravovykh sporiv pro oskarzhennia rishen, dii chy bezdiialnosti kolehialnoho subiekta publichnoi administratsii. *Vcheni zapysky TNU imeni V. I. Vernadskoho. Seriia: yurydychni nauky*. Voll 30 (69). № 1. URL: https://www.juris.vernadskyjournals.in.ua/journals/2019/1_2019/15.pdf

M. I. Bielikova

On the Issue of the Creation of the High Court on Public-Legal Disputes

Summary. *In thr article the author examines the draft Law of Ukraine «On the Judicial System and Status of Judges» and some legislative acts of Ukraine on the activities of the High Court on Public Law Disputes «under No. 12206. The project was introduced on November 14, 2024, he proposed to expand the system of administrative courts by creating a specialized court – the Higher Court for Public Law Disputes, whose jurisdiction will include individual administrative cases related to the jurisdiction of the Administrative Court of Appeal in the*

appellate district, which includes the city of Kyiv, as a court of first instance, as well as the Kyiv City District Administrative Court. The author notes that such promising changes significantly affect the judicial system, as well as the subject composition of administrative proceedings and the model of administrative justice in Ukraine.

The article provides the author’s vision of promising legislative changes. An analysis of the provisions of the bill on the basis of general theoretical ideas, analysis of the conclusion and recommendations of professional organizations and institutions.

The author of the article notes that the name of a specialized court as the Supreme Court for Public Law Disputes is unfounded, because according to the authors of the Project, this court should consider only certain types of disputes, in the understanding of the Code of Administrative Offenses, which are transferred in the procedure of procedural law for its consideration. Therefore, it seems necessary in the case of approval of the idea of creating such a court to rename it, for example, to the Supreme Administrative Court.

It is substantiated that the liquidation in 2022 of the District Administrative Court of Kyiv and the formation of the Kyiv City District Administrative Court and the subsequent long-term path to the beginning of the latter’s functioning do not serve as the basis for the formation of a specialized court – the High Court for Public Law Disputes, since the inability of the state to ensure the implementation of its normative provisions cannot be an argument for another change in the system of courts, considering administrative cases, this does not contribute to the domination of the rule of law, in particular the principle of legal certainty as its element.

It is determined that specialized courts can be those courts that consider separately the established category (group) of legal disputes, which are united by a common subject of appeal, are equal to generic participants in disputed legal relations, the uniformity of the type of legal relations on the basis of which the dispute arose, provide for the existing purpose of separation.

As a result, the author concludes that the provisions of the Project require thorough revision, in general, taking into account all the above, we believe that the creation of a High Court on public legal disputes is inappropriate as of now under martial law.

Keywords: *public-legal dispute, administrative proceedings, jurisdiction, specialized courts.*

УДК 342.25
DOI: https://doi.org/10.31359/1993-0941-2024-48-169

Л. М. Гришко, *к.ю.н., завідуюча науковим сектором муніципального права та місцевого самоврядування НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України*
ORCID ID:0000-0003-0347-1118

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ДОСЯГНЕННЯ ПАРТНЕРСЬКОГО РІВНЯ ВЗАЄМОДІЇ В МЕЖАХ «ДЕМОКРАТІЇ УЧАСТІ» У СФЕРІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Анотація. *Стаття присвячена розкриттю актуальних питань розвитку партисипативної демократії в Україні. Звернено увагу на те, що в умовах інформаційно війни та стрімкого розвитку технологій невміння своєчасно вибудовувати реальні діалоги в середині держави, призводить до того, що інформаційні битви програються, а громадяни перебувають під впливом дезінформації. Зроблено акцент на важливості відходження від практики підрахунку кількості громадських чи координаційних рад та зосередитися на своєчасному та якісному інформуванню суспільства про подальші напрямки державотворення із залученням інститутів громадянського суспільства до державотворчих процесів та післявоєнного відновлення України. Формальний підхід у цій сфері може нанести непоправної шкоди, оскільки відсутність реального діалогу*

© Гришко Л. М., 2024

не сприяє розбудові інститутів партисипативної демократії і розвитку їх до рівня партнерства.

Ключові слова: *інформування, консультації, діалог, партнерство, координаційні ради, консультативні ради.*

Постановка проблеми. Сьогодні слід відійти від поляризації «влада – Український народ», до розбудови діалогу та належній протидії дезінформації з метою відновлення довіри між суспільством та державою. В умовах інформаційно війни та стрімкого розвитку технологій невміння своєчасно вибудовувати реальні діалоги в середині держави, призводить до того, що інформаційні битви програються, а громадяни перебувають під впливом дезінформації.

Слід відійти від практики підрахунку кількості громадських чи координаційних рад та зосередитися на своєчасному та якісному інформуванню суспільства про подальші напрямки державотворення. Формальний підхід у цій сфері може нанести непоправної шкоди, оскільки відсутність реального діалогу не сприяє розбудові інститутів партисипативної демократії і розвитку їх до рівня партнерства.

Основою партисипативної демократії є інформування, а точніше, забезпечення права на інформацію та гласність діяльності органів публічної влади з урахуванням дії правового режиму воєнного стану. Запровадження даного правового режиму зовсім не полегшує і не звільняє від обов’язку інформування та підзвітності перед громадянами, а навпаки зобов’язує докласти додаткових зусиль для того, щоб забезпечити реалізацію заходів правового режиму воєнного стану, серед яких проведення роз’яснювальної роботи серед військ і населення (п. 11 ст. 8 Закону України «Про правовий режим дії воєнного стану») [1]. На нашу думку, слід підкреслити, що партнерська взаємодія є продовженням впровадження статті п’ятої Конституції України та, по суті, є реалізацією права на управління суспільними та державними справами. В умовах відсутності виборів та референдумів, відсутність належної комунікації з громадами є критичною і в результаті посилюється віддаленість жителів громади від органів місцевого самоврядування, а це, в свою чергу, нега-

тивно впливає на перспективи забезпечення національної безпеки та територіальної цілісності України. Слід забезпечити право голосу для територіальних громад через інституції партисипативної демократії, які передбачають взаємодію на рівні партнерства.

Проблеми у сфері розвитку інституцій партисипативної демократії та їх значення в умовах кризи, що продовжує набирати обертів, відзначається в межах Європейського Союзу. Так, Коріна Стратулат (Corina Stratulat), яка є помічник директора та керівником програми європейської політики та інституцій та Яніс А. Еммануілідіс (Janis A. Emmanouilidis), який є заступником виконавчого директора та директором з досліджень Центру європейської політики, наголошують на тому, що участь громадян не є панацеєю від демократичної недуги, яка спостерігається на європейському чи національному рівнях. Однак, це сміливий і важливий крок у процесі адаптації та вдосконалення демократичної моделі та моделі управління ЄС. На даний момент зміни в контексті пермакризи, що розвивається, ймовірно, будуть радикальними і можливими лише в тому випадку, якщо громадяни ЄС відчують, що вони мають право голосу, коли справа доходить до спільного визначення майбутнього Союзу [5].

Якщо навіть на рівні ЄС проголошується, що розробникам політики на європейському та національному рівнях знадобиться підтримка громадян для успішної адаптації до величезних викликів сучасності, то що ж тоді можна говорити щодо України. На думку Коріна Стратулат (Corina Stratulat) та Яніс А. Еммануілідіс (Janis A. Emmanouilidis), підтримка громадян буде важливою для забезпечення того, щоб європейці відчували причетність, коли справа доходить до прийняття важкого вибору та спільного визначення майбутнього свого континенту. Однак, чи готова Україна та жителі громад до перегляду майбутнього для Європи та реагування на нестримний потік викликів та змін, у тому числі, в межах ЄС.

Слід наголосити, що проблеми з впровадженням демократичних реформ існують в усіх державах і війна аж ніяк не сприяє їх вирішенню. Відзначається також, що низка фун-

даментальних політико-інституційних перешкод заважає ЄС серйозно поставитися до демократичних реформ і, таким чином, також перешкоджає здатності використовувати весь потенціал участі громадян у виробленні європейської політики. Як наслідок, демократія участі в ЄС заблокована невидимою стелею, яку можна зламати лише сильною політичною волею визнати та усунути основні причини, які гальмують прогрес [5].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед нещодавніх європейських досліджень слід згадати працю «Демократія участі на рівні ЄС» авторами якої є К. Стратулат (Corina Stratulat), та Яніс А. Еммануілідіс (Janis A. Emmanouilidis). У цьому документі, який датовано 11 березня 2024 року, вчені визначили три взаємопідсилювальні структурні перешкоди, які необхідно визнати та вирішити: 1. Численні побоювання як на європейському, так і на національному рівнях щодо потенційних наслідків європейської демократії з більшою активністю для міжінституційного балансу сил між різними акторами та рівнями управління; 2. Дефіцит уяви для створення нових способів мислення, необхідних для формулювання, просування та реалізації системних реформ, структурних удосконалень і загального оновлення демократичної системи Союзу; 3. Різні погляди, сприйняття та позиції щодо потенційної ролі та обмежень участі громадян у виробленні політики ЄС, які, у свою чергу, перешкоджають узгодженим зусиллям з модернізації європейської демократії.

Дивлячись у майбутнє, існуючі інструменти участі ЄС можна і потрібно продовжувати вдосконалювати. Проте, цього буде недостатньо, оскільки суть справи полягає в тому, що участь громадян внутрішньо пов'язана з більшими структурними проблемами, пов'язаними зі станом європейської демократії та функціонуванням ЄС, чия рішучість є заручником дуже високих політико-інституційних перешкод. Таким чином, участь громадян може бути максимально використана лише в тому випадку, якщо всі інституції ЄС, включаючи насамперед національні уряди, визнають і підтримують необхідність реформування управлінської системи Союзу [5].

Окрему увагу привертає дослідження Центру експертизи з доброго врядування Ради Європи у співробітництві з Інститутом міжнародної соціології Горіції. У дослідженні відзначено, що відповідними інструментами для фактичної реалізації стратегії «Партнерства» (крім стратегій інформації, консультацій та діалогу, які також можуть бути застосовані) можуть бути: створення спеціалізованих комітетів з розробки, моніторингу або коригування політики із залученням конкретних зацікавлених сторін відповідно до сфери їх компетенції та інтересів; підписання багатосторонніх угод про співпрацю із зацікавленими сторонами, що визначають розподіл ролей і відповідальності під час процесу прийняття рішень; організація спеціальних робочих сесій для детального визначення пріоритетів, цілей і стратегій у рамках поточного процесу прийняття рішень [14, с. 38].

І. Шумляєва та О. Лисиця у статті розкрили теоретичні аспекти демократії участі, підсумувавши погляди на форми демократії, проте поза увагою залишається питання розвитку та становлення партнерського рівня взаємодії, оскільки автори не ставили перед собою такої мети та зосередилися на теоретичних питаннях партисипативної демократії. Повністю підтримуємо позицію, що стан впровадження форм партисипаторної демократії в Україні є неналежним [8, с. 58].

О. Ганжук у своїй праці надала визначення з виокремленням специфічних характеристик демократії участі в межах засад муніципальної влади з поміж яких особливої уваги заслуговують наступні: наявність елементу залучення громадськості до управління на місцевому рівні, наявність законодавчого закріплена процедури реагування органів місцевого самоврядування на інститути демократії участі, а основа демократії участі – безпосередня громадська політична участь. Демократія участі визначається як самостійна форма, поряд із прямою та представницькою демократіями [15, с. 60].

У свою чергу, Д. Неофіта, досліджуючи поняття «партисипативна демократія» відзначає, що демократія участі спрямована на забезпечення громадян додатковими можливостями для участі у прийнятті рішень, що впливають на їхнє життя, тому її можна використовувати як доповнення до представницької

демократії, за умови «культурного зрушення в наших демократичних інститутах у бік прозорості, відкритості та поваги до значущості громадської думки. Авторка звертає увагу на можливості використання онлайн інструментів участі, а також наголошує на тому, що є необхідним для того, щоб демократія участі працювала. Перш за все, відзначено, що психіка громади має набути здатність формувати майбутнє.

На перший погляд може здатися, що цей висновок не направлений на вирішення конституційно-правової проблеми, однак це не так. Д. Неофіта надає розгорнуту відповідь чому цей аспект необхідно врахувати. Уряди повинні створити простір для громадян і організацій, щоб вони могли висловлювати свою думку, постійно залучати людей до прийняття рішень, одночасно демонструючи суспільству ефективні результати, щоб вони вірили, що їхній внесок має позитивний вплив. При цьому, слід враховувати кого потрібно залучати, з якою метою та на якому рівні. Представницьким групам також необхідно надати інструменти для розуміння змісту дискусії та надати їм рівний доступ за допомогою різноманітних методів взаємодії для висловлення своїх поглядів [17, с. 70,71]. По суті, описуються етапи розвитку взаємодії від належного інформування до партнерської участі в розробці та реалізації прийнятих рішень. Озвучені позиції потребую подальшого дослідження для встановлення критеріїв оцінки участі та вирішення нагальних проблем у сфері демократизації та завершення муніципальної реформи.

Окремої уваги заслуговує дисертаційне дослідження з публічного управління та адміністрування Ю. Лукашевського, яке присвячено розвитку інструментів участі громадян у місцевому самоврядуванні (на прикладі м. Львова). Дисертант відзначає, що ефективність інструментів громадської участі визначається не лише їхньою простою наявністю, але й реальним впливом та вагою, яку вони мають у процесах прийняття рішень. Забезпечення громадянам реальної можливості впливати на управлінські рішення робить їхню участь більш значущою та ефективною. Динамічний розвиток технологій, зокрема Інтернету, інновації можуть сприяти поліпшенню доступу до інформації, а також забезпечити більш ефективні механізми обговорення

та ухвалення рішень. Ключова передумова підвищення рівня довіри громадян до місцевих органів влади та активізації участі в управлінських процесах та стійкості самих громад є належна поінформованість, саме тому важливо зосередитися на питаннях прозорості, відкритості та доступності інформації [16, с. 174–175].

У дослідженнях важливо проводити зв'язки від абстрактного до конкретного. Можна багато прочитати про партнерство, однак, допоки прямо не визначено механізм реалізації та інститути, які задіяно в межах партнерства, ми не можемо визначити рівень впровадження взаємодії. Водночас, партнерський рівень – це завжди про практику та конкретні результати, а не факт створення чи запровадження інституту та визначення його як платформи для комунікації. Тут важлива об'єктивна оцінка результатів такої взаємодії.

Саме тому **метою статті** є розкриття актуальних питань запровадження партнерського рівня взаємодії в межах «демократії участі» у сфері місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу дослідження. З огляду літератури слід підсумувати, що проблеми у сфері запровадження інститутів партисипативної демократії є у кожній державі і навіть в межах ЄС наголошують на необхідності ширшого залучення громадян та про нестачу ідей щодо подальшого спільного розвитку демократії, вирішення проблем щодо універсалізації підходів у цій сфері.

Поточною правовою основою партисипативної демократії, перш за все, виступають ст. 3, 5, 38 Конституції України, де визначено найвищі соціальні цінності та право безпосередньо та через органи місцевого самоврядування здійснюється влада, закріплення права громадян брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Будь-яка участь в управлінні суспільними справами розпочинається на місцевому рівні, де реалізується переважна частина прав та свобод. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає основні форми прояву демократії участі – місцеві референду-

ми (ст. 7), громадські ініціативи щодо рішень влади з місцевих питань (ст. 9), збори громадян за місцем проживання (ст. 8), громадські слухання (ст. 13), органи самоорганізації населення (ст. 14) [19]. Крім того, цей перелік після підписання Президентом перелічених актів істотно розшириться. Деякі форми реалізації демократії участі передбачені підзаконними актами, зокрема: здійснення громадської експертизи регламентовано Постановою Уряду «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» [18], особливості створення громадських рад та проведення консультацій з громадськістю закріплено Постановою Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [20] тощо. Окремо звернемо увагу на Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади, який Україна, згідно з яким України, взяла на себе зобов'язання реалізовувати заходи із забезпечення права участі у справах органу місцевого самоврядування (ч. 2 ст. 2), серед яких сприяння використанню інформаційно-комунікаційних технологій для здійснення права участі, забезпечення залучення людей шляхом консультацій, місцевих референдумів й звернення шляхом реалізації позитивних обов'язків і прийняти відповідні нормативно-правові акти та ін. [2].

Необхідність забезпечення права участі, згідно Пояснювальної записки до проекту Закону України «Про ратифікацію Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування» обумовлено тим, що без урахування особистої думки кожного рішенням місцевої ради не вистачає легітимності, а активна участь місцевих жителів у громадських справах дасть відчуття належності до спільноти як до місця, де люди бажають жити і працювати сьогодні і в майбутньому [7; 15, с. 62–63]. Крім того, слід не залишати поза увагою Кодекс належної практики громадянської участі у процесі прийняття рішень, оскільки за допомогою даного кодексу можна визначити рівні взаємодії громадянського суспільства з органами місцевого

самоврядування та напрацювати відповідні методичні рекомендації [21, с. 7].

Для України важливо не просто впроваджувати реформи у напрямку до інтеграції в ЄС, а моніторити поточні проблеми та виклики, з якими стикаються держави-партнери, щоб запобігти можливим негативним наслідкам. «Політика на випередження» є способом виживання в умовах надзвичайних викликів. Україна теж потребує оновлення бачення щодо подальшого державотворення. Без залучення широкого кола громадян є загроза того, що держава, в особі її органів, й надалі віддалятиметься від громадян, а цього допустити не можна.

Водночас, проблема є двосторонньою, оскільки активність інститутів громадянського суспільства у сфері взаємодії з органами публічної влади, хоча і зросла у порівнянні з попередніми періодами державотворення, проте не є достатньою. Так, у звіті Національного інституту стратегічних досліджень (далі – НІСД) щодо стану розвитку громадянського суспільства в Україні (2022–2023 рр.) йдеться проте, що громадянське суспільство, неурядові організації, інституції, волонтерські ініціативи під час широкомасштабного російського вторгнення в Україну продемонстрували стійкість і згуртованість, активність у вирішенні питань, що стосуються допомоги Збройним Силам України (ЗСУ), розв'язанні гуманітарних проблем громад, спричинених російською воєнною агресією. Активно розвивався волонтерський рух. Відповідно до рейтингу World Giving Index (щорічного дослідження світової благодійності, яке проводить Charities Aid Foundation) за останні 12 років кількість українців, залучених до волонтерської роботи, зросла вчетверо. Очевидно, що нині на розвиток і популяризацію волонтерства в українському суспільстві вплинула воєнна агресія Росії. Водночас і до повномасштабного російського воєнного вторгнення українці виявляли зростаючу схильність до такої діяльності та визнавали вагоме значення волонтерського руху в усіх суспільних процесах [5, с. 5, 57]. По суті, можна підсумувати, що активізація громадянського суспільства переважно викликана агресією Російської Федерації і не охоплює усіх сфер життєдіяльності суспільства. Однак, така активність може бути корисною в умовах післяво-

єнної відбудови України. Л. Нікітенко та В. Гуцало відзначають, що для ефективної реалізації партисипативної демократії важливими факторами є висока політична культура населення та розвинене громадянське суспільство [10, с. 20]. Таким чином, досвід активізації інститутів громадянського суспільства під час війни слід розвивати у післявоєнний період і активно залучати громадян до прийняття рішень з різних питань.

Водночас, щоб досягти рівня партнерства, необхідно, що учасники такої взаємодії були зацікавленими, а також мати високий рівень обізнаності з актуальних питань у відповідній сфері та бути компетентними у вирішені відповідної проблеми. Необхідності створити відповідні вбудовані механізми участі, такі як спеціальні комітети або заплановані періодичні зустрічі.

Минуло більше двох років з того часу, як Конференція з питань майбутнього Європи (CoFoE) завершила свій безпрецедентний дорадчий експеримент, яким поставила громадян на перше місце в дискусіях про майбутнє ЄС. Завдяки міжінституційним зусиллям Європейської комісії, Європейського парламенту та Ради, Конференція з питань майбутнього Європи об’єднала громадян у чотири транснаціональні громадські панелі для обговорення кількох тем з метою розробки низки рекомендацій щодо майбутнього Європи. Так, у 2022 році вперше в історії ЄС виконавча влада Брюсселя погодилася створити простір для внеску транснаціональних груп громадян для формулювання нового законодавства. Таким чином, вперше на рівні ЄС було застосовано партисипативну демократію

Після завершення перших пілотних європейський консультативних панелей та подальшими виборами до Європейського парламенту, звіт Обсерваторії демократичних реформ ЄС розглядає цей важливий захід демократії участі для відповіді на питання чи можуть ці зусилля вийти за рамки політичних зобов’язань Комісії фон дер Ляєн і стати встановленим інституційним процесом на постійній основі. Ознайомившись із панелями демократії участі та опитавши їх організаторів, акцент дослідження Обсерваторії демократичних реформ ЄС здійснюється за трьома напрямками: інституційний дизайн для визначення цілей установи при проведенні цих панелей та як вони

вписуються в поточний цикл формування політики Комісії; методологічна розробка для з'ясування чи призвели панелі до відчутних результатів, які можуть бути корисними для прийняття рішень, та як можна покращити процес; політичні наслідки: у чому полягає політична цінність панелей та як вони вписуються в ширший інституційний ландшафт Союзу та існуючу партисипативну інфраструктуру [11]. Відповідно, такий же аналіз слід проводити щодо мети залучення громадян до участі в розробці та прийнятті рішень в Україні: 1) з'ясувати чи привела така комунікація до корисних результатів; 2) і чи були корисними ці результати для прийняття рішень; 3) у чому полягає цінність інституцій демократії, оскільки є паралельні цілі, які досягаються в результатів подібної взаємодії (наприклад, підвищення рівня довіри та відкритості органів публічної влади та ін.).

Серед специфічних ознак партисипативної демократії на місцевому рівні слід назвати досягнення згоди та забезпечення взаємодії між суб'єктами місцевого самоврядування [21, с. 60–61]. Процеси впровадження демократії участі повинні бути безперервними, що вимагає високого рівня підготовки муніципальних службовців до такої комунікації, а також організації постійної платформи взаємодії.

Алгоритм розбудови партнерської взаємодії представляють наступним чином: 1. Встановлення пріоритетів. Необхідно залучити зацікавлені сторони до визначення пріоритетів на основі їхніх знань та/або впливу на розглянуту тему, попросивши їх залучити також інших відповідних зацікавлених сторін, консультуючись з ними також щодо методології, яка буде використовуватися для збору даних; 2. Розробка рішень повинна відбуватися у співпраці. Зацікавлена сторона також може бути залучена до написання частин проекту, які стосуються його/її компетенції; 3. Рішення. Необхідно забезпечити прийняття рішення спільно із зацікавленими сторонами, наприклад, у рамках спеціального постійного комітету; 4. Впровадження. Залучення зацікавлених сторін до дій та методологій впровадження, покладаючи на них відповідальність за певні сфери етапу впровадження; 5. Моніторинг. Залучення зацікавлених сторін до визначення методології моніторингу, а також до заходів моніто-

рингу (це також можна зробити шляхом створення спеціального робочого комітету); 6. Перегляд політики. Необхідно співпрацювати із зацікавленими сторонами в питанні перегляду політики [7, с. 38].

І. Шумляєва та О. Лисиця відзначають, що стан впровадження форм партисипаторної демократії в Україні є неналежним і у довоєнний час характеризувалася недостатнім рівнем залучення населення до участі у вирішені питань місцевого значення, обмежуючись, як правило, тільки дотриманням нормативно закріплених формальностей. Також погоджуємося, що війна не покращила взаємодію, а навпаки погіршила, особливо на початку повномасштабного вторгнення [21, с. 58]. На фоні активізації діяльності інститутів громадянського суспільства у певних сферах суспільного життя, про що відзначалося у згаданому звіті НІСД, спостерігається збереження формального підходу до взаємодії з інститутами громадянського суспільства. Так, за певні позитивні зрушення видається утворення додаткових консультативних інституцій за участі представників громадянського суспільства, тоді як відзначено довіру у населення до ЗСУ та волонтерів. Проте, якщо взаємодія з органами публічної влади активізується і досягає рівня партнерства, то довіра має зростати до органів державної влади та місцевого самоврядування [5, с. 5, 57]. Крім цього, проблемою залишається відчуженість органів місцевого самоврядування від членів територіальних громад, а також відсутність зацікавленості та ініціативності у запровадженні нових форм та інструментів партисипативної демократії. У свою чергу, з боку громадян також спостерігається незначна активність в реалізації партисипативної демократії на місцевому рівні, зважаючи на відсутність у громадян самоідентифікації із територіальною громадою, що обумовлено низкою чинників об'єктивного і суб'єктивного характеру [8, с. 58].

Слід відзначити, що форми цієї участі не можна звести до чіткого переліку. Д. Неофіта теж звертає увагу, що існує безліч онлайн інструментів участі, які використовуються для охоплення широких груп людей. Одним із прикладів є онлайн-бюджети, які дозволяють громадянам голосувати за те, як вони хочуть, щоб державні витрати були розподілені на ту чи іншу ініціативу

[10, с. 70]. Зокрема, в умовах розвитку технологій розширюються можливості застосування інноваційних технологій. Наприклад, ми можемо спостерігати різного роду опитування у застосунку «Дія», хоча ці опитування проводяться не з важливих суспільних питань. На нашу думку, це велике упущення, оскільки за відсутності можливості проводити референдуми в умовах дії воєнного стану (на місцевому рівні вже 12 років, через відсутність закону про місцевий референдум) ми не проводимо опитування з багатьох критично важливих суспільно-політичних проблем, маючи при цьому платформу для таких опитувань.

Для ефективної реалізації партисипативної демократії важливими є своєчасне оновлення нормативно-правової бази згідно норм міжнародного права, динамічна економічна система, врахування глобалізаційних аспектів і посилення ролі процесів інтеграції в соціальних і політичних сферах [10, с. 20]. Серед останніх актів, що спрямовані на врегулювання питань демократії на місцевому рівні слід відзначити наступні:

Закон щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування (законопроєкт № 7283), який передбачає, доповнення статтею 6–1, що регулює питання форм участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення, серед яких передбачено електронні петиції, участь жителів у розподілі коштів місцевого бюджету, громадська оцінка (експертиза) діяльності виконавчих органів ради та посадових осіб, консультативно-дорадчі органи при органах місцевого самоврядування та їх посадових особах. Слід звернути увагу, що перелік не є вичерпним, оскільки цією ж статтею передбачено, що можливі й інші форми участі, що не суперечать законодавству. Особливо позитивно слід відзначити те, що участь територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення може здійснюватися з використанням інформаційно-комунікаційних технологій (Закон перебуває на підписі у Президента з 17 травня 2024 року);

Закон «Про публічні консультації» (законопроєкт № 4254), який направлений на забезпечення права на участь в управлінні публічними справами, визначає правила проведення публічних консультацій, їхні терміни, форми та принципи (на підписі з 25 червня 2024 року).

Оскільки органи місцевого самоврядування наділені повноваженням приймати нормативно-правові акти, то й відповідно віднесені до учасників правотворчого процесу згідно зі ч. 2 ст. 4 Закону України «Про правотворчу діяльність») [12]. Крім того, публічні консультації щодо проекту нормативно-правового акта проводяться суб’єктом правотворчої діяльності та (або) іншим уповноваженим законом суб’єктом з метою реалізації принципів відкритості та прозорості правотворчої діяльності (ст. 45 цього ж Закону). Проте, відкритість та прозорість це не єдина мета проведення таких консультації. Якщо обмежитися тільки цією метою, то не матимуть жодного значення заявлені пропозиції та зауваження, зроблена під час таких консультацій, а вони повинні враховуватися. При орієнтуванні на цю мету ми не зможемо розвивати рівні взаємодії органів місцевого самоврядування з інститутами громадянського суспільства вище рівнів інформування та діалогу. Отже, партнерська взаємодія не визначена цим Законом в якості мети такої комунікації.

Насправді, при уважному вивчені законодавства та критичному аналізі його положень завжди можна визначити проблеми у конституційно-правові сфері. Запропоновані зміни свідчать про прагнення оновити систему інституцій партисипативної демократії. При цьому, слід враховувати, що хоча рівень партнерства є найвищим рівнем взаємодії в межах інститутів партисипативної демократії, проте, без наявності інформування, консультацій та діалогу рівень партнерства залишатиметься недосяжним.

Слід враховувати, що взаємодія не обов’язково передбачає наявність партнерства. Відсутність закону про місцевий референдум тривалий час блокує розвиток демократії на місцях. Досі немає довіри між державою і суспільством щодо того, щоб поновити реалізацію конституційного права на місцевий референдум і очевидно, що велика кількість координаційних рад, що насаджуються державою поки не сприяють встановленню партнерських відносин між інститутами громадянського суспільства та органами місцевого самоврядування.

Партнерство може мати місце на всіх етапах процесу прийняття політичних рішень і є особливо актуальним на етапах

визначення порядку денного або реалізації [14, с. 7]. В. Серьогін у 2019 році застеріг юридичну спільноту від легковажного ставлення до симулянтів і симуляції та применшення їх загрози для правової системи. Цілком погоджуємося, що маючи силу-силенну псевдореформ, мусимо визнати – за роки незалежності, українці так і не почали будувати реальну Україну, дуже ризикуючи мати не що інше, як державу-симулянт, своєрідне Задзеркалля, де всі вже настільки зжилися з цим нереальним світом довкола, що часом абсолютно не помічають різниці з реальністю [13, с. 130–131].

Наприклад, особливостями громадських рад на місцевому рівні в межах міста Харків є: переважно суто координаційні ради в межах діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування, однак, є ради з елементами участі, але далекі від партнерства (Молодіжна рада); системне ініціювання створення рад згори не з ініціативи чи за потреби інститутів громадянського суспільства чи жителів громади, що не сприяє активній зацікавленості у їх роботі; спільним для більшості координаційних рад при Харківському міському голові є те, що сам голова є водночас головою цих рад, затверджує їх склад, скликає засідання та володіє правом вирішального голосу. У інших громадах ситуація приблизно така ж сама, оскільки Урядом напрацьовано типові положення щодо утворення координаційних та консультативних рад.

Безумовно, в умовах дії воєнного стану проведення референдумів не допускається, а право на інформації може обмежуватися. Крім того, в умовах дії воєнного стану публічні електронні реєстри не завжди доступні для громадян. Крім того, у деяких громадах тимчасово припинилося проведення конкурсів громадського бюджету або відтермінувалися проєкти бюджетів участі. Причинами цього називають особливості бюджетного процесу в умовах воєнного стану та обмеженість фінансових ресурсів. Це істотно впливає на відносини між місцевим самоврядуванням і місцевими громадами і знижує можливості громадян впливати на прийняття рішень [2, с. 190, 191]. Важливо напрацювати нові електронні форми взаємодії держави та суспільства, які б навіть в умовах дії воєнного стану не перешко-

джали чесному та відкритому внутрішньому діалогу. Сучасні технології навіть в умовах війни можуть забезпечити належний рівень взаємодії місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства [3, с. 30]. У майбутніх реформах публічного управління політики повинні враховувати той факт, що потрібні ціннісні, а не суто структурні та нормативні зміни [4, с. 17].

З огляду на проведене дослідження слід зробити наступні **висновки:**

1. Інформування, консультації та діалог є інструментами для фактичної реалізації стратегії «партнерства». Відсутність належного інформування не дозволяє забезпечити консультації та діалог, а отже й досягнення рівня партнерської взаємодії органів місцевого самоврядування з інститутами громадянського суспільства. Необхідно забезпечити сталість у реалізації взаємодії від інформування – до партнерства.

2. Слід проводити аналіз інституцій партисипативної демократії щодо мети залучення громадян до участі в розробці та прийнятті рішень в Україні:

1) з’ясувати чи привела така комунікація до корисних результатів;

2) чи були корисними ці результати для прийняття рішень;

3) у чому полягає цінність інституцій демократії, оскільки є паралельні цілі, які досягаються в результатів подібної взаємодії (підвищення рівня довіри та відкритості органів публічної влади та ін.).

Такий аналіз дозволить обрати оптимальну форму взаємодії органів місцевого самоврядування та інституцій громадянського суспільства.

Список використаних джерел :

1. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 р. № 996. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996–2010-%D0%BF#Text
2. Приданюк О. А. Особливості взаємодії громадськості з органами місцевого самоврядування в умовах воєнного стану. *Наука і техніка сьогодні*. 2023. № 5 (33). URL: http://perspectives.pp.ua/index.php/nts/article/view/11773/11833

3. Гришко Л. М. Основні напрями удосконалення правового регулювання взаємодії органів місцевого самоврядування з інститутами громадянського суспільства в умовах воєнного стану. II International Scientific and Theoretical Conference «Current scientific goals, approaches and challenges» (Рига, Латвійська Республіка, 9 серпня 2024 р.). С. 28–30. DOI: https://doi.org/10.36074/scientia-09.08.2024
4. Кагановська Т. Є., Серьогін В. А. Право на належне адміністрування як конституційне право особи: досвід ЄС. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна, серія «Право»*. 2024. Вип. 37. С. 8–27. URL: https://doi.org/10.26565/2075-1834-2024-37-01
5. Janis A. Emmanouilidis & Corina Stratulat Participatory democracy at the EU level: How to break the invisible ceiling? OBSERVATORY REPORT 11 MARCH 2024. 22 p. URL: https://eu-democracy-reform-observatory.eu/wp-content/uploads/2024/03/EmmanouilidisStratulat-%E2%80%93-How-to-break-the-invisible-ceiling-3–2024.pdf
6. Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади: Міжнародний документ від 16.11.2009 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_946#Text
7. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про ратифікацію Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування» URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/GG02L00A.html
8. Code of good practice for civil participation in the decision-making process: revised adopted by the Conference of INGOs on 30 October 2019. URL: https://rm.coe.int/code-of-good-practice-civil-participation-revised-301019-en/168098b0e2
9. Стан розвитку громадянського суспільства в Україні (2022–2023 рр.): аналіт. доп. / [В. Г. Потапенко, Ю. А. Тищенко, Ю. Б. Каплан та ін.] ; за ред. В. Г. Потапенка, Ю. А. Тищенко, Ю. Б. Каплан. Київ : НІСД, 2023. 91 с. URL: https://doi.org/10.53679/NISS-analytrep.2024.01
10. Нікітенко, Л. О., & Гуцалюк, В. Б. Демократія участі: зарубіжний та вітчизняний досвід. *Правові новели*. 2021. № 15 С. 17–22. URL: https://doi.org/10.32782/ln.2021.15.02
11. Greubel J., Petit P., Demidov A. Citizen participation: Report. Date: 06/09/2023. URL: https://www.epc.eu/en/Publications/Assessing-the-European-Citizens-Panels-Greater-ambition-needed~5355fc
12. Про правотворчу діяльність: Закон України від 24.08.2023 р. № 3354-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354–20#Text
13. Серьогін В. О. Симулякри і симуляція в правовій системі. Сучасна юридична наука: проблеми доктринальної комунікації: матер. Між-

нар. наук. – практ. конф. (м. Харків, 19 квітня 2019 р.). Харків: ХНУ ім. В. Н. Каразіна, 2019. С. 128–131.
14. 14. Civil participation in decision-making toolkit. Council of Europe Centre of Expertise for Good Governance. Authors Centre Of Expertise For Good Governance in cooperation with ISIG – Institute of International Sociology of Gorizia. April 2020. 49 p. URL: https://rm.coe.int/civil-participation-in-decision-making-toolkit-/168075c1a5
15. Ганжук О. А. Теоретико-правові та компаративні аспекти концепту демократії участі як однієї з політико-правових засад муніципальної влади. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна*. 2022. № 33. С. 60–69.
16. Лукашевський, Ю. О. Розвиток інструментів участі громадян у місцевому самоврядуванні (на прикладі м. Львова): дисертація на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 281 : «Публічне управління та адміністрування». Національний Університет «Львівська політехніка», Львів. 2024. 218 с.
17. Неофіта, Д. Теоретико-правовий дискурс поняття «партисипативна демократія». *Молодий вчений*. 2024. № 3(127). С. 67–72. URL: https://doi.org/10.32839/2304–5809/2024-3-127-10
18. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 05.11.2008 р. № 976. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/976–2008-%D0%BF#Text
19. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. (зі змін.) URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80
20. Про правовий режим воєнного стану: Закону України від 12.05.2015 р. № 389-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389–19#Text
21. Шумляєва, І., Лисиця О. Теоретичні підходи до партисипативної демократії на місцевому рівні. *Аспекти публічного управління*. 2024. № 12 (2). С. 57–66. URL: https://doi.org/10.15421/152425

REFERENCES:

1. Pro zabezpechennia uchasti hromadskosti u formuvanni ta realizatsii derzhavnoi polityky: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 03.11.2010 r. № 996. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996–2010-%D0%BF#Text
2. Prydaniuk O. A. (2023). Osoblyvosti vzaiemodii hromadskosti z orhanamy mistsevoho samovriaduvannia v umovakh voiennoho stanu. *Nauka i tekhnika sohodni*. № 5 (33). URL: http://perspectives.pp.ua/index.php/nts/article/view/11773/11833
3. Hryshko L. M. (2024). Osnovni napriamy udoskonalennia pravovoho rehuliuvannia vzaiemodii orhaniv mistsevoho samovriaduvannia

z instytutamy hromadianskoho suspilstva v umovakh voiennoho stanu. II International Scientific and Theoretical Conference «Current scientific goals, approaches and challenges» (Ryha, Latviiska Respublika, 9 serpnia 2024 r.). DOI: https://doi.org/10.36074/scientia-09.08.2024

4. Kahanovska T. Ye., Serohin V. A. (2024). Pravo na nalezhne administruvannia yak konstytutsiine pravo osoby: dosvid YeS. *Visnyk Kharkivskoho natsionalnoho universytetu imeni V. N. Karazina, seriia «Pravo»*. Issue. 37. URL: https://doi.org/10.26565/2075-1834-2024-37-01
5. Janis A. (2024). Emmanouilidis & Corina Stratulat Participatory democracy at the EU level: How to break the invisible ceiling? OBSERVATORY REPORT 11 MARCH 2024. URL: https://eu-democracy-reform-observatory.eu/wp-content/uploads/2024/03/EmmanouilidisStratulat-%E2%80%93-How-to-break-the-invisible-ceiling-3–2024.pdf
6. Dodatkovyi protokol do Yevropeiskoi khartii mistsevoho samovriaduvannia pro pravo uchasti u spravakh mistsevoho orhanu vlady: Mizhnarodnyi dokument vid 16.11.2009 p. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_946#Text
7. Poiasniuvalna zapyska do proektu Zakonu Ukrainy «Pro ratyfikatsiiu Dodatkovoho protokolu do Yevropeiskoi khartii mistsevoho samovriaduvannia pro pravo uchasti u spravakh orhanu mistsevoho samovriaduvannia» URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/GG02L00A.html
8. Code of good practice for civil participation in the decision-making process: revised adopted by the Conference of INGOs on 30 October 2019. URL: https://rm.coe.int/code-of-good-practice-civil-participation-revised-301019-en/168098b0e2
9. Stan rozvytku hromadianskoho suspilstva v Ukraini (2022–2023 rr.): analit. dop. ;V. H. Potapenko, Yu. A. Tyshchenko, Yu. B. Kaplan. (Eds.).(2023). Kyiv : NISD. URL: https://doi.org/10.53679/NISS-analytrep.2024.01
10. Nikitenko, L. O., & Hutsaliuk, V. B. (2021). Demokratiia uchasti: zarubizhnyi ta vitchyznianyi dosvid. *Pravovi novely*. № 15. URL: https://doi.org/10.32782/ln.2021.15.02
11. Greubel J., Petit P., Demidov A. (2023). Citizen participation: Report. Date: 06/09/2023. URL: https://www.epc.eu/en/Publications/Assessing-the-European-Citizens-Panels-Greater-ambition-needed~5355fc
12. Pro pravotvorchu diialnist: Zakon Ukrainy vid 24.08.2023 r. № 3354-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354–20#Text
13. Serohin V. O. (2019). Symuliakry i symuliatsiia v pravovii systemi. Suchasna yurydychna nauka: problemy doktrynalnoi komunikatsii: mater. Mizhnar. nauk. – prakt. konf. (m. Kharkiv, 19 kvitnia 2019 r.). Kharkiv: KhNU im. V. N. Karazina.

14. Civil participation in decision-making toolkit. Council of Europe Centre of Expertise for Good Governance. Authors Centre Of Expertise For Good Governance in cooperation with ISIG – Institute of International Sociology of Gorizia. April 2020. URL: https://rm.coe.int/civil-participation-in-decision-making-toolkit-/168075c1a5
15. Hanzhuk O. A. (2022). Teoretyko-pravovi ta komparatyvni aspekty kontseptu demokratii uchasti yak odniiei z polityko-pravovykh zasad munitsypalnoi vlady. *Visnyk Kharkivskoho natsionalnoho universytetu imeni V. N. Karazina*. № 33.
16. Lukashevskyi, Yu. O. (2024). Rozvytok instrumentiv uchasti hromadian u mistsevomu samovriaduvanni (na prykladi m. Lvova). Candidate's thesis za spetsialnistiu 281 : «Publichne upravlinnia ta administruvannia». Natsionalnyi Universytet «Lvivska politekhnika», Lviv.
17. Neofita, D. Teoretyko-pravovyi dyskurs poniattia «partysypatyvna demokratiia». *Molodyi vchenyi*. № 3(127). URL: https://doi.org/10.32839/2304–5809/2024-3-127-10
18. Pro zatverdzhennia Poriadku spryiannia provedenniu hromadskoi ekspertyzy diialnosti orhaniv vykonavchoi vlady: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 05.11.2008 p. № 976. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/976–2008-%D0%BF#Text
19. Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini: Zakon Ukrainy vid 21.05.1997 r. № 280/97-VR. (zi zmin.) URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80
20. Pro pravovyi rezhym voiennoho stanu: Zakonu Ukrainy vid 12.05.2015 r. № 389-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389–19#Text
21. Shumliaieva, I., Lysytsia O. (2024). Teoretychni pidkhody do partysypatyvnoi demokratii na mistsevomu rivni. *Aspekty publichnoho upravlinnia*. № 12 (2). URL: https://doi.org/10.15421/152425

L. M. Hryshko

Current Issues of Achieving a Partnership Level of Interaction Within the Limits of «Participatory Democracy» in the Sphere of Local Self-Government

Abstract. *The article is devoted to revealing the current issues of the development of participatory democracy in Ukraine. Attention is drawn to the fact that in the conditions of information warfare and the rapid development of technologies, the inability to timely build real dialogues within the state leads to the fact that information battles are lost, and citizens are under the influence of disinformation. Emphasis is placed on the importance of departing from the practice of counting the number of public or coordination councils and focusing*

on timely and high-quality informing the society about further directions of state-building with the involvement of civil society institutions in state-building processes and post-war reconstruction of Ukraine. A formal approach in this area can cause irreparable harm, since the absence of real dialogue does not contribute to the development of institutions of participatory democracy and their development to the level of partnership.

In our opinion, it should be emphasized that partnership interaction is a continuation of the implementation of Article 5 of the Constitution of Ukraine and, in fact, is the implementation of the right to manage public and state affairs. In the absence of elections and referendums, the lack of proper communication with communities is critical and, as a result, the distance between community residents and local government bodies increases, which, in turn, negatively affects the prospects for ensuring national security and territorial integrity of Ukraine. The right to vote for territorial communities should be ensured through institutions of participatory democracy, which provide for interaction at the level of partnership.

It should be borne in mind that interaction does not necessarily imply the presence of partnership. The absence of a law on local referendum has long blocked the development of democracy on the ground. There is still no trust between the state and society to resume the implementation of the constitutional right to a local referendum, and it is obvious that the large number of coordination councils established by the state do not yet contribute to the establishment of partnership relations between civil society institutions and local self-government bodies.

Informing, consultations and dialogue are tools for the actual implementation of the «partnership» strategy. The lack of proper information does not allow for consultations and dialogue, and therefore, achieving the level of partnership interaction between local self-government bodies and civil society institutions. It is necessary to ensure consistency in the implementation of interaction from information to partnership.

It is necessary to analyze the institutions of participatory democracy regarding the goal of involving citizens in the development and adoption of decisions in Ukraine:

1) to find out whether such communication has led to useful results;

2) whether these results have been useful for decision-making;

3) what is the value of democratic institutions, since there are parallel goals that are achieved because of such interaction (increasing the level of trust and openness of public authorities, etc.).

Such an analysis will allow choosing the optimal form of interaction between local governments and civil society institutions.

Key words: *informing, consultations, dialogue, partnership, coordination councils, advisory councils.*

УДК: 340.12:316.3
DOI: https://doi.org/10.31359/1993-0941-2024-48-191

І. В. Мукомела, *к. ю. н., науковий співробітник сектору теоретико-методологічних проблем організації державної влади НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України*
ORCID ID: 0000-0001-9315-2692

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ЯПОНСЬКОЇ МОДЕЛІ ІНФОРМАЦІЙНОГО СУСПІЛЬСТВА

Анотація: *Стаття присвячена аналізу правового регулювання інформаційного суспільства в Японії, починаючи від його зародження і до формування суперінтелектуального суспільства. Розвиток інформаційного суспільства та його законодавчого регулювання поділено на три ключові періоди, що відображають поступову трансформацію суспільства під впливом цифрових технологій. Особливу увагу приділено аналізу діяльності Стратегічного штабу ІТ та Цифрового агентства, які відіграли важливу роль у розбудові інформаційного суспільства. Акцентовано на концепції суперінтелектуального «Суспільства 5.0», що відображає унікальний підхід Японії до гармонізації технологічного прогресу із соціальними потребами.*

Ключові слова: *інформаційне суспільство, Японія, правові засади, суспільство 5.0.*

Постановка проблеми: Формування японської моделі інформаційного суспільства є складним і багатовимірним процесом,

© Мукомела І. В., 2024

який вимагає комплексного розуміння взаємодії правових, економічних, соціальних і технологічних чинників. У сучасному світі, де інформація та цифрові технології стають основним ресурсом, правові механізми мають вирішальне значення для забезпечення балансу між безпекою, технологічним прогресом, економічним розвитком і соціальною справедливістю.

Унікальність японської моделі інформаційного суспільства полягає в тому, що вона базується на гармонії технологічного розвитку з соціальними цінностями. Аналіз правових засад формування японської моделі інформаційного суспільства дозволить визначити ключові аспекти, які можуть бути корисними для України, що прагне розвивати інформаційні технології та забезпечувати їхню ефективну інтеграцію у правову та соціально-економічну системи.

Аналіз останніх досліджень: у вітчизняній науці дослідження японської моделі інформаційного суспільства має переважно фрагментарний характер. Найбільш значущий внесок у дослідження і популяризацію японської моделі інформаційного суспільства в Україні здійснив професор В. В. Лях, який у 1993 р. переклав та опублікував відому роботу Й. Масуди «Комп’ютопія». Вагомий внесок в аналіз японського досвіду побудови інформаційного суспільства здійснили О. В. Картунов, О. О. Марухов-ський, В. В. Овчинніков, Ю. Чалюк , В. М. Щербина та ін.

Виклад основного матеріалу. Правовий супровід формування та розбудови інформаційного суспільства в Японії розпочався з розроблення відповідних цільових урядових програм із залученням провідних науковців та теоретиків даної концепції. Цей процес був започаткований ще в 1969 році і безперервно триває понині. Мова йде про наступні цільові державні програми: «Японське інформаційне суспільство: теми і підходи» (1969), «Контури політики сприяння інформатизації японського суспільства» (1969), «План інформаційного суспільства» (1971 р.), «План створення інформаційного суспільства – національна мета до 2000 року» (1972), «Стратегія інформаційно-технологічного розвитку держави» (2001) [6], що була розрахована на період з 2001 по 2006 рік, «Стратегія інформаційно-технологічного розвитку держави – 2» (2006) [9], Декларація «Бути провідною

ІТ нацією у світі» (2013) [5], «Національна стратегія даних» (2021), «Програма пріоритетних політик для реалізації цифрового суспільства» (2021), 6-й НТІ (наука, технології, інновації) базовий план Японії (2021) [14], «План дій щодо розвитку та співпраці публічних і приватних даних в епоху штучного інтелекту» (2023), Інтегрована інноваційна стратегія 2024 та ін.. Кожна із перерахованих програм це не просто декларація, а план дій щодо проходження відповідного етапу розбудови інформаційного суспільства, де передбачено низку заходів організаційного, матеріального, законодавчого характеру, що втілюються в життя шляхом прийняття поточного законодавства.

Розвиток інформаційного суспільства та його законодавчого регулювання можна умовно поділити на три періоди:

1) з 1963 року, коли Умесао Тадао опублікував свою роботу «Теорія інформаційної індустрії» – по 2000 рік. Умовно цей період можна назвати періодом побудови інформаційного суспільства;

2) з 2000 року по 2016 рік – період розбудови інформаційного та телекомунікаційного мережевого суспільства.

3) з 2016 року по теперішній час – період переходу від інформаційного суспільства до «суспільства 5.0».

Початок правового регулювання першого періоду побудови інформаційного суспільства ознаменувався розробкою Інститутом розвитку використання комп’ютерів, директором якого був Й. Масуда, та прийнятим урядом в 1972 році програми «План створення інформаційного суспільства – національна мета до 2000 року». В цей період в Японії було прийнято низку законів, серед яких: закон «Про телерадіомовлення» (1950 р.), «Про радіо» (1950 р.), «Про кабельне телевізійне мовлення» (1972 р.), «Про прискорення регіонального розвитку на основі високотехнологічних комплексів» (1983 р.) та ін. Останній згаданий закон відомий також як закон «Про технополіси». Міста-технополіси – міста в яких концентрується великий інтелектуальний потенціал задля розроблення новітніх технологій та паралельна акумуляція і виробництво нових знань. Японці надають технополісам величезного значення, вважаючи що з їх допомогою формується новітнє обличчя країни та завдяки їм «Japan Inc.»

(Японія промислова) перетвориться в «Japan Tech» (Японія технологічна). У тому числі через функціонування технополісів ця країна знаходиться на шляху перетворення в «архіпелаг наукоємних технологій».

Одним за найбільш відомих технополісів Японії є місто науки Цукуба, яке отримало додатковий імпульс розвитку після прийняття закону «Про технополіси». Це місто збудовано виключно на державні кошти задля концентрації інтелектуального потенціалу країни в одному географічному осередку. На сьогодні в ньому зосереджено низку освітніх закладів, науково-дослідні інститути, державні установи тощо [7, с. 270].

Другий період розбудови інформаційного суспільства в Японії співпав із початком нового тисячоліття. Однак, ще до закінчення масудівської програми були здійснені кроки для підготовки втілення в життя розглядуваної концепції. 9 листопада 1998 року була прийнята програма «Основні принципи щодо сприяння сучасному інформаційному та телекомунікаційному суспільству» [3], яку слід «шанувати» як акт заснування Штабу сприяння прогресивному інформаційному та телекомунікаційному суспільству (Set by the Advanced Information and Telecommunications Society Promotion Headquarters). Фактично, цим актом було створено новий орган, який покликаний забезпечити швидке просування на шляху побудови суспільства нового типу в Японії.

В 2000 році було прийнято Основний закон «Про формування сучасного інформаційного та телекомунікаційного мережевого суспільства» [4], який вступив в силу 6 січня 2001 року. Розділ III (ст. 25–34) даного закону передбачає вже на законодавчому рівні створення та функціонування при уряді Японії Штабу по сприянню сучасному інформаційному та телекомунікаційному мережевому суспільству (далі – Стратегічний штаб ІТ) [10]. Ст. 26 цього закону визначає сферу повноважень даного органу: розробка програми пріоритетної політики щодо формування сучасного інформаційного та телекомунікаційного мережевого суспільства (далі – Програма пріоритетної політики); сприяння здійснення таких планів; обговорення планування важливих заходів по формуванню сучасного інформаційного

та телекомунікаційного мережевого суспільства і сприяння реалізації таких заходів.

Генеральним директором Стратегічного штабу ІТ призначено Прем'єр міністра (ст. 28). В ст. 30 даного закону закріплено, що членами Стратегічного штабу ІТ є всі міністри уряду за посадами, а також «ті хто мають чудові ідеї в розробці новітнього інформаційного та телекомунікаційного мережевого суспільства, що були затверджені Прем'єр міністром».

В діяльність Стратегічного штабу ІТ залучались представники машинобудування, телекомунікаційної сфери, технологічних компаній, представники академічних кіл. Отже, можна зробити висновок, що Уряд Японії формує свою політику керуючись і враховуючи інтереси та рекомендації провідних національних економічних гравців, від яких, без долі сумніву, також залежить, як розвиток країни та добробут японців, так і доля впровадження розроблених урядових програм, спрямованих на розвиток мережевого суспільства.

З приводу останнього твердження варто зробити декілька ремарок. Справа в тому, що до кінця XX століття у всіх урядових програмах та парламентських законах, мова йшла про побудову інформаційного суспільства. Після прийняття у 2000 році Основного закону «Про формування сучасного інформаційного та телекомунікаційного мережевого суспільства» у всіх актах державних органів мова йде саме про мережеве суспільство, як про ціль до якої рухається Японія. З цього випливає, що на думку самих же японців вони вже пройшли етап інформаційного суспільства і пішли далі в своєму розвитку – працюючи над побудовою мережевого суспільства, як нового типу суспільної організації.

Повертаючись до функціонування спеціально створеного органу, що був покликаний якісно та оперативно розвивати інформаційне та комунікаційне мережеве суспільство – Стратегічний штаб ІТ, то варто зазначити, що 22 січня 2001 року він прийняв урядову програму «Електронна Японія» (e-Japan Strategy) [6]. Стратегію «Електронна Японія» можна розглядати як фундаментальний документ, що визначає ідеалізоване бачення життя громадян та функціонування державного апарату в умовах XXI століття.

Варто зазначити, що план дій щодо розбудови мережевого суспільства був прийнятий на найближчі п’ять років. Після закінчення дії даної урядової програми Стратегічний штаб ІТ 19 січня 2006 року приймає інший базовий документ «Нова стратегія ІТ реформи» [9], яку в Японії прийнято називати «Електронна Японія ІІ». Окрім цього даний орган майже щорічно приймав Програму пріоритетної політики. 14 червня 2013 року Стратегічний штаб ІТ прийняв Декларацію бути найбільш прогресивною ІТ нацією в світі[5].

Важливим документом, що був прийнятий Стратегічним штабом ІТ, є державна програма «i-Japan Strategy 2015» [8]. Цей документ юридично закріпив прагнення Японії у своєму розвитку та цілі на найближче майбутнє. Даний план мав різновекторну спрямованість, однак, якщо коротко його охарактеризувати, то він зводиться до наступних завдань: створити суспільство, в якому цифрові технології «будуть сприйматися як повітря і вода»; створити умови цифрових технологій у всіх галузях економіки і суспільства; збагатити життя і зв’язки між людьми. В перспективі це сприятиме тому, що цифрові технології та дані стануть основою цифрових інновацій і нових імпульсів для розвитку економіки й суспільства. У такій системі люди та суспільство загалом матимуть змогу використовувати цей потенціал для спонтанної творчої та інноваційної діяльності, що створює нові цінності.

Закон «Про основи формування цифрового суспільства» [2] скасував Стратегічний штаб ІТ, та натомість заснував Цифрове агентство. З моменту створення Цифрового агентства Японії у 2021 році, його чисельність зросла до понад 1000 експертів, які прийшли з державного та приватного секторів. Відповідно до Акту про створення Цифрового агентства, завдання агентства включають «надання допомоги Кабінету Міністрів у формуванні цифрового суспільства разом із секретаріатом Кабінету, виходячи з основних принципів формування цифрового суспільства», а також «оперативне та інтенсивне виконання адміністративних завдань, пов’язаних із формуванням цифрового суспільства» на цих засадах [1]. Міністр цифрової трансформації отримав повноваження подавати рекомендації «відповідним

адміністративним органам», які зобов'язані «повністю врахувати» ці рекомендації та надати звіти про їх виконання. Варто відмітити, що інші міністерства та агентства таких повноважень не мають[16].

Одним із ключових завдань агентства є створення щорічної «Програми пріоритетної політики для реалізації цифрового суспільства», яка визначає конкретні заходи для просування цифровізації в країні. Ключовою метою агентства є виконання функції «штабу» цифровізації суспільства, що закріплено у відповідних програмах з 2021 року. Однак, співпраця з іншими міністерствами є вирішальною, особливо у сфері інфраструктури зв'язку та підтримки приватного сектору в процесі цифрової трансформації, де агентство співпрацює з Міністерством внутрішніх справ та комунікацій, а також Міністерством економіки, торгівлі та промисловості.

Агентство виконує десять основних функцій, серед яких: розробка архітектури інформаційних систем, впровадження хмарних технологій, розробка стандартів для забезпечення сумісності в приватному та квазідержавному секторах, а також створення механізмів ідентифікації та автентифікації. Серед ключових ініціатив агентства є цифровізація державних послуг, включаючи створення нового застосунку для ідентифікації громадян, розширення використання національної ідентифікаційної картки, перегляд 10 000 правових норм для адаптації до цифрового суспільства, впровадження «Урядового рішення» (Government Solution Service, GSS) для реформи робочих практик, а також розвиток «Урядової хмари» для інтеграції муніципалітетів, агентств і міністерств через спільну інфраструктуру [11].

Третім періодом розвитку інформаційного суспільства та його законодавчого регулювання в Японії є період переходу від інформаційного суспільства до «суспільства 5.0», який бере свій початок з 2016 року і триває по теперішній час.

Для подолання соціальних, економічних та екологічних проблем японською федерацією бізнесу «Кейданрен» (Keidanren) було розроблено концепцію створення суперінтелектуального «Суспільства 5.0», яке повинно замінити існуюче «Суспіль-

ство 4.0». Згідно концепції, на даний момент світ пройшов 4 етапи становлення: 1) «Суспільство 1.0» – суспільство з мисливським господарством. Кінець XVIII століття. 2) «Суспільство 2.0» – суспільство з аграрним господарством. XIX століття. 3) «Суспільство 3.0» – промислове суспільство. XX століття. 4)»Суспільство 4.0» – інформаційне суспільство [17, с. 67]. Кінець XX століття початок XXI століття.

«Суспільство 5.0» – це суспільство, орієнтоване на людину, що забезпечує як економічний розвиток, так і вирішення соціальних проблем через систему, яка об'єднує кіберпростір (віртуальне середовище) та фізичний простір (реальний світ) [12].

Вперше концепція «Суспільство 5.0» на законодавчому рівні була представлена в п'ятому Базовому плані розвитку науки і техніки Уряду Японії на 2016–2021 роки [12]. У вказаному документі з'явилося визначення суспільства як «суперінтелектуального», яке можливо створити завдяки інтеграції інформаційно-комунікаційних технологій у всі сфери кібер- та фізичного простору. Основна увага зосереджується не на ізольованому розвитку інформаційно-комунікаційних технологій, а на трансформації всього суспільного контексту через включення технологій у всі аспекти людської діяльності.

Для реалізації Суспільства 5.0 важливими є два ключових аспекти: «злиття кіберпростору та фізичного простору», як засіб досягнення мети та «людиноцентричний підхід», як цінність. У рамках Суспільства 5.0 всі елементи суспільства будуть створюватися як цифрові двійники в кіберпросторі, після чого вони будуть перероблені у вигляді нових систем, бізнес-дизайнів та інфраструктури для фізичного простору, що дозволить здійснити суттєву трансформацію суспільства. Завдяки інтеграції людиноцентричних цінностей інклюзивного суспільства у цей новий процес, кожен громадянин, як на рівні країни, так і в світі, буде перебувати в центрі ухвалення рішень, що дозволить гнучко та ефективно адаптувати суспільство до нових вимог і створити умови для його сталого розвитку.

Ключовою особливістю «Суспільства 5.0» стане відкрите середовище для передачі даних і інформації. Згідно з концепці-

єю, люди та об'єкти будуть взаємопов'язані через «Інтернет речей» (Internet of Things, IoT). Отримання необхідної інформації вчасно та ефективно буде забезпечуватися за допомогою штучного інтелекту (Artificial Intelligence, AI) [13].

З технологічної точки зору, у традиційному суспільстві люди отримували доступ до хмарних сервісів і баз даних через інтернет, використовуючи ці ресурси для пошуку та аналізу інформації. При цьому основною сферою діяльності залишалося фізичне середовище, а цифрові технології лише доповнювали його. У концепції «Суспільства 5.0» передбачається, що значний обсяг даних, зібраний через датчики в фізичному просторі, буде накопичуватися в кіберпросторі. Ці «великі дані» оброблятиме не людина, а штучний інтелект, який надаватиме результати аналізу у зрозумілому та готовому до використання вигляді. Це дозволить створити синергію між цифровим і фізичним середовищами, звільняючи людину від необхідності самостійного пошуку та обробки інформації.

Згідно концепції, штучний інтелект зможе автоматично забезпечувати рішення у різних сферах. Наприклад, у медицині системи контролюватимуть стан здоров'я пацієнтів і пропонуватимуть оптимальні варіанти лікування; у транспорті безпілотні автомобілі та дрони полегшать доставку й перевезення. Важливу роль також відіграватимуть такі технології, як Інтернет речей, великі дані, 5G, роботи, безготівкові розрахунки, віртуальна реальність і автоматичний переклад у реальному часі.

Ключовими завданнями «Суспільства 5.0» є розв'язання сучасних соціальних викликів, зокрема, демографічних проблем, дефіциту робочої сили та регіональних диспропорцій. Передбачається покращення інфраструктури та підвищення рівня життя, зменшення втрат у логістиці, оптимізація споживання енергоресурсів і продовольства, а також зниження витрат у соціальній сфері завдяки дистанційному обслуговуванню. У підсумку, це суспільство має сприяти рівному доступу громадян до державних послуг і забезпеченню високого рівня якості життя [13].

Щоб конкретизувати концепцію «Суспільства 5.0» та перетворити її на реальність, Урядом Японії був прийнятий 6-й Ба-

зовий план розвитку науки, техніки та інновацій (схвалений 26 березня 2021 року), реалізація якого розрахована на 2021–2026 роки [14]. Концепція «Суспільства 5.0» у вказаному документі описана як бачення майбутнього японського суспільства, що базується на гармонійному поєднанні екологічно орієнтованого суспільства, цінностей громадянської відповідальності, заснованої на довірі, спільних переконань «на благо всіх» і емпатії до спільного використання ресурсів. Ці ідеї пов’язуються з високонадійними науковими дослідженнями, передовими технологічними можливостями та якісними соціальними даними.

У сучасну епоху глобальної кризи, Японія висуває концепцію «Суспільства 5.0» як універсальний і глобальний образ майбутнього суспільства. Це робиться для досягнення мети, закладеної в Конституції Японії: «ми прагнемо займати почесне місце в міжнародному співтоваристві» [15]. Саме це є ключовим посланням 6-го Базового плану розвитку науки, техніки та інновацій.

Висновок: У дослідженні розглянуто еволюцію інформаційного суспільства Японії – шлях від зародження його ідеї до реалізації суперінтелектуального «Суспільства 5.0», яке спрямоване на гармонізацію цифрових технологій із соціальними потребами, забезпечуючи стійкий розвиток, економічну конкурентоспроможність і високий рівень життя.

Попри природні катаклізми 2011 року[1], які спричинили серйозні економічні та соціальні виклики, а також глобальну пандемію COVID-19, Японія продемонструвала здатність адаптуватися та продовжувати поступ у розвитку інформаційних технологій. Завдяки правовому регулюванню, стратегічним національним програмам і культурі працьовитості, країна в авангарді світових IT-ініціатив.

Японське прислів’я: «Падай сім разів, піднімайся вісім», влучно відображає стратегічний підхід Японії. Країна не тільки не уникає викликів, пов’язаних із освоєнням новітніх техноло-

[1] 11 березня 2011 року відбувся вибух на АЕС Фукусіма-1, що було спричинено найсильнішим в історії Японії землетрусом та цунамі яке за ним послідувало.

гій, але й активно спрямовує свої зусилля на їх впровадження, створюючи основу для нового типу інформаційного суспільства.

Правове регулювання, інституційні механізми та стратегічні підходи Японії до формування та розвитку інформаційного суспільства можуть стати цінним методологічним орієнтиром для України. Досвід Японії має особливе значення в контексті здійснення реформ, спрямованих на технологічну модернізацію та цифрову трансформацію держави, забезпечуючи системний підхід до інтеграції інноваційних технологій у правову та соціально-економічну сферу.. Приклад Японії демонструє, що майбутнє за інформаційними технологіями, і ті країни, які активно розвивають цю сферу, забезпечують собі стратегічну перевагу у глобальному цифровому середовищі.

Список використаних джерел :

1. Act on the Establishment of the Digital Agency. URL: https://www.japaneselawtranslation.go.jp/en/laws/view/4276/en
2. Basic Act on the Formation of a Digital Society. URL: https://www.japaneselawtranslation.go.jp/en/laws/view/4447/en
3. Basic Guidelines on the Promotion of an Advanced Information and Telecommunications Society. URL: http://japan.kantei.go.jp/990209guideline-aits.html
4. Basic Law on the Formation of an Advanced Information and Telecommunications Network Society. URL: http://japan.kantei.go.jp/it/it_basiclaw/it_basiclaw.html.
5. Declaration to be the World’s Most Advanced IT Nation. URL: http://japan.kantei.go.jp/policy/it/2013/0614_declaration.pdf
6. e-Japan Strategy. URL: http://japan.kantei.go.jp/it/network/0122full_e.html
7. Glasmeiser Amy K. The Japanese Technopolis programme: high-tech development strategy or industrial policy in disquise? International Journal of Urban and Regional Research. 1988. Voll 12. P. 268–284.
8. i-Japan Strategy 2015 Striving to Create a Citizen-Driven, Reassuring & Vibrant Digital Society Towards Digital inclusion & innovation. URL: http://japan.kantei.go.jp/policy/it/enkaku_e.html.
9. New IT Reform Strategy. URL: http://japan.kantei.go.jp/policy/it/ITstrategy2006.pdf
10. Prime minister of Japan and his Cabinet List of Councils and Headquarters. URL: http://japan.kantei.go.jp/policy/it/index_e.html
11. Sara Takamatsu, Masaki Wakao, Dr. Takuo Inoue, Masuda Chikako, and Dr. Keegan McBride. Digital Government in Japan: Historical

Foundations, Future Ambitions, and the Digital Agency. URL: https://ceur-ws.org/Vol-3737/paper40.pdf
12. Science, Technology, and Innovation Basic Plan. URL: https://www8.cao.go.jp/cstp/english/sti_basic_plan.pdf
13. Society 5.0 – 科学技術政策 - 内閣府. URL: https://www8.cao.go.jp/cstp/society5_0/index.html.
14. The 6th STI Basic Plan in Japan (2021-2025). URL: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/210423_6th_sti_basic_plan_r.pdf
15. The Constitution Of Japan. URL: https://japan.kantei.go.jp/constitution_and_government_of_japan/constitution_e.html
16. Yamaguchi, A. One Year after the Inauguration of the Digital Agency: Will Taro Kono Pull Out His «Last Resort»?. Mainichi Shinbum. URL: https://mainichi.jp/articles/20220830/k00/00 m/020/285000c
17. Чалюк Ю.. Суспільство 5.0 у японській концепції Кейданрен. *Інноваційні процеси в економіці*. 2003. № 1(99). 74 с.

References :

1. Act on the Establishment of the Digital Agency. URL: https://www.japaneselawtranslation.go.jp/en/laws/view/4276/en
2. Basic Act on the Formation of a Digital Society. URL: https://www.japaneselawtranslation.go.jp/en/laws/view/4447/en
3. Basic Guidelines on the Promotion of an Advanced Information and Telecommunications Society. URL: http://japan.kantei.go.jp/990209guideline-aits.html
4. Basic Law on the Formation of an Advanced Information and Telecommunications Network Society. URL: http://japan.kantei.go.jp/it/it_basiclaw/it_basiclaw.html.
5. Declaration to be the Worlds Most Advanced IT Nation. URL: http://japan.kantei.go.jp/policy/it/2013/0614_declaration.pdf
6. e-Japan Strategy. URL: http://japan.kantei.go.jp/it/network/0122full_e.html
7. Glasmeiser Amy K. (1988). The Japanese Technopolis programme: high-tech development strategy or industrial policy in disquise? International Journal of Urban and Regional Research. Voll 12.
8. i-Japan Strategy 2015 Striving to Create a Citizen-Driven, Reassuring & Vibrant Digital Society Towards Digital inclusion & innovation. URL: http://japan.kantei.go.jp/policy/it/enkaku_e.html.
9. New IT Reform Strategy. URL: http://japan.kantei.go.jp/policy/it/ITstrategy2006.pdf
10. Prime minister of Japan and his Cabinet List of Councils and Headquarters. URL: http://japan.kantei.go.jp/policy/it/index_e.html
11. Sara Takamatsu, Masaki Wakao, Dr. Takuo Inoue, Masuda Chikako, and Dr. Keegan McBride. Digital Government in Japan: Historical

Foundations, Future Ambitions, and the Digital Agency. URL: https://ceur-ws.org/Vol-3737/paper40.pdf
12. Science, Technology, and Innovation Basic Plan. URL: https://www8.cao.go.jp/cstp/english/sti_basic_plan.pdf
13. Society 5.0 – 科学技術政策 - 内閣府. URL: https://www8.cao.go.jp/cstp/society5_0/index.html.
14. The 6th STI Basic Plan in Japan (2021-2025). URL: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/210423_6th_sti_basic_plan_r.pdf
15. The Constitution Of Japan. URL: https://japan.kantei.go.jp/constitution_and_government_of_japan/constitution_e.html
16. Yamaguchi, A. One Year after the Inauguration of the Digital Agency: Will Taro Kono Pull Out His «Last Resort»?. Mainichi Shinbum. URL: https://mainichi.jp/articles/20220830/k00/00 m/020/285000c
17. Chaliuk Yu. (2003). Suspilstvo 5.0 u yaponskii kontseptsii Keidanren. *Innovatsiini protsesy v ekonomitsi.* № 1(99).

I. V. Mukomela

Legal Foundations of the Formation of the Japanese Model of the Information Society

Abstract: *The article comprehensively examines the evolution of legal support for the formation and development of the information society in Japan from the 1960s to the present day. It analyzes the key governmental programs and strategic documents that defined the country’s digital transformation directions, including the «The Plan for an Information Society» (1971), «e-Japan Strategy» (2001), «i-Japan Strategy 2015», «The 6th STI Basic Plan in Japan» (2021-2025). and others.*

The research identifies three critical periods of information society development in Japan: First period (1963-2000) – building the information society; Second period (2000-2016) – development of information and telecommunications network society; Third period (from 2016) – transition to «Society 5.0».

Special attention is paid to the institutional mechanisms of digital transformations. In particular, the activities of the IT Strategic Headquarters, which functioned until 2021, and the newly created Digital Agency are revealed. The evolution of these bodies’ powers and their role in shaping the state digitalization policy are analyzed.

A significant emphasis is placed on the «Society 5.0» concept – a novel model of socio-technological development that implies deep integration of cyberspace

and the physical world. The fundamental principles of this concept are disclosed: human-centricity, use of artificial intelligence, Internet of Things, and other advanced technologies to address social challenges.

The strategic objectives of «Society 5.0» are defined, including: overcoming demographic problems, infrastructure optimization, improving living standards, and ensuring equal access to public services. It is emphasized that the Japanese government views this concept as a universal model of future society with global potential.

The research proves that digital transformation in Japan is not merely a technological process but a comprehensive socio-economic strategy aimed at harmonious society development using the most advanced technological achievements.

The key findings of the article have theoretical and practical significance for understanding state management mechanisms of digitalization processes and can be useful for domestic practices of technology implementation.

The article highlights the systematic approach of Japan to digital transformation, showcasing how the country has consistently developed and refined its information society strategy over decades. It demonstrates Japan’s commitment to technological innovation while maintaining a strong focus on societal well-being and human-centric development.

The study provides insights into the institutional, legal, and strategic frameworks that have enabled Japan to become a global leader in digital technologies and social innovation. It presents a holistic view of how a technologically advanced nation approaches the complex challenge of integrating digital technologies into all aspects of social life.

Keywords: *information society, Japan, legal foundations, Society 5.0*

УДК 342.9:341.1:629.7(477)
DOI: https://doi.org/10.31359/1993-0941-2024-48-205

І. В. Костенко, *к.ю.н, науковий співробітник сектору конституційного та адміністративного права НДІ Державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрНУкраїни*
ORCID ID : 0000-0002-8784-5422

КОСМІЧНА ГАЛУЗЬ УКРАЇНИ: ПРАВОВІ ТА АДМІНІСТРАТИВНІ ВИКЛИКИ ПІД ЧАС ВІЙНИ

Анотація. *Стаття аналізує адміністративно-правові аспекти управління космічною діяльністю в Україні під час воєнного стану та розглядає стратегії поствоєнного відновлення. У контексті триваючої збройної агресії стаття досліджує вплив війни на космічну галузь як ключовий елемент національної безпеки та обороноздатності. Розглядаються основні виклики, зокрема фрагментарність законодавства, недостатня координація між державними структурами та проблеми інтеграції приватного сектору. В статті визначаються напрямки реформ, як-от модернізація Державного космічного агентства, гармонізація з міжнародними стандартами та розвиток державно-приватного партнерства. Також обговорюються потенціал космічних технологій у військовій розвідці та перспективи міжнародних інвестицій для розвитку галузі.*

Ключові слова: *космічна діяльність, національна безпека, державна космічна програма, приватний сектор, міжнародна співпраця, правові реформи, інновації, післявоєнне відновлення.*

© КостенкоІ. В., 2024

Актуальність дослідження. У сучасному глобалізованому світі, космічна діяльність набуває стратегічного значення, відіграючи ключову роль у забезпеченні національної безпеки, технологічного суверенітету, та стимулюванні економічного розвитку країн. Космічні технології, інтегровані у оборонний потенціал, інформаційну інфраструктуру, та критичні галузі економіки, забезпечують важливі стратегічні переваги. В контексті триваючого воєнного стану в Україні, космічна діяльність стає ще більш важливою, зокрема для оперативного реагування на загрози, проведення розвідки, комунікації та навігації. Відтак, адаптація космічної галузі до воєнних умов, ефективне використання ресурсів та розробка сучасних адміністративно-правових механізмів управління є критичними для підтримки її функціонування та розвитку.

Перспективи поствоєнного відновлення. Відновлення космічної інфраструктури та розвиток нових проєктів можуть стати значущими факторами економічного відновлення та росту в післявоєнний період. У зв’язку з цим, дослідження адміністративно-правових аспектів координації космічної діяльності є надзвичайно важливим для визначення шляхів інтеграції України в глобальний космічний ринок і посилення її статусу як космічної держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В контексті дослідження адміністративно-правових аспектів управління космічною діяльністю, українські науковці та аналітики, включаючи Ю. Алєксєєва, М. Бендика, В. Горбуліна, О. Дегтярьова, О. Джуру, С. Конюхова, Н. Мешка, В. Присяжного, І. Сазонця, Л. Сороку, А. Черкасова та Ю. Шемшученка, зробили значний внесок у вивчення механізмів координації космічної галузі. Проте, попри існуючий обсяг наукових робіт, досі залишаються відкритими питання щодо механізмів фінансування космічних проектів, стимулювання інновацій та ефективної інтеграції приватного сектору.

Мета дослідження. Це дослідження має на меті глибоко проаналізувати адміністративно-правові механізми, що регулюють космічну діяльність в Україні в умовах воєнного стану та визначити напрямки поствоєнного відновлення. Дослідження спря-

моване на розробку обґрунтованих рекомендацій, які допоможуть удосконалити нормативно-правову базу для підтримки та стимулювання розвитку космічної індустрії України, забезпечуючи її інтеграцію в міжнародний космічний ринок.

Виклад основного матеріалу. Ракетно-космічний сектор України займає стратегічне місце у структурі національної економіки та безпеки, включаючи приблизно 40 великих підприємств та множину малих і середніх компаній, які спеціалізуються на розробці передових технологічних рішень і веденні наукових досліджень. Конструкторське бюро «Південне» імені М. К. Янгеля та виробниче об’єднання «Південмаш» імені О. М. Макарова, що розташовані в Дніпрі, залишаються лідерами цієї галузі, створивши понад 400 супутників, розробивши ракети-носії, а також системи управління, орієнтації та траєкторії польоту [21].

Серед важливих досягнень українських інженерів – розробка космічних апаратів, таких як «Січ-1», «Океан-О», «АУОС», «Мікрон», і ракети-носії «Зеніт-3SL», «Дніпро» та «Циклон-3». Зокрема, ракета-носій «Зеніт-3SL», яка відома за участю у міжнародному проєкті «Морський старт», та ракета «Дніпро», що стала прикладом успішної конверсії військових технологій у комерційний сектор, отримали міжнародне визнання. Також, система стикування «Курс», розроблена в Україні, стала стандартом для місій на Міжнародну космічну станцію, а українські системи прицілювання широко застосовуються у ракетах типу «Союз», «Прогрес» та «Протон» [21].

Україна також володіє унікальною наземною інфраструктурою, що включає контрольно-коригувальні станції для глобальних навігаційних супутникових систем (ГНСС) та мережу спостережень за геофізичними явищами. Національна об’єднана мережа референцних станцій забезпечує високоточне позиціонування в реальному часі (RTK), а мережа сейсмічних і геофізичних спостережень, до складу якої входять Національний центр даних НСССУ та Головний центр спеціального контролю (ГЦСК), виконує ключові функції в області національної безпеки [11]. Ця інфраструктура дозволяє ефективно здійснювати моніторинг геофізичних явищ, контролювати навігаційні сис-

теми та підтримувати орбітальну діяльність, що є важливим елементом інтеграції України у світові науково-технічні ініціативи.

Незважаючи на значний потенціал, українська космічна галузь стикається з низкою проблем, включаючи нестабільність адміністративно-правового регулювання, обмежене фінансування, та труднощі з реалізацією стратегічних програм. Водночас, участь України в міжнародних проєктах, таких як програма «Артеміда» та співпраця з Європейським космічним агентством, відкриває нові можливості для подальшої інтеграції у глобальні ініціативи. Однак, для закріплення цих позицій необхідно реформувати нормативно-правову базу та усунути існуючі структурні бар’єри [12].

Повномасштабне вторгнення Росії в Україну у 2022 році завдало серйозного удару по ракетно-космічній галузі України, яка з радянських часів була однією з ключових сфер високих технологій. Втрата критичної інфраструктури, релокація підприємств та масовий відтік кваліфікованих фахівців створили екзистенційні виклики для галузі. У результаті багато стратегічних проєктів опинилися під загрозою, що, своєю чергою, поставило під питання майбутнє науково-дослідної та технічної бази країни. Попри ці труднощі, Україна зберігає потужний потенціал у ракетно-космічній сфері завдяки своїм досвідченим інженерам, накопиченим технологіям і багаторічній співпраці з міжнародними партнерами. Однак сьогодні збереження та розвиток цієї галузі потребує комплексного підходу, що включає як державну підтримку, так і залучення приватних компаній та інвесторів [15].

У сучасних умовах війни важливість космічних технологій для оборонної сфери зросла багаторазово. Основними напрямками використання є супутникові послуги у сферах позиціонування, навігації та синхронізації (PNT), комунікацій, дистанційного зондування Землі (Remote Sensing) та досліджень космосу (Science and Exploration). Найбільше значення для військових і цивільних операцій мають три перші напрямки, які забезпечують точне наведення, мобільність і ситуаційну обізнаність [6]. Зображення супутників російських військових колон та зруй-

нованих українських будівель стали фоном, який формує міжнародне уявлення про війну, а дані та послуги з космосу безпосередньо підтримують воїнів на землі. Багато спостерігачів почали називати війну в Україні «першою комерційною космічною війною», що нагадує описи війни в Перській затоці 1991 року як «першої космічної війни» [4].

Участь приватних компаній у космічних ініціативах стала критично важливою для України в умовах війни. Комерційні супутники забезпечують передачу даних, спостереження за полем бою та допомагають у координації ударів високоточних ракетних систем, таких як HIMARS. Приватні супутникові системи, зокрема Starlink, стали важливим компонентом для зв'язку та управління військовими операціями [6].

Супутники зазвичай становлять основу дискусій щодо військового використання космічного простору. Однак наземні системи супутників, програмне забезпечення для обробки супутникових даних, децентралізований обмін інформацією та нові способи використання даних існуючих супутникових можливостей військовими на землі радикально змінили цінність та способи використання космосу, особливо для України та її союзників. Росія не змогла ефективно використати свою здавалося б явну перевагу у кількості та якості супутників над Україною, яка не мала власних національних супутників на момент російського вторгнення. Недостатність початкової переваги в космосі вказує на необхідність уроків з космічної стратегії, процесів обміну інформацією та підтримки наземних сегментів, незалежно від того, комерційні це супутники чи державні [3].

У контексті триваючого воєнного стану, українська космічна галузь зіштовхується з рядом викликів, які мають стратегічне значення для її подальшого розвитку та національної безпеки:

– оновлення та адаптація стратегічних планів до потреб воєнного часу

– забезпечення ефективної координації між різними державними органами та інституціями

– оптимізація державно-приватних партнерств та розробка стимулів для залучення приватного сектору до космічної галузі

– збереження та розвиток кадрового потенціалу (протидія кадровому дефіциту та стимулювання професійного росту спеціалістів)

– забезпечення фінансування та мобілізація ресурсів для підтримки стратегічних космічних ініціатив

– реформування законодавства та оновлення правової бази для відповідності сучасним вимогам та стандартам.

– зменшення залежності від зовнішніх технологічних рішень і розробка власних космічних технологій.

Кожен з цих викликів буде розглянуто детальніше в подальших розділах, з метою визначення можливих шляхів їх вирішення та розвитку української космічної галузі у непростих умовах сучасності.

1. Відсутність єдиної стратегії розвитку космічної діяльності.

Попри амбіційні цілі, задекларовані в Загальнодержавній космічній програмі на 2021–2025 роки, відсутність комплексної стратегії, що враховує нові виклики воєнного часу, залишається суттєвою перешкодою для розвитку галузі. Часті зміни пріоритетів та відсутність стабільного фінансування значно ускладнюють реалізацію як національних, так і міжнародних проєктів. Наприклад, після завершення терміну дії попередньої програми в 2017 році, нова програма не була прийнята вчасно, що дезорганізувало координацію між державними та приватними суб’єктами галузі [12].

2. Недостатня ефективність державного управління

Державне космічне агентство України (ДКАУ) зіткнулося з численними викликами в управлінні, особливо після його підпорядкування Міністерству з питань стратегічних галузей промисловості у 2020 році [25]. Це додало бюрократичних перешкод і знизило оперативність важливих рішень. Брак автономії в фінансових та управлінських питаннях зробив агентство надмірно залежним від політичної кон’юнктури, що ускладнює стратегічне планування і реалізацію космічних проектів..

3. Відсутність ефективної моделі державно-приватного партнерства

Залучення приватного сектору до космічної галузі сприяє не лише розвитку оборонного потенціалу, але й забезпеченню

національної безпеки через створення нових технологій і розширення науково-технічної співпраці з міжнародними партнерами. Таким чином, розвиток механізмів публічно-приватного партнерства є одним з ключових завдань для подальшого розвитку української космічної галузі та її інтеграції в глобальні космічні проєкти. Попри значний потенціал для залучення приватного сектору, правове поле для державно-приватного партнерства в космічній галузі України залишається нерозвиненим. Закон України «Про космічну діяльність» [26] частково регулює ці відносини, однак не створює стимулів для активної участі приватних компаній. Відсутність податкових пільг, грантової підтримки та державного фінансування для стартапів та малих підприємств стримує розвиток інноваційних проєктів. Це становить великий контраст із практиками ЄС та США, де космічні індустрії процвітають завдяки активній підтримці з боку держави. Основні напрямки, що потребують вдосконалення:

– політика та регулювання: державні органи визначають стратегічну політику і розробляють регуляторні норми для космічної діяльності, залучаючи внески від космічних підприємств. Така співпраця дозволяє створювати політику, яка відповідає потребам галузі та сприяє досягненню національних цілей.

– фінансування та інвестиційна підтримка: держава забезпечує фінансування та пропонує інвестиційні стимули для підтримки інновацій, наукових досліджень, розробок і реалізації космічних програм. Такий підхід стимулює розвиток технологій і підвищує конкурентоспроможність галузі.

– державно-приватне партнерство (ДПП): державні органи та приватні космічні компанії об'єднують зусилля у рамках державно-приватного партнерства. Це дає змогу оптимально використовувати ресурси, розподіляти ризики та створювати спільні підприємства для ефективного виконання космічних проєктів.

– науково-дослідні та дослідно-конструкторські роботи (НДДКР): спільна участь держави та підприємств у наукових дослідженнях дозволяє розробляти новітні технології, розширювати можливості галузі та долати спільні виклики. Така співп-

раця стимулює інновації та підвищує конкурентоспроможність космічного сектору.

– надання інфраструктури та об'єктів: державні органи забезпечують доступ до критично важливих інфраструктурних об'єктів, таких як стартові комплекси, випробувальні майданчики чи мережі зв'язку, що є основою для реалізації космічних місій і комерційної діяльності.

– сприяння діалогу та підтримка регуляторного середовища: постійний діалог між державою та космічними підприємствами допомагає підтримувати регуляторне середовище, яке сприяє розвитку галузі, зростанню інновацій та підвищенню конкурентоспроможності [17].

4. Проблеми кадрового забезпечення у космічній галузі України

Космічна галузь України стикається із гострою проблемою відтоку висококваліфікованих фахівців за кордон, що суттєво підриває кадровий потенціал країни та створює загрозу для подальшого розвитку індустрії. Відсутність, під час воєнного стану, комплексних програм підтримки молодих науковців та інженерів, обмежена кількість освітніх можливостей для підготовки студентів за космічними спеціальностями та зниження престижу роботи в галузі ускладнюють формування нової генерації фахівців. Крім того, старіння науково-технічних кадрів та відсутність достатніх мотиваційних механізмів для молоді поглиблюють проблему кадрової кризи [21].

За матеріалами Третьої конференції ООН з дослідження та використання космічного простору в мирних цілях (ЮНІСПЕЙС-III), однією з ключових умов подальшого прогресу в космічній сфері є цілеспрямована підготовка фахівців та формування інтересу молоді до космічних наук і технологій. У документах конференції підкреслюється важлива роль ООН у залученні молодих спеціалістів до участі в космічних проєктах, що включає розробку нових технологій, популяризацію наукових досягнень та стимулювання реалізації перспективних проєктів [21]. Важливість розвитку освітніх програм у сфері космосу та популяризації STEM-освіти підкреслюється також у національних стратегіях розвитку на 2023 рік. Особливе значення має

діяльність Національного центру аерокосмічної освіти молоді імені О. М. Макарова, який сприяє підготовці майбутніх спеціалістів та підвищенню інтересу молоді до космічної галузі [30].

Для подолання кадрової кризи важливо створити комплексну державну програму з підтримки молодих фахівців у космічній галузі. Це може включати надання грантів, стипендій, розширення мережі інноваційних центрів та створення сприятливих умов для розвитку наукової кар’єри. Інвестування в людський капітал є важливою передумовою сталого розвитку космічної галузі України та її інтеграції у міжнародний науково-технічний простір.

5. Недостатність фінансування та інвестицій

Обмежене фінансування космічної галузі України з державного бюджету є одним із ключових стримувальних факторів розвитку індустрії, особливо в умовах воєнного стану. Пріоритетність оборонного сектору та необхідність мобілізації ресурсів для забезпечення безпосередніх потреб фронту призвели до суттєвого скорочення бюджетного фінансування стратегічних космічних ініціатив. Програма розвитку космічної діяльності на 2021–2025 роки [28], розроблена до початку повномасштабного вторгнення, стала недостатньо актуальною в умовах воєнного конфлікту, що потребувало її перегляду та адаптації до нових реалій.

Під час другого читання до Програми були внесені корективи, спрямовані на врахування нових пріоритетів, серед яких – підвищення обороноздатності країни за рахунок супутникової розвідки та розробка нових технологій подвійного призначення. Загальний обсяг фінансування космічної програми на 2021–2025 роки становить 40,78 млрд грн, з яких 15,76 млрд грн заплановано виділити з державного бюджету [28]. Основні напрями витрат включають:

- Розвиток ракетно-космічної техніки – 7,6 млрд грн;
- Розбудова систем спостереження за Землею – 3,96 млрд грн [28].

Основним джерелом фінансування залишається державний бюджет, однак критично важливим є залучення додаткових джерел, зокрема інвестицій та приватних внесків. Державне

космічне агентство України (ДКАУ) спільно з Міністерством стратегічних галузей промисловості здійснює координацію виконання програми, але без участі приватного сектору та міжнародних партнерів досягти масштабних результатів буде складно. Важливою складовою програми є підтримка фундаментальних та прикладних досліджень (3,3 млрд грн), що має на меті стимулювання інновацій та створення умов для розвитку високотехнологічних проектів, здатних посилити позиції України на глобальному космічному ринку.

Стратегічні пріоритети та рекомендації: Згідно з підсумками наради «Космос в час війни та миру» [29], окреслено такі стратегічні напрямки:

• Розробка нової моделі космічної діяльності з урахуванням потреб воєнного часу та національних пріоритетів безпеки;

• Інтеграція України у європейський космічний ринок через співпрацю з Європейським космічним агентством (ESA) та участь у міжнародних програмах;

• Оптимізація витрат та залучення приватного сектору до космічних проектів через механізми державно-приватного партнерства (ДПП);

• Розбудова національних систем супутникового зв’язку та моніторингу для підвищення обороноздатності та сприяння відновленню критичної інфраструктури в повоєнний період [29].

Інвестиційний клімат та бар’єри: Один із ключових викликів для розвитку космічної галузі – низький рівень залучення інвестицій. Відсутність дієвих механізмів залучення приватного капіталу та недосконаліть нормативно-правової бази відлякують потенційних інвесторів. Недостатність податкових пільг, відсутність грантових програм та гарантій з боку держави знижують мотивацію приватних компаній інвестувати у космічну сферу. Серед пріоритетних заходів для подолання цих проблем варто виділити:

– Модернізацію законодавства для спрощення процедур залучення інвестицій та створення стимулів для приватного сектору;

– Запровадження податкових пільг та грантів для космічних стартапів та підприємств, що займаються інноваціями у сфері аерокосмічних технологій;

– Формування екосистеми державно-приватного партнерства для реалізації спільних проектів з іноземними інвесторами та міжнародними космічними агентствами [29].

Залучення приватного сектору та міжнародних партнерів є не лише необхідністю, а й стратегічною перевагою для України. Інвестиції у космічну галузь дозволять зберегти технологічний суверенітет країни, посилити її оборонний потенціал та сприяти розвитку національної економіки у післявоєнний період.

6. Недосконалість нормативно-правової бази у космічній галузі України

Українське законодавство у сфері космічної діяльності має низку суттєвих прогалин, які обмежують можливості галузі в контексті сучасних глобальних викликів. Нинішній стан правової бази не відповідає сучасним вимогам динамічного розвитку космічного ринку, що заважає інтеграції України до міжнародного космічного співтовариства. Відсутність системного підходу до модернізації законодавства та інтеграції міжнародних стандартів створює значні бар'єри для залучення інвестицій, розвитку приватного сектору та реалізації інноваційних проектів.

Основні проблеми нормативно-правової бази включають:

• Відсутність механізмів впровадження міжнародних стандартів: Це значно ускладнює інтеграцію України в глобальний космічний ринок і перешкоджає участі в міжнародних космічних програмах.

• Застарілі процедури ліцензування: Вони не враховують швидку еволюцію приватного сектору та концепції «Нового космосу» (New Space), який базується на комерціалізації космічних проектів.

• Недостатнє регулювання державно-приватного партнерства: Це обмежує залучення приватного капіталу, ускладнює запуск інноваційних стартапів і стримує розвиток високотехнологічних підприємств.

Закон України «Про космічну діяльність», ухвалений ще у 1996 році, та пов'язані з ним підзаконні акти не адаптовані до сучасних умов і потребують негайної модернізації. Оновлений

проект Стратегії розвитку космічної діяльності України до 2033 року передбачає ухвалення нового закону, який включатиме механізми стимулювання інвестицій, підтримку інноваційних проектів та розвиток державно-приватного партнерства [30].

Роль Загальнодержавної цільової науково-технічної космічної програми. Загальнодержавна цільова науково-технічна космічна програма є основним інструментом стратегічного планування у космічній галузі України. Її формування та реалізація базуються на Законі України «Про космічну діяльність» і координуються Державним космічним агентством України (ДКА) за участі науково-дослідних установ, органів виконавчої влади та Національної академії наук України.

У період воєнного стану Програма набуває особливого значення, оскільки космічні технології відіграють вирішальну роль у забезпеченні національної безпеки. Як підкреслює Кошова С. П., космічні технології стали важливим інструментом не лише для розвитку, але й для виживання країни в умовах війни [21].

Ключові напрямки реформування нормативно-правової бази:

- модернізація ліцензування: успішний досвід Європейського космічного агентства (ESA) показує важливість створення прозорих та адаптивних процедур ліцензування, що сприятимуть залученню нових учасників ринку, стартапів та інвесторів [30].

– імплементація міжнародних стандартів: гармонізація українських проектів із європейськими ініціативами, такими як програми «Artemis» та «Horizon Europe», створить нові можливості для міжнародної співпраці [30].

– розвиток державно-приватного партнерства: використання механізмів співфінансування, грантів і податкових стимулів сприятиме залученню приватного капіталу для створення інноваційних продуктів і технологій [17].

Модернізація нормативно-правової бази є не лише необхідною умовою для інтеграції України у глобальну космічну спільноту, а й інструментом для створення конкурентного середовища, яке забезпечить сталий розвиток космічної галузі.

7. Відсутність оперативної реакції на воєнні виклики

Супутникові технології відіграють вирішальну роль у сучасних військових конфліктах, забезпечуючи розвідку, навігацію, зв’язок та координацію бойових дій у реальному часі. В умовах повномасштабної війни проти Росії Україна потребує значного розширення власних космічних можливостей для оперативного прийняття рішень та ефективного планування військових операцій. Наявність національного супутникового угруповання є критичним фактором для зменшення залежності від іноземних партнерів та підвищення стійкості до зовнішніх загроз. Відсутність розвиненого космічного сегменту, обмеженість власних супутників та залежність від комерційних і міжнародних даних створюють значні виклики для обороноздатності України [32].

Обмеженість національних супутникових ресурсів

Станом на сьогодні Україна має мінімальну кількість власних супутників, здатних забезпечувати оперативний моніторинг поля бою та дистанційне зондування Землі. Запуск супутника «Січ-2-30» у 2022 році став важливим етапом розвитку національної космічної програми, проте його можливості не повною мірою задовольняють потреби військових у високоточних даних [19]. Обмежені технічні характеристики супутника, зокрема низька роздільна здатність та обмежена зона покриття, знижують його ефективність у реальних бойових умовах.

Залежність від міжнародних партнерів

Через обмеженість власних супутникових систем Україна змушена активно залучати міжнародних партнерів і приватні компанії для забезпечення даних супутникової розвідки. Одним із яскравих прикладів є співпраця з фінською компанією ICEYE, яка надає Україні доступ до супутникових знімків з Synthetic Aperture Radar (SAR). Це стало можливим завдяки ініціативі фонду Сергія Притули, який зібрав понад 16,3 мільйона євро на придбання супутникових знімків та контракт на використання супутника ICEYE [2].

Знімки ICEYE дозволяють Україні ефективно виявляти позиції ворога навіть уночі та за складних погодних умов, що суттєво посилило точність та результативність ударів по ворожих складах боєприпасів і техніці. Протягом шести місяців з момен-

ту придбання супутника українські сили оборони знищили ворожі об’єкти на мільярди доларів. Завдяки технології Synthetic Aperture Radar (SAR), яка дозволяє отримувати зображення з високою роздільною здатністю незалежно від погодних умов і часу доби, українська армія отримала нові інструменти для ведення ефективної контрбатарейної боротьби та виявлення замаскованих цілей [11]. Водночас, хоча така співпраця є важливою, вона супроводжується ризиками – зокрема залежністю від зовнішніх структур, які можуть обмежити доступ до даних або призупинити співпрацю у випадку геополітичних змін або конфліктів інтересів.

Можливі ризики та обмеження

Співпраця з міжнародними партнерами та приватними компаніями, такими як ICEYE або MAXAR Technologies, є цінною, проте не гарантує повної автономності в отриманні супутникових даних. Наприклад, супутникові знімки компанії MAXAR відіграли важливу роль у моніторингу зруйнованих міст, таких як Бахмут, але обмеженість доступу до оперативних даних або затримка в їх обробці можуть негативно вплинути на темпи реагування українських сил [10].

Як зазначається у звіті Groundstation (2023), більшість комерційних супутникових операторів підпорядковуються правилам урядів своїх країн, що ускладнює безперебійний доступ до критичної інформації [5].

Громадянська ініціатива та її значення для оборони Кампанія «Народний Байрактар» та залучення громадськості до придбання супутника ICEYE є безпрецедентним прикладом громадянської участі у забезпеченні обороноздатності держави. Це унікальний випадок в історії військових конфліктів, коли космічний апарат був придбаний завдяки ініціативі громадянського суспільства. Цей приклад підкреслює важливість синергії між державою та громадськістю в умовах війни та мобілізації ресурсів для досягнення спільної мети.

Оперативність та точність прийняття рішень завдяки супутниковим даним. Супутникові дані є критично важливим елементом у процесі планування військових операцій, забезпечуючи точність наведення, ситуаційну обізнаність та ефективну

координацію сил на полі бою. Доступ до оперативних знімків дозволяє українському командуванню знижувати ризики для військових підрозділів, уникати «дружнього вогню» та зменшувати кількість помилок під час бойових дій.

Проте залежність від комерційних та міжнародних партнерів несе певні ризики:

• Можливі затримки у постачанні даних: Комерційні компанії можуть мати обмеження щодо частоти надання знімків або їх обробки, що впливає на оперативність командування.

• Обмеження доступу до критичних зон: Іноземні компанії можуть відмовлятися надавати знімки певних територій через політичні чи правові обмеження.

• Контроль над даними: Наявність власних супутників забезпечує повну автономність у зборі та використанні даних, що є важливим фактором для незалежності в ухваленні стратегічних рішень.

Міжнародний досвід та перспективи України.

Досвід країн, таких як Фінляндія, яка активно співпрацює з Україною у сфері супутникових технологій, демонструє важливість розбудови власних космічних можливостей. Фінляндія не лише надає знімки з космосу, але й допомагає в розвитку національних космічних проектів, сприяючи створенню нових технологічних рішень та навчальних програм [9].

Стратегічні напрямки розвитку супутникових технологій в Україні:

• Розвиток національної космічної програми: Інвестування у створення та запуск власних супутників для дистанційного зондування Землі, що дозволить зменшити залежність від міжнародних партнерів та забезпечити автономність у зборі розвідувальних даних.

• Посилення співпраці з міжнародними партнерами: Продовження партнерства з компаніями ICEYE, MAXAR та іншими операторами супутникових систем для отримання доступу до новітніх технологій та підвищення ефективності обробки даних.

• Розбудова наземної інфраструктури: Створення центрів обробки супутникових даних для їх оперативного аналізу та інтеграції у процес прийняття рішень в оборонній сфері.

Розвиток національної супутникової програми є стратегічно важливим для України в умовах тривалої війни. Інвестування у власні космічні технології не лише підвищить обороноздатність країни, а й сприятиме технологічному розвитку та інтеграції України у глобальну космічну спільноту.

Висновки. Війна в Україні стала визначальним фактором для космічної галузі, підкресливши її стратегічну роль у забезпеченні національної безпеки та обороноздатності. Разом із цим, конфлікт оголив низку критичних адміністративно-правових та організаційних викликів, таких як фрагментарність законодавчої бази, нестача координації між державними органами, обмеженість фінансування та значний відтік кваліфікованих кадрів. Попри це, космічна індустрія України залишається ключовим компонентом її технологічного суверенітету, економічного зростання та інтеграції у глобальний ринок.

Результати дослідження свідчать про нагальну потребу у всебічній модернізації правових та адміністративних механізмів, які регулюють космічну діяльність. Пріоритетними напрямами є оновлення нормативно-правової бази, адаптація стратегічних планів до умов воєнного часу та створення ефективних механізмів державно-приватного партнерства. Важливим кроком стане розробка нової загальнодержавної стратегії розвитку космічної галузі з урахуванням міжнародних стандартів, що стимулюватиме залучення іноземних та приватних інвестицій.

Особливу увагу слід приділити розвитку національного супутникового угруповання, зміцненню наземної інфраструктури та формуванню умов для підготовки нової генерації висококваліфікованих фахівців у сфері космічних технологій. Інвестування у підготовку молодих науковців та інженерів, а також підтримка інноваційних стартапів сприятимуть збереженню кадрового потенціалу та зниженню рівня міграції спеціалістів.

Співпраця з міжнародними партнерами, включаючи Європейське космічне агентство, приватний сектор та провідні космічні держави, є важливим елементом інтеграції України у світову космічну спільноту. Розбудова сприятливого інвестиційного клімату та стимулювання приватного сектору дозволить розширити фінансові можливості космічної галузі, зни-

зити навантаження на державний бюджет та забезпечити її сталий розвиток.

Відновлення та подальший розвиток космічної інфраструктури України у післявоєнний період стануть каталізатором економічного відновлення, технологічного прогресу та посилення оборонного потенціалу. Інвестування у космічні технології сприятиме не лише зміцненню національної економіки, але й підвищить статус України як конкурентоспроможної космічної держави на міжнародній арені.

Список використаних джерел :

1. Artemis Accords. Principles for Cooperation in the Civil Exploration and Use of the Monn, Mars, Comets and Asteroids for Peaceful Purposes. *NASA*. 2020. PP.3–18. URL: https://www.nasa.gov/wp-content/uploads/2022/11/Artemis-Accords-signed-13Oct2020.pdf?emrc=67937809e4ff3
2. Beale, J. Space, the Unseen Frontier in the War in Ukraine. *BBC*. 06.10.2022. URL: https://www.bbc.com/news/technology-63109532
3. Dickey Robin, Gleason Michael. Space and War in Ukraine Beyond the Satellites. *AEther: A Journal of Strategic Airpower & Spacepower*. Voll. 3, № 1, spring 2024, PP. 20–35. URL: https://www.airuniversity.af.edu/Portals/10/AEtherJournal/Journals/Volume-3_Number-1/Dickey_Gleason.pdf
4. Erwin Sandra. On National Security: Drawing Lessons from the First ’Commercial Space War’. *Space News*. 20.05.2022. URL: https://spacenews.com/on-national-security-drawing-lessons-from-the-first-commercial-space-war
5. How the war in Ukraine is affecting space activities. OECD iLibrary. 15.11.2023. URL:https://www.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/how-the-war-in-ukraine-is-affecting-space-activities_ab27ba94-en
6. ICEYE підписала контракт на надання уряду України доступу до свого супутникового угруповання SAR. 18.09.2022 р. URL: https://www.iceye.com/press/press-releases/iceye-signs-contract-to-provide-government-of-ukraine-with-access-to-its-sar-satellite-constellation
7. Marko H yhty , Sari Uusipaavalniemi. The Space domain and the Russo-Ukrainian War : Actors, Tools and Impact. Hybrid CoE Working Paper. January 2023. № 21. PP. 5–28. URL: https://www.hybridcoe.fi/wp-content/uploads/2023/01/20230109-Hybrid-CoE-Working-Paper-21-Space-and-the-Ukraine-war-WEB.pdf

8. Tapscott Alex. How Elon Musk’s SpaceX began a new ’Space Race’ unlike any other. *New York Post*. 21.09.2024. URL: https://nypost.com/2024/09/21/tech/elon-musks-spacex-began-a-new-space-race
9. Вавилова І. К. Нотатки на сторінках книги Е. І. Кузнєцова «Тридцять років на орбіті». *Космічна наука і технологія. Історія космічних досліджень* 2023. Т. 29, № 1. С. 63–74. URL: https://www.mao.kiev.ua/biblio/jscans/knit/2023–29/knit-2023-29-1-07-vavilova.pdf
10. Верітас Вінсет. Космос для України : вплив супутникових даних на оборону України. *Groundstation*. 23.05.2023 р. URL: https://www.groundstation.space/defence/ukraine/space-for-ukraine-the-impact-of-the-satellite-data-on-ukraines-defence-efforts
11. Горбулін В. П., Шевцов А. І., Шеховцов В. С. Міжнародний космічний ринок послуг: місце і перспективи України. *Космічна наука і технологія*. 2000. Т. 6, № 1. С. 64–71. DOI: https://doi.org/10.15407/knit2000.01.064
12. Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо державного регулювання космічної діяльності». *Відомості Верховної Ради (ВВР*), 2019, № 46, ст.300. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/143–20#Text
13. Знищення Бахмута : нові супутникові фотографії показують місто з тліючими руїнами. ЗА Радіо Свобода. 17.05.2023 р. URL: https://www.rferl.org/a/bakhmut-ukraine-satellite-images-maxar-destruction/32416025.html
14. Інтеграція української аерокосмічної галузі в Європу. *Space.com.UA. Аерокосмічний портал України*. 24.02.2024 р. URL: https://space.com.ua/2024/02/24/integratsiya-ukrayinskoyi-aerokosmichnoyi-galuzi-v-yevropu
15. Історія утворенння Національного космічного агентства України (НКАУ). Національне космічне агентство України. URL: https://www.nkau.gov.ua/ua/dka-ukrainy/istoriia
16. Карпенко С. Р. Аналіз окремих аспектів процесу адміністративно-правового регулювання відносин державно-приватного партнерства в космічній галузі України. *Київський часопис права*. 2023. № 2. С. 123–130.
17. Карпенко С. Р. Державно-приватне партнерство в космічній галузі України як об’єкт адміністративно-правового регулювання. *Правова позиція. 2023.* № 1(38). С.1–26. URL: https://legalposition.umsf.in.ua/archive/2023/1/4.pdf
18. Космічне угрупування супутників України – що відомо та які перспективи. *Defense Express*. 23.11.2021 р. URL: https://defence-ua.com/minds_and_ideas/kosmichne_ugrupuvannja_suputnikiv_ukrajini_scho_vidomo_ta_jaki_perspektivi-5409.html

19. Космос в час війни та миру. Стратегічні орієнтири та пріоритети. Спільна робоча нарада (11–12 квітня 2024 р., м. Київ). Комітет Верховної Ради України з питань економічного розвитку, Українською асоціацією високотехнологічних підприємств та організацій «КОСМОС» і Радою з космічних досліджень НАН України за підтримки Міністерства з питань стратегічних галузей промисловості України і Державного космічного агентства України. Space.Com.UA. Фурокосмічний портал України. Київ. 2024. URL: https://space.com.ua/2024/04/17/vidbulasya-spilna-robocha-narada-kosmos-v-chas-vijni-ta-miru-strategichni-oriyentiri-ta-prioriteti
20. Кошова С. П. Космічна галузь України: нормативно-правові аспекти. *Державне управління : удосконалення та розвиток*. 2022. № 6. URL: https://www.nayka.com.ua/index.php/dy/article/view/79/80
21. Кошова С. П. Особливості розвитку космічної галузі у поствоєнний період України. *Інвестиції: практика та досвід*. 2022. № 9–10. С. 96–102. URL: https://nayka.com.ua/index.php/investplan/article/view/15
22. Кузнєцов Е. І. Тридцять років на орбіті. До 30-річчя утворення Державного космічного агентства України. Київ: Спейс-Інформ, 2022. С.6–122. URL: http://www.kovrkv.org/wp-content/uploads/2023/02/113.pdf
23. Ми маємо можливості, яких не має в урядів. Як приватні супутникові компанії допомагають Україні у війні з Росією. *New Voice*. 05.03.2022 р. URL: https://techno.nv.ua/ukr/innovations/yak-starlink-ta-inshi-suputnikovi-kompaniji-dopomagayut-ukrajini-u-viyni-z-rosiyeyu-50222327.html
24. Національний центр даних НСССУ. Головний центр спеціального контролю. URL: https://gcsk.gov.ua
25. Постанова Кабінету Міністрів України від 7 вересня 2020 р. № 819 «Деякі питання Міністерства з питань стратегічних галузей промисловості України». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/819–2020-%D0%BF#Text
26. Про космічну діяльність: Закон України від 15.11.1996 р. № 502/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 1997, № 1, ст. 2. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/502/96-вр
27. Проект Закону про затвердження Загальнодержавної цільової науково-технічної космічної програми на 2021–2025 роки № 6129 від 04.10.2021 р. Верховна Рада України. URL: https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/CardByRn?regNum=6129&conv=9
28. Проект Стратегії розвитку космічної діяльності України до 2033 року. Аерокосмічна Україна. 2023. URL: https://a-kosmos.com.ua/wp-content/uploads/2023/08/проєкт%20Стратегії_2023.pdf
29. Проц Анастасія. ГУР розвопіло про результати роботи «народного супутника» від Сергія Притули. *Українська Правда*. 26.06.2024 р. URL: https://www.pravda.com.ua/news/2024/06/26/7462622

30. Рекомендації спільної наради «Космос в час війни та миру. Стратегічні орієнтири та пріоритети». Київ, 11–12 квітня 2024 р. 15 с. URL: https://files.nas.gov.ua/PublicMessages/Documents/0/2024/05/240508113030417–4848.pdf
31. Семеняка В. Поточні тенденції та проблеми правового регулювання формування космічної політики в Україні. *Advanced Space Law*. 2021. № 8. С. 96–103. URL: https://asljournal.org/8–9
32. Угода між Урядом України та Європейським космічним агентством щодо співробітництва у використанні космічного простору в мирних цілях. Угода від 25.01.2008 р. URL:https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-pidpisannya-ugodi-u-formi-obminu-listami-mizh-uryadom-ukrayini-ta-yevropejskim

REFERENCES :

1. Beale, J. Space, the Unseen Frontier in the War in Ukraine. *BBC*. 06.10.2022 r. URL: https://www.bbc.com/news/technology-63109532
2. Prots Anastasiia. HUR rozvopilo pro rezultaty roboty «narodnoho suputnyka» vid Serhiia Prytuly. *Ukrainska Pravda*. 26.06.2024 r. URL: https://www.pravda.com.ua/news/2024/06/26/7462622
3. Dickey Robin, Gleason Michael. (2024). Space and War in Ukraine Beyond the Satellites. AEther: *A Journal of Strategic Airpower & Spacepower*. Voll. 3, № 1. URL: https://www.airuniversity.af.edu/Portals/10/AEtherJournal/Journals/Volume-3_Number-1/Dickey_Gleason.pdf
4. Erwin Sandra. (2022). On National Security: Drawing Lessons from the First ’Commercial Space War. *Space News*. 20.05.2022. URL: https://spacenews.com/on-national-security-drawing-lessons-from-the-first-commercial-space-war
5. Veritas Vinset. (2023). Kosmos dlia Ukrainy : vplyv suputnykovykh danykh na oboronu Ukrainy. *Groundstation*. 23.05.2023 r. URL: https://www.groundstation.space/defence/ukraine/space-for-ukraine-the-impact-of-the-satellite-data-on-ukraines-defence-efforts
6. Marko H yhty , Sari Uusipaavalniemi. (2023). The Space domain and the Russo-Ukrainian War : Actors, Tools and Impact. *Hybrid CoE Working Paper*. № 21. URL: https://www.hybridcoe.fi/wp-content/uploads/2023/01/20230109-Hybrid-CoE-Working-Paper-21-Space-and-the-Ukraine-war-WEB.pdf
7. Artemis Accords. (2020). Principles for Cooperation in the Civil Exploration and Use of the Monn, Mars, Comets and Asteroids for Peaceful Purposes. *NASA*. URL: https://www.nasa.gov/wp-content/uploads/2022/11/Artemis-Accords-signed- 13Oct2020.pdf?emrc=67937809e4ff3

8. Tapscott Alex. (2024). How Elon Musks SpaceX began a new Space Race unlike any other. *New York Post*. 21.09.2024. URL: https://nypost.com/2024/09/21/tech/elon-musks-spacex-began-a-new-space-race
9. How the war in Ukraine is affecting space activities. OECD iLibrary. 15.11.2023. DOI: https://doi.org/10.1787/ab27ba94-en URL:https://www.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/how-the-war-in-ukraine-is-affecting-space-activities_ab27ba94-en
10. Znyshchennia Bakhmuta : novi suputnykovi fotohrafii pokazuiut misto z tliiuchymy ruinamy. *ZA Radio Svoboda*. 17.05.2023 r.. URL: https://www.rferl.org/a/bakhmut-ukraine-satellite-images-maxar-destruction/32416025.html
11. ICEYE pidpysala kontrakt na nadannia uriadu Ukrainy dostupu do svoho suputnykovoho uhrupovannia SAR. 18.09.2022 r. URL: https://www.iceye.com/press/press-releases/iceye-signs-contract-to-provide-government-of-ukraine-with-access-to-its-sar-satellite-constellation
12. Vavylova I. K. (2023). Notatky na storinkakh knyhy E. I. Kuznietsova «Trydtsiat rokiv na orbiti». *Kosmichna nauka i tekhnolohiia. Istoriia kosmichnykh doslidzhen*. Volls 29, № 1. URL: https://www.mao.kiev.ua/biblio/jscans/knit/2023–29/knit-2023-29-1-07-vavilova.pdf
13. Horbulin V. P., Shevtsov A. I., Shekhovtsov V. S. (2000). Mizhnarodnyi kosmichnyi rynok posluh: mistse i perspektyvy Ukrainy. *Kosmichna nauka i tekhnolohiia*. Voll. 6, № 1. DOI: https://doi.org/10.15407/knit2000.01.064
14. Zakon Ukrainy «Pro vnesennia zmin do deiakykh zakoniv Ukrainy shchodo derzhavnoho rehuliuvannia kosmichnoi diialnosti». *Vidomosti Verkhovnoi Rady (VVR*), 2019, № 46, art.300. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/143–20#Text
15. Inteh*ratsiia ukrainskoi aerokosmichnoi haluzi v Yevropu. Space.com.UA.* Aerokosmichnyi portal Ukrainy. 24.02.2024 r. URL: https://space.com.ua/2024/02/24/integratsiya-ukrayinskoyi-aerokosmichnoyi-galuzi-v-yevropu
16. Karpenko S. R. (2023). Analiz okremykh aspektiv protsesu administratyvno-pravovoho rehuliuvannia vidnosyn derzhavno-pryvatnoho partnerstva v kosmichnii haluzi Ukrainy. *Kyivskyi chasopys prava*. № 2. S. 123–130.
17. Karpenko S. R. (2023). Derzhavno-pryvatne partnerstvo v kosmichnii haluzi Ukrainy yak obiekt administratyvno-pravovoho rehuliuvannia. *Pravova pozytsiia*. № 1(38). URL: https://legalposition.umsf.in.ua/archive/2023/1/4.pdf
18. Kosmos v chas viiny ta myru. Stratehichni oriientyry ta priorytety. Spilna robocha narada (11–12 kvitnia 2024 r., m. Kyiv). Komitet Verkhovnoi Rady Ukrainy z pytan ekonomichnoho rozvytku, Ukrainskoiu asotsiatsiieiu vysokotekhnolohichnykh pidpryiemstv ta orhanizatsii

«KOSMOS» i Radoiu z kosmichnykh doslidzhen NAN Ukrainy za pidtrymky Ministerstva z pytan stratehichnykh haluzei promyslovosti Ukrainy i Derzhavnoho kosmichnoho ahentstva Ukrainy. Space.Com.UA. Furokosmichnyi portal Ukrainy. Kyiv. 2024. URL: https://space.com.ua/2024/04/17/vidbulasya-spilna-robocha-narada-kosmos-v-chas-vijni-ta-miru-strategichni-oriyentiri-ta-prioriteti

19. Kosmichne uhrupuvannia suputnykiv Ukrainy – shcho vidomo ta yaki perspektyvy. Defense Express. 23.11.2021 r. URL: https://defence-ua.com/minds_and_ideas/kosmichne_ugrupuvannja_suputnikiv_ukrajini_scho_vidomo_ta_jaki_perspektivi-5409.html
20. Koshova S. P. (2022). Kosmichna haluz Ukrainy: normatyvno-pravovi aspekty. *Derzhavne upravlinnia : udoskonalennia ta rozvytok*. № 6. URL: https://www.nayka.com.ua/index.php/dy/article/view/79/80
21. Koshova S. P. (2022). Osoblyvosti rozvytku kosmichnoi haluzi u postvoiennyi period Ukrainy. Investytsii: praktyka ta dosvid. 2022. # 9–10. URL: https://nayka.com.ua/index.php/investplan/article/view/15
22. Kuznietsov E. I. Trydtsiat rokiv na orbiti. Do 30-richchia utvorennia Derzhavnoho kosmichnoho ahentstva Ukrainy. Kyiv: Speis-Inform, 2022. S.6–122. URL: http://www.kovrkv.org/wp-content/uploads/2023/02/113.pdf
23. Istoriia utvorennnia Natsionalnoho kosmichnoho ahentstva Ukrainy (NKAU). Natsionalne kosmichne ahentstvo Ukrainy. URL: https://www.nkau.gov.ua/ua/dka-ukrainy/istoriia
24. Natsionalnyi tsentr danykh NSSSU. Holovnyi tsentr spetsialnoho kontroliu. URL: https://gcsk.gov.ua
25. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 7 veresnia 2020 r. # 819 «Deiaki pytannia Ministerstva z pytan stratehichnykh haluzei promyslovosti Ukrainy». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/819–2020-%D0%BF#Text
26. Pro kosmichnu diialnist: Zakon Ukrainy vid 15.11.1996 r. # 502/96-VR. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR), 1997, # 1, st. 2. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/502/96-vr
27. Uhoda mizh Uriadom Ukrainy ta Yevropeiskym kosmichnym ahentstvom shchodo spivrobitnytstva u vykorystanni kosmichnoho prostoru v myrnykh tsiliakh. Uhoda vid 25.01.2008 r. URL:https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-pidpisannya-ugodi-u-formi-obminu-listami-mizh-uryadom-ukrayini-ta-yevropejskim
28. Proekt Zakonu pro zatverdzhennia Zahalnoderzhavnoi tsilovoi naukovo-tekhnichnoi kosmichnoi prohramy na 2021–2025 roky # 6129 vid 04.10.2021 r. Verkhovna Rada Ukrainy. URL: https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/CardByRn?regNum=6129&conv=9
29. Proekt Stratehii rozvytku kosmichnoi diialnosti Ukrainy do 2033 roku. Aerokosmichna Ukraina. 2023. URL: https://a-kosmos.com.ua/wp-content/uploads/2023/08/proiekt%20Stratehii_2023.pdf

30. Rekomendatsii spilnoi narady «Kosmos v chas viiny ta myru. Stratehichni oriientyry ta priorytety». Kyiv, 11–12 kvitnia 2024 r. 15 s. URL: https://files.nas.gov.ua/PublicMessages/Documents/0/2024/05/240508113030417-4848.pdf
31. Semeniaka V. Potochni tendentsii ta problemy pravovoho rehuliuvannia formuvannia kosmichnoi polityky v Ukraini. Advanced Space Law. 2021. # 8. S. 96–103. URL: https://asljournal.org/8-9
32. My maiemo mozhlyvosti, yakykh ne maie v uriadiv. Yak pryvatni suputnykovi kompanii dopomahaiut Ukraini u viini z Rosiieiu. New Voice. 05.03.2022 r. URL: https://techno.nv.ua/ukr/innovations/yak-starlink-ta-inshi-suputnikovi-kompaniji-dopomagayut-ukrajini-u-viyni-z-rosiyeyu-50222327.html

I. V. Kostenko

The Space Sector of Ukraine: Legal and Administrative Challenges During Wartime

Abstract. *This article investigates the administrative and legal aspects of managing Ukraine’s space activities during the ongoing state of war and examines post-war recovery strategies. As the conflict continues, the impact of war on the space sector is significant, positioning it as a crucial element for national security and defence capabilities. This study identifies and discusses the sector’s major challenges, including the fragmentation of legal frameworks, insufficient coordination between government bodies, and integration issues within the private sector.*

The space sector’s strategic importance in defence, communication, and technological innovation makes it pivotal for Ukraine’s national security. The war has accelerated the need to adapt and evolve administrative and legal mechanisms that govern space activities. This includes modernizing the State Space Agency of Ukraine, harmonizing national laws with international standards, and fostering public-private partnerships. The potential of space technologies for military intelligence and the prospects of attracting international investments to develop the sector are also examined.

Key challenges currently facing Ukraine’s space sector during wartime include:

Strategic Planning and Regulation: There is a critical need for comprehensive strategic planning that can adapt to wartime conditions. This involves updating existing policies and regulations that guide space activities, ensuring they are responsive to both immediate security needs and longer-term development goals.

Coordination and Governance: The sector suffers from bureaucratic inefficiencies and a lack of coherent governance, impacting its ability to respond swiftly to national defence needs. Improving the coordination between various governmental and military entities is essential to leverage space technologies effectively.

Public-Private Partnerships: Enhancing mechanisms for collaboration between the government and private sector is crucial. This requires reforming the legal and regulatory environment to attract private investments and technologies, which are vital for the rapid development of new space capabilities.

Technological Development and Dependency: The reliance on foreign technology and expertise poses a risk, especially in a wartime scenario where supply chains and international cooperation might be disrupted. Developing indigenous technologies and building a resilient infrastructure for space operations are strategic imperatives.

Funding and Resources: The financial allocation to the space sector needs reconsideration. Wartime budgets are constrained, with most resources redirected towards immediate defence needs. Finding balanced funding solutions to support both defence and space development is a significant challenge.

Human Capital: The migration of skilled professionals out of the country due to the ongoing conflict and the need for specialized training in space technology are concerns that need addressing to maintain and grow the sector's expertise.

International Collaboration: Expanding international partnerships is necessary to enhance technological capabilities and ensure Ukraine remains integrated into the global space community. This includes participation in international space missions, collaborations with foreign space agencies, and adherence to international space norms and treaties.

The article concludes with recommendations for enhancing the effectiveness of state policies in the space sector and integrating Ukraine more fully into the international space community. These include legal reforms, incentives for private sector engagement, and the strategic use of space technologies to enhance national security. The broader aim is not only to navigate the challenges posed by the war but also to lay down a resilient foundation for future advancements in Ukraine's space sector.

Keywords: *Space activities, national security, state space program, private sector, international cooperation, legal reforms, innovation, post-war recovery.*

УДК 342.9.03:[351:811.122:351.78]
DOI: https://doi.org/10.31359/1993-0941-2024-48-229

О. В. Битяк, *к.ю.н., молодший науковий співробітник сектору конституційного та адміністративного права НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України*
ORCID ID :0000-0002-6801-9790

АБСОЛЮТНІСТЬ ПРЕЗУМПЦІЇ НЕВИНУВАТОСТІ У СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ НА ПРИКЛАДІ АВТОМАТИЧНОЇ ФІКСАЦІЇ

Анотація. *У статті розглянуто проблемні аспекти застосування принципу презумпції невинуватості до осіб, які притягаються до адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі.*

З цією метою розкрито сутність принципу презумпції невинуватості, як фундаментальної засади забезпечення прав і свобод людини та громадянина. Проаналізовано положення нормативно-правових актів, які характеризують юридичний зміст презумпції. Надано оцінку правовому механізму притягнення осіб до адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі, в контексті дотримання вказаного принципу через призму положень Основного Закону, рішень Конституційного Суду України та практики Європейського суду з прав людини.

© Битяк О. В., 2024

За результатами дослідження наголошено, що новостворений порядок обмежує право особи, яка притягується до адміністративної відповідальності, зокрема, вважатися невинною до моменту законного доведення зворотного.

Ключові слова: *презумпція невинуватості, система автоматичної фіксації, адміністративні правопорушення, відповідальність.*

Постановка проблеми. Сутність презумпції невинуватості розкрита у положеннях статті 62 Конституції України, згідно якої ніхто не зобов’язаний доводити свою невинуватість у вчиненні злочину [4].

Усталена практика національних судів (постанови Великої Палати Верховного Суду від 25.04.2018 у справі № 800/547/17, від 22.01.2019 у справі № 800/454/17 та від 03.06.2021 у справі № 11-396сап20), а також практика Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ) (рішення «Рінгвольд проти Норвегії», заява № 34964/97, п. 38), Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенції) та стаття 62 Конституції України встановлюють, що презумпція невинуватості застосовується до процедури, яка носить кримінально-правовий характер [9, 8, 6, 19, 3].

Між тим, хоча Основний Закон розглядає презумпцію невинуватості у контексті кримінальної відповідальності, висновки Конституційного Суду України (далі – КСУ) (рішення від 22.12.2010 по справі № 1–34/2010 23-рп/2010), положення Конвенції, Рекомендації № R (91) 1 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо адміністративних санкцій від 13.02.1991, практика ЄСПЛ (рішення «Надточій проти України» від 15.05.2008; «Аллене де Рібемон проти Франції» від 10.02.1995; «Маліга проти Франції» від 23.09.1998, «Лучанінов проти України» від 09.06.2011; «Малофєєв проти Росії» заява № 36673/04, «Карелін проти Росії» від 20.09.2016 та інші), свідчать про те, що презумпція невинуватості повною мірою стосується й осіб, що обвинувачуються у вчиненні адміністративних правопорушень [22, 11].

Зважаючи на вищевикладене, **у статті** будемо намагатися дати відповідь на питання щодо абсолютності презумпції невинуватості у справах про адміністративні правопорушення

на прикладі порушень Правил дорожнього руху, зафіксованих в автоматичному режимі.

Виклад основного матеріалу дослідження. Особа вважається невинуватою у вчиненні злочину і не може бути піддана кримінальному покаранню, доки її вину не буде доведено в законному порядку і встановлено обвинувальним вироком суду; ніхто не зобов’язаний доводити свою невинуватість у вчиненні злочину; обвинувачення не може ґрунтуватися на доказах, одержаних незаконним шляхом, а також на припущеннях; усі сумніви щодо доведеності вини особи тлумачаться на її користь (частини перша, друга, третя статті 62 Конституції України).

Елементом принципу презумпції невинуватості є принцип in dubio pro reo, згідно з яким при оцінюванні доказів усі сумніви щодо вини особи тлумачаться на користь її невинуватості.

Презумпція невинуватості особи також передбачає, що обов’язок доведення вини особи покладається на державу (абзаци перший – третій пункту 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 26 лютого 2019 року № 1-р/2019) 22].

Обов’язок відповідних органів держави доводити вину особи у вчиненні адміністративного правопорушення випливає також із поняття адміністративного правопорушення (стаття 9 КУпАП), із визначення вини у вчиненні адміністративного правопорушення (статей 10 та 11 КУпАП), вимог статті 280 КУпАП, а в адміністративних справах – також із частини другої статті 77 Кодексу адміністративного судочинства України, згідно якої обов’язок доказування в адміністративних справах про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб’єкта владних повноважень обов’язок щодо доказування правомірності свого рішення, дії чи бездіяльності покладається на відповідача [1, 2].

З огляду на це цілком очевидним є те, що саме держава в особі відповідних органів має доводити не лише факт правопорушення, а й вину особи, яка його вчинила, а презумпція невинуватості має діяти не лише для випадків обвинувачення у вчиненні злочину, але й щодо адміністративних правопорушень, а недоведені подія та вина особи мають бути прирівняні до доведеної невинуватості цієї особи.

Очевидно, що і Європейський суд з прав людини поширює стандарти, які встановлює Конвенція для кримінального провадження, на провадження у справах про адміністративні правопорушення. Така ж позиція відображена і у рішеннях національних судів, зокрема, у постановах Великої Палати Верховного Суду від 11.02.2021 р. у справі № 11-1219сап19 та від 02.09.2021 р. у справі № 11-97сап20 [7, 5].

Однак, відмінність поглядів у наведеній вище практиці свідчить про те, що наразі немає чіткої позиції щодо «абсолютності» презумпції невинуватості у справах про адміністративні правопорушення.

Конституційний Суд України беручи до уваги практику ЄСПЛ, який неодноразово вказував, що визначені в Конвенції поняття «кримінальне звинувачення», «кримінальне правопорушення» мають «автономне значення», наголосив на тому, що ЄСПЛ відповідно до сформованих ним критеріїв самостійно визначає, чи належить те або інше діяння до кримінального правопорушення (Рішення КСУ від 15.06.2022 у справі № 3–321/2019 (7780/19, 91/21) [21].

Критеріями, на підставі яких Європейський суд встановлює, чи застосовувати кримінальний аспект статті 6 Конвенції, є: 1) юридична кваліфікація діяння в національному законодавстві (тобто з’ясування того, як кваліфікують діяння в національному праві: кримінальне правопорушення (злочин), адміністративне правопорушення, дисциплінарне тощо); 2) природа правопорушення; 3) характер і суворість (ступінь тяжкості) покарання, що його може бути застосовано до особи (рішення у справі Engel and others v. The Netherlands від 8 червня 1976 року (заяви №№ 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72), § 82, § 83) [13].

Перший критерій є лише початковим і не має визначального значення. Водночас другий і третій критерії є вирішальними для з’ясування того, чи підпадає діяння під визначення «кримінальне правопорушення» у розумінні Конвенції. Для застосування статті 6 Конвенції в аспекті розуміння поняття «кримінальне звинувачення» достатньо, щоб правопорушення за своїм характером вважалось «кримінальним» згідно з Конвенцією

або щоб за вчинене правопорушення до особи було застосовано покарання, яке за своїм характером і ступенем суворості належало в цілому до «кримінальної» сфери (рішення у справі Lutz v. Germany від 25 серпня 1987 року (заява № 9912/82), § 55) [14].

У вказаному вище Рішенні КСУ дійшов висновку, що за сталою практикою ЄСПЛ такі адміністративні стягнення, як адміністративний арешт і значні адміністративні штрафи, є співмірними з кримінальним покаранням (рішення у справах Engel and others v. The Netherlands від 8 червня 1976 року (заяви №№ 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72), Гурепка проти України від 6 вересня 2005 року (заява № 61406/00), A. Menarini Diagnostics S. R. L. v. Italy від 27 вересня 2011 року (заява № 43509/08) [16, 12].

Відзначимо, що вітчизняний законодавець врахувавши практику ЄСПЛ та досвід зарубіжних країн передбачив в КУпАП юридичне припущення (prima facie) вчинення правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксованого в автоматичному режимі.

Таке положення узгоджується із усталеною практикою ЄСПЛ (рішення у справах «Фальк проти Нідерландів» та «О'халоран і Френсіс проти Великобританії»), за якою презумпція невинуватості не є абсолютною та у разі вчинення малозначних адміністративних правопорушень, її дотримання може частково обмежуватися, а штраф може застосовуватись в порядку юридичного припущення (prima facie) до власника транспортного засобу.

В той же час, таке положення вступає у протиріччя із приписами статті 62 Конституції України. Винятків із статті 62 Основного Закону на сьогодні не існує, а тому, беручи до уваги положення статті 8, 9 Конституції України, застосування в Україні принципу об'єктивної відповідальності (prima facie) в правовідносинах пов'язаних з притягненням до адміністративної відповідальності відповідно до усталеної практики Європейського суду з прав людини неможливе без внесення відповідних змін до Основного Закону.

Тому, враховуючи вищевикладене, зважаючи на приписи статті 62 Конституції України в чинній редакції, якими наразі

обмеження дії принципу невинуватості не передбачено, справедливим є твердження, що презумпція невинуватості у справах про адміністративні правопорушення є абсолютною.

Окрім того, вважаємо, що презумпція відповідальності власника транспортного засобу не узгоджується із положеннями статті 6 Конвенції.

Частина перша статті 9 Конституції України, а також стаття 19 Закону України «Про міжнародні договори України» від 29.06.2004 р. № 1906-IV встановлюють, що чинні міжнародні договори України, згода на обов’язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства і застосовуються у порядку, передбаченому для норм національного законодавства. Якщо міжнародним договором України, який набрав чинності в установленому порядку, передбачено інші правила, ніж ті, що містяться у відповідному акті законодавства України, то застосовуються правила міжнародного договору [10].

Законом України № 475/97-ВР від 17.07.1997 р. в Україні ратифіковано Конвенцію про захист прав і основоположних свобод 1950 року, а також Перший протокол та протоколи № 2, 4, 7, 11 до Конвенції, за якими наша держава взяла на себе низку зобов’язань у сфері захисту прав людини та визнання Україною юрисдикції ЄСПЛ, яка поширюється на всі питання тлумачення і застосування Конвенції та протоколів до неї, а також виконання остаточних рішень ЄСПЛ у справах проти України.

Із метою забезпечення реалізації законних прав і свобод людини і громадянина Конституція України встановлює відповідні правові гарантії. Зокрема, в частині першій статті 59 Конституції України закріплено право кожного на правову допомогу. Відповідно до статті 55 Конституції України кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб.

Забезпечення передбаченого статтею 59 Конституції України права особи на отримання правової допомоги гарантується також міжнародними актами, зокрема, право на захист/правову допомогу, закріплене також в підпункті «с» пункту 3 статті 6

Конвенції та становить одну з основоположних засад справедливого судового розгляду.

У своїй практиці ЄСПЛ часто звертається до даного аспекту права на справедливий судовий розгляд. Так, у справі «Вєренцов проти України» від 11.04.2013 р. (заява № 20372/11) ЄСПЛ констатував, що особа повинна мати можливість організувати свій захист належним чином і без перешкод мати можливість викласти суду, який розглядає справу, всі необхідні аргументи захисту, і таким чином вплинути на результат провадження. Порушення пункту 3 статті 6 Конвенції також було встановлено у справах «Михайлова проти України» від 06.03.2018 р. (заява № 10644/08), «Корнєв і Карпенко проти України» від 21.10.2010 р. (заява № 17444/04) та ін. [15, 18, 17].

Як зазначив ЄСПЛ в рішенні у справі «Яллог проти Німеччини» від 11.07.2006 р. (заява № 54810/00) жодні суспільні інтереси не можуть виправдати заходи, що знищують саму суть права на захист (пункт 97) [20].

У пункті 4 рішення Конституційного Суду України від 30.09.2009 № 23-рп/2009 вказано, що за змістом статті 64 Конституції України конституційне право кожного на правову допомогу у жодному випадку не може бути обмежене. Відповідно до Основного Закону України положення «кожен має право на правову допомогу» (ст. 59) є нормою прямої дії (ст. 8), і навіть за умови, якщо це право не передбачене відповідними законами України чи іншими правовими актами, особа не може бути обмежена у його реалізації. [25].

Як уже зазначалося, адміністративна відповідальність в Україні та процедура притягнення до адміністративної відповідальності ґрунтуються на конституційних принципах та правових презумпціях, які зумовлені визнанням і дією принципу верховенства права в Україні.

КУпАП закріплено низку гарантій забезпечення прав суб’єктів, які притягаються до адміністративної відповідальності. В сукупності з конституційними нормами ці гарантії створюють систему процесуальних механізмів захисту вказаних осіб.

Згідно з частиною першою статті 268 Кодексу особа, яка притягається до адміністративної відповідальності, з-поміж

іншого, має право користуватися юридичною допомогою адвоката, іншого фахівця у галузі права. Проте у частині 1 статті 268 КУпАП законодавець передбачив особливості розгляду справ про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху зафіксовані в автоматичному режимі, що встановлені статтями 279^1–279^3 КУпАП.

На наше переконання, встановлена законодавцем відповідальність власників транспортних засобів за автоматично зафіксовані правопорушення у порядку юридичного припущення (частина перша статті 14^3 КУпАП) та механізм її реалізації (статті 33, 258, 268, 279^5, 280 КУпАП) жодним чином не повинні обмежувати права особи, передбачені статтею 55, 59 Конституції України та статті 6 Конвенції та унеможливлювати реалізацію будь-яких громадянських прав, закріплених у вищевказаних нормах.

При цьому, слід відзначити, що передбачена можливість оскарження постанови у справі про адміністративне правопорушення не є тотожною реалізації права на захист/правову допомогу, а є лише способом реалізації права на відновлення вже порушених прав особи.

Конституційний принцип правової держави передбачає встановлення правопорядку, який повинен гарантувати кожному утвердження і забезпечення прав і свобод людини (статті 1, 3, частина друга статті 19 Основного Закону України).

Забезпечення прав і свобод потребує, зокрема, законодавчого закріплення механізмів (процедур), які створюють реальні можливості для здійснення кожним громадянином прав і свобод (абзац четвертий підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 24 грудня 2004 року № 22-рп/2004 р.) [23].

З наведеного вище випливає, що право на захист/правову допомогу є невід’ємним елементом права на справедливий судовий розгляд. Натомість притягнення власників транспортних засобів до адміністративної відповідальності у порядку юридичного припущення та здійснення відповідного заочного провадження грубо порушує вказане основоположне право, закріплене в підпункті «с» пункту 3 статті 6 Конвенції.

Висновки. Тому, враховуючи вищевикладене, зважаючи на приписи статті 62 Конституції України в чинній редакції, якими наразі обмеження дії принципу невинуватості не передбачено, справедливим є твердження, що презумпція невинуватості у справах про адміністративні правопорушення є абсолютною.

Крім того, принцип верховенства права, зокрема така його вимога, як принцип домірності, є взаємопов'язаними фундаментальними засадами функціонування усієї юридичної системи України, у тому числі нормативного встановлення законодавцем адміністративної відповідальності та механізму притягнення до неї. Адміністративна відповідальність власників транспортних засобів має бути справедливою та відповідати принципу домірності, тобто законодавець має визначати її з урахуванням виправданості та потреби для досягнення легітимної мети, беручи до уваги вимоги адекватності наслідків (у тому числі для особи, яка до неї притягається), а також тій шкоді, що настає в результаті адміністративного правопорушення.

Список використаних джерел:

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення (статті 1–212-24) від 07.12.1984 р. № 8073-X. *Відомості Верховної Ради Української PCP (ВВР)* 1984, додаток до № 51, ст.1122. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/80731–10
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення (статті 213–330) від 07.12.1984 р. № 8073-X. *Відомості Верховної Ради Української PCP (ВВР)* 1984, додаток до № 51, ст.1122. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/80732–10
3. Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text
4. Конституція України від 28.06.1996 р. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 1996, № 30, ст. 141. URL: https:// https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text
5. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 02.09.2021 р. у справі № 11-97сап20. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/99765485
6. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 03.06.2021 р. у справі № 11-396сап20. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/97566010

7. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 11.02.2021 р. у справі № 11-1219сап19. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/95509416
8. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 22.01.2019 р. у справі № 800/454/17. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/79958086
9. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 25.04.2018 р. у справі № 800/547/17. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/73837584
10. Про міжнародні договори України : Закон України від 29.06.2004 р. № 1906-IV. *Відомості Верховної Ради України (ВВР*), 2004, № 50, ст.540. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/1906–15
11. Рекомендації № R (91) 1 Комітету міністрів Ради Європи державамчленам щодо адміністративних санкцій від 13.02.1991 р. URL: https://pravo.org.ua/wp-content/uploads/old/files/zarub_zakon/Rec_1991.pdf
12. Рішення ЄСПЛ у справі «A. Menarini Diagnostics S. R. L. v. Italy» від 27 вересня 2011 р. (заява № 43509/08). URL: https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001–106439%22]}
13. Рішення ЄСПЛ у справі «Engel and others v. The Netherlands» від 8 червня 1976 р. URL: https://hudoc.echr.coe.int/tur#{%22itemid%22:[%22001–57479%22]
14. Рішення ЄСПЛ у справі «Lutz v. Germany» від 25 серпня 1987 р. (заява № 9912/82), § 55). URL: https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001–57531%22]}
15. Рішення ЄСПЛ у справі «Вєренцов проти України» від 11.04.2013 р. (заява № 20372/11). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_945#Text
16. Рішення ЄСПЛ у справі «Гурепка проти України» від 6 вересня 2005 р. (заява № 61406/00). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_437#Text
17. Рішення ЄСПЛ у справі «Корнєв і Карпенко проти України» від 21.10.2010 р. (заява № 17444/04) та ін. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_637#Text
18. Рішення ЄСПЛ у справі «Михайлов проти України» від 06.03.2018 р. (заява № 10644/08). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_d28#Text
19. Рішення ЄСПЛ у справі «Рінгвольд проти Норвегії», від 11.02.2003 р. (заява № 34964/97). URL: https://ips.ligazakon.net/document/SO1409
20. Рішення ЄСПЛ у справі «Яллог проти Німеччини» від 11.07.2006 р. (заява № 54810/00). URL: https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:[%22002–3203%22]}
21. Рішення КСУ від 15.06.2022 р. у справі № 3–321/2019 (7780/19, 91/21). URL: https://ccu.gov.ua/dokument/4-rii2022
22. Рішення КСУ від 22.12.2010 р. по справі № 1–34/2010 23-рп/2010. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v023p710-10#Text

23. Рішення КСУ від 24.12.2004 р. по справі № 22-рп/2004 р. URL: https://ccu.gov.ua/docs/510
24. Рішення КСУ від 26.02.2019 р. № 1-р/2019. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-19#Text
25. Рішення КСУ від 30.09.2009 р. № 23-рп/2009. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v023p710-09#Text

REFERENCES :

1. Kodeks Ukrainy pro administratyvni pravoporushennia (statti 1–212-24) vid 07.12.1984 r. № 8073-X. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainskoi RSR (VVR*) 1984, dodatok do № 51, art.1122. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/80731–10
2. Kodeks Ukrainy pro administratyvni pravoporushennia (statti 213–330) vid 07.12.1984 r. № 8073-X. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainskoi RSR (VVR*) 1984, dodatok do № 51, art.1122. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/80732–10
3. Konventsii pro zakhyst prav liudyny i osnovopolozhnykh svobod vid 04.11.1950 r. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text
4. Konstytutsiia Ukrainy vid 28.06.1996 r. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR*), 1996, № 30, art. 141. URL: https://https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text
5. Postanova Velykoi Palaty Verkhovnoho Sudu vid 02.09.2021 r. u spravi № 11-97sap20. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/99765485
6. Postanova Velykoi Palaty Verkhovnoho Sudu vid 03.06.2021 r. u spravi № 11-396sap20. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/97566010
7. Postanova Velykoi Palaty Verkhovnoho Sudu vid 11.02.2021 r. u spravi № 11-1219sap19. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/95509416
8. Postanova Velykoi Palaty Verkhovnoho Sudu vid 22.01.2019 r. u spravi № 800/454/17. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/79958086
9. Postanova Velykoi Palaty Verkhovnoho Sudu vid 25.04.2018 r. u spravi № 800/547/17. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/73837584
10. Pro mizhnarodni dohovory Ukrainy : Zakon Ukrainy vid 29.06.2004 r. № 1906-IV. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR),* 2004, № 50, art.540. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/1906–15
11. Rekomendatsii № R (91) 1 Komitetu ministriv Rady Yevropy derzhavam-chlenam shchodo administratyvnykh sanktsii vid 13.02.1991 r. URL: https://pravo.org.ua/wp-content/uploads/old/files/zarub_zakon/Rec_1991.pdf
12. Rishennia YeSPL u spravi «A. Menarini Diagnostics S. R. L. v. Italy» vid 27.09.2011 r. (zaiava № 43509/08). URL: https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001–106439%22]}

13. Rishennia YeSPL u spravi «Engel and others v. The Netherlands» vid 08.06.1976 r. URL: https://hudoc.echr.coe.int/tur#{%22itemid%22:[%22001–57479%22]
14. Rishennia YeSPL u spravi «Lutz v. Germany» vid 25.06.1987 r. (zaiava № 9912/82), § 55). URL: https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001–57531%22]
15. Rishennia YeSPL u spravi «Vierentsov proty Ukrainy» vid 11.04.2013 r. (zaiava № 20372/11). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_945#Text
16. Rishennia YeSPL u spravi «Hurepka proty Ukrainy» vid 06.09.2005 r. (zaiava № 61406/00). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_437#Text
17. Rishennia YeSPL u spravi «Korniev i Karpenko proty Ukrainy» vid 21.10.2010 r. (zaiava № 17444/04) ta in. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_637#Text
18. Rishennia YeSPL u spravi «Mykhailov proty Ukrainy» vid 06.03.2018 r. (zaiava № 10644/08). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_d28#Text
19. Rishennia YeSPL u spravi «Rinhvold proty Norvehii», vid 11.02.2003 r. (zaiava № 34964/97). URL: https://ips.ligazakon.net/document/SO1409
20. Rishennia YeSPL u spravi «Yalloh proty Nimechchyny» vid 11.07.2006 r. (zaiava № 54810/00). URL: https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:[%22002–3203%22]}
21. Rishennia KSU vid 15.06.2022 r. po spravi № 3–321/2019 (7780/19, 91/21). URL: https://ccu.gov.ua/dokument/4-rii2022
22. Rishennia KSU vid 22.12.2010 r. po spravi № 1–34/2010 23-rp/2010. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v023p710-10#Text
23. Rishennia KSU vid 24.12.2004 r. po spravi № 22-rp/2004 r. URL: https://ccu.gov.ua/docs/510
24. Rishennia KSU vid 26.02.2019 r. po spravi № 1-r/2019. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-19#Text
25. Rishennia KSU vid 30.09.2009 r. po spravi № 23-rp/2009. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v023p710-09#Text

O. V. Bityak

Absoluteness of the Presumption of Innocence in Cases About Administrative Offenses as an Example of Automatic Fixation

Summary. *The article examines the problematic aspects of applying the principle of presumption of innocence to persons who are brought to administrative responsibility for offenses in the field of ensuring road traffic safety, recorded in automatic mode.*

For this purpose, the essence of the principle of the presumption of innocence, as a fundamental basis for ensuring the rights and freedoms of a person and a citizen, has been revealed. The analysis of the provisions of normative legal acts, which characterize the legal content of the presumption, was carried out. An assessment of the legal mechanism of bringing persons to administrative responsibility for offenses in the field of road safety, recorded in automatic mode, in the context of compliance with the specified principle through the prism of the provisions of the Basic Law, decisions of the Constitutional Court of Ukraine and the practice of the European Court of Human Rights is given.

According to the results of the research, it is emphasized that the newly created procedure limits the right of a person who is brought to administrative responsibility, in particular, to be considered innocent until the moment of legal proof of the opposite.

The Constitution of Ukraine does not contain exceptions to the principle of presumption of innocence, and to the right of a person not to testify or explain himself, family members or close relatives. In addition, part two of Article 64 of the Constitution of Ukraine emphasizes the inadmissibility of limiting a number of rights and freedoms, in particular those provided for in Articles 62 and 63 of the Constitution of Ukraine.

Given that administrative liability in Ukraine and the procedure for bringing it to bear are based on constitutional principles and the legal presumption of innocence enshrined in Article 62 of the Constitution of Ukraine, the adoption by the legislator of norms that, on the contrary, contradict it and presume the guilt of the owner of the vehicle is unacceptable.

International judicial practice shows that in the case of minor administrative offenses, compliance with the presumption of innocence may be partially limited, and the fine may be applied as a legal presumption (prima facie) to the owner of the vehicle in cases where it is not possible to establish the person who was driving the vehicle at the time of the violation.

It is obvious that such offenses amount to millions of cases and the state faces a really difficult task – to ensure that all procedural guarantees are observed in each of them, and at the same time achieve the goal of ensuring the life and health of citizens. However, the desire to achieve a legitimate goal of the state should not prevail over the need to respect the fundamental rights of persons who are prosecuted and destroy the very essence of the right to defense.

The simplified procedure for bringing responsible persons to justice established in Ukraine shows that such persons are in a much worse situation than persons

who have committed much more serious offenses, because the latter are not deprived of the opportunity to exercise their rights to the full extent. This order of things is, in our opinion, unfair and unacceptable.

That is why, guided by the constitutional principle of the rule of law, the government must establish such a legal order under which the establishment and provision of human rights and freedoms would be guaranteed to everyone.

***Key** words: presumption of innocence, automatic recording system, administrative offenses, responsibility.*

УДК 340.12+ 331.556.2
DOI: https://doi.org/10.31359/1993-0941-2024-48-243

Т. В. Чеботарьова, *молодший науковий співробітник сектору муніципального права та місцевого самоврядування НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України*
ORCID ID: 0009-0007-4179-1135

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ: ПЕРСПЕКТИВИ РЕАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

Анотація. *У статті здійснено системний теоретико-правовий аналіз проблематики захисту прав внутрішньо переміщених осіб (ВПО) з урахуванням сучасного міжнародного досвіду. Розглянуто практики окремих зарубіжних країн (Сербії, Колумбії, Азербайджану, Грузії, Молдови) щодо соціального, правового та матеріального забезпечення ВПО в умовах збройних конфліктів і масових переміщень населення. На основі порівняльного аналізу виокремлено ключові підходи до формування комплексної державної політики: створення спеціальних інституцій (комісаріатів, відомств, офісів омбудсмена), запровадження програм соціальної інтеграції та фінансової підтримки, надання пільг і стимулів для самозайнятості та розвитку підприємництва серед ВПО. Досвід відповідних держав може бути адаптовано в Україні з урахуванням безпекової ситуації та масштабу внутрішніх переміщень.*

Ключові слова: *внутрішньо переміщені особи, соціальні права, державна підтримка, міжнародний досвід, комплексна політика, житлове забезпечення, фінансова допомога.*

© Чеботарьова Т. В., 2024

Постановка проблеми. Із 2014 року Україна протистоїть збройній агресії Російської Федерації, що призвело до анексії частини території, тимчасової окупації окремих регіонів та масштабних бойових дій. Повномасштабне вторгнення у лютому 2022 року призвело до нових хвиль внутрішніх переміщень. За офіційними даними, в Україні зареєстровано близько 4,9 млн внутрішньо переміщених осіб (ВПО), хоча реальна цифра може бути ще вищою, враховуючи неповну статистику й відсутність даних про громадян, які виїхали за кордон. ВПО належать до найуразливіших верств населення, потребуючи особливого правового захисту та постійної соціально-економічної підтримки з боку держави [2].

Актуальність проблеми зумовлена не лише внутрішніми факторами (масштаби збройної агресії, руйнування житла й інфраструктури, необхідність забезпечення базових прав і соціальних гарантій), а й прагненням України до подальшої євроінтеграції. У контексті міжнародних стандартів у сфері прав людини, а також загальноєвропейських тенденцій у сфері управління кризовими міграціями, постає завдання розробити чітку й комплексну державну політику щодо ВПО. Важливо врахувати, що частина осіб може повернутися в місця постійного проживання після деокупації чи відновлення інфраструктури, а інша частина потребуватиме довготривалої інтеграції на нових територіях [8].

У даній статті пропонується узагальнити міжнародний досвід захисту прав ВПО й оцінити можливості його адаптації в Україні. Основний наголос робиться на тому, що практики інших держав, які вже стикалися з масовими внутрішніми переміщеннями, допоможуть сформувати цілісну модель політики підтримки та реінтеграції переселенців з урахуванням українських реалій війни й повоєнного відновлення [4].

Огляд останніх досліджень і публікацій. Дослідження проблематики внутрішнього переміщення та забезпечення прав ВПО активно ведуться українськими й іноземними науковцями (І. Аракелова, В. Басова, С. Бубняк, П. Дерев’янко, С. Мельник, О. Гончаренко.) [1, С.54–55]. У їхніх працях ключова увага приділяється питанням

соціальної інтеграції, житлового забезпечення, працевлаштування та охорони здоров’я для переселенців. Також дослідники наголошують на важливості пристосування національної правової бази до міжнародних стандартів, зокрема через імплементацію відповідних рекомендацій міжнародних організацій.

Зарубіжний досвід свідчить, що масштабні конфлікти та кризи в різних регіонах (Балкани, Африка, Близький Схід, Південна Америка) спонукали до розробки низки міжнародних документів та керівних принципів захисту ВПО. Особливе місце серед них посідають Керівні принципи ООН з питань внутрішньо переміщених осіб (1998 р.), а також практика наднаціональних органів у сфері прав людини. Приклад держав, котрі вже стикнулися з масовим переміщенням (Сербія, Колумбія, Азербайджан, Грузія, Молдова), вказує на низку спільних елементів у формуванні системи підтримки переселенців. До таких належать вироблення комплексних урядових стратегій і програм, заснування спеціалізованих інституцій (зокрема, комісаріатів, департаментів або служб із питань ВПО), поєднання державного контролю та міжнародної (гуманітарної) підтримки, а також законодавче гарантування права ВПО на житло, соціальні й освітні послуги та фінансову допомогу [3; 6; 9; 10].

Незважаючи на розроблені концептуальні підходи, проблемним залишається питання адаптації цих механізмів до українських реалій. Масштаб воєнних загроз, значна руйнація інфраструктури та складна економічна ситуація потребують ґрунтовного переосмислення існуючих рекомендацій і врахування специфіки вітчизняного правового й управлінського середовища. Подальше вивчення зарубіжного досвіду і наукових напрацювань у поєднанні зі сформованими в Україні підходами до підтримки ВПО дозволить розробити інтегровану політику, здатну забезпечити довготривалу та системну допомогу переселенцям у нинішніх умовах [3].

Метою даної статті є узагальнити й систематизувати міжнародний досвід захисту прав внутрішньо переміщених осіб, а також оцінити можливості його впровадження в контексті України, яка перебуває у стані збройного конфлікту та потребує довгострокових рішень для підтримки переселенців.

Для досягнення зазначеної мети передбачено виконання таких завдань: розкрити загальні принципи й настанови, сформульовані у Керівних принципах ООН та рекомендаціях інших регіональних організацій, щодо захисту прав ВПО; здійснити огляд та порівняльне вивчення державних практик окремих зарубіжних країн (Балканські держави, Колумбія, Азербайджан, Грузія, Молдова) стосовно забезпечення прав та соціально-економічної підтримки внутрішньо переміщених осіб; визначити потенційно ефективні правові, соціальні та фінансові механізми, придатні для комплексної реалізації в Україні з метою повноцінної інтеграції та захисту переселенців; сформулювати пропозиції щодо вдосконалення вітчизняного законодавства та інституційної структури, враховуючи передові міжнародні стандарти та складні внутрішні виклики безпеково-економічного характеру [9].

Об’єктом цього наукового дослідження є зарубіжні практики та досвід міжнародних організацій у сфері захисту прав внутрішньо переміщених осіб, а також національний інструментарій для потенційної адаптації таких механізмів у сучасних реаліях України, котра потерпає від повномасштабної збройної агресії та потребує системних заходів підтримки ВПО.

Виклад основного матеріалу. Міжнародні підходи до захисту прав внутрішньо переміщених осіб (ВПО) у значній мірі спираються на Керівні принципи ООН 1998 року, згідно з якими кожна держава бере на себе основну відповідальність за надання правового захисту і гуманітарної підтримки власним громадянам, що вимушено покинули місце свого постійного проживання. Якщо держава через об’єктивні чинники не має можливості гарантувати безпеку ВПО, вона може й повинна залучати допомогу ззовні, максимально сприяючи реалізації міжнародних проєктів і програм. Утім, навіть за наявності загальносвітових стандартів і рекомендацій, кожна країна виробляє власну законодавчу й інституційну базу з урахуванням національного контексту, культурно-соціальних особливостей і рівня економічного розвитку[5].

Для ефективної практичної реалізації таких підходів принциповими стають кілька аспектів. Передусім це офіційне визна-

ння статусу ВПО та запровадження прозорої системи реєстрації, аби своєчасно визначати кількість переселенців, їхні потреби і розраховувати бюджетні ресурси. Важливо, щоб законодавство визначало ключові обов'язки держави: від забезпечення тимчасового житла і соціального захисту до створення умов для довгострокової інтеграції чи повернення. Крім того, практика численних держав свідчить, що ефективною є залученість міжнародних гуманітарних структур, включно з УВКБ ООН, Міжнародним Комітетом Червоного Хреста та іншими неурядовими організаціями, які забезпечують додаткові ресурси й моніторинг [5].

Окреме значення має довгострокове планування: низка країн розробляє одразу кілька типів політик – швидкого реагування на кризу (надання життєво необхідної допомоги) та забезпечення середньо- і довгострокової інтеграції чи реінтеграції. У таких програмах враховуються питання зайнятості, доступу до освіти, отримання медичних послуг, залучення громадських ініціатив тощо [4].

Серед держав, які значною мірою стикалися з проблемою ВПО, привертають увагу країни Балкан, Латинської Америки, Південного Кавказу та пострадянського простору. Їхній досвід охоплює різні моделі організації й фінансування допомоги переселенцям.

1. Сербія. Після серії конфліктів у 1990-х роках загальна кількість біженців і внутрішньо переміщених осіб у Сербії перевищила 2,2 млн. Уряд країни спочатку запровадив масштабну мережу тимчасових житлових центрів, де ВПО могли отримати базові соціальні послуги: харчування, консультування, юридичну підтримку [3]. Крім того, було ухвалено низку законодавчих актів, які закріплювали право внутрішніх переселенців на матеріальну допомогу, а також можливість повернення до місць попереднього проживання після завершення бойових дій або стабілізації політичної ситуації.

Важливим компонентом реформи стало партнерство з ЄС: починаючи з 2005 року, запроваджено інфраструктурні й соціальні проєкти, що передбачали зокрема будівництво й ремонт житла для ВПО, ініціативи зі створення робочих місць, консуль-

тування з питань ведення бізнесу. Окремий напрям полягав в уніфікації порядку видачі офіційних документів (паспортів, ідентифікаційних карток), що полегшувало переселенцям поїздки за кордон і розширювало їхні можливості інтеграції у сусідніх країнах чи в європейському просторі. За офіційними даними уряду Сербії, станом на кінець 2010-х рр. майже 60% ВПО змогли або повернутися на місця попереднього проживання, або інтегруватися в громадах центральної частини країни [3].

2. Колумбія. У Колумбії на початок 2020-х років налічувалося понад шість мільйонів внутрішньо переміщених осіб, що пов'язано з тривалими збройними сутичками між урядом, наркокартелями та іншими парамілітарними угрупованнями. Для оптимізації процесу було створено Національну комплексну систему допомоги ВПО, яка передбачає серію заходів як оперативного, так і перспективного характеру. З-поміж них – юридичне визнання статусу переселенця, надання першочергового доступу до базової інфраструктури (освіти, охорони здоров'я, комунальних послуг) і розробка регіональних програм інтеграції [6].

Колумбійський уряд та Управління Омбудсмена докладають зусиль для сприяння працевлаштуванню, оскільки більшість переселенців мешкає в сільській місцевості, де потрібен розвиток альтернативних видів діяльності та мікропідприємництва. Фінансуються проєкти з розвитку локальних ініціатив, яким надається професійне консультування, стартові гранти чи безпроцентні кредити. Згідно з деякими оцінками, таку підтримку протягом 2010-х років отримали понад 350 тисяч осіб, що позитивно вплинуло на рівень кримінальної активності та соціального відчуження [10].

3. Азербайджан. Після збройного конфлікту за контроль над Нагірним Карабахом проблема ВПО набула системного характеру: офіційні дані свідчать про приблизно 600 тисяч переселенців, майже 7% від загальної кількості населення. Нормативні акти, ухвалені азербайджанським урядом, зобов'язують надавати переміщеним особам тимчасове житло та низку пільг, зокрема безпроцентні позики на десять років для спорудження або облаштування житла. Додатково передбачено виділення земельних ділянок і підтримку у пошуку роботи.

Інноваційним кроком стало створення декількох державних фондів, у яких акумулюються доходи від нафтових та інших галузей з метою фінансування програм інтеграції ВПО. У середині 2010-х років у деяких районах Азербайджану споруджено нові квартали, де переміщені особи могли отримати сучасне житло на пільгових умовах. Уряд також стимулює перекваліфікацію: переселенцям гарантується збереження середнього заробітку на час навчання, що сприяє зниженню рівня бідності серед цих категорій населення [1, С.59–60].

4. Грузія. Серія збройних конфліктів у Абхазії та Південній Осетії зумовила внутрішні переміщення, які охопили понад 6% населення країни. У відповідь уряд Грузії розробив державну стратегію, націлену на житлове, соціальне та медичне забезпечення ВПО. Практикувалися кілька форм допомоги: або компенсації за зруйноване помешкання, або отримання у приватну власність житла, що перебувало у державній чи муніципальній власності. За офіційними даними, до 2015 року понад 30 тисяч сімей отримали право приватизувати помешкання в багатоквартирних будинках або гуртожитках. Також уряд фінансував медичне страхування, аби переселенці могли скористатися лікуванням на безоплатній чи пільговій основі [6].

Одним із викликів лишається повернення частини переселенців на окуповані території, що створює небезпеку порушення їхніх прав і економічних інтересів. Урядова стратегія, змінена у 2017–2018 роках, передбачає програми комунікації з населенням, інформування про ризики, а також залучення міжнародних партнерів у процес вирішення правових суперечок [1, С.57–59].

5. Молдова. Зіткнувшись з протистоянням на лівобережжі Дністра на початку 1990-х, уряд Молдови ухвалив низку постанов, що гарантували тимчасове житло, одноразову та регулярну фінансову допомогу, а також покриття транспортних та комунальних витрат переселенців. Запроваджувалися стимули для переселення у сільську місцевість, де пропонували земельні ділянки, пільгові кредити на будівництво приватного житла. На практиці, однак, реалізація цих програм ускладнювалася недостатнім бюджетним фінансуванням та браком координації

між центральною і місцевою владою. Утім, низка міжнародних організацій (зокрема, Міжнародна організація з міграції) надала технічну й експертну підтримку, що дозволило частково стабілізувати ситуацію [9].

У всіх згаданих державах створюється або продовжує діяти набір політик, в основі яких лежить визначення правового статусу ВПО, ухвалення спеціальних законів чи підзаконних актів, а також формування або розширення компетенції органів, відповідальних за координацію дій у сфері підтримки переселенців. Крім того, ключову роль відіграє розробка та впровадження фінансових інструментів, спрямованих на житлове забезпечення, професійну адаптацію, надання соціальних виплат і пільг[8].

Україна нині має найбільший у Європі контингент ВПО з часу Другої світової війни, що пов’язано з масштабними збройними діями й тривалим окупаційним режимом на окремих територіях. Постає завдання врахувати міжнародний досвід і водночас інтегрувати його в контекст небаченої доти руйнації інфраструктури, продовження бойових дій та значних соціальних диспропорцій [5].

По-перше, доцільно звернути увагу на створення або розширення мандату спеціалізованих держорганів. Аналогічно до сербського Комісаріату у справах біженців і міграції, в українських реаліях може бути ефективним офіс, підпорядкований або Уповноваженому Верховної Ради з прав людини, або профільному центральному органу виконавчої влади. Така установа відповідала б за формування й реалізацію державної політики щодо ВПО, включно з координацією діяльності місцевих адміністрацій, міжнародних донорів і громадського сектору[2; 8].

По-друге, украй важливим видається системне фінансування, зокрема створення фондів із чітко визначеними джерелами надходжень (бюджетні, грантові, міжнародні кредити, благодійні внески). Як демонструє досвід Азербайджану, цільове використання таких ресурсів може значно прискорити забезпечення переселенців житлом, а також спростити доступ до освіти й охорони здоров’я.

По-третє, з огляду на перспективу тривалого конфлікту та повоєнне відновлення, Україні варто впроваджувати стимули

для економічної активності ВПО. Практика Колумбії й частково Сербії підтверджує, що розвиток малого й середнього бізнесу за підтримки пільгових кредитних ліній чи грантів істотно підвищує рівень добробуту в громадах, де мешкають переселенці. Також це дає змогу поступово знімати навантаження з державного бюджету [3; 7].

По-четверте, слід приділити особливу увагу недопущенню дискримінації переселенців і створенню механізмів захисту від зловживань, наприклад, під час надання комунальних чи соціальних послуг. На місцевому рівні можуть бути запроваджені мобільні офіси консультацій, де ВПО могли б оперативно отримувати інформацію про свої права та доступні програми.

Нарешті, національна стратегія з підтримки ВПО мала б містити розділ, присвячений співпраці з міжнародними гуманітарними організаціями: залучення додаткового фінансування, кадрового потенціалу та інновацій у сфері управління міграцією. Розширення партнерства з УВКБ ООН чи іншими структурами ООН дасть можливість Україні адаптувати найкращі підходи, перевірені у світовій практиці.

У підсумку слід зазначити, що внутрішньо переміщені особи можуть стати рушійною силою розвитку – як в економічному, так і соціальному сенсі, за умови надання їм можливостей працювати, навчатися й брати активну участь у житті громади. Водночас ефективність такої інтеграції залежатиме від того, наскільки вчасно та системно Україна впорається з викликами повномасштабних переміщень, ураховуючи міжнародний досвід, досі нагромаджений у різних куточках світу [7; 8].

Висновки. Зарубіжний досвід свідчить, що успішне врегулювання питань захисту прав внутрішньо переміщених осіб вимагає комплексного підходу. З одного боку, потрібні чіткі правові інструменти та інституції (спеціалізовані державні органи, служби обліку й координації, партнерство з міжнародними організаціями). З іншого боку, необхідно створювати соціальні, економічні та фінансові умови, які б інтегрували переселенців у нові громади, забезпечували їх базові потреби (житло, зайнятість, навчання) й надавали реальні стимули для саморозвитку.

Для України вирішення проблеми ВПО ускладнене безпрецедентними викликами, пов’язаними з триванням активних бойових дій і суттєвими руйнуваннями інфраструктури. Водночас саме зараз важливо формувати довгострокову стратегію, що включає законодавчі реформи, розробку ефективних механізмів реєстрації та обліку переселенців, пільгові програми житлового будівництва, стимулювання малого бізнесу. Запровадження окремої інституції чи посади, відповідальної за координацію політик у сфері ВПО, може стати важливим кроком до системної й орієнтованої на результат державної політики.

У контексті євроінтеграційних прагнень України забезпечення прав ВПО є не лише внутрішнім завданням, а й суттєвим елементом відповідності міжнародним стандартам захисту прав людини. Реалізація здобутків і уроків інших держав, які зіткнулися з масовими переміщеннями, здатна пришвидшити ефективну інтеграцію переселенців та запобігти посиленню соціального розшарування й дискримінації.

Таким чином, вироблення комплексної національної політики щодо ВПО, із залученням міжнародної експертизи та громадських організацій, стане передумовою відновлення українського суспільства в повоєнний період і посилить його стійкість до тривалих викликів з боку агресора.

Список використаних джерел:

1. Алімова І. Є. Практика зарубіжних країн у сфері соціального захисту внутрішньо переміщених осіб: досвід для України. *Ефективність державного управління*. 2017. Вип. 3.(52). Ч. 1, С. 54–63. URL: https://epa.nltu.edu.ua/index.php/journal/article/view/287/282
2. Внутрішньо переміщені особи. Міністерство соціальної політики України. URL: https://www.msp.gov.ua/timeline/Vnutrishno-peremishcheni-osobi.html
3. Врегулювання питання внутрішніх переселенців: досвід Сербії. 19.01.2015 р. Міжнародний фонд Відродження. URL: https://www.irf.ua/vregulyuvanni_pitannya_vnutrishnikh_pereselentsiv_dosvid_serbii
4. Журавльова Г. С. Забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб: міжнародний досвід та Україна. *Часопис Київського університету права*. 2016. № 4. С. 52–56.
5. Керівні принципи ООН з питань внутрішнього переміщення всередині країни (документ ООН E/CN.4/1998/53/Add/2 F) ратифіко-

вано Україною 17.04.1998. URL: https://www.unhcr.org/ua/wp-content/uploads/sites/38/2018/06/UN-Guiding-Principles-on-Internal-Displacement-UA.pdf
6. Офіційний сайт Міністерства Грузії у справах осіб, вимушено переміщених з окупованих територій, біженців та розселення. URL: http://www.mra.gov.ge/eng/static/55
7. Постанова Кабінету міністрів України від 20.03.2022 р. № 332 «Деякі питання виплати допомоги на проживання внутрішньо переміщеним особам». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/332–2022-%D0%BF#Text
8. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб. Закон України, від 28.12.2014 р. № 77-VIII. (Поточна редакція від 15.11.2024 р. № 1706-VII). *Відомості Верховної Ради (ВВР)*, 2015, № 1, ст.1. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1706–18#Text
9. Про заходи щодо подання необхідної допомоги в розміщенні та соціально-побутовому забезпеченні біженців з Республіки Молдова. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 4 квітня 1992 р. № 192-р. Київ. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/192–92-%D1%80#Text
10. Про переміщених осіб: Закон Колумбії № 387 від 18.07.1997 р. URL: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/7401.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2002/7401

References :

1. Alimova I. Ye. (2017). Praktyka zarubizhnykh krain u sferi sotsialnoho zakhystu vnutrishno peremishchenykh osib: dosvid dlia Ukrainy. *Efektyvnist derzhavnoho upravlinnia*. Issuer 3.(52). Part. 1. URL: https://epa.nltu.edu.ua/index.php/journal/article/view/287/282
2. Vnutrishno peremishcheni osoby. Ministerstvo sotsialnoi polityky Ukrainy. URL: https://www.msp.gov.ua/timeline/Vnutrishno-peremishcheni-osobi.html
3. Vrehuliuvannia pytannia vnutrishnikh pereselentsiv: dosvid Serbii. 19.01.2015 r. Mizhnarodnyi fond Vidrodzhennia. URL: https://www.irf.ua/vregulyuvanni_pitannya_vnutrishnikh_pereselentsiv_dosvid_serbii
4. Zhuravlova H. S. (2016). Zabezpechennia prav vnutrishno peremishchenykh osib: mizhnarodnyi dosvid ta Ukraina. *Chasopys Kyivskoho universytetu prava*. № 4.
5. Kerivni pryntsypy OON z pytan vnutrishnoho peremishchennia vseredyni krainy (dokument OON E/CN.4/1998/53/Add/2 F) ratyfikovano Ukrainoiu 17.04.1998. URL: https://www.unhcr.org/ua/wp-content/uploads/sites/38/2018/06/UN-Guiding-Principles-on-Internal-Displacement-UA.pdf

6. Ofitsiinyi sait Ministerstva Hruzii u spravakh osib, vymusheno peremishchenykh z okupovanykh terytorii, bizhentsiv ta rozselennia. URL: http://www.mra.gov.ge/eng/static/55
7. Postanova Kabinetu ministriv Ukrainy vid 20.03.2022 r. № 332 «Deiaki pytannia vyplaty dopomohy na prozhyvannia vnutrishno peremishchenym osobam». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/332–2022-%D0%BF#Text
8. Pro zabezpechennia prav i svobod vnutrishno peremishchenykh osib. Zakon Ukrainy, vid 28.12.2014 r. № 77-VIII. (Potochna redaktsiia vid 15.11.2024 r. № 1706-VII). *Vidomosti Verkhovnoi Rady (VVR*), 2015, № 1, art.1. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1706–18#Text
9. Pro zakhody shchodo podannia neobkhidnoi dopomohy v rozmishchenni ta sotsialno-pobutovomu zabezpechenni bizhentsiv z Respubliky Moldova. Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 4 kvitnia 1992 r. № 192-r. Kyiv. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/192–92-%D1%80#Text
10. Pro peremishchenykh osib: Zakon Kolumbii № 387 vid 18.07.1997 r. URL: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/7401.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2002/7401

T. V. Chebotarova

International Experience in Protecting the Rights of Internally Displaces Persons: Prospects for Implementation in Ukraine

Abstract. *This article provides a comprehensive theoretical and legal examination of international approaches to the protection of internally displaced persons (IDPs), with a special emphasis on the opportunities and constraints for their implementation in Ukraine. Although mass internal displacement has become a global phenomenon in the wake of various armed conflicts and humanitarian crises (notably in the Balkans, Africa, the Middle East, and Latin America), Ukraine is currently facing one of the most extensive IDP situations in Europe since the Second World War. The protracted conflict and large-scale destruction of infrastructure require not only humanitarian relief but also the development of sustainable strategies for social, economic, and legal support of IDPs.*

From a doctrinal perspective, the study draws on the 1998 Guiding Principles on Internal Displacement, adopted under the auspices of the United Nations. These principles affirm the primary responsibility of national authorities to provide legal protection and humanitarian assistance to IDPs, thereby ensuring that displaced populations can access vital services such as housing, education,

healthcare, and employment. Where states lack sufficient capacity to fulfill these obligations, they are encouraged to seek international support and cooperation. Nevertheless, each country has developed its own legislative and institutional frameworks, reflecting local circumstances, cultural nuances, and resource availability.

The paper then explores the diverse experiences of a range of countries. In Serbia, the government established an extensive system of temporary accommodation centers and enacted legislation guaranteeing financial and legal assistance to internally displaced individuals. A partnership with the European Union also supported infrastructural and employment initiatives, while administrative reforms simplified the issuance of identity documents for IDPs. Colombia, with more than six million IDPs fleeing conflicts involving illegal armed groups, implemented a National Comprehensive Assistance System that focuses on mid- to long-term integration strategies in both urban and rural areas, coupled with entrepreneurial support measures and an Ombudsman's Office specifically charged with IDP affairs.

Azerbaijan's challenges center on the protracted Nagorno-Karabakh conflict, which has generated hundreds of thousands of displaced persons. A series of normative acts ensures IDPs can access interest-free loans, land plots, job placement programs, and upskilling or retraining opportunities, thus preserving their average wages during transitional periods. Georgia's response to the conflicts in Abkhazia and South Ossetia was to adopt a national strategy encompassing improved housing options, financial compensation, and free medical insurance. Moldova, in turn, passed several government resolutions that provide interim housing, financial allowances for food, and support for relocation from conflict-affected zones, although it continues to wrestle with budgetary and administrative limitations.

These international practices reveal several key elements that commonly feature in successful IDP policy: clear legislative definition of IDP status, transparent registration procedures, specialized agencies to coordinate state assistance, financial and fiscal incentives (including direct subsidies, free or low-cost housing, educational programs, and business grants), and collaborative frameworks involving humanitarian partners. The study underlines how each mechanism must be adapted to the scale and urgency of the Ukrainian situation, where hostilities persist and the prospect of safe returns remains uncertain for large numbers of displaced individuals.

The article concludes that Ukraine should pursue a multi-tiered policy framework, integrating legal, economic, and security considerations into a cohesive strategic plan. Potential action points include the creation or empowerment of a specialized agency or office dedicated to IDPs, the expansion of social housing programs, tailored vocational training opportunities, and a rigorous financial oversight mechanism to prevent the misuse of funds. Given Ukraine’s aspirations for deeper European integration, alignment with international human rights standards is integral to national resilience and sustainable recovery. By assimilating global best practices into its own legislative and administrative structures, Ukraine can more effectively address the humanitarian and developmental needs of millions of IDPs, thereby safeguarding social stability and fostering inclusive growth in both the immediate and post-conflict phases.

Key words: *internally displaced persons, international experience, legal protection, social assistance, conflict-affected populations, humanitarian support, state policy, IDP integration, housing programs, financial mechanisms.*

УДК 342.4:351.86(477)
DOI: https://doi.org/10.31359/1993-0941-2024-48-257

К. А. Петришина, *к.ю.н., науковий співробітник Науково-дослідного інституту державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України*
ORCID ID: 0000-0003-3076-9702

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ЗАСТОСУВАННЯ МІЖНАРОДНО-ПРАВОВИХ САНКЦІЙ ЯК ІНСТРУМЕНТУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ: ДОСВІД УКРАЇНИ ТА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Анотація. *У статті здійснено ґрунтовний теоретико-правовий аналіз санкцій як комплексного механізму впливу на суб'єктів, що загрожують національній та міжнародній безпеці. Розглянуто еволюцію правових підходів до санкцій у міжнародному праві та охарактеризовано основні теоретичні моделі, що обґрунтовують застосування цього інструменту. Проаналізовано специфіку національного законодавства України у сфері санкцій, зокрема Закону України «Про санкції», а також сучасні тенденції гармонізації українського санкційного режиму з вимогами Європейського Союзу (ЄС). Особливу увагу приділено проблемам криміналізації порушення санкцій та створенню інституційних механізмів, здатних забезпечити ефективне виконання санкцій. За результатами дослідження визначено напрямки вдосконалення національного законодавства, а також виокрем-*

© Петришина К. А., 2024

лено перспективи подальшої теоретичної розробки феномену санкцій у праві..

Ключові слова: *санкції, національна безпека, міжнародне право, криміналізація, Європейський Союз, Україна, правове регулювання, інституційний механізм, міжнародна відповідальність, санкційний режим.*

Вступ. Сучасна геополітична ситуація, зокрема загострення збройних конфліктів та поширення форм «гібридної війни», вивела санкції на передній план як один із ключових правових і політичних інструментів впливу на держави, організації та осіб, що становлять загрозу безпеці та стабільності. У науковому дискурсі санкції віддавна асоціюються з колективними заходами Ради Безпеки ООН, спрямованими на підтримання чи відновлення міжнародного миру. Проте нині їхня роль суттєво розширилася, а функції стали більш розгалуженими: дедалі частіше обмежувальні заходи запроваджують окремі держави, наднаціональні утворення (як-от Європейський Союз) та навіть регіональні об’єднання [6].

З 2014 року Україна опинилася в епіцентрі уваги світового співтовариства через збройну агресію Російської Федерації, що стимулювало розвиток вітчизняного санкційного законодавства та активне долучення України до міжнародних санкційних процесів [9]. Закон України «Про санкції» заклав правове підґрунтя для формування національного санкційного режиму, проте подальша практика виявила чимало прогалин – від правових колізій і відсутності дієвого механізму кримінальної відповідальності до проблем реалізації та контролю за виконанням санкцій [1].

Водночас Європейський Союз розбудував багаторівневу систему санкцій, яка охоплює як держави, що порушують міжнародне право, так і фізичних або юридичних осіб, причетних до вчинення протиправних дій. Тенденція до персоніфікації санкцій демонструє прагнення європейської спільноти підвищити ефективність обмежувальних заходів, роблячи їх точковими та адаптивними до конкретних загроз. На прикладі антиросійських санкцій, що охоплюють широкий спектр секторів (енергетика, фінанси, військово-промисловий комплекс), ви-

дно, наскільки важливою є оперативна реакція на спроби обходу або пом’якшення дії санкцій.

З огляду на складне геополітичне становище, прагнення України до інтеграції з ЄС та необхідність вдосконалення власного правового поля, санкції постають не лише як засіб ізоляції агресора, а й як стратегічний інструмент захисту національних інтересів. Цим зумовлена актуальність теоретико-правового аналізу санкцій, що передбачає комплексне вивчення їхньої сутності, механізмів дії, критеріїв ефективності та перспектив розвитку з урахуванням найкращих міжнародних практик [5].

Постановка проблеми. Санкції як юридичний інструмент набули особливої значущості у другій половині XX століття, коли міжнародна спільнота почала шукати ефективні правові механізми для стримування збройних конфліктів і підтримання глобального миру. Проте, якщо раніше йшлося переважно про колективні дії під егідою Ради Безпеки ООН з метою запобігання масштабним агресіям, то з початком XXI століття сфера застосування санкцій помітно розширилася [7].

Сьогодні вони слугують не лише засобом реагування на загрози міжнародному миру й безпеці, а й виконують функцію інструменту для боротьби з тероризмом, відмиванням коштів, міжнародною організованою злочинністю та іншими формами транснаціональних викликів. Особливо гостро проблема ефективних санкцій постала у зв’язку з військовою агресією Російської Федерації проти України, що розпочалася 2014 року й переросла у повномасштабну війну із використанням гібридних методів. Ця агресія спонукала Україну та її міжнародних партнерів до пошуку й упровадження нових санкційних форматів, покликаних не лише ізолювати агресора, а й ускладнити йому доступ до фінансових, економічних і технологічних ресурсів [7].

Попри помітний поступ у формуванні правового середовища, зокрема прийняття низки законодавчих актів на національному та наднаціональному рівнях, залишається чимало складнощів. Однією з ключових проблем є недосконалість правового регулювання та процедур виконання санкцій: у багатьох правових системах не повною мірою криміналізовано порушення санкційного режиму, що ускладнює притягнення винних осіб

до відповідальності. Крім того, відсутність налагоджених каналів міжвідомчої й міжнародної координації призводить до фрагментарного підходу в реалізації санкцій, коли різні державні органи не завжди обмінюються необхідною інформацією або мають суттєво відмінні повноваження. Недостатня теоретична розробленість санкцій як інструменту забезпечення національної безпеки ще більше посилює ці недоліки, оскільки без глибокого науково-методологічного підґрунтя складно розробити цілісну систему правових та інституційних механізмів.

Актуальність питання посилюється триваючою війною, у межах якої економічні, фінансові й політичні санкції набувають рис стратегічного ресурсу для держави, котра прагне захистити свій суверенітет і водночас продемонструвати спроможність діяти відповідно до міжнародних стандартів. Незважаючи на поступ у вигляді адаптації вітчизняного законодавства до права Європейського Союзу, досвід України показує, що санкції можуть бути розбалансовані у правовому та організаційному сенсі, якщо відсутній скоординований підхід та чітке усвідомлення їхньої теоретичної сутності [6].

Таким чином, виникає нагальна потреба у системному дослідженні концептуальних підходів до санкцій, аналізі міжнародного досвіду їх застосування й оцінці того, як ці напрацювання можуть бути ефективно імплементовані в національне законодавство та практику.

Огляд останніх досліджень і публікацій. У класичних теоретичних роботах із міжнародного права Дж. Остін [1], Б. Чайлдрес [2] санкції розглядаються як елемент колективної безпеки, що покликаний стримувати держави від агресивних дій. На перших етапах існування ООН вони справді мали переважно обмежену функцію, орієнтовану на дії Ради Безпеки щодо запобігання чи припинення військових конфліктів. Проте з кінця XX століття санкції почали набувати універсальніших рис, виходячи за межі виключно міждержавних механізмів і охоплюючи також ініціативи наднаціональних об’єднань і окремих урядів. У працях сучасних дослідників (Ж. Кокотт, І. Спіндел, А. М. Стулік) наголошується на суттєвому зростанні числа цільових санкцій, адресованих конкретним посадовим особам,

компаніям і навіть неполітичним суб’єктам, що відображає загальну тенденцію до індивідуалізації відповідальності.

З початком повномасштабного російського вторгнення в Україну у 2022 році значно зросла увага наукової спільноти до проблематики санкцій, особливо в контексті їх ролі у забезпеченні національної безпеки. Такі дослідники як Яковюк І. В., Задорожній О. В., Василенко В. А., Антонович М. М. та Мережко О. О. зробили вагомий внесок у розвиток цього напрямку, зосередившись на практичних аспектах застосування обмежувальних заходів проти держави-агресора та пов’язаних з нею суб’єктів. Водночас, теоретико-методологічне підґрунтя санкційних механізмів все ще потребує глибшого наукового опрацювання, що стає особливо актуальним в умовах сучасних багатовимірних безпекових викликів, які вимагають комплексного та скоординованого правового реагування.

У порівняльно-правових студіях наголос зазвичай робиться на практиці США, Великої Британії чи Канади, де вже напрацьовано значний досвід застосування обмежувальних заходів. Водночас у вітчизняному дискурсі не вистачає ґрунтовного аналізу багаторівневої санкційної системи Європейського Союзу, яка відзначається складними процедурами імплементації та широким спектром можливих обмежень. Усе це свідчить про необхідність більшої уваги до санкційного інструментарію не лише як способу міжнародного тиску, а й як важливого засобу захисту національних інтересів і забезпечення довготривалої стабільності в складних безпекових умовах[3].

Основна **мета цієї статті** полягає в тому, щоб запропонувати цілісну теоретичну модель санкцій у сфері забезпечення національної безпеки та визначити ключові напрями вдосконалення законодавства України з урахуванням досвіду Європейського Союзу. У межах реалізації такої мети першочергово необхідно простежити еволюцію поняття «санкції» у міжнародному праві й осмислити домінантні підходи до їхнього теоретичного обґрунтування, враховуючи зміни в глобальному безпековому середовищі.

Окремої уваги заслуговує вивчення досвіду Європейського Союзу, де склалася багаторівнева система санкційного впливу,

зокрема визначена положеннями Директиви ЄС 2024/1226. Такий підхід дає змогу зіставити національні механізми з європейськими, з’ясувати, у чому полягають основні розбіжності та як вони впливають на ефективність правозастосування[4].

Важливим завданням є також виявлення проблем і прогалин, що залишаються у вітчизняній практиці реалізації санкцій, серед яких особливо вирізняються питання криміналізації порушень санкційного режиму та встановлення належних процедурних гарантій для усіх зацікавлених сторін.

Результатом дослідження має стати низка рекомендацій, спрямованих на вдосконалення правових і теоретичних основ санкцій як дієвого інструменту підтримання безпеки, а також запропонувати підходи щодо їх інтеграції в національну правову систему. Такий комплексний підхід дасть змогу узгодити українське законодавство зі стандартами ЄС і водночас сприятиме підвищенню ефективності санкційного режиму в умовах сучасного геополітичного протистояння.

Об’єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у процесі розроблення, прийняття та реалізації міжнародно-правових санкцій як інструменту забезпечення національної безпеки. До сфери об’єкта входять нормативно-правові акти, інституційні механізми та практичні процедури, за допомогою яких держави, міждержавні утворення (зокрема Європейський Союз) та міжнародні організації здійснюють санкційний вплив. Особлива увага приділяється системі національної безпеки України й модифікаціям її законодавчої бази з огляду на вимоги та стандарти ЄС.

Виклад основного матеріалу дослідження. Санкції у теорії права традиційно розглядаються як форма примусу, що має на меті забезпечення дотримання правових норм і захист усталеного правопорядку. Класичне визначення санкцій у міжнародному праві зазвичай охоплює комплекс заходів, які застосовують держави чи міжнародні організації з метою припинення порушень миру або усунення суттєвих загроз глобальній безпеці. В контексті Статуту ООН санкції трактуються передусім як колективна дія Ради Безпеки, спрямована на реагування на акти агресії чи загрози міжнародному миру. Такий підхід до-

сить довго зберігався як домінантний, фокусуючись переважно на міждержавних конфліктах.

З часом, однак, сфера застосування санкцій вийшла за традиційні рамки виключного мандата Ради Безпеки ООН. Багато держав, а також наднаціональні утворення, такі як Європейський Союз, розробили власні санкційні механізми. Якщо раніше ключовою мішенню санкцій були держави-порушниці міжнародного права, то нині обмежувальні заходи дедалі частіше спрямовують на неурядові структури, транснаціональні корпорації, впливових політичних лідерів, ділові кола й навіть окремих фізичних осіб, що тим чи тим способом можуть бути причетні до дестабілізації безпекового середовища. Саме з цією метою почали активно запроваджувати «цільові» або «персональні» санкції, які уособлюють принцип індивідуалізації відповідальності у сучасному міжнародному праві. Так відбувається перехід від колективного покладення відповідальності на всю державу до точкових обмежень проти конкретних суб’єктів [6].

Актуалізації цих підходів у сучасних умовах сприяє складний феномен «гібридної війни», що включає не лише збройне протистояння, а й низку негласних чи непрямих форм впливу – економічних, інформаційних, політичних. У такому контексті санкції виконують суттєво ширшу функцію, ніж просто засіб економічної чи політичної ізоляції: вони стають цілісним комплексом заходів стримування, покликаних унеможливити для агресора доступ до критично важливих активів, технологій та фінансових ресурсів. Тобто сучасні санкції не лише карають за недотримання міжнародно-правових норм, а й мають попереджувальний характер, що виражається у прагненні відвернути чи зменшити негативний вплив деструктивних дій на регіональну й глобальну безпеку.

Для України санкції набули особливої актуальності після того, як у 2014 році країна зазнала збройної агресії з боку Російської Федерації. Реагуючи на виклики, що виникли внаслідок такої агресії, український законодавець ухвалив Закон України «Про санкції», який став базовим правовим актом для обґрунтування й запровадження обмежувальних заходів. Протягом наступних років цей закон було неодноразово змінено й допо-

внено, що відобразило прагнення держави розширити інструментарій санкцій та зробити його гнучкішим [5].

Серед ключових оновлень можна виділити розширення переліку можливих санкційних заходів (фінансових, торговельних, транспортних, візових, блокувальних), запровадження чіткіших процедурних гарантій для суб’єктів, проти яких застосовуються санкції, створення Державного реєстру санкцій та розширення повноважень державних органів у сфері управління замороженими активами. Усе це стало суттєвим кроком уперед, адже в Україні до того бракувало впорядкованої системи обмежувальних заходів. Водночас ці зміни висвітлили й низку слабких сторін [7].

Зокрема, дотепер лишається невирішеною проблема запровадження кримінальної відповідальності за порушення санкційного режиму, попри наявність проекту закону № 8384 [2], яким пропонують доповнити Кримінальний кодекс України статтями 110^14 та 110^15. На кінець 2024 року ці положення формально так і не набрали чинності, що створює своєрідний «правовий вакуум». Для української системи правосуддя це означає обмежені можливості у переслідуванні осіб, що свідомо порушують санкції. Такі прогалини можуть стати особливо проблемними з огляду на міжнародні зобов’язання України та прагнення синхронізувати своє законодавство з правовими вимогами ЄС у галузі санкцій (Directive (EU) 2024/1226) [3].

Не варто також забувати, що ефективність санкцій неможлива без наявності дієвих правових процедур апеляції та оцінки пропорційності накладених обмежень. Українська практика ще не дає достатніх гарантій для суб’єктів, котрі вважають, що санкції стосовно них застосовано неправомірно або надто жорстко. Наслідок такого стану справ – потенційні звернення до міжнародних судових інстанцій, зокрема до Європейського суду з прав людини, які можуть поставити під сумнів легітимність певних рішень або процедур у галузі санкцій.

Значний інтерес для України становить досвід правового регулювання санкцій у Європейському Союзі. Цей досвід є багатошаровим і містить декілька рівнів ухвалення рішень:

1) рамкові рішення Ради ЄС визначають загальні політико-правові принципи застосування санкцій та формують стратегію реагування на ті чи інші загрози.

2) виконавчі регламенти ЄС деталізують процедури впровадження конкретних санкцій, а також визначають перелік суб’єктів, щодо яких вони застосовуються.

3) національні акти імплементації покладають на кожну державу-члена ЄС обов’язок адаптувати власне законодавство до положень загальноєвропейських рішень.

Така багатоетапна структура є запорукою узгодженості дій на загальноєвропейському рівні: коли ухвалюються певні обмежувальні заходи, вони починають діяти в усіх країнах ЄС майже одночасно, що зменшує ризики «лазівок» чи неузгоджень. Правову основу для економічних санкцій у ЄС становить стаття 215 Договору про функціонування ЄС, а стаття 75 передбачає замороження активів у межах боротьби з тероризмом. Одним із найактуальніших для України актів є Директива (ЄС) 2024/1226, якою передбачено кримінальну відповідальність за умисне порушення санкцій, передусім у фінансовому секторі та сфері експорту чутливих технологій [6].

У межах російсько-української війни, яка радикально загострилася з 2022 року, ЄС продемонстрував, що санкційні інструменти повинні бути гнучкими й здатними до швидких коректив. Запровадження пакетів обмежень, спрямованих на ключові сектори економіки, зокрема енергетику та військово-промисловий комплекс, показало, наскільки санкції можуть виступати важливим елементом системи колективної безпеки та підтримки країн, що потерпають від агресії.

Не менш важливим питанням є запровадження кримінально-правових норм, які б встановлювали відповідальність за порушення чинних санкцій. У рамках Директиви (ЄС) 2024/1226 державам-членам відведено чіткий часовий горизонт (до 19 травня 2025 року) для уведення каральних санкцій проти осіб, що навмисно уникають заморожування активів, продовжують здійснювати заборонені види діяльності чи надають відповідні послуги.

Український парламент уже зареєстрував подібні норми у проекті закону № 8384. Проте остаточне ухвалення такого за-

конопроєкту та, відповідно, імплементація його положень відтягуються, що може викликати невідповідність між українською правовою системою та вимогами ЄС. Зокрема, це може створити складнощі у транскордонному фінансовому моніторингу та у співпраці з європейськими органами, які постійно контролюють дотримання санкційних режимів [9].

Водночас будь-яке посилення кримінальної відповідальності вимагає ретельної оцінки на предмет пропорційності. Згідно з даними окремих досліджень, значна частка економічних злочинів в Україні пов’язана з малозначними порушеннями, що породжує ризик «надмірної криміналізації» й невиправданого залучення до кримінального процесу великої кількості суб’єктів. Оптимальна модель передбачає використання гнучких підходів, де легші порушення санкційного режиму можуть бути предметом адміністративної або фінансової відповідальності, а до кримінальних засобів слід вдаватися лише за наявності серйозних, зумисних і суспільно небезпечних діянь.

Слід також враховувати й інституційний вимір санкцій, адже від добре злагодженої роботи державних органів залежить, наскільки оперативно та ефективно виконуватимуться ухвалені обмежувальні заходи. В Україні функції з моніторингу та управління санкціями розподілено між кількома установами: Національним агентством із питань запобігання корупції (НАЗК), Державною службою фінансового моніторингу й Фондом державного майна, котрий відповідальний за управління вилученими чи замороженими активами. Проте координація між цими органами залишається не до кінця налагодженою. Нерідко відсутність доступу до єдиних баз даних або різнобій у процедурах гальмують вчасне ідентифікування суб’єктів, які можуть порушувати санкції або допомагати в їхньому обході [9].

Для підвищення прозорості й ефективності санкцій у країнах ЄС використовують централізовані інструменти, на зразок платформи EU Sanctions Map, де відображено всі чинні обмеження та їхню дію на території ЄС. В Україні ж ідею створення «Санкційного щита» поки не вдалося реалізувати в повному обсязі через брак фінансування і неостаточно врегульовані питання нормативного характеру. Проте такий крок має потенціал

суттєво підвищити якість контролю, спростити взаємодію різних відомств і сприяти більш відкритому інформуванню суспільства щодо запроваджених обмежувальних заходів.

Значущу роль покликані відіграти сучасні цифрові технології, насамперед штучний інтелект і аналітика великих даних, які розкривають нові можливості з відстеження складних фінансових операцій, за якими можуть ховатися спроби обійти санкції. ЄС уже впроваджує систему TRACED, що демонструє високий рівень автоматизації та точності у виявленні підозрілих транзакцій. В Україні відповідні технологічні рішення перебувають на етапі розробки, і їхнє повноцінне застосування вимагатиме як технологічних, так і правових передумов.

У сукупності ці фактори вказують на багатоплановий характер санкційного механізму, який охоплює правові, інституційні й технологічні складові та повинен активно розвиватися згідно з динамікою міжнародної безпеки й з урахуванням конкретних потреб національної правової системи.

Висновки. Аналіз правової та наукової літератури вказує на багатогранну природу санкцій. Первісно вони розглядалися як суто колективний засіб безпеки у межах ООН, а сьогодні набули ширшого значення й стали ефективним інструментом гібридного стримування у сучасних конфліктах. Україна, реагуючи на виклики, пов’язані зі збройною агресією та прагнучи узгодити національне законодавство з правом ЄС, проходить активну фазу модернізації свого санкційного режиму. Водночас просте перейняття європейських правових норм не може бути достатнім без розбудови належної інституційної та технологічної інфраструктури, яка дозволить перетворити санкції на дієвий механізм національної безпеки.

На цьому шляху особливу увагу слід зосередити на прискореній імплементації Директиви (ЄС) 2024/1226, що вимагає встановлення кримінальної відповідальності за серйозні порушення санкцій. Належне впровадження таких змін може відбутися шляхом ухвалення проекту закону № 8384 або його доопрацьованої редакції із урахуванням принципу пропорційності, аби уникнути невиправданого кримінального переслідування [9].

Істотним чинником успіху стане створення спеціалізованих судових інстанцій для розгляду санкційних справ, аби забезпечити уніфіковану судову практику та належну фахову підготовку суддів. Одночасно слід розробити єдину платформу чи орган, відповідальний за координацію санкційної політики, моніторинг і оперативний обмін інформацією між усіма відомствами, включно з НАЗК та Держфінмоніторингом.

Питання прозорості також залишаються критично важливими: ефективна комунікація про результативність санкційного режиму та цільове використання конфіскованих активів посилюють довіру суспільства й міжнародних партнерів. Доповнити цей процес має активне впровадження сучасних цифрових технологій, що підвищують здатність виявляти схеми обходу санкцій і відстежувати ризикові фінансові транзакції.

Відтак, санкції слід розглядати передусім як цілісний правовий інститут, що поєднує в собі кримінально-правові, адміністративні, фінансові та організаційні елементи. Подальше науково-теоретичне дослідження та практичний розвиток санкційного механізму на стику правової теорії і державної політики стануть запорукою формування дієвого інструменту для захисту національних інтересів і протистояння сучасним викликам, пов’язаним із гібридними загрозами.

Список використаних джерел:

1. Austin J. The Province of Jurisprudence Determined. London: John Murray, 1832. 432 p.
2. Childress B. Economic Sanctions Reconsidered. Washington D. C.: Peterson Institute for International Economics, 2015. 276 p.
3. Directive (EU) 2024/1226 of the European Parliament and of the Council of 19 May 2024 on the harmonisation of criminal offences and penalties for the infringement of Union restrictive measures. *Official Journal of the European Union*. 2024. L 198/24.
4. Kelsen H. Collective Security under International Law. *Naval War College International Law Studies*. 1950. Vol. 49. Pp. 125–146.
5. Regulation (EU) № 269/2014 of 17 March 2014 concerning restrictive measures in respect of actions undermining or threatening the territorial integrity, sovereignty and independence of Ukraine. Official Journal of the European Union. L 78. URL : https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2014/269/oj/eng

6. Договір про функціонування Європейського Союзу. 30.03.2010 р. № 994_b06. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06#Text
7. Закон України «Про санкції» від 14 серпня 2014 р. № 1644-VII. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2014. № 40. Ст. 2018. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1644–18#Text
8. Комітет Верховної Ради України з питань національної безпеки, оборони та розвідки. Аналітичний звіт про ефективність санкційної політики в умовах збройної агресії РФ. 2024. 48 с. URL: https://research.rada.gov.ua/uploads/documents/33157.pdf
9. Проект Закону № 8384 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо кримінальної відповідальності за порушення санкцій» від 12.09.2024 р. URL: blob:https://itd.rada.gov.ua/e88c7304-5927-4559-b863-ab117dea38d4

REFERENCES :

1. Austin J. (1832). The Province of Jurisprudence Determined. London: John Murray.
2. Childress B. (2015). Economic Sanctions Reconsidered. Washington D. C.: Peterson Institute for International Economics.
3. Directive (EU) 2024/1226 of the European Parliament and of the Council of 19 May 2024 on the harmonisation of criminal offences and penalties for the infringement of Union restrictive measures. *Official Journal of the European Union*. 2024. L 198/24.
4. Kelsen H. (1950). Collective Security under International Law. Naval War College International Law Studies. Vol. 49.
5. Regulation (EU) № 269/2014 of 17 March 2014 concerning restrictive measures in respect of actions undermining or threatening the territorial integrity, sovereignty and independence of Ukraine. *Official Journal of the European Union*. L 78. URL : https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2014/269/oj/eng
6. Dohovir pro funktsionuvannia Yevropeiskoho Soiuzu. 30.03.2010 r. № 994_b06. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06#Text
7. Zakon Ukrainy «Pro sanktsii» vid 14 serpnia 2014 r. № 1644-VII. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR)*. 2014, № 40, art. 2018. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1644–18#Text
8. Komitet Verkhovnoi Rady Ukrainy z pytan natsionalnoi bezpeky, oborony ta rozvidky. Analitychnyi zvit pro efektyvnist sanktsiinoi polityky v umovakh zbroinoi ahresii RF. 2024. URL: https://research.rada.gov.ua/uploads/documents/33157.pdf
9. Proekt Zakonu № 8384 «Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo kryminalnoi vidpovidalnosti za porushennia sanktsii» vid 12.09.2024 r. URL: blob:https://itd.rada.gov.ua/e88c7304-5927-4559-b863-ab117dea38d4

Petryshyna K. A.

Theoretical Foundations of the Application of International Legal Sanctions as an Instrument for Ensuring National Security: The Experience of Ukraine and the European Union

Abstract. *This article provides a thorough theoretical and legal examination of sanctions as a multifaceted mechanism employed to address threats to national and international security. Traditionally regarded as a collective tool wielded by the United Nations Security Council, sanctions have evolved to encompass a diverse array of measures devised and administered by sovereign states and supranational entities such as the European Union (EU). Within this broader context, Ukraine’s legislative, institutional, and technological strides in sanction policy reform merit comprehensive scholarly attention, given the ongoing military aggression by the Russian Federation and Ukraine’s concomitant commitment to harmonizing its legal framework with EU standards.*

The study underscores that sanctions, initially limited to state-centric initiatives primarily targeting aggressor nations, have gradually transitioned toward more sophisticated applications. These include restrictive measures targeting non-state actors, corporate entities, and individuals allegedly responsible for undermining peace and stability. By adopting a more individualized approach, modern sanctions regimes reflect a broader international legal trend toward personal accountability.

A pivotal element of this inquiry is the scrutiny of Ukraine’s legislative environment, particularly the Law of Ukraine «On Sanctions,» which has undergone multiple revisions to delineate various sanction types (such as financial, trade, transport, and blocking measures). Notwithstanding notable advancements – like the creation of the State Register of Sanctions and the delineation of enhanced powers for specialized agencies – certain legal lacunae remain. In particular, the absence of fully operational criminal liability norms for violations of sanctions continues to pose substantive challenges to both national enforcement and alignment with EU requirements.

Drawing upon EU experience, the article highlights Directive (EU) 2024/1226, which stipulates minimum criminal penalties for serious breaches of restrictive measures. The EU’s multifaceted model, supported by robust institutional coordination and technological platforms (e.g., the EU Sanctions Map and advanced transaction analytics systems like TRACED), offers a valuable template. Ukrainian reforms in this regard underscore the

necessity of a structured, multi-agency approach, buttressed by advanced digital solutions that facilitate the identification and prevention of sanctions evasion. However, the scarcity of specialized courts and consistent enforcement frameworks indicates that Ukraine’s legislative efforts and practice still require rigorous further development.

From a theoretical perspective, the article posits that modern sanctions are integral components of «hybrid warfare» strategies, extending beyond armed conflict into domains of economic, financial, and information security. In this regard, sanctions function as deterrents that can restrict the adversary’s access to strategic resources and markets while simultaneously signaling the international community’s collective disapproval of unlawful conduct.

By integrating theoretical reflections with practical insights, the article provides a comprehensive overview of the multifarious challenges and prospects associated with sanctions as a legal institution. It concludes with specific recommendations for Ukraine’s legislative, institutional, and technological enhancement, emphasizing the critical balance between ensuring national security and preserving fundamental rights through proportional and transparent application of restrictive measures.

Key words: *sanctions, national security, international law, criminalization, European Union, Ukraine, legal regulation, institutional mechanism, international responsibility, sanctions regime.*

УДК 321:352:327(477)
DOI: https://doi.org/10.31359/1993-0941-2024-48-272

Л. В. Челомбитько, *молодший науковий співробітник Науково-дослідного інституту державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України*
ORCID ID : 0000-0002-5742-8206

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ІНСТИТУЦІЙНОЇ ОСНОВИ ДЕМОКРАТИЧНОГО РОЗВИТКУ: НАЦІОНАЛЬНІ ТА ЄВРОПЕЙСЬКІ ДОКТРИНАЛЬНІ ПІДХОДИ

Анотація. *У статті здійснено всеосяжний теоретичний і правовий аналіз місцевого самоврядування як ключового елементу демократичного врядування, з урахуванням сучасних викликів, що постали перед Україною внаслідок воєнних дій. Авторка розглядає еволюцію муніципальної автономії в європейській та вітчизняній правовій традиції, висвітлює принцип субсидіарності та акцентує на фінансовій спроможності громад як основі ефективної децентралізації. Значну увагу приділено інструментам прямої демократії (референдуми, громадські слухання, партиципаторні бюджети), що посилюють прозорість і підзвітність місцевих органів влади. Встановлено, що гармонізація законодавства з європейськими стандартами та впровадження сучасних цифрових рішень можуть підвищити рівень громадської участі і сприяти збалансованому розвиткові територіальних громад.*

© Челомбитько Л. В., 2024

Ключові слова: *місцеве самоврядування, децентралізація, місцева демократія, територіальна громада, інституційна автономія, європейська хартія, муніципальне право, демократичний розвиток.*

Вступ. Місцеве самоврядування вже традиційно розглядається в науковій літературі як один із ключових чинників формування життєздатної демократичної держави. Саме через локальний рівень влади громадяни мають змогу безпосередньо впливати на ухвалення рішень, що стосуються розвитку їхніх громад, а також реалізувати свої права і свободи найефективніше. Відтак, дослідження історичних та теоретичних засад місцевого самоврядування сприяє кращому розумінню того, які саме елементи правової та адміністративної системи забезпечують найвищий рівень демократичності й підзвітності влади.

У світовому вимірі концепція місцевого самоврядування поступово еволюціонувала від середньовічних форм муніципальної автономії до сучасних моделей децентралізованого управління, що базуються на принципах субсидіарності та партисипативної демократії. Важливу роль у цьому процесі відіграють європейські держави, які завдяки низці правових і політичних реформ досягли високих стандартів захисту прав громад та їхньої участі в процесах формування місцевої політики. Подібні тенденції, закріплені в Європейській хартії місцевого самоврядування, стають дедалі більш актуальними й для України в контексті її євроінтеграційних прагнень [3].

В Україні інститут місцевого самоврядування перебуває на стадії динамічного реформування, що розпочалося із запровадженням масштабного процесу децентралізації у середині 2010-х років. Цей процес створив сприятливі умови для передачі значної частини повноважень і фінансових ресурсів на місцевий рівень, проте супроводжувався і низкою викликів. Зокрема, нерівномірний розподіл адміністративних та економічних можливостей між регіонами, суперечливі законодавчі зміни та недостатня координація між різними рівнями влади можуть перешкоджати ефективному функціонуванню громад і зумовлювати ризики консолідаційних чи навіть відцентрових процесів [8].

Відтак, необхідність комплексного теоретичного аналізу місцевого самоврядування як багатовимірного правового інституту є очевидною. Без чіткого усвідомлення його сутності, принципів та моделей розвитку неможливо забезпечити стабільні основи демократичного ладу й ефективну взаємодію між державою та територіальними громадами, що стане ключовим механізмом реалізації проєктів відбудови повоєнної України.

Постановка проблеми. Місцеве самоврядування вважається одним із найважливіших інституційних механізмів забезпечення демократичного устрою держави. Його роль особливо актуалізується в періоди суспільно-політичних трансформацій, коли вирішальним стає питання оптимального розподілу владних повноважень та формування ефективної системи управління на місцях. У світовій правовій думці вже давно склалася позиція щодо визначальної ролі муніципальної автономії для розвитку громадянського суспільства, проте й досі залишаються дискусійними низка питань, зокрема: межі автономії органів місцевої влади, взаємовідносини органів державної влади з місцевими громадами, фінансова незалежність місцевого самоврядування, а також способи демократичного контролю за діяльністю органів місцевого рівня [2].

В Україні проблема вдосконалення місцевого самоврядування вийшла на перший план разом із процесом децентралізації, розпочатим у середині 2010-х років. Цей процес передбачав значну передачу повноважень і ресурсів на місцевий рівень, що мало посилити спроможність територіальних громад і забезпечити наближення послуг до населення. Однак, незважаючи на істотні законодавчі й управлінські новації, існують перешкоди та ризики, пов’язані з нестачею комплексного теоретичного обґрунтування, а також браком чітких критеріїв оцінювання ефективності місцевої влади. До того ж, загрози регіональної неспроможності, нерівномірний розподіл фінансових ресурсів і централізаційні тенденції з боку державних органів ускладнюють застосування принципів місцевої автономії [8].

Реальність цих викликів набула нових масштабів після повномасштабного вторгнення Російської Федерації в Україну у лютому 2022 року, коли органам місцевого самоврядування

довелося в екстреному порядку координувати розв’язання безпекових, гуманітарних і логістичних проблем. Під час активних бойових дій і тимчасової окупації частини територій саме місцева влада часто виконувала роль первинної ланки захисту населення й організації життєво необхідних послуг. У цих умовах збільшилася потреба в чіткому нормативному регулюванні взаємодії громад із військовими адміністраціями та центральними органами виконавчої влади, а також у посиленні фінансової й ресурсної бази муніципалітетів для вирішення нагальних питань цивільного захисту.

Актуальність теми зумовлена як внутрішніми (конституційними, законодавчими та адміністративними) факторами, так і зовнішніми впливами, зокрема інтеграційними процесами між Україною та Європейським Союзом, а також міжнародною практикою реалізації Європейської хартії місцевого самоврядування. Усе це підкреслює потребу у цілісному теоретичному аналізі, який би узагальнив основні доктринальні підходи до місцевого самоврядування і сформулював науково обґрунтовані рекомендації для його ефективного функціонування в умовах масштабних безпекових викликів та подальшої повоєнної відбудови..

Огляд останніх досліджень і публікацій. У науковому дискурсі місцеве самоврядування перебуває в центрі уваги від початку ХХ століття, коли зарубіжні та вітчизняні дослідники (зокрема, М. Драгоманов, Б. Кістяківський) почали наголошувати на ролі громад і самоврядних інституцій у побудові демократичного суспільства. У сучасній західній науці (Р. Даль, Дж. Стівенс) місцева демократія розглядається як фундамент громадянського суспільства, де відносини «громадянин – влада» вибудовуються через ефективну взаємодію, прозорість і підзвітність [3 ; 4].

В українській правовій науці питанням муніципального права присвячено праці вчених, які висвітлюють державно-правові та конституційно-правові аспекти децентралізації й місцевої автономії, серед яких роботи С. Серьогіної, І. Бодрової, М. Петришиної, О. Лялюка та інших.

Незважаючи на достатню кількість досліджень, спрямованих на вивчення організаційно-правових аспектів децентралізації,

теоретико-методологічне обґрунтування місцевого самоврядування, особливо в контексті нових викликів безпеці й необхідності сталого регіонального розвитку, залишається важливим завданням юридичної науки. Саме така наукова лакуна спонукає до системного розгляду місцевого самоврядування як складного багаторівневого інституту, що охоплює конституційно-правові, адміністративно-правові й фінансово-правові виміри [2].

Основна мета статті – доповнити теоретичні засади місцевого самоврядування як ключового елемента демократії та визначити концептуальні підходи до його подальшого розвитку в Україні з огляду на вітчизняні та європейські доктринальні традиції. Для досягнення цієї мети пропонується: 1) проаналізувати генезу та основні теоретичні концепції місцевого самоврядування, зокрема їх відображення у європейському муніципальному праві; 2) дослідити вплив процесу децентралізації в Україні на формування правових основ та інституційних механізмів місцевої влади; 3) виявити прогалини й суперечності у чинному вітчизняному законодавстві з питань місцевого самоврядування та запропонувати шляхи їх усунення; 4) розкрити доктринальний зміст принципів європейської хартії та оцінити можливості їх повнішої імплементації в український правовий простір; 5) сформулювати рекомендації щодо вдосконалення теоретичного підґрунтя місцевого самоврядування в умовах нинішніх викликів, включно з фінансовою незалежністю, питаннями участі громадян та державною безпекою [2].

Об’єктом цього наукового дослідження є система суспільних відносин, що виникають у процесі організації, функціонування та реформування місцевого самоврядування. Зокрема, у поле зору потрапляють нормативно-правові акти, доктринальні ідеї та теоретичні концепції, які визначають правову природу, зміст і роль муніципальної автономії в демократичній державі.

Виклад основного матеріалу дослідження. Місцеве самоврядування як феномен суспільно-політичного життя має глибоке історичне коріння, що простежується від часів середньовічних міських комун. У науковій традиції сформувалися різні підходи до тлумачення природи місцевої автономії.

Перший підхід розглядає місцеве самоврядування як форму децентралізації державної влади, де головною метою є ефективніша реалізація державних функцій на місцях. У цьому випадку громада сприймається передусім як суб’єкт, покликаний адмініструвати локальні питання в інтересах центральної влади.

Другий, «громадівський» чи «муніципальний» підхід, наголошує на самостійності територіальних громад, що мають власну правосуб’єктність і спроможність приймати рішення з широкого кола питань місцевого значення. Третій підхід, який часто називають «змішаним», поєднує обидва вектори і підкреслює, що місцеве самоврядування існує одночасно як частина державного механізму і як автономний інститут громадянського суспільства.

У європейському праві фундаментальні підвалини місцевої автономії визначено насамперед у Європейській хартії місцевого самоврядування, яка підкреслює, що місцеве самоврядування є правом і здатністю органів влади в межах закону регулювати й управляти суттєвою частиною державних справ у власних інтересах. Такий підхід спирається на принцип субсидіарності, згідно з яким кожен рівень публічної влади має реалізовувати тільки ті функції, які не можуть ефективно виконуватися нижчим рівнем. Подібна модель створює баланс між центром і місцевими громадами й утверджує високий ступінь партисипативної демократії [3].

З позиції конституційно-правового аналізу місцеве самоврядування можна розглядати як елемент народного суверенітету, що забезпечує можливість безпосередньої участі громадян в управлінні державними та суспільними справами. При цьому теорія розрізняє поняття «локальна демократія» (local democracy), яка передбачає максимальну залученість населення до прийняття управлінських рішень на рівні громади, та «муніципальне управління» (municipal governance), де акцент робиться на адміністративних механізмах і ефективності надання громадських послуг. Поєднання обох моделей є ідеальним варіантом, що сприяє одночасно прозорості влади й оперативності в ухваленні рішень [2].

Істотною рисою місцевого самоврядування є його правова автономія, що передбачає існування власної нормативно-правової бази для вирішення локальних справ. Відповідно до цього громади отримують право встановлювати внутрішні регламенти, приймати локальні програми розвитку, а також визначати структуру й повноваження органів місцевої влади в межах, передбачених законодавством. Від того, наскільки чітко закріплюється ця автономія, значною мірою залежить ефективність усієї системи врядування: громади можуть краще реагувати на місцеві виклики та залучати ресурси до пріоритетних сфер (освіта, охорона здоров’я, інфраструктура тощо).

Разом із тим, існують і критичні позиції, що звертають увагу на можливі диспропорції в розвитку регіонів у випадку надмірної автономії громад. Якщо надавати необмежені повноваження територіальним колективам, виникає ризик нерівномірного розподілу ресурсів і формування «багатих» та «бідних» громад. Окремі дослідники (приміром, представники «етатистської» школи) наголошують, що держава все ж повинна зберігати важелі контролю й перерозподілу, особливо в частині бюджетного забезпечення й організації державних послуг. Усі ці дискусії вказують на необхідність наукового визначення «золотої середини» між централізацією та місцевою автономією.

В європейській правничій традиції місцеве самоврядування розглядається як один із найважливіших елементів демократичного устрою, що, зокрема, реалізується через виконання положень Європейської хартії місцевого самоврядування. Більшість держав Ради Європи запровадили національні законодавчі механізми, які гарантують органам місцевої влади достатню компетенцію у вирішенні питань локального рівня. Наприклад, у скандинавських країнах громади користуються доволі широкими фіскальними повноваженнями, що дозволяє їм безпосередньо визначати пріоритети місцевого розвитку й оперативно реагувати на соціальні виклики [3].

У Німеччині муніципальна автономія закріплена конституційно і розглядається як складова «самоврядних структур» (Selbstverwaltung), покликаних забезпечувати як ефективне управління, так і залучення громадян до процесу прийняття

рішень. У Франції принцип децентралізації був закріплений у тексті Конституції після реформ 1980-х років, що дало громадам право самостійно розробляти проєкти та програми розвитку. Значення цього підходу особливо помітне в умовах економічних і регіональних диспропорцій, коли держава має забезпечувати базові стандарти, але не може врахувати специфіку кожної окремої громади без місцевих інституцій [3].

Для України, яка в контексті євроінтеграції прагне модернізувати систему врядування, особливо цінним є вивчення досвіду країн Центрально-Східної Європи (Польщі, Литви, Латвії, Чехії), що успішно трансформували власні адміністративні системи. У більшості з них реалізовано систему трирівневого місцевого самоврядування (гміни, повіти, воєводства в польському варіанті), у кожному з яких законодавчо закріплено чітку компетенцію і механізми міжрівневої взаємодії. Саме завдяки такому розмежуванню вдалося досягти належної рівноваги між потужною локальною автономією та збереженням загальнонаціональних стандартів і соціальних гарантій [10].

Україна, попри економічні й політичні труднощі, здійснила низку кроків у напрямі гармонізації національної системи місцевого врядування з європейськими вимогами. Ідеться, зокрема, про ухвалення концепції реформування місцевого самоврядування та децентралізації влади, створення об’єднаних територіальних громад (ОТГ), а також законодавчу підтримку розширення фінансових повноважень місцевих бюджетів. Позитивним результатом стало наближення адміністративних послуг до населення, пожвавлення місцевих ініціатив і зростання відповідальності самих громадян за розвиток своїх територій [4].

Водночас, практична реалізація реформ висвітлила кілька хронічних проблем. По-перше, нерівномірність регіонального розвитку сприяла тому, що частина ОТГ виявилася неспроможною повністю виконувати власні повноваження через обмежені доходи чи надмірне навантаження на бюджет. По-друге, процедурні й законодавчі «лакуни» призвели до того, що механізми співпраці між державними органами та громадами ще не стали достатньо прозорими й конструктивними. Нарешті, у правовому полі зберігається низка суперечностей і колізій, що усклад-

нює чітке розмежування повноважень між різними рівнями влади (особливо в частині фінансового контролю, освіти, медицини та інфраструктурних проєктів) [4].

Таким чином, європейський досвід свідчить про доцільність цілісного підходу до децентралізації, коли поруч із законодавчим розширенням повноважень громадам надається методична підтримка й фінансові стимули. Успіх цієї моделі базується на принципах прозорості, визначеності компетенції та підконтрольності дій посадових осіб. Для України ці аспекти залишаються критично важливими, оскільки тільки за їх наявності місцеве самоврядування зможе стати справжнім драйвером демократичного розвитку та інструментом подолання кризових явищ у регіонах [5].

Однією з головних складових дієвого місцевого самоврядування є фінансова незалежність громад, що забезпечує реальну можливість для органів місцевої влади ефективно розпоряджатися ресурсами на власний розсуд. У європейській традиції це питання закріплене не лише в Європейській хартії місцевого самоврядування, а й у конституціях та бюджетному законодавстві більшості країн-членів Ради Європи. Сутність фінансової незалежності полягає в тому, що громади повинні мати достатньо коштів для виконання делегованих повноважень і реалізації власних ініціатив без постійного звернення до центральних органів за дотаціями або субвенціями.

Важливою складовою цього принципу є наявність гарантованих джерел доходів, серед яких податки та збори, що надходять безпосередньо до місцевого бюджету, а також частка від загальнодержавних податків, що перерозподіляється на користь регіонів. Така модель дозволяє громадам планувати власний розвиток у довгостроковій перспективі, інвестувати у пріоритетні сфери (освіту, медицину, дорожню інфраструктуру, екологічні проєкти) та не залежати виключно від централізованого розподілу коштів. При цьому постає питання щодо прозорості та підзвітності місцевого бюджету, аби запобігти нераціональному використанню коштів або корупційним зловживанням [8].

В Україні закладено низку механізмів, які мають сприяти фінансовій самодостатності місцевого самоврядування: системі

об'єднаних територіальних громад (ОТГ) надано розширені можливості щодо управління своїми бюджетами, а також додаткові податкові надходження (частина ПДФО, плата за землю тощо). Однак критики зауважують, що перехід на такі умови виявив низку викликів. Зокрема, не всі ОТГ змогли наповнити місцеві бюджети належним чином, а система субсидій і дотацій з боку центрального бюджету досі зберігає досить істотне значення. Це свідчить про необхідність продовжувати вдосконалювати законодавство, спрямоване на вирівнювання фінансової спроможності громад та мінімізацію ризиків фінансової дестабілізації малих громад [4; 9].

В умовах загальної економічної турбулентності важливе місце посідають механізми внутрішнього й зовнішнього фінансового контролю. Ідеться про взаємодію місцевих рад із Державною аудиторською службою, впровадження електронних систем моніторингу бюджету та розширення можливостей громадських організацій щодо нагляду за витрачанням коштів. Тільки за умови прозорості й системної підзвітності можна буде забезпечити належний рівень довіри громадян і сталий розвиток місцевої економіки.

Місцеве самоврядування не зводиться лише до набуття громадами певних управлінських чи фінансових повноважень. Важливо, щоб населення мало реальну можливість впливати на прийняття рішень, контролювати органи місцевої влади й ініціювати проєкти, які відповідають колективним інтересам. У цьому сенсі суттєву роль відіграють механізми прямої демократії – місцеві референдуми, громадські слухання, збори мешканців, електронні петиції. Такі інструменти дають змогу громадянам долучатися до процесу врядування не лише під час виборів, а й у повсякденних справах, пов'язаних із якістю публічних послуг або містобудівними планами [8].

Західноєвропейські країни нагромадили значний досвід у розбудові комунікаційних платформ між міськими радами та громадянами, зокрема через консультативні ради, інтерактивні веб-портали чи застосунки для мобільних пристроїв. У деяких містах Німеччини й Швейцарії успішно впроваджуються механізми партиципаторного бюджету, коли певна частка міс-

ких коштів розподіляється безпосередньо голосуванням мешканців за найкращі проєкти. Така практика не лише стимулює громадську активність, а й підвищує відповідальність самих громадян за долю міста або селища [10].

Для України елемент громадської участі останніми роками набуває дедалі більшого значення. Проте, крім технічних проблем (впровадження електронних ресурсів, відсутність достатнього фінансування для реалізації громадських ініціатив), існує також питання недостатньої правової визначеності окремих форм участі. У законодавстві не завжди чітко регламентовано процедури проведення місцевих референдумів, а громадські слухання в більшості регіонів залишаються формальністю через невисоку активність населення або недостатній рівень правової культури. Подолання цих недоліків вимагає системних кроків, включно з просвітницькою діяльністю і вдосконаленням регламентів місцевих рад [8].

Важливо, щоб громадяни відчували реальний вплив власної участі на ухвалені рішення, інакше зацікавленість у механізмах прямої демократії швидко згасає. Тому посилення консультаційних процедур, встановлення чітких термінів для розгляду колективних звернень та електронних петицій, а також публікація результатів таких ініціатив на офіційних сайтах мають стати нормою. Завдяки цьому формується атмосфера довіри, яка є передумовою успішного розвитку місцевого самоврядування в демократичному суспільстві [1; 2].

З огляду на те, що процес децентралізації в Україні триває та супроводжується численними змінами в законодавстві про місцеве самоврядування, постає потреба у формуванні стратегічного підходу до подальшого розвитку цієї сфери, особливо в умовах повномасштабної збройної агресії РФ і викликаної нею кризи. Одним із першочергових завдань залишається завершення роботи над чіткою правовою регламентацією повноважень кожного рівня місцевої влади, включно з уніфікацією компетенції обласних і районних рад, а також із запровадженням дієвих механізмів міжмуніципальної співпраці. Це має велике значення для громад, що зазнали руйнувань або перебували в зоні активних бойових дій, адже від ефективної взаємодії різ-

них рівнів влади залежить темп і якість відновлення інфраструктури, організація гуманітарної допомоги та повернення населення до нормального життя. Важливо, щоб правові колізії, які виникають, зокрема, у сферах освіти, соціального забезпечення та комунального господарства, були системно усунуті шляхом прийняття спеціальних законодавчих актів, здатних врахувати специфіку воєнного й післявоєнного періодів.

Окрему увагу слід приділити модернізації фінансово-бюджетного законодавства, зокрема процедурам розподілу міжбюджетних трансфертів. Необхідно, аби на рівні закону були прописані прозорі та передбачувані формули перерозподілу, що мінімізують можливість «ручного» втручання та забезпечують своєчасне фінансування видатків у громадах із різним рівнем економічного розвитку. В умовах війни й повоєнного відновлення питання справедливого розподілу коштів набуває вирішального значення: від того, наскільки ефективно місцева влада зможе розпорядитися обмеженими ресурсами, залежить глибина й сталість відбудови зруйнованих районів, а також забезпечення соціальних і гуманітарних потреб постраждалих верств населення. Важливо також розвивати інститути громадського фінансового контролю, які сприяли би підвищенню ефективності витрат і зменшенню корупційних ризиків під час розподілу допомоги, зокрема міжнародної [1].

Сучасні виклики, з якими зіткнулася Україна, зумовлюють необхідність нового погляду на взаємозв’язок місцевого самоврядування з питаннями безпеки та оборони. З одного боку, громади повинні відігравати активну роль у локальній безпеці, наприклад, у створенні добровольчих формувань або розгортанні системи територіальної оборони. Вони також беруть участь у забезпеченні правопорядку й функціонуванні критично важливої інфраструктури, що постійно перебуває під ризиком руйнувань. З іншого боку, слід забезпечити належну координацію дій місцевої влади з органами центральної виконавчої влади, зокрема в контексті проведення евакуаційних заходів, цивільного захисту та відбудови зруйнованої інфраструктури. Усе це вимагає внесення змін і доповнень до правової бази, щоб надати громадам достатні інструменти для оперативної взаємо-

дії з військовими адміністраціями та міжнародними організаціями, водночас гарантувавши загальнонаціональні інтереси і підтримку з боку центрального уряду.

Ще одним важливим вектором розвитку є цифровізація місцевої влади, тобто впровадження електронних ресурсів, що полегшують громадянам доступ до публічних послуг та інформації, а також сприяють активнішій участі у місцевих справах. Механізми «Smart City» доводять, що такі інструменти можуть підвищувати прозорість і якість управління, робити громади привабливішими для інвестицій та прискорювати процес відновлення зруйнованої інфраструктури за рахунок кращого планування й контролю. Проте це потребує відповідної технічної бази й кадрів, здатних працювати із сучасними технологіями, а також належної законодавчої підтримки [9].

Перспективи покращення правової бази місцевого самоврядування в Україні безпосередньо залежать від системного підходу, який ураховує фінансові, організаційні й безпекові аспекти муніципальної автономії та специфіку воєнного й повоєнного періодів. Здатність громад оперативно реагувати на кризові ситуації, брати участь у відбудові та забезпечувати найважливіші соціальні функції значною мірою визначається рівнем їхньої правової та ресурсної спроможності.

Паралельно з цим слід нарощувати наукове й просвітницьке забезпечення, аби всі суб’єкти місцевої влади й громадськість усвідомлювали важливість повноцінного місцевого самоврядування як передумови для сталого розвитку, відновлення і збереження демократичного ладу навіть у найскладніших безпекових умовах [9].

Висновки. Теоретичний аналіз місцевого самоврядування, розглянутий у контексті європейської та національної правової традиції, засвідчує багатогранність цього інституту як невід’ємної складової демократичного врядування. Історично місцеве самоврядування формувалося на стику державних механізмів і потреб територіальних громад, що й зумовило розмаїття доктринальних підходів до його правової природи. В умовах сучасної України, яка прагне узгодити власне законодавство з європейськими

стандартами та водночас реагувати на комплекс безпекових викликів, особливої актуальності набувають питання поглиблення децентралізації, фінансової спроможності громад і залучення населення до ухвалення управлінських рішень.

Досвід держав Європейського Союзу демонструє важливість поєднання широкої самостійності громад із чіткими загальнодержавними стандартами та соціальними гарантіями. В Україні, де реформа децентралізації ще триває, центральним залишається завдання формування стабільних джерел надходжень до місцевих бюджетів і прозорої системи фінансового вирівнювання. Водночас, успішність муніципального врядування залежить від рівня демократичної участі мешканців: механізми прямої демократії (місцеві референдуми, громадські слухання, петиції) здатні не лише посилювати відповідальність владних інституцій, а й запобігати узурпації прийняття рішень.

Відсутність завершеної правової бази, що охоплювала б усі аспекти діяльності місцевих рад, міжмуніципальної співпраці та цифровізації публічних процесів, залишається чинником гальмування системної модернізації. Особливого значення це набуває в нинішніх умовах повномасштабної війни, коли громадам доводиться оперативно реагувати на надзвичайні виклики – від організації територіальної оборони та евакуаційних заходів до відбудови зруйнованої інфраструктури. У такій ситуації зміцнення місцевої автономії стає не лише внутрішньою справою громади, а й питанням національної безпеки й стійкості держави.

Таким чином, місцеве самоврядування постає як динамічний інститут, що вимагає постійного осмислення і вдосконалення з урахуванням нових реалій та загроз. Його майбутній розвиток безпосередньо пов’язаний із гармонійним поєднанням конституційних принципів, європейських рекомендацій і власного національного досвіду, а також із спроможністю громад забезпечувати ефективне самоврядування навіть у кризових або воєнних обставинах. Формування збалансованої моделі муніципального врядування – це шлях до побудови демократичного суспільства, здатного витримувати випробування часу та сучасних викликів.

Список використаних джерел:

1. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України.(ВВР)*. 1996, № 30, Ст. 141. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text
2. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України. (ВВР*). 1997, № 24, Ст. 170. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text
3. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985. Ратифікована Законом України від 15.07.1997 № 452/97-ВР. *Офіційний вісник України*. 1997. № 33. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text
4. Про добровільне об’єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII. *Відомості Верховної Ради України. (ВВР*). 2015, № 13, Ст. 91. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157–19#Text
5. Про засади державної регіональної політики : Закон України від 05.02.2015 № 156-VIII. *Відомості Верховної Ради України. (ВВР*). 2015, № 13, Ст. 90. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156–19#Text
6. Dahl R. On Democracy. New Haven : Yale University Press, 1998. 217 p.
7. Kolodny R., Stevens J. Local Governance Reforms in Europe : Comparative Perspectives. Oxford : *Oxford University Press*, 2016. 354 p.
8. Коліушко І. Б., Кампо В. М. Місцеве самоврядування в Україні: правові проблеми та перспективи реформування. Київ : Центр політико-правових реформ, 2018. 228 с.
9. Оніщенко О. М. Фінансово-правові механізми забезпечення місцевого самоврядування: сучасний стан і напрямки удосконалення. *Право України*. 2020. № 11. С. 45–52.
10. Шумило Н. М. Порівняльний аналіз децентралізації в країнах Центрально-Східної Європи та Україні. *Вісник Академії правових наук України*. 2019. № 4. С. 113–120.

REFERENCES :

1. Konstytutsiia Ukrainy : Zakon Ukrainy vid 28.06.1996 № 254k/96-VR. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy.(VVR)*. 1996, № 30, art.141. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text
2. Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini : Zakon Ukrainy vid 21.05.1997 № 280/97-VR. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. (VVR)*. 1997, № 24,

art.170. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text
3. Yevropeiska khartiia mistsevoho samovriaduvannia vid 15.10.1985. Ratyfikovana Zakonom Ukrainy vid 15.07.1997 № 452/97-VR. *Ofitsiinyi visnyk Ukrainy*. 1997. № 33. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text
4. Pro dobrovilne obiednannia terytorialnykh hromad : Zakon Ukrainy vid 05.02.2015 № 57-VIII. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. (VVR*). 2015, № 13, art. 91. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157–19#Text
5. Pro zasady derzhavnoi rehionalnoi polityky : Zakon Ukrainy vid 05.02.2015 № 156-VIII. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. (VVR*). 2015, № 13, art. 0. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156–19#Text
6. Dahl R. (1998). On Democracy. New Haven : *Yale University Press.*
7. Kolodny R., Stevens J. (2016). Local Governance Reforms in Europe : Comparative Perspectives. Oxford : *Oxford University Press.*
8. Koliushko I. B., Kampo V. M. (2018). Mistseve samovriaduvannia v Ukraini: pravovi problemy ta perspektyvy reformuvannia. Kyiv : Tsentr polityko-pravovykh reform.
9. Onishchenko O. M. (2020). Finansovo-pravovi mekhanizmy zabezpechennia mistsevoho samovriaduvannia: suchasnyi stan i napriamky udoskonalennia. *Pravo Ukrainy*. № 11.
10. Shumylo N. M. (2019). Porivnialnyi analiz detsentralizatsii v krainakh Tsentralno-Skhidnoi Yevropy ta Ukraini. *Visnyk Akademii pravovykh nauk Ukrainy*. № 4.

L. V. Chelombytko

Theoretical Fundamentals of Local Self-Government as the Institutional Basis for Democratic Development: National and European Doctrinal Approaches

Abstract. *This article provides a comprehensive theoretical and legal analysis of local self-government as a fundamental component of democratic governance, with particular attention given to Ukraine’s endeavor to harmonize its internal legal framework with European standards. Although recent events, including external aggression and ensuing crises, have placed additional burdens on local governments, the focus remains on the broader doctrinal and conceptual issues surrounding municipal autonomy.*

From a theoretical standpoint, the research examines the emergence of local self-government in European and Ukrainian legal traditions. Documents such as the European Charter of Local Self-Government highlight the principle of subsidiarity, which posits that governance functions should be assigned to the most immediate level capable of executing them effectively. Within this framework, local authorities ideally enjoy sufficient autonomy to manage budgeting, infrastructure, and socio-economic development initiatives while ensuring accountability to both central institutions and local constituencies.

An essential part of this study addresses the interplay between administrative decentralization and citizen participation. By analyzing mechanisms such as local referendums, public hearings, and participatory budgeting, the article underscores that democratic engagement at the municipal level fosters higher transparency, trust, and responsiveness. These instruments can be further reinforced by modern digital tools – such as e-governance portals and open data platforms – which streamline service delivery and enhance public oversight.

Financial independence remains a focal theme, as stable revenue sources allow local communities to plan for sustainable development. Transparent and predictable intergovernmental transfer formulas are necessary to mitigate regional disparities and ensure equitable resource allocation. The article also outlines the relevance of robust oversight mechanisms, including both state-level audits and community-based monitoring, to mitigate corruption risks and promote the prudent use of public funds.

Drawing parallels with European experiences, particularly in Central and Eastern Europe, the research finds that a balanced distribution of responsibilities across multiple levels of government fosters both administrative efficiency and social cohesion. While Ukraine’s ongoing reforms – initiated under its decentralization strategy – have yielded new opportunities for stronger local governance, certain challenges persist. These include clarifying the legal delineation of powers among municipal, district, and regional authorities, refining budgetary legislation, and fostering intermunicipal cooperation. In this regard, the article highlights that a coherent approach to these issues is vital for stabilizing local governance structures and encouraging citizen-driven policymaking.

By synthesizing key doctrinal frameworks and comparative insights, the article underscores the growing importance of local self-government as a vehicle for fostering democratic values, promoting community engagement, and enhancing

socio-economic resilience. While contextual factors continue to evolve, the foundational theories and normative guidelines presented herein remain essential for guiding legislators, policymakers, and scholars in their efforts to shape robust and accountable models of local governance.

Key words: *local self-government, decentralization, local democracy, territorial community, institutional autonomy, European Charter, municipal law, democratic development.*

УДК: [342.951+346.12]:336.14
DOI: https://doi.org/10.31359/1993-0941-2024-48-290

О. К. Бібік, *аспірант кафедри податкового права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*
ORCID ID: 0009-0003-0455-2232

ГАРАНТУВАННЯ ДОСЯГНЕННЯ БАЛАНСУ ІНТЕРЕСІВ УЧАСНИКІВ ВІДНОСИН ЩОДО ФОРМУВАННЯ БЮДЖЕТНИХ ДОХОДІВ НА МЕЖІ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВОГО ТА ПРИВАТНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ (НА ПРИКЛАДІ СУДОВОЇ ПРАКТИКИ)

Анотація. *Публічно-правове регулювання формування бюджетних доходів передбачає узгодження режимів податкового, бюджетного та адміністративно-правового регулювання. Особливої значущості узгодження інтересів в ході цього, набувається в умовах нормозастосування. Свідченням ефективної, раціональної дії узгоджених конструкцій податкового, бюджетного, адміністративного законодавства є судова практика. Саме в ході неї і формується підсумкове свідчення щодо сталості законодавства, зрозумілості та доцільності застосування його норм. В той же час, не можна виключати і виникнення підстав оскарження тих чи інших рішень суб'єктів владних повноважень. Особлива увага приділяється межі публічного та приватного регулювання при нарахуванні адмі-*

© Бібік О. К., 2024

ністративно-господарських штрафів. Виходячи із формальних ознак останній має поєднувати адміністративне та господарське регулювання.

Ключові слова: *публічний інтерес; адміністративно-господарський штраф; адміністративне регулювання; господарсько-правове регулювання; бюджетні доходи.*

Постановка проблеми. Досягнення балансу інтересів учасників правовідносин залежить від сфери регулювання, типу та засобів правового впливу. Особливої складності це набувається в умовах регулювання на межі публічного та приватного права. Головною умовою щодо сталого узгодження інтересів владних суб'єктів та зобов'язаних суб'єктів є чітке додержання чинного законодавства. В цих умовах певне корегуюче значення набуває і активна роль суду, на підставі рішень якого формується як очікування від побудови власної поведінки учасників відносин, так і зрозумілі наслідки щодо порушень законодавства. В таких умовах значущості набуває узгодження впливу господарсько-правових засобів, які об'єднують переважно диспозитивні засоби регулювання, та публічно-правових засобів (адміністративних, бюджетних, податкових), в основі реалізації яких знаходиться система владних приписів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика досягнення балансу інтересів учасників на межі податкового, бюджетного, адміністративного, господарського регулювання обумовлює як з'ясування характеру законодавства, меж та особливостей використання його для організації учасників відносин, так і аналіз висновків судів адміністративної юрисдикції. Подібні аспекти регулювання відносин, які пов'язані з досягненням балансу інтересів при формуванні бюджетних доходів знаходились в центрі уваги в дослідженнях таких фахівців як: Л. К. Воронова, Н. В. Воротіна, Л. М. Касьяненко, М. П. Кучерявенко, О. А. Музика-Стефанчук, Н. Ю. Пришва, Н. В. Якимчук та ін. Разом із тим в їх роботах увага приділялась окремим аспектам цієї проблеми. Саме аналіз змісту балансу інтересів на межі публічного та приватного права в цих умовах не розглядався.

Саме тому **метою статті є** аналіз принципів, на підставі яких досягається гарантування балансу інтересів учасників відносин

щодо формування бюджетних доходів на межі публічно-правового та приватно-правового регулювання.

Виклад основного матеріалу. Судова практика, спираючись на норми чинного законодавства використовує саме поняття адміністративно-господарського штрафу. Вирішуючи спір щодо наслідків проведення контрольних заходів, перевірок суб’єктами владних повноважень суди приходять до висновку щодо застосування штрафів саме такого характеру. При цьому, певна неоднозначність додається і тим, що доволі часто суб’єкти перевірок звертаються до господарських судів з позовом про скасування постанови про застосування адміністративно-господарського штрафу та стягнення сплаченої суми за рахунок бюджетних асигнувань суб’єкта владних повноважень.

До подібного типу спорів відносяться і спори щодо законності та відповідності процедур проведення габаритно-вагового контролю органами Укртрансбезпеки. Велика Палата Верховного Суду, розглядаючи касаційну скаргу з’ясовувала перш за все дві обставини [7]. По-перше, за правилами якого судочинства має розглядатися спір щодо повернення платникові суми адміністративно-господарського штрафу. По-друге, у якому порядку платник може повернути з бюджету кошти, які утримані без достатньої правової підстави. Висновки розгляду такої касаційної скарги обґрунтували те, що зазначений спір є господарським, а адміністративно-господарський штраф, якщо перерахований до державного бюджету України має бути стягнутий господарським судом на користь платника як безпідставно утриманий [8, ст. 1212].

Сплата суб’єктом перевірки в повному обсязі адміністративно-господарського штрафу не перешкоджала йому звернутися до суду. При цьому, звернувшись до адміністративного суду з адміністративним позовом щодо скасування постанови про застосування штрафу платник отримав відмову у задоволенні позову. Наслідками ж в подальшому звернення до господарського суду з позовною заявою про стягнення за рахунок бюджетних асигнувань коштів, які були сплачені як адміністративно-господарський штраф була задоволена. В режимі апеляційного адміністративного провадження була скасована постановою про

застосування штрафу, на підставі чого позивач просив стягнути за рахунок бюджетних асигнувань відповідача суму цього штрафу.

Принципово важливим в оцінці подібної ситуації є і те, що платник може скористатись правом на судове оскарження бездіяльності суб’єкта владних повноважень. Підставою цього є те, що орган, який контролює справляння надходжень бюджету за відповідним кодом класифікації доходу бюджету в установлений законом строк не надає відповідного подання органу державного казначейства [7]. Треба погодитись з тим, що штраф в цих умовах виступає як об’єкт регулювання адміністративними і бюджетними правовідносинами. Так, вони є однотипними і відносяться до публічних правовідносин, тобто передбачають єдині за характером засоби впливу. В той же час, це не виключає і того, що і адміністративні, і бюджетні правовідносини передбачають в регулюванні положення спеціального законодавства.

Підставу звернення позивача до господарського суду Верховний Суд бачив в тому, що адміністративний суд скасував постанову про застосування штрафу до позивача, в наслідок чого останній звернувся з позовом до Укртрансбезпеки про стягнення за рахунок бюджетних асигнувань суми адміністративно-господарського штрафу, сплаченого до державного бюджету України. Господарські суди розглядають справу у спорах, що виникають у зв’язку із здійсненням господарської діяльності [2, ст. 20]. При цьому, ознаками господарського спору, який належить до юрисдикції господарського суду можуть бути: а) участь у спорі суб’єкта господарювання; б) наявність між сторонами спору відносин, які урегульовані Цивільним та Господарським кодексами України; в) наявність спору про право; г) наявність у законі норми, що прямо вказує на вирішення спору господарськими судами; г) відсутність у законі норми, яка б прямо передбачала вирішення такого спору в режимі іншої юрисдикції [6].

Юрисдикція адміністративних судів поширюється на публічно-правові спори, які передані на вирішення адміністративного суду [3]. Публічно-правовим спором вважається спір, у якому хоча б одна сторона здійснює публічно-владні управлінські функції, в тому числі на виконання делегованих повно-

важень, коли спір виник у зв’язку із виконанням або невиконанням такою стороною зазначених функцій [3, п. 2 ч. 1 ст. 4]. Суб’єкти владних повноважень представляють і уособлюють державу та територіальні громади. До них відносяться органи державної влади, їх посадові чи службові особи, інші суб’єкти при здійсненні ними публічно владних управлінських функцій на підставі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень або наданні адміністративних послуг [3, п. 7 ч. 1 ст. 4]. Зокрема йдеться про спори фізичних осіб із суб’єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень, дій чи бездіяльності, крім випадків, коли для розгляду таких спорів законом встановлено інший порядок судового провадження [3, п. 1 ч. 1 ст. 19].

З’ясовуючи характер публічно-владних управлінських функцій треба враховувати те, що у суб’єкта повноважень існує можливість застосовувати надану йому владу. Саме цим шляхом він впливає на динаміку правовідносин. В той же час, управлінські функції виражають основні орієнтири, напрямки діяльності органу влади. Саме тому, визначаючи юрисдикцію адміністративного суду щодо розгляду спору треба визначитись з тим, чи мав хоча б один із суб’єктів повноваження владно керувати поведінкою іншого суб’єкта. Більш того, у останнього мав бути чітко закріплений обов’язок виконувати та додержуватись вимог такого суб’єкта владних повноважень. Спираючись на подібні висновки Велика Палата Верховного Суду зробила висновок стосовно помилковості застосування приписів ст. 19 Кодексу адміністративного судочинства України та поширенні юрисдикції адміністративних судів на всі спори стороною яких є суб’єкт владних повноважень. Визначальною ознакою для правильного вирішення спору є характер правовідносин з яких виник спір [7].

Треба погодитись з висновком Великої Палати Верховного Суду стосовно того, що в режимі адміністративної юрисдикції мають вирішуватись публічно-правові спори між учасниками публічно-правових відносин, які стосуються саме цих відносин. Приватно-правові відносини вирізняються наявністю майнового чи немайнового особистого інтересу учасника. Приватно-

правовий характер такого спору пов’язується з порушенням або загрозою порушення майнового-приватного права чи інтересу [7]. Погоджуючись в цілому з запропонованими критеріями розмежування адміністративного та господарського спору, хотілося б звернути увагу і на те, що їх не можна вважати досконалими. Справа в тому, що в режимі вирішення класичного публічно-правового спору – податкового також йдеться про наявність майнового особистого інтересу учасника відносин. Платник податків як учасник відносин має безпосередній майновий інтерес щодо незаконно вилучених у нього коштів у формі податків та зборів. Саме тому, критерій характеру спірних правовідносин треба застосовувати дуже виважено чітко враховуючи їх предметний зміст.

Органи, які діють в інтересах держави та які наділені нею відповідними повноваженнями (компетенцією) не мають власних прав та обов’язків, а уособлюють дії держави. Таким чином, відповідальним суб’єктом в подібних умовах є не цей орган, а саме держава. Саме тому, намагання позивача повернути з державного бюджету України суму стягнення не повзується з виконанням органами державної влади публічно-владно управлінських функцій. Позиція Великої Палати Верховного Суду акцентує увагу на тому, що треба розмежовувати публічно-правові відносини, коли органи Укртрансбезпеки реалізує публічно владні управлінські функції і відносини, які не пов’язані з виконанням таких функцій. Проведення контролюючих заходів характеризує саме перший тип цих відносин. Відносини ж щодо повернення з державного бюджету стягнутих коштів не пов’язується з виконанням органами державної влади публічно-владних управлінських функцій. Вони припинились до моменту повернення коштів із державного бюджету [7, п. 36, 37].

Кошти, які були сплачені як адміністративно-господарський штраф і які надійшли до бюджету визначаються такими, що знаходяться у бюджеті без достатньої правової підстави. Визначаючи ці відносини, які за природою не є публічно-правовими, наголос робився на тому, що повернення з бюджету коштів, які були сплачені як адміністративно-господарський штраф після скасування постанови про застосування штрафу знаходяться

у бюджеті без достатньої правової підстави. В такому випадку підстава перерахування такого штрафу відпадає і господарський суд може стягнути на користь платника їх відповідно до ст. 1212 Цивільного кодексу України. При цьому не можна вважати, що подібні кошти були сплачені помилково, тому що на момент сплати адміністративно-господарського штрафу була чинною постанова про застосування штрафу і відкрите виконавче провадження. В подальшому при набранні законної сили рішення адміністративного суду про визнання протиправною та скасування такої постави юридична підстава платежу відпала.

Виходячи з цього, Порядок № 787 застосовувати до цих відносин не можливо. Підставами застосування цього Порядку є повернення помилково чи надміру зарахованих до бюджету коштів, якими цей штраф не є. Тому, після скасування адміністративним судом постанови про застосування штрафу виникає можливість реалізувати ст. 1212 Цивільного кодексу України щодо позову про стягнення суми перерахованих платником коштів до бюджету, які утримуються без достатньої правової підстави. В подібних умовах немає підстав і розглядати ці обставини через деліктні зобов’язання. Останні передбачають вину як обов’язковий елемент настання відповідальності, в той час як для кондикційних зобов’язань вина не має значення. Для останніх принциповим є неправомірність набуття майна однією особою за рахунок іншої. Тобто, у деліктних зобов’язаннях одна із сторін втрачає певне майно, а інша його не набуває, тоді як у кондикційних зобов’язаннях одна із сторін втрачає певне майно внаслідок того, що інша його набуває [7, п. 54].

В той же час, не можна вважати, що позиція Великої Палати Верховного Суду стосовно оцінки та вирішення подібних спорів є безапеляційною. Хотілося б послатись на окрему думку суддів Великої Палати Верховного Суду [5]. В цій ситуації слушно акцентуєтеся увага на тому, що подібні відносини пов’язуються з вимогою про повернене позивачу сплаченого до Державного бюджету України адміністративно-господарського штрафу. Цей штраф було перераховано на казначейський рахунок Міжрайонного ВДВС. Варто мати на увазі, що бюджетним законодавством впорядковано спеціальний позасудовий

порядок повернення помилково або надміру зарахованих платежів до бюджету. Органи державного Казначейства України, виконуючи Державний бюджет України за доходами ведуть бухгалтерський облік усіх надходжень Державного бюджету України та за поданням органів, що контролюють справляння надходжень бюджету, здійснює повернення коштів, помилково або надміру зарахованих до бюджету [1, ч. 2 ст. 45].

На підставі норм Бюджетного кодексу України Порядок № 787 деталізує процедуру повернення помилково або надміру зарахованих коштів до бюджетів. Повернення таких коштів здійснюється Казначейством або головними управліннями Державної казначейської служби України шляхом оформлення розрахункових документів [4, п. 3]. В основі прийняття рішення щодо повернення помилково або надміру зарахованих коштів до бюджету є подання органів, що контролюють справляння надходжень бюджету [4, п. 5]. Треба мати на увазі, що прийняття подібного рішення має бути ініційовано платником, що передбачає надання заяви платника у довільній формі з обов'язковим за значенням необхідної інформації.

Висновки. Вирішуючи спір щодо наслідків проведення контрольних заходів, перевірок суб'єктами владних повноважень суди приходять до висновку щодо застосування штрафів саме такого характеру. При цьому, певна неоднозначність додається і тим, що доволі часто суб'єкти перевірок звертаються до господарських судів з позовом про скасування постанови про застосування адміністративно-господарського штрафу та стягнення сплаченої суми за рахунок бюджетних асигнувань суб'єкта владних повноважень.

Сплата суб'єктом перевірки в повному обсязі адміністративно-господарського штрафу не перешкоджала йому звернутися до суду. При цьому, звернувшись до адміністративного суду з адміністративним позовом щодо скасування постанови про застосування штрафу платник отримав відмову у задоволенні позову. Наслідками ж в подальшому звернення до господарського суду з позовною заявою про стягнення за рахунок бюджетних асигнувань коштів, які були сплачені як адміністративно-господарський штраф була задоволена. Юрисдикція адміністратив-

них судів поширюється на публічно-правові спори, які передані на вирішення адміністративного суду. Публічно-правовим спором вважається спір, у якому хоча б одна сторона здійснює публічно-владні управлінські функції, в тому числі на виконання делегованих повноважень, коли спір виник у зв’язку із виконанням або невиконанням такою стороною зазначених функцій.

З’ясовуючи характер публічно-владних управлінських функцій треба враховувати те, що у суб’єкта повноважень існує можливість застосовувати надану йому владу. Саме цим шляхом він впливає на динаміку правовідносин. В той же час, управлінські функції виражають основні орієнтири, напрямки діяльності органу влади. Саме тому, визначаючи юрисдикцію адміністративного суду щодо розгляду спору треба визначитись з тим, чи мав хоча б один із суб’єктів повноваження владно керувати поведінкою іншого суб’єкта. Більш того, у останнього мав бути чітко закріплений обов’язок виконувати та додержуватись вимог такого суб’єкта владних повноважень.

Приватно-правові відносини вирізняються наявністю майнового чи немайнового особистого інтересу учасника. Приватно-правовий характер такого спору пов’язується з порушенням або загрозою порушення майнового-приватного права чи інтересу. В режимі вирішення класичного публічно-правового спору – податкового також йдеться про наявність майнового особистого інтересу учасника відносин. Платник податків як учасник відносин має безпосередній майновий інтерес щодо незаконно вилучених у нього коштів у формі податків та зборів. Саме тому, критерій характеру спірних правовідносин треба застосовувати дуже виважено чітко враховуючи їх предметний зміст.

Органи, які діють в інтересах держави та які наділені нею відповідними повноваженнями (компетенцією) не мають власних прав та обов’язків, а уособлюють дії держави. Таким чином, відповідальним суб’єктом в подібних умовах є не цей орган, а саме держава. Бюджетним законодавством впорядковано спеціальний позасудовий порядок повернення помилково або надміру зарахованих платежів до бюджету. Органи державного

Казначейства України, виконуючи Державний бюджет України за доходами ведуть бухгалтерський облік усіх надходжень Державного бюджету України та за поданням органів, що контролюють справляння надходжень бюджету, здійснює повернення коштів, помилково або надміру зарахованих до бюджету.

Список використаних джерел :

1. Бюджетний кодекс України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР),* 2010, № 50–51, ст.572.
2. Господарський кодекс України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР),* 2003, № 18, № 19–20, № 21–22, ст.144).
3. Кодекс адміністративного судочинства України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР),* 2005, № 35–36, № 37, ст. 446.
4. Наказ № 787 Про затвердження Порядку повернення (перерахування) коштів, помилково або надміру зарахованих до державного та місцевих бюджетів від 03.09.2013 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1650-13#Text
5. Окрема думка суддів Великої палати Верховного суду щодо постанови Великої Палати Верховного Суду від 8 серпня 2023 року у справі № 910/5880/21 (провадження № 12-26гс22). URL:https://verdictum.ligazakon.net/document/113176434?utm_source=jurliga.ligazakon.ua&utm_medium=news&utm_content=jl03
6. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 26 березня 2019 року у справі № 922/980/18. URL:https://protocol.ua/ua/postanova_vp_vs_vid_26_03_2019_roku_u_spravi_922_980_18_1
7. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 8 серпня 2023 року по справі № 910/5880/21. URL:https://verdictum.ligazakon.net/document/113176434?utm_source=jurliga. ligazakon.ua&utm_medium=news&utm_content=jl03
8. Цивільний кодекс України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР),* 2003, №№ 40–44, ст.356.

REFERENCES :

1. Biudzhetnyi kodeks Ukrainy. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR*), 2010, № 50–51, art.572.
2. Hospodarskyi kodeks Ukrainy. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR*), 2003, № 18, № 19–20, № 21–22, art.144.
3. Kodeks administratyvnoho sudochynstva Ukrainy. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR)*, 2005, № 35–36, № 37, art. 446.
4. Nakaz № 787 Pro zatverdzhennia Poriadku povernennia (pererakhuvannia) koshtiv, pomylkovo abo nadmiru zarakhovanykh do derzhavnoho

ta mistsevykh biudzhetiv vid 03.09.2013 r. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1650-13#Text
5. Okrema dumka suddiv Velykoi palaty Verkhovnoho sudu shchodo postanovy Velykoi Palaty Verkhovnoho Sudu vid 08.08.2023 r. u spravi № 910/5880/21 (provadzhennia № 12-26hs22). URL:https://verdictum.ligazakon.net/document/113176434?utm_source=jurliga.ligazakon.ua&utm_medium=news&utm_content=jl03
6. Postanova Velykoi Palaty Verkhovnoho Sudu vid 26.03.2019 r. u spravi № 922/980/18. URL:https://protocol.ua/ua/postanova_vp_vs_vid_26_03_2019_roku_u_spravi_922_980_18_1/
7. Postanova Velykoi Palaty Verkhovnoho Sudu vid 08.08.2023 r. po spravi № 910/5880/21. URL:https://verdictum.ligazakon.net/document/113176434?utm_source=jurliga.ligazakon.ua&utm_medium=news&utm_content=jl03
8. Tsyvilnyi kodeks Ukrainy. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR*), 2003, № 40–44, art.356.

O. K. Bibik

Guarantee Achieving a Balance of Interests of the Participants of the Relationship Regarding the Formation of Budget Revenues on the Borderline of Public-Legal and Private-Legal Reguletoin (Example of Court Practice)

Summary. *When resolving a dispute regarding the consequences of control measures, inspections by subjects of authority, the courts come to a conclusion regarding the application of fines of this nature. At the same time, a certain ambiguity is added by the fact that quite often the subjects of inspections apply to commercial courts with a claim to cancel the resolution on the application of an administrative-economic fine and to collect the amount paid at the expense of the budget allocations of the subject of power.*

Payment by the subject of the inspection in full of the administrative and economic fine did not prevent him from going to court. At the same time, when the payer applied to the administrative court with an administrative claim to cancel the decision on the application of the fine, the claim was refused. As a result, the subsequent appeal to the commercial court with a claim for collection at the expense of budget allocations of funds that were paid as an administrative-economic fine was satisfied. The jurisdiction of administrative courts extends to public-law disputes referred to administrative courts. A public-law dispute is a dispute in which at least one party performs public-authority management functions, including the performance of delegated powers, when the

dispute arose in connection with the performance or non-performance of said functions by such a party.

When clarifying the nature of public-authority management functions, it is necessary to take into account the fact that the subject of authority has the opportunity to apply the power granted to him. It is in this way that it affects the dynamics of legal relations. At the same time, management functions express the main orientations, directions of activity of the authority. That is why, when determining the jurisdiction of the administrative court regarding the consideration of the dispute, it is necessary to determine whether at least one of the subjects had the authority to powerfully control the behavior of another subject. Moreover, the latter should have a clearly established duty to fulfill and comply with the requirements of such a subject of authority.

Private legal relations are distinguished by the presence of property or non-property personal interest of the participant. The private legal nature of such a dispute is associated with a violation or threat of violation of a property right or interest. In the mode of solving a classic public legal dispute – a tax one, it is also about the presence of a personal property interest of a participant in the relationship. The taxpayer, as a participant in the relationship, has a direct property interest in the funds illegally seized from him in the form of taxes and fees. That is why the criterion of the nature of disputed legal relations must be applied very carefully, clearly taking into account their substantive content.

Bodies that act in the interests of the state and that are endowed by it with the relevant powers (competence) do not have their own rights and obligations, but represent the actions of the state. Thus, the responsible entity in such conditions is not this body, but the state. Budget legislation regulates a special out-of-court procedure for returning erroneously or excessively credited payments to the budget. Bodies of the State Treasury of Ukraine, implementing the State Budget of Ukraine by revenue, keep accounting records of all receipts of the State Budget of Ukraine and, at the request of the bodies that control the administration of budget receipts, refund funds erroneously or excessively credited to the budget.

Key words: *public interest; administrative and economic fine; administrative regulation; economic and legal regulation; budget revenues.*

УДК 342.4:340
DOI: https://doi.org/10.31359/1993-0941-2024-48-302

О. П. Гудима, *аспірант НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України*
ORCID ID: 0009-0003-6456-3929

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОЇ ІННОВАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ: ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ

Анотація. *У статті досліджуються загальнотеоретичні аспекти конституційно-правових засад державної інноваційної політики як системи певних ідей та як правової категорії, включаючи специфіку їх поняття та його змісту, характерних ознак, значення для місії держави, закономірностей прояву правової природи, визначення місця серед складових правової системи держави тощо. На цій основі пропонується авторське визначення поняття «конституційно-правові засади державної інноваційної політики». Окремо озвучуються теоретичні аспекти джерел права цих засад.*

Ключові слова: *конституційно-правові засади, державна інноваційна політика, інновації, принципи права, природне праворозуміння, правовий прогрес, місія держави, джерела права.*

Постановка проблеми. Держави знаходяться у постійному пошуку належної конституційно-правової основи для свого належного розвитку, з огляду на зміну викликів, що постають

© Гудима О. П., 2024

перед ними. Сучасні вимоги до держави передбачають взяття нею на себе зобов’язань щодо забезпечення сталого розвитку суспільства на основі міжнародних стандартів щодо балансу економічних, екологічних і соціальних прав та всебічного використання інновацій. Такі вимоги передбачають всеосяжне сприяння державою інноваційній діяльності за допомогою усього свого правового та адміністративного інструментарію, включаючи державну інноваційну політику, юридична вершина якого сягає конституційно-правових засад.

Правова категорія «конституційно-правові засади» у сучасному конституціоналізмі виступає однією з базових та охоплюється методологічно значущим інструментарієм юриспруденції, за допомогою якого здійснюється концептуально-правове забезпечення держави та її правової системи, а також окреслюються пріоритети і перспективи суспільного прогресу. З урахуванням цього, необхідною передумовою успішного здійснення аналізу конституційно-правових засад державної інноваційної політики вбачається їх дослідження на ґрунтовній теоретичній основі, яка дозволяє визначити їх поняття, ознаки, зміст, природу, співвідношення з іншими складовими правової системи держави, вимоги до джерел права тощо.

Аналіз досліджень та публікацій. Методологічним підґрунтям дослідження стали положення, що містяться у працях вітчизняних і зарубіжних учених, у тому числі, С. С. Алексєєва, А. Н. Бабенко, І. П. Бахновської, О. О. Борисової, Ю. О. Волошина, О. В. Зайчука, О. А. Коваль, М. І. Козюбри, А. М. Колодія, І. О. Кресіної, А. В. Лужанського, П. О. Недбайло, Н. М. Оніщенко, С. П. Погребняка, П. М. Рабіновича, В. М. Семенова, О. В. Скрипнюка, О. В. Старчук, О. В. Стрєльцова, Т. І. Фулея, М. В. Цвіка, І. О. Шаповалової, Л. С. Явича та інших. Водночас конституційно-правові засади державної інноваційної політики у вітчизняній науці не піддавалися аналізу крізь призму знань і підходів загальної теорії держави і права, що обумовлює **актуальність** і **новизну** обраної проблематики.

Метою роботи є виявлення і дослідження ключових загальнотеоретичних аспектів конституційно-правових засад державної інноваційної політики.

Виклад основного матеріалу. У сучасній правовій країні державна політика і функціонування її механізму, життєдіяльність громадянського суспільства та реалізація людиною своїх прав і основних свобод в будь-якій сфері відбувається на основі конституційно-правових засад. Останні, як правова категорія, вважаються найбільш загальним, фундаментальним та об’ємним правовим поняттям [11, с. 105], через характеристику специфіки якого за допомогою напрацьованих у межах теоретичних наук знань і підходів можна розкрити і природу відображеного ним феномену стосовно державної інноваційної політики. Не поринаючи у термінологічні нюанси поняття останньої, зважимо лише на відправні аспекти її розуміння нами для створення комплексного уявлення про об’єкт дослідження.

Українською наукою пропонується декілька визначень поняття державної політики, в яких робиться наголос на різних аспектах, з огляду на пріоритети дослідницької сфери. Одним із найбільш ємких нам уявляється її визначення як «системи цілеспрямованих заходів, які ставлять на меті розв’язання тих чи інших суспільних проблем, задоволення суспільних інтересів, забезпечення стабільності конституційного, економічного, правового ладу країни ... специфікою якої є те, що вона реалізовується через владні структури, які мають повноваження монопольного права держави на законний примус» [15, с. 35].

У свою чергу, поняття державної інноваційної політики, яка досліджується передусім у межах галузей інноваційного та адміністративного права, державного управління та економічних наук, правознавцями визначається на підставі змісту статті 3 Закону України «Про інноваційну діяльність» як «діяльність держави, спрямована на створення соціально-економічних, організаційних і правових умов для ефективного відтворення, розвитку й використання науково-технічного потенціалу, забезпечення впровадження сучасних екологічно чистих, безпечних, енерго- та ресурсозберігаючих технологій, виробництва та реалізації нових видів конкурентоздатної продукції» [7, с. 75].

В обох наведених визначеннях знайшов своє відображення безпосередній зв’язок між державною інноваційною політикою, з одного боку, та конституційним і правовим ладами, з іншого,

зокрема, в контексті забезпечення державною політикою стабільності останніх. У свою чергу, стабільність і прогнозованість державної інноваційної політики обумовлюється тим, що її засади мають конституційно-правовий характер.

Термінологічна специфіка поняття і визначення змісту категорії «конституційно-правові засади» обумовлюється тим, що в ньому відображається не лише їх конституційна природа, а й засадничо-правовий характер, свідченням цього є наявність в ньому терміну «засади». При цьому визначення останнього у мовних словниках як «того головного, на чому базується щонебудь», «вихідного, головного положення, принципу», «основи світогляду, правила поведінки» [20, с. 300] та його походження від лат. «principium» [див.: 16] сприяє використанню правознавцями їх поняття в якості синоніму терміну «принципи» [наприклад: 7, 75; 21, с. 11].

З цього приводу дослідники констатують наявність певної термінологічної плутанини, що виникла у зв’язку з різними підходами до тлумачення термінів «засада», «основа», «принцип» [10, с. 22], вбачаючи раціональним шляхом її розв’язання визнання змісту поняття «засади» значно ширшим за зміст поняття «принципи». Такий підхід відповідає і правовим позиціям, сформульованим Конституційним Судом України, на основі узагальнення яких В. Божко характеризує засади як «те підґрунтя, на основі якого здійснюють певну діяльність, це ідеї, які визначають стратегічний напрям діяльності держави в будь-якій сфері життєдіяльності суспільства; реалізація засад здійснюється через формування принципів; засади визначають зміст принципів, а останні є похідними від засад; засади визначають найважливіші підвалини та закономірності певного явища, їх метою є збалансування, узгодження здійснюваного впливу. При цьому реалізація засад здійснюється через визначення механізму та конкретних органів, на які покладено обов’язки щодо реалізації певної політики» [2].

Цілком поділяючи таку позицію, маємо відзначити відсутність одностайності учених у питанні щодо складових змісту поняття «засади». Так, на думку одних, зміст поняття «засади» має охоплювати принципи, функції, правовий статус суб’єктів,

гарантії, організацію та функціонування [10, с. 23], на думку інших – принципи та функції певної діяльності, її правовий режим, механізм правового регулювання, суб’єктів та їхню правосуб’єктність, гарантії реалізації ними свого правового статусу тощо [2].

У статті 1 Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» [17] зазначено, що «засади внутрішньої і зовнішньої політики визначають принципи та пріоритети державної політики у відповідних сферах». У свою чергу, у преамбулі Закону України «Про інноваційну діяльність» зазначено, що він визначає правові, економічні та організаційні засади державного регулювання інноваційної діяльності в Україні, встановлює форми стимулювання державою інноваційних процесів і спрямований на підтримку розвитку економіки України інноваційним шляхом, а в статті 3 стосовно державної інноваційної політики використовуються поняття «мета і принципи» [18].

Аналізуючи поняття принципів державної інноваційної політики, науковці пропонують його формулювання як «засад державної політики, що визначають пріоритети її інноваційного розвитку» [7, с. 75], підкреслюючи у такий спосіб аспект пріоритетів як визначальної категорії спрямованості і цілепокладання державної інноваційної політики. Такий підхід, на нашу думку, цілком укладається у проблематику значно більш високого порядку з точки зору теорії, а саме – щодо визначення місії держави.

Загалом місія держави розглядається як основна спільна ціль держави, чітко виражена причина її існування, мета її діяльності та управління суспільними справами, основа реалізації стратегічних завдань держави у внутрішній та зовнішній сферах, визначення та конкретизації її цілей, стратегії та політик [6, с. 15], а її відсутність вважається основною причиною наявності в суспільстві конфліктності й напруженості, невизначеності, слабкості й неефективності влади на всіх її рівнях, втрати життєвих орієнтирів і цінностей громадянами [6, с. 12–13].

У нашому випадку місію держави можна визначити не лише з огляду на пріоритети державної інноваційної політики, зазначені у чинному законодавстві держави, а, насамперед, на під-

ставі її конституційно-правових засад, оскільки Основний Закон не лише фіксує певні загальнообов’язкові стандарти, але й виокремлює перспективні напрями майбутнього суспільного розвитку. Так, наприклад, Конституція України у ст. 3 закріплює головний обов’язок держави у вигляді утвердження і забезпечення прав та свобод людини. В логіці цього, у статті 2 Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», у свою чергу, закріплено, що такі засади базуються на безумовному додержанні Конституції України, забезпеченні в Україні прав і свобод людини і громадянина та гарантуванні прав і свобод, проголошених Конституцією України, на загальновизнаних принципах і нормах міжнародного права, забезпеченні соціальної спрямованості економіки України та сталого соціально-економічного розвитку України, зміцненні демократичних засад суспільного і державного життя, забезпеченні верховенства права, економічної і політичної незалежності держави, захисту її національних інтересів, утвердження України як повноправного і авторитетного члена світового співтовариства.

Спираючись на виділення в межах структури поняття «конституційно-правові засади» таких елементів, як «вихідні ідеї та провідні напрями, які становлять фундамент системи ідей, положень, мають найбільш загальний характер, визначають весь комплекс суспільних відносин, що виникають у процесі організації і діяльності певної системи» та «вихідні начала, що покладені в основу його організації і функціонування та які визначають властивості, риси та ознаки» [11, с. 106], А. В. Лужанський пропонує розуміти конституційно-правові засади, як «систему спрямованих на здійснення регулювання суспільних відносин, об’єктивно зумовлених потребами громадянського суспільства вихідних, головних, фундаментальних ідей, положень, що мають загальний характер та закріплені чи випливають зі змісту Конституції України, законів України, міжнародних договорів України як частини національного законодавства, правових доктрин а також з практики міжнародних судових установ, юрисдикція яких визнана Україною» [11, с. 108].

На цій теоретичній основі вважаємо доречним запропонувати власне визначення поняття конституційно-правових засад

державної інноваційної політики як системи вихідних, головних, фундаментальних ідей (принципів) і положень, об’єктивно зумовлених потребами громадянського суспільства, які спрямовані на здійснення державного регулювання суспільних відносин в сфері інноваційної діяльності, які мають загальний характер та закріплені чи випливають зі змісту Конституції України, законів України, міжнародних договорів України як частини національного законодавства, правових доктрин а також з практики міжнародних судових установ, юрисдикція яких визнана Україною. У контексті такого визначення термін «ідеї» відображатиме принципову складову засад, а термін «положення» дозволить охопити їх змістом, окрім «пріоритетів державної інноваційної політики», значно ширше коло її засадничих аспектів.

Враховуючи зв’язок між конституційно-правовими засадами та принципами права на рівні їх сутнісної характеристики як «вихідних ідей», вважаємо доречним зупинимося на виявленні ознак конституційно-правових засад державної інноваційної політики з опорою на феноменальні ознаки принципів. В числі таких учені відзначають універсальність, загальну значущість, вищу імперативність, відображення суттєвих положень теорії, вчення, науки, системи внутрішнього і міжнародного права, політичної, державної чи громадської організації (гуманізм, законність, справедливість, рівність громадян перед законом тощо) [4, с. 110]. Відповідно, конституційно-правові засади державної інноваційної політики «покликані забезпечувати органічний взаємозв’язок правової системи, системи і структури права, норм права та правових відносин, єдність норм, інститутів і галузей права» [8, с. 29] щодо інноваційної діяльності, виступати критеріями оцінки правомірності чи неправомірності дій суб’єктів права в цій сфері, сприяти формуванню правового мислення і правової культури в сфері інновацій та інноваційної діяльності.

Як вихідні ідеї та положення, конституційно-правові засади державної інноваційної політики носять програмний і стабілізуючий характер стосовно суспільних відносин в сфері інноваційної діяльності, їх відзначає установчий характер, якісна визначеність, ієрархічність, універсальність, загальнообов’язковість.

Окрім цього, їх відзначає внутрішня збалансованість та взаємоузгодженість – усі її складові об’єктивно та комплексно взаємопов’язані, кожна з них не існує ізольовано одна від одної, вони характеризуються взаємовпливом і становлять не просто механічну сукупність, а органічну єдність та цілісну систему [11, с. 107].

Конституційно-правові засади державної інноваційної політики виступають засобом правового регулювання широкого спектру суспільних відносин, зокрема, стосовно «створення соціально-економічних, організаційних і правових умов для ефективного відтворення, розвитку й використання науково-технічного потенціалу країни, забезпечення впровадження сучасних екологічно чистих, безпечних, енерго- та ресурсозберігаючих технологій, виробництва та реалізації нових видів конкурентоздатної продукції» (частина 1 статті 1 Закону «Про інноваційну діяльність»). Як юридична основа певної сфери суспільних відносин, вони повинні отримувати свою об’єктивізацію у безпосередньому змісті законодавства, створюючи при цьому ті прошарки правової матерії, які можуть становити самостійну структурну ланку, що безпосередньо регулює суспільні відносини [9, с. 102]. Проблемним моментом цього аспекту учені відзначають, що «через різні (об’єктивні і суб’єктивні) обставини, те, що повинно бути закріплене як найважливіші основи даного типу права, не у повній мірі фіксується у нормативно-правових актах, а записане у них не завжди є реальним принципом права» [1, с. 4].

Конституційно-правові засади державної інноваційної політики мають нормативне закріплення і регулятивно-правовий характер, який проявляється, зокрема у тому, що «вони акумулюють найважливіші ідеї, найсуттєвіші та найістотніші властивості права» [11, с. 106]. Витоки їх генезису сформовані навколо ідеї інновацій, які за своєю природою передбачають прогресивний, а інколи – й особливо динамічний характер розвитку усіх сфер життєдіяльності суспільства і функціонування держави. Відповідно, ці засади ґрунтуються на прогресивних правових ідеях і основоположних принципах права, спрямованих на забезпечення суспільного прогресу. З цього приводу дослідники

відзначають, що «не тільки ці принципи визначають те, яким буде право, перспективи його розвитку», але й «досягнення правового прогресу у відповідній правовій системі (або в певній її частині» забезпечує максимально можливе втілення основоположних принципів права» [5, с. 6], тобто справедливості, рівності, свободи і гуманізму [подр. див.: 13].

Так, поява в правовому полі поняття інновацій (від концептної першооснови «новація»; у перекладі з лат. ’innovatio’ – зміна або відновлення, приставка «in» – в напрямку) як певної цивілізаційної та правової ідеї пов’язується з першим зафіксованим прецедентом використання дефініції «новація» у XIII сторіччі у правових документах з метою позначення угоди сторін про заміну одного укладеного ними зобов’язання іншим, тобто йшлося не про винахід чогось якісно новаційного, а про якість новизни [19, с. 1–2]. І лише у XIX ст. у зв’язку з розвитком науки і машинобудування, масовою появою технічних винаходів, поняття «інновація» почало вкорінюватися в правову мову (насамперед, англійську) й у правові системи як самостійна і самодостатня правового категорія, набувати статусу важливого об’єкту правового регулювання та відповідного напрямку державної (інноваційної) політику.

Водночас конституційно-правові засади державної інноваційної політики, як і будь-які інші загальні ідеї, не є «вічною вимогою» [13, с. 26]. Їх існування обумовлене певним соціально-історичним контекстом, притаманному певному історичному часу та його обставинам, набуваючи різноманітних форм – від образу у свідомості або мрії в уявленні людини через фактичні суспільні відносини до закріплення в якості складової правового порядку.

Ці засади можна вважати водночас правовою, політичною, філософською, моральною, духовно-культурною, економічною, соціологічною і психологічною категоріями, оскільки вони певним чином спрямовують суспільну свідомість. За своєю сутністю вони можуть розглядатися як відображення об’єктивних закономірностей розвитку суспільства та способів організації його функціонування. При цьому, хоча вони і мають конституційно-правову прив’язку до певної політико-правової системи,

однак, як ідеї, що в них відображені, ці засади не можуть вважатися надбанням права однієї будь-якої країни, адже вони кореняться у всій історії людства, його досягненнях у перетворенні та зміні предметів, явищ, ідей та процесів. «У них зосереджений світовий досвід історії та розвитку права, досвід певної цивілізації» [12, с. 48], її сутнісних рис та духовно-моральних цінностей, вони акумулюють, переводять на мову правових категорій і репрезентують засади цього суспільства, закладені в його ладі інтелектуально-ціннісні установки й тенденції.

Конституційно-правові засади державної інноваційної політики мають безпосередній зв’язок із феноменами законності і правового порядку – вони спираються на конкретний правопорядок з усіма його вимогами, включаючи демократизм, вільний ринок і права людини. У сучасному світі вони ними враховується також специфіка, обумовлена процесами глобалізації.

Окремої уваги заслуговує проблема теоретичних вимог до системи джерел конституційно-правових засад державної інноваційної політики. «Маючи нормативне закріплення, конституційно-правові засади... походять із Конституції України та відповідних міжнародно-правових стандартів, обов’язкових для нашої держави в силу тих чи інших міжнародних договорів» [11, с. 105–106]. Отже, першоджерелом їх походження виступає Конституція, яка має найвищу юридичну силу і прийняття всіх нормативно-правових актів, а також ратифікація міжнародних правових актів здійснюється лише на її основі. У контексті України це означає, що «Конституція України є правовим базисом національного законодавства у сфері інноваційної діяльності» [14, с. 54].

При цьому конституційну складову в понятті конституційно-правових засад учені пропонують сприймати «як безпосередньо визначені Конституцією, або такі, що походять з її «духу», тобто, логічно зумовлюються та перебувають у нерозривному ціннісно-системному зв’язку з нормативно закріпленими нею інститутами» [11, с. 107]. Правова ж складова у конституційно-правових засадах як правовій категорії, означає, що перелік джерел конституційно-правових засад державної інноваційної політики не обмежується Основним законом. В аргументацію

такого висновку учені посилаються на різноманітність існуючих типів праворозуміння, підкреслюючи, що, на відміну від зосередженого на нормативно-інституційних аспектах права позитивістського типу праворозуміння, з точки зору природно-правового підходу, принципи за своєю сутнісною природою мають самостійну першооснову, формуються у свідомості людей і вже потім, можливо (але не обов’язково), отримують законодавче закріплення, з чого випливає те, що відсутність нормативного закріплення не позбавляє ту чи іншу ідею якості принципу права [там само].

Оскільки у правовій державі поняття права і закону співвідносяться як зміст і форма, в якості конституційно-правових засад учені пропонують вважати ідеї та положення, як сформульовані у нормативно-правових актах, так і такі, що випливають з їх змісту і встановлюються шляхом тлумачення певної групи правових норм. Відповідно, конституційно-правові засади державної інноваційної політики можна вважати такими, які визначаються «правом, законом, міжнародним договором, що є частиною національного законодавства держави, іншим нормативним актом, який має загальнообов’язкову силу, а також рішеннями міжнародних судових органів, юрисдикція яких визнана країною Україною» [11, с. 107], а також правовою доктриною, яка в якості джерела права посідає важливе місце в сучасній судовій практиці кожної правової держави, включаючи Україну [3].

Висновки. Правова природа конституційно-правових засад державної інноваційної політики обумовлюється їх сутнісною характеристикою з опорою на феномен принципів як «вихідних ідей» стосовно сфери інноваційної діяльності.

Їх генеза пов’язана з ідеєю інновацій, які передбачають прогресивний та динамічний характер розвитку суспільства і держави.

Ці засади мають прямий зв’язок із принципами права та іншими складовими правової системи держави, включаючи систему і джерела права, правову свідомість, законність і правопорядок. Вони також знаходяться в системі прямих і зворотніх зв’язків із місією держави. Їх значення в політико-правовій

системі полягає у тому, що вони є правовим фундаментом та орієнтиром у формуванні та розвитку сфери суспільних відносин, пов’язаної з інноваціями, та усіх складових правової системи щодо них.

Як правове поняття, конституційно-правові засади державної інноваційної політики можна визначити як «систему вихідних, головних, фундаментальних ідей і положень, об’єктивно зумовлених потребами громадянського суспільства, які спрямовані на здійснення державного регулювання суспільних відносин в сфері інноваційної діяльності, які мають загальний характер та закріплені чи випливають зі змісту Конституції України, законів України, міжнародних договорів України як частини національного законодавства, правових доктрин а також з практики міжнародних судових установ, юрисдикція яких визнана Україною». При цьому використання терміну «ідеї» підкреслює принципову складову засад, а терміну «положення» сприятиме охопленню змістом цих засад не лише «пріоритетів» державної інноваційної політики, але й значно ширшого коло її аспектів засадничого характеру.

Визначення їх правових джерел на основі природного правозуміння дозволяє віднести до їх системи нормативно-правові акти, міжнародно-правові договори, судові прецеденти (судову практику), правову доктрину тощо.

Перспективним напрямком розвитку проблематики є дослідження правових джерел конституційно-правових засад державної інноваційної політики у межах здійснення теоретичного, конституційно-правового або порівняльно-правового аналізу.

Список використаних джерел:

1. Бабенко А. М., Борисова О. О., Шаповалова І. О. Принципи права: поняття та класифікація. *Прикарпатський юридичний вісник*. Випуск 3(44), 2022. С. 3–7. URL: http://pjv.nuoua.od.ua/v3_2022/1.pdf
2. Божко В. Аналіз співвідношення змісту термінів «засада» і «принцип» крізь призму правових позицій Конституційного Суду України. Полтав. нац. техн. ун-т імені Ю. Кондратюка. Полтава, 2013. URL: http://radnuk.info/home/24188-2013-05-09-15-56-59.html

3. Верховний Суд застосував доктрину «uberrima fides» і стандарт розумного повідомлення про ризик. Прес-служба Верховного Суду. Юридична газета Online, 26.03.2021. URL: https HYPERLINK «https://yur-gazeta.com/golovna/verhovniy-sud-zastosuvav-doktrinu-uberrima-fides-i-standart-rozumnogo-povidomlennya-pro-rizik.html»:// HYPERLINK «https://yur-gazeta.com/golovna/verhovniy-sud-zastosuvav-doktrinu-uberrima-fides-i-standart-rozumnogo-povidomlennya-pro-rizik.html»yur HYPERLINK «https://yur-gazeta.com/golovna/verhovniy-sud-zastosuvav-doktrinu-uberrima-fides-i-standart-rozumnogo-povidomlennya-pro-rizik.html»-HYPERLINK «https://yur-gazeta.com/golovna/verhovniy-sud-zastosuvav-doktrinu-uberrima-fides-i-standart-rozumnogo-povidomlennya-pro-rizik.html»gazeta
4. Волошин Ю. О. Принцип: в 6 т. / ред. Ю. С. Шемшученко. Київ : Вид-во «Українська енциклопедія» імені М. П. Бажана, 2004. Т. 5. 736 с.
5. Воронцова А. В. Правовий прогрес та основоположні принципи права. *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія: юридичні науки*. Том 28 (67) № 2, 2017. С. 6–10. URL: https://journals.indexcopernicus.com/api/file/viewByFileId/450039.pdf
6. Євмєшкіна О. Л. Визначення місії держави – основа державного стратегічного планування. С. 12–20. URL: file:///C:/Users/Windows/Downloads/Dutp_2015_1_4.pdf
7. Інноваційне право: науково-практичний посібник за заг. ред. С. В. Глібка, Ю. В. Георгієвського, О. В. Розгон. Харків: Право, 2019. 246 с.
8. Колодій А. М. Принципи права України. Київ: Юрінком Інтер, 1998. 208 с.
9. Колодій А. М. Конституція і розвиток принципів права України (методологічні питання): дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01; 12.00.02. Київ, 1998. 282 с.
10. Кравцова З. С. Конституційно-правові засади організації і здійснення державної влади в Україні: монографія. Київ: Видавництво Ліра-К, 2019. 428 с.
11. Лужанський А. В. Конституційно-правові засади як правова категорія. *Часопис Київського університету права,* 2021/1. С. 105–109. URL: file:///C:/Users/Windows/Downloads/633-%D0%A2%D0%B5%D0%BA%D1%81%D1%82%20%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%82%D1%82%D1%96-1214-1-10-20220814. pdf
12. Макеєва О. М. Принципи правової комунікації: теоретико-правові аспекти. *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право.* 2018. № 1. С. 48–53. URL: file:///C:/Users/Windows/Downloads/Npnau_2018_1_9.pdf

13. Погребняк С. П. Основоположні принципи права (змістовна характеристика): Монографія. Харків: Право, 2008. 240 с.
14. Подрез-Ряполова І. В. Правові засади інноваційної діяльності: конституційний аспект. 26.06.2021. С. 53–55. URL: https://ndipzir.org.ua/wp-content/uploads/2021/Conf_25.06.21/Conf_25.06.21_11.pdf
15. Політика, право і влада в контексті трансформаційних процесів в Україні: [монографія]. І. О. Кресіна, А. С. Матвієнко, Н. М. Оніщенко, Є. В. Перегуда, О. В. Скрипнюк та ін. Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2006. 304 с.
16. Правові засади. Національне агентство України з питань державної служби. URL: https://nads.gov.ua/vishchij-korpus-derzhavnoyi-sluzhbi/komisiya-z-pitan-vishchogo-korpusu-derzhavnoyi-sluzhbi/pravovi-zasadi
17. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики: Закон України від **1** липня 2010 року № 2411-VI. *Відомості Верховної Ради України (ВВР*), 2010, № 40, ст.527. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2411–17#Text
18. Про інноваційну діяльність: Закон України від 4 липня 2002 року № 40-IV. *Відомості Верховної Ради України (ВВР),* 2002, № 36, ст.266. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/40–15#Text
19. Скрипник М. І. Інноваційна педагогіка та педагогіка партнерства: Робочий зошит для підготовки за освітньою програмою «Підготовка експертів до проведення інституційного аудиту в закладах загальної середньої освіти». 2020. 34 с. URL: https://lib.iitta.gov.ua/id/eprint/722609/1/Скрипник_%20для%20інституційного%20аудиту.pdf
20. Словник української мови: в 11 т. Київ : Наук. думка, 1970–1980. Т. 3. 1972. 744 с.
21. Тертишник В. Конституція України. *Науково-практичний коментар*. Вид. 3-тє, доповн. і перероб. Київ: Алерта, 2024. 486 с.

REFERENCES :

1. Babenko A. M., Borysova O. O., Shapovalova I. O. (2022). Pryntsypy prava: poniattia ta klasyfikatsiia. *Prykarpatskyi yurydychnyi visnyk*. Issue 3(44). URL: http://pjv.nuoua.od.ua/v3_2022/1.pdf
2. Bozhko V. (2013). Analiz spivvidnoshennia zmistu terminiv «zasada» i «pryntsyp» kriz pryzmu pravovykh pozytsii Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy. Poltav. nats. tekhn. un-t imeni Yu. Kondratiuka. Poltava. URL: http://radnuk.info/home/24188-2013-05-09-15-56-59.html
3. Verkhovnyi Sud zastosuvav doktrynu «uberrima fides» i standart rozumnoho povidomlennia pro ryzyk. Pres-sluzhba Verkhovnoho Sudu. *Yurydychna hazeta Online*, 26.03.2021. URL: https HYPERLINK

«https://yur-gazeta.com/golovna/verhovniy-sud-zastosuvav-doktrinu-uberrima-fides-i-standart-rozumnogo-povidomlennya-pro-rizik.html»:// HYPERLINK «https://yur-gazeta.com/golovna/verhovniy-sud-zastosuvav-doktrinu-uberrima-fides-i-standart-rozumnogo-povidomlennya-pro-rizik.html»yur HYPERLINK «https://yur-gazeta.com/golovna/verhovniy-sud-zastosuvav-doktrinu-uberrima-fides-i-standart-rozumnogo-povidomlennya-pro-rizik.html»-HYPERLINK «https://yur-gazeta.com/golovna/verhovniy-sud-zastosuvav-doktrinu-uberrima-fides-i-standart-rozumnogo-povidomlennya-pro-rizik.html»gazeta

4. Voloshyn Yu. O. (2004). Pryntsyp:6 Volls. Yu. S. Shemshuchenko.(Ed.). Vyd-vo «Ukrainska entsyklopediia» imeni M. P. Bazhana, Voll 5.
5. Vorontsova A. V. (2017). ravovyi prohres ta osnovopolozhni pryntsypy prava. *Vcheni zapysky TNU imeni V. I. Vernadskoho. Seriia: yurydychni nauk*y. Voll 8 (67). № 2. URL: https://journals.indexcopernicus.com/api/file/viewByFileId/450039.pdf
6. Yevmieshkina O. L. (2015). Vyznachennia misii derzhavy – osnova derzhavnoho stratehichnoho planuvannia. URL: file:///C:/Users/Windows/Downloads/Dutp_2015_1_4.pdf
7. Innovatsiine pravo: naukovo-praktychnyi posibnyk. S. V. Hlibko, Yu. V. Heorhiievskiy, O. V. Rozghon. (Ed.).(2019). Kharkiv: Pravo.
8. Kolodii A. M. (1998). Pryntsypy prava Ukrainy. Kyiv: Yurinkom Inter.
9. Kolodii A. M. (1998). Konstytutsiia i rozvytok pryntsypiv prava Ukrainy (metodolohichni pytannia): Doctor’s thesis : 12.00.01; 12.00.02. Kyiv.
10. Kravtsova Z. S. (2019). Konstytutsiino-pravovi zasady orhanizatsii i zdiisnennia derzhavnoi vlady v Ukraini: monohrafiia. Kyiv: Vydavnytstvo Lira-K.
11. Luzhanskyi A. V. (2021). Konstytutsiino-pravovi zasady yak pravova katehoriia. *Chasopys Kyivskoho universytetu prava*, № 1. URL: file:///C:/Users/Windows/Downloads/633-%D0%A2%D0%B5%D0%BA%D1%81%D1%82%20%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%82%D1%82%D1%96-1214-1-10-20220814.pdf
12. Makeieva O. M. (2018). Pryntsypy pravovoi komunikatsii: teoretyko-pravovi aspekty. *Yurydychnyi visnyk. Povitriane i kosmichne pravo*. № 1. URL: file:///C:/Users/Windows/Downloads/Npnau_2018_1_9.pdf
13. Pohrebniak S. P. (2008). Osnovopolozhni pryntsypy prava (zmistovna kharakterystyka): Monohrafiia. Kharkiv: Pravo.
14. Podrez-Riapolova I. V. (2021). Pravovi zasady innovatsiinoi diialnosti: konstytutsiinyi aspekt. 26.06.2021. URL:https://ndipzir.org.ua/wp-content/uploads/2021/Conf_25.06.21/Conf_25.06.21_11.pdf
15. Polityka, pravo i vlada v konteksti transformatsiinykh protsesiv v Ukraini: monohrafiia. I. O. Kresina, A. S. Matviienko, N. M. Onishchenko, Ye. V. Perehuda, O. V. Skrypniuk. (2006). Kyiv : In-t derzhavy i prava im. V. M. Koretskoho NAN Ukrainy.

16. Pravovi zasady. URL: https://nads.gov.ua/vishchij-korpus-derzhavnoyi-sluzhbi/komisiya-z-pitan-vishchogo-korpusu-derzhavnoyi-sluzhbi/pravovi-zasadi
17. Pro zasady vnutrishnoi i zovnishnoi polityky: Zakon Ukrainy vid 01.07.2010 r. № 2411-VI. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR*), 2010, № 40, art.527. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2411–17#Text
18. Pro innovatsiinu diialnist: Zakon Ukrainy vid 04.07.2002 r. № 40-IV. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR*), 2002, № 36, art.266. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/40–15#Text
19. Skrypnyk M. I. (2020). Innovatsiina pedahohika ta pedahohika partnerstva: Robochyi zoshyt dlia pidhotovky za osvitnoiu prohramoiu «Pidhotovka ekspertiv do provedennia instytutsiinoho audytu v zakladakh zahalnoi serednoi osvity». URL: https://lib.iitta.gov.ua/id/eprint/722609/1/Skrypnyk_%20dlia%20instytutsiinoho%20audytu.pdf
20. Slovnyk ukrainskoi movy: 11 volls. Kyiv : Nauk. dumka, 1970–1980. Voll. 3. 1972.
21. Tertyshnyk V. (2024). Konstytutsiia Ukrainy. Naukovo-praktychnyi komentar. Vyd. 3-tie, dopovn. i pererob. Kyiv: Alerta, 2024.

O. P. Hudyma

Constitutional and Legal Foundations of State Innovation Policy: theoretical Aspects

Abstract. *The article examines the general theoretical aspects of the constitutional and legal principles of state innovation policy as a system of certain ideas and as a legal category, including the specifics of their concept and its content, characteristic features, significance for the mission of the state, patterns of manifestation of legal nature, determination of a place among the components of the state legal system, etc. On this basis, the author's definition of the concept of «constitutional and legal principles of state innovation policy» is proposed. The theoretical aspects of the sources of law of these principles are separately voiced.*

It is established that the legal nature of the constitutional and legal principles of state innovation policy is determined by their essential characteristics with support for the phenomenon of principles as «initial ideas» in relation to the sphere of innovative activity.

Their genesis is associated with the idea of innovations, which provide for the progressive and dynamic nature of the development of society and the state.

These principles have a direct connection with the principles of law and other components of the state legal system, including the system and sources of law,

legal consciousness, legality and legal order. They are also in the system of direct and feedback links with the mission of the state. Their significance in the political and legal system is that they are the legal foundation and reference point in the formation and development of the sphere of social relations related to innovations, and all components of the legal system regarding them.

As a legal concept, the constitutional and legal principles of state innovation policy can be defined as «a system of initial, main, fundamental ideas and provisions, objectively determined by the needs of civil society, which are aimed at implementing state regulation of social relations in the sphere of innovation activity, which are of a general nature and are enshrined in or follow from the content of the Constitution of Ukraine, the laws of Ukraine, international treaties of Ukraine as part of national legislation, legal doctrines, as well as from the practice of international judicial institutions, the jurisdiction of which is recognized by Ukraine». At the same time, the use of the term «ideas» emphasizes the principle component of the principles, and the term «provisions» will contribute to the coverage of the content of these principles not only of the «priorities» of the state innovation policy, but also of a much wider range of its aspects of a fundamental nature.

The definition of their legal sources on the basis of natural legal understanding allows us to attribute to their system regulatory legal acts, international legal treaties, judicial precedents (judicial practice), legal doctrine, etc.

A promising direction for the development of the issue may be the study of the legal sources of the constitutional and legal principles of the state innovation policy within the framework of theoretical, constitutional and legal or comparative legal analysis.

Keywords: *constitutional and legal principles, state innovation policy, innovations, principles of law, natural legal understanding, legal progress, state mission, sources of law.*

УДК 349
DOI: https://doi.org/10.31359/1993-0941-2024-48-319

Г. А. Міщеряков, *аспірант Науково-дослідного інституту державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрНУкраїни*
ORCID ID : 0009-0005-5036-3074

МЕДИЧНЕ СТРАХУВАННЯ В МЕХАНІЗМІ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ

Анотація: *У статті розглянуто роль медичного страхування як ключового елементу системи соціального захисту населення. Основна увага приділяється аналізу функцій медичного страхування, таких як фінансова підтримка при високих витратах на лікування, підвищення доступності медичних послуг для соціально вразливих груп та запобігання надмірних витрат для домогосподарств. Також досліджуються історичний контекст явища та основні принципи медичного страхування – солідарність, рівність та фінансова стійкість, які дозволяють забезпечити стабільне функціонування системи страхування. Окремо розглядаються види медичного страхування (державне, приватне та змішане) та їхні особливості в забезпеченні доступу до базових і додаткових медичних послуг.*

Ключові слова: *право на охорону здоров'я, охорона здоров'я, медична допомога, медичне страхування.*

Актуальність. Медичне страхування є однією з ключових складових системи соціального захисту населення. Його осно-

© Міщеряков Г. А., 2024

вною ціллю є забезпечення доступу до медичних послуг максимальної частини населення, незалежно від статі, віку, достатку та соціального рівня. Воно водночас захищає від фінансових ризиків, пов'язаних із захворюваннями та їх лікуванням та надає можливість отримувати якісну медичну допомогу частині населення, яка б можливо не змогла б собі її дозволити у разі відсутності страхування. У сучасному світі, де вартість охорони здоров'я залишається достатньо високою, медичне страхування відіграє центральну роль у підтримці здоров'я та добробуту населення, а також у зниженні рівня соціальної нерівності.

Мета. Метою статті є всебічне дослідження ролі медичного страхування як ключового елемента механізму соціального захисту населення, виявлення основних проблем впровадження медичного страхування та можливих шляхів їх вирішення.

Аналіз останніх публікацій. Під час написання статті було проведено аналіз декількох наукових праць. Так, David Wilkie у статті «Mutuality and solidarity: assessing risks and sharing losses» аналізує концепції взаємності та солідарності в рамках страхування. Автор розглядає механізми розподілу ризиків та втрат, підкреслюючи значення рівності та колективної відповідальності [8].

Xu, K. та інші у статті «Protecting households from catastrophic health spending» розглядають вплив медичних витрат на домогосподарства. Пропонуються шляхи захисту населення через запровадження універсального медичного страхування [9].

R. M. Andersen та інші у статті «Access to medical care for low-income persons: how do communities make a difference?» досліджують доступ до медичних послуг серед малозабезпечених груп населення та значення страхування у подоланні нерівності в доступі до медичних послуг [6].

Moreno-Serra R. та Smith P. C. у статті «Does progress towards universal health coverage improve population health?» аналізують, як медичне страхування впливає на покращення здоров'я населення в цілому. Робиться висновок, що страхування пов'язане з вищими показниками здоров'я [3].

Olshansky S. J. та інші у статті «Aging in America in the Twenty-first Century» розглядають демографічні зміни та їхній вплив

на системи охорони здоров’я. Наголошується на необхідності адаптації страхових моделей до зростаючих потреб літнього населення [5].

Виклад основного матеріалу. Історія медичного страхування простежується напротязі декількох століть. За цей час воно пройшло шлях від примітивних форм взаємодопомоги до складних багаторівневих систем сучасних держав.

Так, у середньовічній Європі існувало декілька форм організації спільної праці, наприклад, ремісницькі гільдії, які надавали своїм членам підтримку у разі хвороби або травми. Ці організації збирали зі своїх членів внески, на основі яких формувались фонди взаємодопомоги, з яких оплачувалася допомога на час тимчасової непрацездатності. Така організація взаємодопомоги була примітивним передвісником сучасної концепції медичного страхування.

Суттєві зміни в системі соціального захисту населення відбулися в XIX столітті разом з промисловою революцією та початком індустріалізації. Перехід до нової форми організації праці призвів до значного збільшення кількості робітників, зайнятих на фабриках і заводах, що, своєю чергою, збільшило ризики для здоров’я цих працівників. Виробничі травми та погані умови праці стали доволі частим явищем і могли призвести до інвалідизації робітників, чи повної їх непрацездатності. За відсутності можливості працювати та заробляти собі на життя це призводило до зубожіння працівників. В цей час суспільство почало усвідомлювати необхідність захисту від таких ризиків.

Одним із перших форм такого захисту, яке можна назвати примітивною системою страхування, стало створення профспілок та кас взаємодопомоги при них. Ці каси були незалежними організаціями, в які робітники вносили невеликі суми, щоб у разі хвороби або травми отримати допомогу. До кінця XIX століття такі каси поширилися в Європі та Північній Америці.

Великий крок вперед у розвитку соціального захисту стався в Німеччині у часи правління Отто фон Бісмарка. У 1883 році в Німеччині був прийнятий Закон про медичне страхування, який започаткував сучасну систему обов’язкового соціального страху-

вання. Цей закон передбачав створення системи, в якій роботодавці та працівники спільно робили внески до страхових фондів, що забезпечували страховий захист працівників у разі хвороби [2].

Система Бісмарка стала основою для багатьох сучасних систем соціального страхування. Вона була спрямована на пом’якшення соціальних конфліктів, що виникали через невдоволення робітників, і була спрямована на покращення умов праці. Крім того, закон мав на меті зміцнити владу у Німеччині шляхом зменшення соціальної напруги.

XX століття стало епохою бурхливого розвитку соціальних прав людини та зокрема права на охорону здоров’я. Після першої та другої світових воєн більшість країн світу почали засновувати системи соціального захисту, забезпечуючи реалізацію соціальних прав. Але різні країни обрали різні шляхи реалізації і різні системи охорони здоров’я. Наприклад, Велика Британія пішла шляхом створення повністю державної системи охорони здоров’я та у 1948 році заснувала Національну службу охорони здоров’я (NHS) [4]. NHS фінансувалася за рахунок податків і забезпечувала безкоштовний доступ до медичних послуг для всіх громадян, незалежно від їх статку та соціального положення. В той же час у Сполучених Штатах Америки навпроти вибрали шлях створення системи медичного страхування. У США розвивалися приватні страхові компанії, такі як Blue Cross і Blue Shield, які пропонували страхові плани для працівників. У 1965 році уряд США ввів програми Medicare та Medicaid, які забезпечували медичне страхування для людей похилого віку та малозабезпечених громадян [7].

У країнах з низьким і середнім рівнем доходу системи охорони здоров’я розвивалися значно повільніше. Наприклад, у Китаї лише у 2003 році була введена Нова кооперативна медична система (NCMS), спрямована на забезпечення медичного страхування для сільського населення. Проте більшість країн, що розвиваються, стикаються з серйозними проблемами у реалізації права на охорону здоров’я, як шляхом впровадження державних систем, так і шляхом створення систем медичного страхування. Серед таких проблем: нестача фінансових ресурсів, проблема з постачанням якісних ліків та медичного об-

ладнання, підготовка кадрів та низький рівень обізнаності населення тощо.

У XXI столітті медичне страхування стикається з новими проблемами, такими, як старіння населення, зростання кількості хронічних захворювань, глобальні пандемії тощо. Сучасні системи медичного страхування стикаються з необхідністю реформування, щоб забезпечити протистояння новим викликам сучасності.

Медичне страхування є частиною системи соціального захисту, та залежно від реалізації у конкретній системі охорони здоров’я. Воно може бути державним, приватним чи змішаним. Державне медичне страхування фінансується за рахунок обов’язкових внесків або податків та реалізує принцип розподілення витрат між працездатними та/або тими, хто на даний час не потребує допомоги та непрацездатними та/або тими, хто потребує. Базові принципи державного страхування – це солідарність та рівність. Принцип солідарності полягає в тому, що внески до страхового фонду обов’язкові для всіх громадян та робляться незалежно від рівня доходу чи стану здоров’я. Принцип рівності передбачає, що всі громадяни мають рівний доступ до базових медичних послуг, не зважаючи на стать, вік, соціальний статус та рівень доходу[8, с.1042].

Приватне медичне страхування забезпечує доступ до додаткових медичних послуг за рахунок приватних страхових полісів та реалізує принцип фінансування на основі ризиків. Тобто особи, які мають більше ризиків для здоров’я платять за поліс більше, ніж ті, хто має менший ризик[8, с.1042]. У багатьох країнах приватне страхування доповнює державну систему. Змішане страхування поєднує в собі елементи державного та приватного страхування, забезпечуючи базовий рівень медичної допомоги за рахунок держави, а приватні страхові програми надають додаткові послуги.

Також, необхідною умовою для страхової системи будь-якого типу є фінансова стійкість. Страхова система має бути фінансово стабільною, щоб забезпечити безперервне покриття витрат на медичні послуги в довгостроковій перспективі, незважаючи на можливі внутрішні та зовнішні фактори ризику.

Медичне страхування має цілу низку переваг, з яких можна виділити декілька основних. По-перше, це фінансовий захист від катастрофічних медичних витрат. Медичне страхування допомагає захистити громадян від надмірних витрат на лікування, які можуть призвести до фінансової катастрофи та бідності. В багатьох країнах світу фінансування медичних послуг покладається на самих пацієнтів. Згідно з дослідженнями, щорічно понад 150 мільйонів людей у всьому світі стикаються з фінансовими труднощами через медичні витрати. Програми передоплати, такі як соціальне страхування, значно знижують ці ризики, забезпечуючи більш помірне фінансове навантаження у разі хвороби [9]. По-друге, збільшення доступності медичних послуг для вразливих груп населення. Одним із основних завдань медичного страхування є надання доступу до медичної допомоги для соціально вразливих груп населення. Програми страхування забезпечують можливість отримання медичних послуг для людей з низькими доходами [6, с.405], що у великому ступені підвищує загальний рівень здоров'я населення та зменшує ступінь соціальної нерівності у суспільстві.

По-третє, це покращення здоров'я населення в цілому та зниження рівнів дитячої та материнської смертності. Як показують дослідження, збільшення рівнів доступності та фінансування медичного страхування можуть значною мірою позитивно впливати на рівень здоров'я нації та рівні дитячої та материнської смертності [3, с.920].

В той же час медичне страхування, як явище, має ряд недоліків, пов'язаних з різними факторами.

Першим таким фактором є бюрократичні перепони. Системи медичного страхування часто пов'язані з оформленням великої кількості документів та проходженням досить тривалих та складних адміністративних процедур. Це може зробити отримання допомоги дуже повільним та ускладненим процесом. Крім того, це удорожчує утримання системи та потребує великої кількості кваліфікованих кадрів, що може знижувати продуктивність системи в цілому.

Другий фактор, це моральний ризик. Під цим мається на увазі явище, коли застраховані особи, не відчувають відпо-

відальності за власне здоров'я та відносяться до нього недбало, або, навпаки, починають користуватися медичними послугами надмірно [1, с.17]. У результаті, це призводить до збільшення витрат та підриває фінансову стійкість страхових програм.

Третій фактор – це стимулювання попиту постачальником. Він полягає у зацікавленості лікарів у наданні якомога більшої кількості послуг, з яких вони отримують пряму вигоду. Лікарі починають маніпулювати пацієнтами, змушуючи їх отримувати більше послуг[1, с.29].

Четвертий фактор – це можливе підвищення фінансового навантаження на бюджет. Збільшення кількості літнього населення [5, с.855], розповсюдження хронічних захворювань та глобальні явища, наприклад, пандемії можуть створювати дефіцит у фондах медичного страхування. Що в свою чергу може призвести до збільшення бюджетних витрат та потреби у підвищенні податків.

Висновки. З огляду на вищенаведене можна зробити висновок, що медичне страхування – це складне, суперечливе, але необхідне явище, достатньо успішно працююче в багатьох країнах світу, яке на сьогоднішній день стало незамінною частиною сучасного розуміння соціального захисту населення. Воно має цілий ряд переваг та недоліків та потребує ретельного дослідження, як у рамках самого явища, так і у порівнянні з іншими варіантами можливої організації системи охорони здоров'я.

Медичне страхування забезпечує фінансовий захист та доступ до медичних послуг для різних верств населення, що особливо важливо в умовах зростання витрат на охорону здоров'я та загроз, пов'язаних зі здоров'ям.

Також можна запропонувати можливі шляхи вирішення проблем сучасного медичного страхування. Так бюрократичні припони досить успішно вирішуються шляхом цифровізації. Тобто винесенням більшості інформації, пов'язаної зі здоров'ям особи до централізованих цифрових реєстрів. Це зменшує кількість персоналу, потрібного для адміністрування, а профільні заклади можуть отримувати потрібну інформацію в автоматичному режимі. Це повинно збільшити продуктивність системи охорони здоров'я в цілому.

Шляхом вирішення морального ризику може бути збільшення кількості просвітницької роботи з населенням щодо необхідності піклування про своє здоров'я.

Фактор стимулювання попиту потребує розробки та прийняття більш досконалого законодавства, яке встановлює більш чіткі рамки необхідної допомоги при тому чи іншому захворюванні.

Список використаних джерел :

1. Cutler, David M. & Zeckhauser, Richard J., The anatomy of health insurance, *Handbook of Health Economics*. 2000. Vol. 1. P. 563–643. URL: https://doi.org/10.3386/W7176
2. Gesetz, betreffend die Krankenversicherung der Arbeiter. *Deutsches Reichsgesetzblatt*. 1883. № 9. P. 73–104. URL: https://www.digitale-sammlungen.de/de/view/bsb11124515
3. Moreno-Serra R., Smith P. C. Does progress towards universal health coverage improve population health?. *The Lancet*. 2012. Vol. 380, no. 9845. P. 917–923. URL: https://doi.org/10.1016/s0140-6736(12)61039–3
4. National Health Service Act. 9 & 10 Geo. 6, ch. 81. UK Public General Acts. 1946. URL:https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1946/81/pdfs/ukpga_19460081_en.pdf
5. S. J. Olshansky at al. Aging in America in the Twenty-first Century: Demographic Forecasts from the MacArthur Foundation Research Network on an Aging Society. *Milbank Quarterly*. 2009. Vol. 87, no. 4. P. 842–862. URL: https://doi.org/10.1111/j.1468–0009.2009.00581.x
6. R. M. Andersen et al. Access to Medical Care for Low-Income Persons: How do Communities Make a Difference? *Medical Care Research and Review*. 2002. Vol. 59, no. 4. P. 384–411. URL: https://doi.org/10.1177/107755802237808
7. Social Security Amendments of 1965. Public Law 89–97. *U. S. Statutes at Large 79*. 1965. P.286–423. URL: https://www.govinfo.gov/app/details/STATUTE-79/STATUTE-79-Pg286
8. Wilkie D. Mutuality and solidarity: assessing risks and sharing losses. *Philosophical Transactions of the Royal Society of London. Series B: Biological Sciences*. 1997. Vol. 352, no. 1357. P. 1039–1044. URL: https://doi.org/10.1098/rstb.1997.0082
9. Xu, K., Evans, D., Carrin, G., Aguilar-Rivera, A., Musgrove, P., & Evans, T.. Protecting households from catastrophic health spending. *Health affairs*. 2007. № 26. Vol.4. P. 972–983. URL: https://doi.org/10.1377/HLTHAFF.26.4.972

REFERENCES :

1. Cutler, David M. & Zeckhauser, Richard J., (2000). The anatomy of health insurance, *Handbook of Health Economics*. Vol. 1.URL: https://doi.org/10.3386/W7176
2. Gesetz, betreffend die Krankenversicherung der Arbeiter. *Deutsches Reichsgesetzblatt*. 1883. № 9. URL: https://www.digitale-sammlungen.de/de/view/bsb11124515
3. Moreno-Serra R., Smith P. C. (2012). Does progress towards universal health coverage improve population health?. *The Lancet*. Vol. 380, №. 9845. URL: https://doi.org/10.1016/s0140-6736(12)61039–3
4. National Health Service Act. 9 & 10 Geo. 6, ch. 81. UK Public General Acts. 1946. URL:https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1946/81/pdfs/ukpga_19460081_en.pdf
5. S. J. Olshansky at al. (2009). Aging in America in the Twenty-first Century: Demographic Forecasts from the MacArthur Foundation Research Network on an Aging Society. *Milbank Quarterly*. Vol. 87, № 4. URL: https://doi.org/10.1111/j.1468–0009.2009.00581.x
6. R. M. Andersen et al. (2002). Access to Medical Care for Low-Income Persons: How do Communities Make a Difference? *Medical Care Research and Review*. Vol. 59, № 4. URL: https://doi.org/10.1177/107755802237808
7. Social Security Amendments of 1965. Public Law 89–97. *U. S. Statutes at Large 79*. 1965. URL: https://www.govinfo.gov/app/details/STATUTE-79/STATUTE-79-Pg286
8. Wilkie D. (1997). Mutuality and solidarity: assessing risks and sharing losses. *Philosophical Transactions of the Royal Society of London. Series B: Biological Sciences*. Vol. 352, № 1357. URL: https://doi.org/10.1098/rstb.1997.0082
9. Xu, K., Evans, D., Carrin, G., Aguilar-Rivera, A., Musgrove, P., & Evans, T..(2007). Protecting households from catastrophic health spending. *Health affairs*. № 26. Vol.4. URL: https://doi.org/10.1377/HLTHAFF.26.4.972

G. A. Mishcheriakov

Health Insurance in the Mechanism of Social Protection of the Population

Abstract. *The article «Health Insurance in the Mechanism of Social Protection of the Population» by Heorhiy Mishcheriakov examines health insurance as one of the key components of the modern social protection system. The primary focus is on analyzing its historical development, contemporary*

challenges, and prospects for ensuring equal access to medical services across different social groups. The author explores the impact of health insurance on improving public health, minimizing financial risks, and reducing social inequality.

The history of health insurance reveals its evolution from early mutual aid funds to modern, multi-level insurance systems.

The author analyzes the main types of health insurance: public, private, and mixed systems.

The article highlights the advantages of health insurance. First, it provides financial protection against medical expenses. Through insurance contributions, patients avoid debt and financial difficulties when expensive treatment is needed. Second, health insurance helps reduce inequality in access to medical services, particularly for vulnerable groups such as low-income individuals, the elderly, or those living in areas with limited healthcare infrastructure. Third, universal insurance systems positively affect the overall health of the nation by reducing child and maternal mortality and improving access to preventive services.

However, the author emphasizes several challenges associated with the functioning of health insurance systems. One key issue is bureaucratic obstacles that slow access to medical services due to the complexity of administration and documentation processes. Additionally, the problem of moral hazard arises when insured individuals become less responsible for their own health, leading to increased costs. Another challenge is the supplier-induced demand, where medical providers may manipulate patients to maximize financial gain.

Modern challenges for health insurance include population aging, the growing prevalence of chronic diseases, and new global threats such as pandemics. Population aging drives up healthcare costs as older individuals require more frequent and expensive treatments. The author concludes that addressing these issues requires innovative approaches to managing insurance funds, digitizing administrative processes, and raising public awareness about healthy lifestyles.

The article proposes several solutions to these problems. In particular, the digitization of insurance processes can significantly reduce administrative burdens and simplify access to medical services. The implementation of educational programs aimed at increasing public responsibility for personal health is suggested to mitigate the impact of moral hazard. Furthermore, improving legislation regulating the activities of medical institutions and insurance companies is critical to reducing abuses and encouraging more efficient resource utilization.

The author concludes that health insurance remains an essential part of the social protection system, with significant potential to ensure population health and financial stability. However, its effectiveness depends on the ability to adapt to new challenges by utilizing innovative approaches and developing more advanced management mechanisms.

Keywords : *right to health care, health care, medical care, medical insurance.*

УДК: [347.73:336.22]:343.359.2
DOI: https://doi.org/10.31359/1993-0941-2024-48-330

О. А. Спаскін, *аспірант кафедри податкового права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*
ORCID ID: 0009-0007-1511-6427

ВИНА ЯК ЕЛЕМЕНТ СКЛАДУ ПОДАТКОВОГО ПРАВОПОРУШЕННЯ: ЗАГАЛЬНІ ТА СПЕЦІАЛЬНІ ВИСНОВКИ

Анотація: *В статті на підставі системного аналізу складу податкового правопорушення зосереджується увага на характеристиці обставин з'ясування природи вини, як елементу цього складу. Дослідження різних аспектів вини здійснюється стосовно оцінки поведінки платника податку щодо виконання імперативних приписів податкового зобов'язання. Оцінка правопорушення з акцентом на суб'єктивну сторону робиться при розмежуванні умисла та необережності. Окрема увага приділяється підставам звільнення від податкової відповідальності виходячи із оцінки вини.*

Ключові слова: *податкове правопорушення, склад податкового правопорушення, вина як елемент складу податкового правопорушення, умисел як форма вини, відповідальність за порушення податкового законодавства, фінансова санкція.*

Постановка проблеми. Сучасний етап розвитку суспільних відносин, обумовлює змістовну оцінку несприятливих наслідків

© Спаскін О. А., 2024

для платника у разі несвоєчасної сплати податків та зборів або сплати їх в зменшеному розмірі. Принципово важливим є розмежування несприятливих наслідків для платника, які не пов’язані з правопорушенням та санкцій, які обумовлюються об’єктивними умовами притягнення платника до відповідальності. В основі останнього знаходиться склад податкового правопорушення, принципову роль в якому відіграє такий елемент як вина. Межі та наслідки для платника обумовлюються не лише формою вини (умисел та необережність), але і обставинами які звільняють від відповідальності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Характеристика складу податкового правопорушення, аналіз його елементів є традиційним напрямком досліджень науки податкового права. Хотілося б підкреслити, що в сфері уваги науковців було дослідження як цілісної конструкції податкового правопорушення, його елементів, так і підстав податкової відповідальності. В той же час, аналіз цих проблем за складовими з виокремленням специфічних особливостей природи податкової відповідальності залишається доволі актуальною. Окремих аспектів відповідальності за порушення податкового законодавства торкалися в своїх працях Д. О. Гетьманцев, П. М. Дуравкін, Л. М. Касьяненко, І. Є. Криницький, М. П. Кучерявенко, Р. Ф. Ханова та ін.

Саме тому **метою статті є** аналіз природи податкової відповідальності, складу податкового правопорушення та місця і значення вини як елемента цього складу, що обумовлює не тільки підстави диференціації видів податкових правопорушень, але й особливі умови звільнення від податкової відповідальності при недоведені винних дій платника.

Викладення основного матеріалу дослідження. Правомірну поведінку зобов’язаної особи дуже часто пов’язують виключно із сплатою податку чи збору. Безумовно, регулювання податкових відносин за свою мету вбачає насичення коштами, що надходять від сплати податків та зборів, доходних частин бюджетів. Але обов’язок по сплаті податку не дорівнює податковому обов’язку як системної цілісної конструкції, що включає декілька складових. Достатньо лише звернути увагу на припис п. 57.1 ст. 57 Податкового кодексу України, відповідно до якого платник

податків зобов'язаний самостійно сплатити суму податкового зобов'язання, зазначену у поданій ним податковій декларації, протягом 10 календарних днів, що настають за останнім днем відповідного граничного строку [9]. Фактично, тут і йдеться про три елементи складу податкового обов'язку. По-перше, платник має самостійно обрахувати суму податку. По-друге, так само його обов'язком виступає і самостійна сплата податку. По-третє, такі дії мають бути відображені у формах податкової звітності (податковій декларації).

На жаль, в Податковому кодексі України досить несистемно та неузгоджено впорядковано співвідношення між такими категоріями як «податковий обов'язок», «податкове зобов'язання», «грошове зобов'язання», «податковий борг». Але якщо виходити навіть із поверхового погляду, то податковий обов'язок виражає певну динаміку поведінки, послідовність процедур обліку, сплати та звітності [8, с. 357–397].

Грошове зобов'язання платника податків складається із суми коштів, яку платник податків повинен сплатити до відповідного бюджету або на єдиний рахунок як: а) податкове зобов'язання; б) штрафна (фінансова) санкція, що справляється з платника податків у зв'язку з порушенням ним вимог податкового законодавства; в) пеня. Конструкція грошового зобов'язання об'єднує грошові наслідки, які виражають підсумок поведінки в режимі чіткого додержання приписів податкового закону, поведінки законослухняного платника (податкове зобов'язання) і грошове вираження несприятливих наслідків для платника, що порушує податково-правовий припис (штраф та пеня). В той же час, податкове зобов'язання – це фактично сума коштів платника для передачі в рахунок його податкового обов'язку. Воно включає: а) суму коштів, яку платник податків (у тому числі податковий агент) повинен сплатити до відповідного бюджету або на єдиний рахунок як податок або збір; б) суму коштів, сформована за рахунок податкових пільг, що були використані платником податків не за цільовим призначенням чи з порушенням порядку їх надання [9, пп. 14.1.39 та 14.1.156 п. 14.1 ст. 14].

При визначенні податкового правопорушення мають бути деталізовані всі обставини, досліджені первинні документи,

перевірені показники, які відображені платником у податковій звітності. Окрема увага має бути приділена дослідженню відомостей, що містяться в бухгалтерському обліку, фінансовій та статистичній звітності. Саме ця інформація пов’язується з обчисленням і сплатою податків та зборів [17].

Виходячи з того, що податковий обов’язок є безумовним і першочерговим, відповідальність за його невиконання або неналежне виконання покладається на платника. В той же час, принципово важливим є встановлення причин, які призвели до вчинення правопорушення, з’ясування того, чи вжив платник усіх залежних від нього дій з метою належного і своєчасного виконання податкового обов’язку [18].

Особа вважається винною у вчиненні правопорушення, якщо буде встановлено, що вона мала можливість для дотримання правил та норм, за порушення яких передбачені відповідальність, проте не вжила достатніх заходів щодо їх дотримання [9, п. 112.2 ст. 112]. У разі якщо контролюючий орган не доведе, що платник податків мав можливість для дотримання правил та норм, за порушення яких передбачена відповідальність, проте не вжив достатніх заходів щодо їх дотримання, платник податків не може бути притягнутий до відповідальності за таке порушення. Це положення застосовуються виключно в разі, якщо умовою притягнення до фінансової відповідальності за податкове правопорушення є наявність вини платника податків [9, п. 112.7 ст. 112]. Умовами які визначають вину особи є: а) встановлення можливості дотримання особою правил та норм (за порушення яких Кодексом передбачена відповідальність), проте не вжиття цією особою достатніх заходів щодо їх дотримання; б) доведення контролюючим органом того, що вчиняючи певні дії або допускаючи бездіяльність (за які передбачена відповідальність) платник податків діяв нерозумно, недобросовісно та без належної обачності.

Доволі дискусійним залишається визначення вини юридичної особи при деталізації складу та обставин податкового правопорушення. В цій ситуації хотілося б послатись на позицію Верховного Суду. Вона ґрунтується на тому, що наявність вини юридичної особи доводиться недбалістю посадових осіб плат-

ника, яка полягає у відсутності контролю посадових осіб платника, що унеможливлює своєчасне виконання обов'язку [15].

Для цілей оподаткування поняття «майно» включає також грошові кошти. При цьому, на окремого платника покладається додатковий комплекс податкових обов'язків, виникають додаткові підстави відповідальності за утримання та сплату податків до бюджету під час виконання договору, отримання вимоги про сплату боргу. Відповідальність в умовах дії договору покладається на всіх учасників такої угоди [16].

Податковим кодексом України на контролюючий орган покладено обов'язок доведення вини. Без виконання цього особу неможливо притягнути до фінансової відповідальності за податкове правопорушення, для кваліфікації якого необхідною умовою є наявність вини. Відсутність обґрунтувань умисного вчинення позивачем порушення норм виключає можливість застосування до нього фінансових санкцій. При цьому, треба враховувати і те, що в адміністративних справах про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень обов'язок щодо доказування правомірності свого рішення, дії чи бездіяльності покладається на відповідача [3, ч. 2 ст. 77].

У проєкті нового Кримінального кодексу України вина визначена як «виражене у формі умислу або необережності психічне ставлення особи до вчинюваної нею протиправної дії чи бездіяльності, а також до його наслідку, якщо він визначений цим Кодексом як ознака складу кримінального правопорушення»[20]. Очевидна відмінність визначень обумовлена лише відмовою розробників проєкту від категорії «суспільної небезпечності діяння», що не торкнулося саме психологічного змісту вини.

Виходячи з психологічного розуміння вини в публічному праві, її зміст визначається через три ознаки, з яких перші дві є інтелектуальними, а третя – вольовою:

а) перша інтелектуальна ознака полягає у свідомісному ставленні особи до вчинюваного нею суспільно небезпечного діяння, тобто в усвідомленні чи не усвідомленні такою особою суспільної небезпечності вчинюваного нею діяння;

б) друга інтелектуальна ознака полягає у свідомісному ставленні особи до суспільно небезпечних наслідків скоєного нею діянні і може проявлятися у передбаченні цих наслідків, чи не передбаченні їх;

в) вольова ознака полягає у вольовому ставленні особи до настання суспільно небезпечних наслідків, якщо вона їх передбачає, і може проявлятися в бажанні або в небажанні їх настання [5, с. 181–185].

Залежно від різного поєднання ознак інтелектуального і вольового моменту у змісті вини, виділяються дві її форми: умисел та необережність.

1) умисел – така форма вини, при якій особа: а) усвідомлює суспільно небезпечний характер свого діяння; б) передбачає його суспільно-небезпечні наслідки; в) бажає, або свідомо допускає їх настання.

2) необережність – така форма вини, яка передбачає:

а) самовпевненість як форму необережності, що характеризує поведінку особи в умовах, коли вона передбачала можливість настання суспільно-небезпечних наслідків свого діяння, але легковажно розраховувала на їх відвернення [6, ч. 2 ст. 25].

б) недбалість – уособлює дії або бездіяльність особи, не передбачала можливості настання суспільно-небезпечних наслідків свого діяння, хоча повинна була і могла їх передбачити [6, ч. 3 ст. 25].

У проєкті нового Кримінального кодексу України вперше диференційована відповідальність за ухилення від сплати податків залежно від форми вини, з якою вчинене це діяння. Пропонується включення податкових правопорушень в Книгу шосту «Кримінальні правопорушення проти економіки» розділ 6.3 «Кримінальні правопорушення проти фінансів» [20]. При цьому, кримінальна відповідальність в сфері податкових відносин диференціюється трьома статтями: ст. 6.3.12 «Ухилення від сплати податку», ст.6.3.13. «Ухилення від погашення податкового боргу», ст. 6.3.14. «Несплата податку, збору чи єдиного внеску на загально обов’язкове державне соціальне страхування, що з необережності спричинило тяжку майнову шкоду».

Системний підхід гарантує встановлення санкцій за злочини без надмірної деталізації та унеможливлення безпідставного та широкого розсуду. Правопорушення за ст. 6.3.12 та 6.3.13. віднесено до злочину першого ступеня, тоді як за ст. 6.3.14 – до злочину третього ступеня. Відповідно до ст. 3.2.5 «Санкції за злочини» за злочини залежно від ступеня їхньої тяжкості встановлюються такі санкції: 1) злочин 1 ступеня тяжкості – штраф у розмірі від 100 до 500 розрахункових одиниць або ув'язнення на строк від 3 місяців до 2 років; ... 3) злочин 3 ступеня тяжкості – штраф у розмірі від 1000 до 2000 розрахункових одиниць або ув'язнення на строк від 3 до 4 років [20].

В той же час, хотілося б на підставі аналізу судової практики звернути увагу на важливість та особливості звільнення від фінансової відповідальності. В свій час на важливості врахування цих обставин вже зверталася увага [7], але практика Верховного Суду систематизує і деякі особливі підстави цього:

а) боржник, стосовно якого порушено провадження про визнання банкрутом і введено мораторій на задоволення вимог кредитора звільняється від відповідальності [14]. Але йдеться виключно щодо відповідальності за невиконання обов'язків щодо яких запроваджено мораторій. Відповідальність за поточними зобов'язаннями боржника залишаються в повному обсязі на загальних підставах. Заборона щодо застосування санкцій стосується тих грошових зобов'язань, на які поширюється мораторій. Виходячи з того, що мораторій не зупиняє боржником зобов'язань щодо сплати податків та зборів, які виникли після введення мораторію, то і не припиняє заходів, які спрямовані на їх забезпечення;

б) платник звільняється від відповідальності, якщо фактичним місцем знаходження філії, представництва, відокремленого чи іншого структурного підрозділу юридичної особи є тимчасово окупована територія [12]. Підстави нарахування фінансових санкцій контролюючими органами в подібній ситуації не можна вважати законними.

в) платник звільняється від відповідальності в разі завищеної суми бюджетного відшкодування податку на додану вартість [19]. Підставою для застосування до платника фінансових санк-

цій в розмірі 50% завищеної суми бюджетного відшкодування податку на додану вартість є повторність зменшення суми вказано бюджетного відшкодування.

г) звільнення від відповідальності платника податків у зв'язку з відсутністю законодавчо визначеного порядку отримання ліцензії на право оптової торгівлі пальним [11]. Висновок контролюючого органу, що платник здійснював господарську діяльність з оптової торгівлі пальним без ліцензії, внаслідок чого до нього було застосовано штрафні санкції, має узгоджуватись із додержанням чинних процедур з боку держави.

д) звільнення від відповідальності платника податків в разі порушення строку перерахунку податкового зобов'язання з вини банку [13,10]. Виходячи із ст. 30 Закону України «Про платіжні системи та переказ коштів в Україну» належним виконанням податкового зобов'язання шляхом ініціювання платником переказу є надходження коштів від платника на відповідний казначейський рахунок.

Практика вирішення податкових спорів, узагальнення її наслідків щодо формування законодавчих конструкцій, які відбивають сучасні тенденції мають враховувати і цілу низку особливостей. Зрозуміло, що не можна не враховувати умови воєнного стану, євроінтеграційні тенденції [1], процеси цифровізації в суспільстві. Йдеться про справляння обов'язкових платежів, які до прийняття податкового кодексу України входили до складу податкової системи (соціальні, пенсійні і т.д. збори) [2]. Саме тому, підходи, що викладені вище мають не виключно податковий, а певний узагальнюючий характер.

Висновок. Регулювання податкових відносин за свою мету вбачає насичення коштами, що надходять від сплати податків та зборів, доходних частин бюджетів. Але обов'язок по сплаті податку не дорівнює податковому обов'язку як системної цілісної конструкції, що включає декілька складових. Фактично, тут і йдеться про три елементи складу податкового обов'язку. По-перше, платник має самостійно обрахувати суму податку. По-друге, так само його обов'язком виступає і самостійна сплата податку. По-третє, такі дії мають бути відображені у формах податкової звітності (податковій декларації). Додержання по-

даткового законодавства вимагає від платника своєчасного обліку, повної та своєчасної сплати податку та своєчасне надання декларації, яка включає всю інформацію щодо його діяльності та наслідків її.

При визначенні податкового правопорушення мають бути деталізовані всі обставини, досліджені первинні документи, перевірені показники, які відображені платником у податковій звітності. Для платника не має наставати відповідальність, якщо порушення відбулося через протиправну поведінку третіх осіб, при умові, що сам платник учинив всі залежні від нього дії для того, щоб своєчасно і в повному обсязі виконати податковий обов’язок.

Отже, Податковим кодексом України на контролюючий орган покладено обов’язок доведення вини. Без виконання цього особу неможливо притягнути до фінансової відповідальності за податкове правопорушення, для кваліфікації якого необхідною умовою є наявність вини.

Виходячи з психологічного розуміння вини в публічному праві, її зміст визначається через три ознаки, з яких перші дві є інтелектуальними, а третя – вольовою. Залежно від різного поєднання ознак інтелектуального і вольового моменту у змісті вини, виділяються дві її форми: умисел та необережність. Умисел – така форма вини, при якій особа: а) усвідомлює суспільно небезпечний характер свого діяння; б) передбачає його суспільно-небезпечні наслідки; в) бажає, або свідомо допускає їх настання. Необережність – така форма вини, яка передбачає: а) самовпевненість як форму необережності, що характеризує поведінку особи в умовах, коли вона передбачала можливість настання суспільно-небезпечних наслідків свого діяння, але легковажно розраховувала на їх відвернення; б) недбалість – уособлює дії або бездіяльність особи, не передбачала можливості настання суспільно-небезпечних наслідків свого діяння, хоча повинна була і могла їх передбачити.

Список використаних джерел:

1. Bondarenko, I., Kotenko, A., Kucheryavenko, M., Zaverukha, O. A. Comparison of Tax Compliance Tools in Ukraine with Select European

Countries. *European Taxation*. 2023. Vol. 63. No. 10. Pp. 423–431. DOI :https://doi.org/10.59403/25j8rah.
2. Broiakov, S., Kucheriavenko, M., Verlos, N. The Dynamics of the Collection of the Mandatory State Pension Fund Contribution (with the Example of the Formation of Judicial Practice). *Baltic Journal of Economic Studies*. 2023. Vol. 9. № 4. Pp. 37–44. https://doi.org/10.30525/2256–0742/2023-9-4-37-43.
3. Кодекс адміністративного судочинства України. *Відомості Верховної Ради України*, 2005, № 35–36, № 37, ст.446.
4. Кодекс про адміністративні правопорушення. *Відомості Верховної Ради Української РСР,* 1984, додаток до № 51, ст.1122
5. Кримінальне право України: Загальна частина : підручник / В. Я. Тацій, В. І. Тютюгін, В. І. Борисов та ін. ; за ред. В. Я. Тація, В. І. Тютюгіна, В. І. Борисова. 6-те вид., перероб. і допов. Харків : Право, 2020.
6. Кримінальний кодекс України: Закон України від 5 квітня 2001 року № 2341-III. *Відомості Верховної Ради України*, 2001, № 25–26, ст.131.
7. Кучерявенко М. П. Природа податку як конструкції зустрічного узгодження обов'язків (на прикладі підприємств критичної інфраструктури). *Право України*. 2021. № 4. С. 167–181.
8. Кучерявенко Н. П. Курс налогового права. В 6 т. Т. III: Учение о налоге. Харків: Легас; Право, 2005. 559 с.
9. Податковий кодекс України. *Відомості Верховної Ради України,* 2011, № 13–14, № 15–16, № 17, ст.112.
10. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 1 липня 2020 року у справі № 804/4602/16. URL: https://verdictum.ligazakon.net/document/90228193.
11. Постанова Верховного Суду від 1 грудня 2020 року у справі № 580/1550/20. URL: http://iplex.com.ua/doc.php?regnum=93217490&red=10000329542bc675b90670491ab4510013776f&d=5
12. Постанова Верховного Суду від 11 грудня 2018 року у справі № 805/2354/18-а. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/78468511.
13. Постанова Верховного Суду від 20 травня 2021 року у справі № 640/10296/20. URL: https://ips.ligazakon.net/document/C025028.
14. Постанова Верховного Суду від 23 жовтня 2019 року у справі № 3240/4157/18. URL: https://supreme.court.gov.ua/supreme/pro_sud/rishennya_sud_palat/sklad_palaty_9901_14992_19.
15. Постанова Верховного Суду від 27 квітня 2018 року у справі № 820/4064/17. URL: https://protocol.ua/ua/postanova_kas_vp_vid_27_04_2018_roku_u_spravi_820_4064_17.
16. Постанова Верховного Суду від 28 вересня 2021 року у справі № 810/2406/18. URL: https://verdictum.ligazakon.net/document/100079272.

17. Постанова Верховного Суду від 30 червня 2020 року у справі № 520/3141/19. URL: https://verdictum.ligazakon.net/document/90090477.
18. Постанова Верховного Суду від 5 листопада 2020 року у справі № 640/6526/19. URL: https://verdictum.ligazakon.net/document/92661386.
19. Постанова Верховного Суду від 8 вересня 2020 року у справі № 815/477/16. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/91414793.
20. Проєкт нового Кримінального кодексу України URL: https://newcriminalcode.org.ua/criminal-code.

REFERENCES :

1. Bondarenko, I., Kotenko, A., Kucheryavenko, M., Zaverukha, O. A. (2023). Comparison of Tax Compliance Tools in Ukraine with Select European Countries. *European Taxation*. Vol. 63. № 10. URL: https://doi.org/10.59403/25j8rah.
2. Broiakov, S., Kucheriavenko, M., Verlos, N. (2023). The Dynamics of the Collection of the Mandatory State Pension Fund Contribution (with the Example of the Formation of Judicial Practice). *Baltic Journal of Economic Studies*. Vol. 9. № 4. URL:https://doi.org/10.30525/2256–0742/2023-9-4-37-43.
3. Kodeks administratyvnoho sudochynstva Ukrainy. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 2005, № 35–36, № 37, art.446.
4. Kodeks pro administratyvni pravoporushennia. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainskoi RS*R, 1984, dodatok do № 51, art.1122.
5. Kryminalne pravo Ukrainy: Zahalna chastyna : pidruchnyk. Tatsiy V. Ya., Tiutiuhina V. I., Borysova V. I. (Ed.).(2020). Kharkiv : Pravo.
6. Kryminalnyi kodeks Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 05.04.2001 r. № 2341-III. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 2001, № 25–26, art.131.
7. Kucheriavenko M. P. (2021). Pryroda podatku yak konstruktsii zustrichnoho uzghodzhennia oboviazkiv (na prykladi pidpryiemstv krytychnoi infrastruktury*). Pravo Ukrainy*. № 4.
8. Kucheriavenko N. P. (2005). Kurs nalohovoho prava. V 6 volls. Voll. III: Uchenye o nalohe. Kharkiv: Lehas; Pravo.
9. Podatkovyi kodeks Ukrainy. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 2011, № 13–14, № 15–16, № 17, art.112.
10. Postanova Velykoi Palaty Verkhovnoho Sudu vid 01.07.2020 r. u spravi № 804/4602/16. URL: https://verdictum.ligazakon.net/document/90228193.
11. Postanova Verkhovnoho Sudu vid 01.12.2020 r. u spravi № 580/1550/20. URL: http://iplex.com.ua/doc.php?regnum=93217490&red=10000329542bc675b90670491ab4510013776f&d=5
12. Postanova Verkhovnoho Sudu vid 11.12.2018 r. u spravi № 805/2354/18-a. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/78468511.

13. Postanova Verkhovnoho Sudu vid 20.05.2021 r. u spravi № 640/10296/20. URL: https://ips.ligazakon.net/document/C025028.
14. Postanova Verkhovnoho Sudu vid 23.10.2019 r. u spravi № 3240/4157/18. URL: https://supreme.court.gov.ua/supreme/pro_sud/rishennya_sud_palat/sklad_palaty_9901_14992_19.
15. Postanova Verkhovnoho Sudu vid 27.04.2018 r. u spravi № 820/4064/17. URL: https://protocol.ua/ua/postanova_kas_vp_vid_27_04_2018_roku_u_spravi_820_4064_17.
16. Postanova Verkhovnoho Sudu vid 28.09.2021 r. u spravi № 810/2406/18. URL: https://verdictum.ligazakon.net/document/100079272.
17. Postanova Verkhovnoho Sudu vid 30.06.2020 r. u spravi № 520/3141/19. URL: https://verdictum.ligazakon.net/document/90090477.
18. Postanova Verkhovnoho Sudu vid 05.11.2020 r. u spravi № 640/6526/19. URL: https://verdictum.ligazakon.net/document/92661386.
19. Postanova Verkhovnoho Sudu vid 08.09.2020 r. u spravi № 815/477/16. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/91414793.
20. Proiekt novoho Kryminalnoho kodeksu Ukrainy URL: https://newcriminalcode.org.ua/criminal-code.

O. A. Spaskin

Guilt as an Element of Tax Offense : General and Special Conclusions

Summary. *The regulation of tax relations has as its goal the saturation of the funds coming from the payment of taxes and fees, the revenue parts of the budgets. But the duty to pay the tax is not equal to the tax duty as a system integral structure that includes several components. In fact, here we are talking about three elements of the composition of the tax liability. First, the payer must independently calculate the tax amount. Secondly, it is also his duty to pay the tax independently. Thirdly, such actions must be reflected in tax reporting forms (tax declaration). Compliance with tax legislation requires the payer to make timely accounting, full and timely payment of tax and timely submission of a declaration, which includes all information about his activities and their consequences.*

The taxpayer’s monetary liability consists of the sum of funds that the taxpayer must pay to the relevant budget or to a single account as: a) tax liability; b) a fine (financial) sanction imposed on the taxpayer in connection with his violation of the requirements of tax legislation; c) penalty. At the same time, the tax liability is actually the amount of the payer’s funds to be transferred to account for his tax liability. When determining a tax offense, all circumstances must be detailed, primary documents must be examined, and the indicators shown

by the payer in the tax reporting must be checked. Particular attention should be paid to the study of information contained in accounting, financial and statistical reporting. Based on the fact that the tax obligation is unconditional and of primary importance, the responsibility for its non-fulfillment or improper fulfillment rests with the payer. The payer should not be liable if the violation occurred due to the illegal behavior of third parties, provided that the payer himself took all actions dependent on him in order to fulfill the tax obligation in a timely manner and in full.

A person is considered guilty of committing an offense if it is established that he had the opportunity to comply with the rules and norms for the violation of which liability is provided, but did not take sufficient measures to comply with them. The conditions that determine the guilt of a person are: and norms (for the violation of which the Code provides for liability), but this person does not take sufficient measures to comply with them; b) proof by the controlling body that by committing certain actions or allowing inaction (for which liability is provided), the taxpayer acted unreasonably, in bad faith and without due diligence.

It is the possibility of a person to comply with the rules and norms for the violation of which liability is provided, but his failure to take sufficient measures to comply with them, due to actions that may be a qualifying body, is evidence of the person’s guilt in committing a tax offense. Therefore, the Tax Code of Ukraine imposes the responsibility of proving guilt on the controlling body. Without fulfilling this, a person cannot be held financially responsible for a tax offense, for the qualification of which the presence of guilt is a necessary condition.

Key words: *tax offense, composition of a tax offense, guilt as an element of a tax offense, intent as a form of guilt, responsibility for violation of tax legislation, financial sanction.*

УДК 342.4:342.7:304
DOI: https://doi.org/10.31359/1993-0941-2024-48-343

А. В. Падалка, *аспірант НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України*
ORCID ID: 0009-0004-7982-1086

ЧИННИКИ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД СОЦІАЛЬНОГО ДІАЛОГУ У СУЧАСНІЙ ДЕРЖАВІ (НА ПРИКЛАДІ ЄС): ДО ПОСТАНОВКИ ПИТАННЯ

Анотація. *Стаття присвячена виявленню ключових чинників формування та розвитку конституційно-правових засад соціального діалогу у сучасних державах, що здійснюється на основі комплексного підходу шляхом згрупування таких чинників у три групи за критерієм сфер функціонування держави (внутрішньої, зовнішньої і глобальної) та у контексті постановки проблематики конституційно-правового і теоретичного з опорою на європейський правовий досвід.*

Ключові слова: *соціальний діалог, конституційно-правові засади, чинники (фактори), соціальна держава, ліберальна демократія, права людини, міжнародні стандарти, громадянське суспільство, сталий розвиток, міждержавна інтеграція, ЄС, глобальний конституціоналізм.*

Постановка проблеми. Важливим об’єктом конституційно-правового регулювання в сучасній державі є суспільні відносини в сфері соціально-економічної взаємодії між учасниками процесів виробництва різноманітних благ. Невід’ємною скла-

© Падалка А. В., 2024

довою цієї сфери у євро-атлантичній, тобто ліберально-демократичній правовій культурі є інститут соціального діалогу, який слугує основою ідентифікації європейської соціальної моделі та правової свідомості у країнах – членах ЄС та асоційованих із ним країнах, сприяючи формуванню відповідних соціально-економічних і правових стандартів, удосконаленню врядування та самоврядності в усіх взаємодії як між державою та громадянським суспільством, так і всередині останнього.

За всіх часів політико-правові ідеї, явища, процеси та інститути, включаючи складові соціально-демократичного ліберального конституціоналізму, знаходилися у стані свого активного розвитку під впливом різноманітних чинників внутрішнього і зовнішнього характеру. У сучасному ж світі, в умовах появи нових викликів, пов’язаних із процесами поглиблення міждержавної інтеграції та глобалізації, перспективами здійснення четвертої промислової революції і переходу на основі стратегії сталого розвитку до формації інклюзивного еко-капіталізму з його всебічним впровадженням цифрових технологій і штучного інтелекту, переосмисленням ролі людини в суспільних процесах та новими підходами щодо управління соціальною взаємодію, закономірності формування і розвитку конституційно-правових засад набули певної специфіки. Це обумовлює необхідність озвучення теоретичної і конституційно значущої правової проблеми наявності факторів, які здійснюють вплив на формування і розвиток конституційно-правових засад соціального діалогу у сучасних державах і **актуальність** спрямування дослідницької уваги на їх виявлення і дослідження.

Аналіз досліджень і публікацій. Окремі аспекти цієї проблематики знайшли своє відображення в працях українських та зарубіжних дослідників, у тому числі, Л. П. Амелічевої, О. Боровицького, Д. М. Горєлова, Дж. Грінвуда, В. В. Давиденка, С. Каспар, Х. Компстона, О. А. Корнієвського, О. Є. Костюченко, Н. Нечитайло, Ю. В. Опалько, Г. О. Палія, О. М. Петров, О. М. Поплавської, Дж. Ріеффа, О. Рогача, Е. Роелена, М. М. Розумного, М. В. Савчина, М. В. Сорочишина, О. А. Трюхан, В. Шамрая, В. В. Яцишина та ін. Водночас у вітчизняній науці відсутні роботи з дослідження подібної тематики у межах про-

блематичного і комплексного підходів, що обумовлює **актуальність** даної роботи.

Метою цієї статті є виявлення і дослідження ключових чинників формування і розвитку конституційно-правових засад соціального діалогу у сучасних державах у межах постановки проблематики та на основі європейського досвіду.

Виклад основного матеріалу. Завдяки тривалій історії становлення, науково-концептуального та конституційно-правового забезпечення соціального діалогу, на сьогодні функціонування цього інституту має місце в більшості країн світу. Соціальний діалог відбувається на основі багатоваріантності його моделей з різним ступенем їхньої ефективності, за допомогою різноманітних структур і органів. І хоча конституційно-правовий фундамент соціального діалогу в принципових своїх аспектах в більшості країн є схожим між собою, що можна пояснити загальною концептуальною базою у вигляді, зокрема, держави соціально-орієнтованої ринкової економіки, втім формування і розвиток конституційно-правових засад забезпечення соціального діалогу в такій державі знаходиться під впливом багатьох чинників різноманітного характеру.

Загалом чинники (фактори і субфактори) є важливою складовою у процесі розвідки в усіх сферах науки і практики, включаючи правову в цілому [див., наприклад: 20] та конституційно-правову сферу, зокрема [наприклад, 21]. Чинник як поняття (аналог лат. «factor» (від «facere» – «діяти», «виробляти», «примножувати» – «той, що робить, чинить») визначається як умова, рушійна сила, причина будь-якого процесу, що визначає його характер або одну з основних рис, тобто «те, що чинить вплив, діюче»[19]. У контексті об'єкту нашого дослідження, йтиметься про чинники формування та розвитку конституційно-правових засад соціального діалогу. Зважимо на термінологічну специфіку цих понять.

Так, «соціальний діалог» розуміється нами у контексті законодавчо закріпленій у статті 1 Закону «Про соціальний діалог в Україні» його дефініції як «процесу визначення та зближення позицій, досягнення спільних домовленостей та прийняття узгоджених рішень сторонами соціального діалогу, які пред-

ставляють інтереси працівників, роботодавців та органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, з питань формування та реалізації державної соціальної та економічної політики, регулювання трудових, соціальних, економічних відносин»[14], при врахуванні двох юридично значущих аспектів. По-перше, що це поняття складається з двох самостійних термінів – «діалог» та «соціальний», які «є змістовно рівними щодо впливу на формулювання дефініції загалом та використання її у правотворчій та правозастосовній практиці»[8], можуть використовуватися з різним правовим навантаженням, однак у такому поєднанні позначають певний вид суспільних відносин, пов'язаних із реалізацією концепції держави соціально-орієнтованої ринкової економіки. По-друге, що в юридичній науці та практиці зберігається проблема щодо встановлення співвідношення між конструкціями «соціальний діалог» та «соціальні партнери (партнерство)» у контексті термінології соціальної демократії, враховуючи факт відсутності на сьогодні у зазначеному Законі другого поняття та, водночас, використання в статтях 412, 419 і 420 Угоди про Асоціацію між Україною та Євросоюзом обох понять.

Нарешті, спираючись на визначення поняття конституційно-правових засад як правової категорії [11, с. 108], відзначимо, що конституційно-правові засади соціального діалогу ми розглядаємо у даному дослідженні як систему вихідних, фундаментальних ідей і положень, спрямованих на регулювання суспільних відносин щодо соціального діалогу, які об'єктивно зумовлені потребами громадянського суспільства, мають загальний характер та закріплені чи випливають зі змісту Конституції України, законів України, міжнародних договорів України як частини національного законодавства, правових доктрин а також з практики міжнародних судових установ, юрисдикція яких визнана Україною. На цій термінологічній основі й спробуємо виявити ключові чинники у контексті озвученої мети роботи.

Для зручності вважаємо доцільним робити це шляхом їх групування у три групи за критерієм сфер функціонування сучасної держави – внутрішньої, зовнішньої та глобальної, спираючись

на запропонований теоретиками права підхід щодо необхідності виокремленням поряд із внутрішньою та зовнішньою сферами функціонування держави окремої глобальної сфери, яка охоплює собою питання екології, прав людства, освоєння космосу, підтримання світового порядку, інформаційні, демографічні, сировинні та енергетичні проблеми [див.: 10, с. 110].

Отже, з урахуванням умовності такого поділу в світі сучасної тенденції до гібридизації явищ і процесів, в числі ключових, на наш погляд, внутрішніх чинників формування і розвитку конституційно-правових засад соціального діалогу можна назвати характеристику держави за критеріями її типу, концепції, форми тощо та її правової системи, соціальну будову суспільства, модель соціально-економічних відносин, що склалася, ступінь розвитку інститутів громадянського суспільства (зокрема, профспілкових організацій, які є одним із ключових структурних складових в механізмі соціального діалогу), рівень довіри та співпраці між сторонами соціального діалогу, традиції лобізму та ін.

Найбільш значущими серед таких чинників дослідники вважають стан розвитку в країні демократії та ринкової економіки, у комплексі з якими соціальний діалог здебільшого й аналізується [16, с. 4]. Свідченням наявності цього діалектичного взаємозв'язку є основні цілі створеної у 1973 році Європейської конфедерації профспілок, викладені в Преамбулі її Статуту, серед яких – розширення та зміцнення політичних свобод та демократії, дотримання прав людини та профспілок, сприяння досягненню рівних можливостей та рівноправ'я чоловіків та жінок, географічно виважений та екологічно безпечний економічний і соціальний розвиток, вільно обрана продуктивна зайнятість для всіх, покращення та підйом престижу освіти й професійної підготовки, демократизація економіки, постійне покращення умов життя та праці тощо [15].

Отже, конституційно-правове забезпечення соціального діалогу обумовлюється і багато в чому синхронізується з темпами розвитку політичної системи та економіки певної країни [16, с. 4]. Закономірність дії цього чинника можна проілюструвати на прикладі трансформації економічних, політичних і пра-

вових систем пострадянських і постсоціалістичних країн, яким інститут соціального діалогу у його ліберально-демократичному розумінні об’єктивно не був притаманний, попри наявність у громадян широкого переліку соціально-економічних прав. Передумовами для конституційного закріплення засад, необхідних для запровадження соціального діалогу як такого, стала відмова цих країн від соціалістичного шляху розвитку, здійснення ліберальної демократизації, трансформація політичного режиму та концепції держави, приватизації промислової, природно-ресурсної та фінансової сфер тощо. Очікуваним наслідком здійснених трансформацій стала поява у цих країнах приватних власників основних засобів виробництва (роботодавців), як нового впливового суб’єкту права, правовий статус якого, у тому числі, у відносинах із найманими працівниками в соціально-економічній сфері, логічно потребував свого правового закріплення, у тому числі, на рівні конституційних засад державного і суспільного ладу, складові яких згодом стали і конституційно-правовими засадами соціального діалогу. В їх числі – конституційне проголошення держави як незалежної і суверенної, демократичної, соціальної і правової; закріплення принципу верховенства права; проголошення рівності перед законом усіх суб’єктів права власності і господарювання та державного обов’язку щодо їх захисту; проголошення соціальної спрямованості економіки; визнання чинних міжнародних договорів, ратифікованих державою, частиною національного законодавства; закріплення основних особистих та громадянських прав на основі міжнародних стандартів.

Останнє має виключне значення для розуміння значення міжнародних стандартів прав людини як чинника формування і розвитку конституційно-правових засад забезпечення соціального діалогу. Нагадаємо, що основні міжнародні стандарти прав людини викладені у Загальній декларації прав людини (1948), Європейській Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (1950), Міжнародному пакті про громадянські та політичні права (1966), Міжнародному пакті про економічні, соціальні і культурні права (1966) та в інших міжнародних правових актах. Відповідно, учені в числі чинників, які здійснили

суттєвий вплив на визначення його конституційно-правових засад у більшості країн світу, називають роль в цьому процесі міжнародних організацій – насамперед, ООН, Міжнародної організації праці, Європейського Союзу, Європейського економіко-соціального комітету, Європейської конфедерації профспілок, Спілки конфедерацій промисловців і роботодавців Європи, Європейського центру підприємств із державною участю та підприємств загальної економічної сфери [16, с. 5–18].

Вагомий нормативно-правовий внесок цих структур полягав у розробці стандартів соціально-трудових відносин і механізмів взаємодії соціальних партнерів з метою досягнення соціальної справедливості та соціально-економічного прогресу, забезпечення гідної праці, підвищення добробуту, поліпшення умов праці та захисту прав людини, та сприянні їх впровадженню на рівні національних законодавств. Так, наприклад, одним із значущих результатів правотворчої діяльності Міжнародної організації праці, яка сприяла удосконаленню конституційних засад соціального діалогу на рівні окремих держав – її членів, стало прийняття Декларації МОП основних принципів та прав у світі праці (1999) [6], правове значення якої підкреслюється тим, що, на відміну від інших базових конвенцій в цій сфері, принципові положення Декларації, що стосуються основних прав, а саме: свободи асоціації та реального визнання права на ведення колективних переговорів; скасування усіх форм примусової чи обов’язкової праці; реальної заборони дитячої праці; недопущення дискримінації в області праці та занять тощо, набули обов’язкового значення для всіх держав-членів МОП, а їх невиконання спричиняє за собою відповідальність держав.

Чинник міждержавної інтеграції та приєднання країни до міждержавного утворення з ознаками конфедеративної державності, які присутні й у ЄС [наприклад, див.: 18], також розглядається як один із впливових чинників приведення конституційно-правових засад певної країни у соціально-економічній сфері у відповідність із конституційними засадами такого Союзу. Для країн – членів та асоційованих із ЄС країн особливого значення у цьому аспекті набув конституційний фундамент та законодавство ЄС щодо соціального діалогу, які стали важ-

ливим орієнтиром у процесі удосконалення конституційно-правових засад цього інституту на національних рівнях, адже загальноєвропейська система загалом розглядається як «синтез існуючих у Європі національних систем через зміну і пристосування, що передбачає адаптацію сформованих систем до нових умов»[16, с. 17].

Ще з часу створення Європейської економічної спільноти у 1957 році соціальний діалог став об'єктом конституційно-правового врегулювання в країнах Європи на наддержавному та національному рівнях, сприяючи упорядкуванню взаємодії між робітниками, роботодавцями та урядами на компромісних, тобто взаємоприйнятних засадах, які обумовлювалися природою трансформації післявоєнних країн Європи у «держави загального благоденства». Первинно правові засади соціального діалогу між соціальними партнерами на рівні ЄС були закріплені у Європейській соціальній хартії (1961), якою соціальний діалог [9]. Сучасна інституційно-правова форма соціального діалогу в ЄС вважається результатом переговорного процесу в м. Маастрихті (1989) як компромісної між "«корпоратистами», які вважали створення європейської моделі соціальнотрудових відносин ключовим інструментом зміцнення соціальної однорідності в рамках ЄС, та «неолібералами», які вбачали у цьому загрозу для соціальної політики та формуванню гнучкого ринку праці» [Цит. за: 16, с. 13].

В результаті, до законодавчої бази ЄС було внесено нове поняття «діалог між соціальними партнерами», а соціальний діалог включено до основних прав, задекларованих Хартією Співтовариства про основні соціальні права працівників [17], яка склала принципову правову і моральну основу Угоди про соціальну політику ЄС (1991), яка додана до ключових конституційних актів ЄС, а саме – до Маастрихтського Договору про ЄС (1992) (статті 9, 151 та 152) та Амстердамського договору (1997), а також інкорпорована в соціальну главу консолідованого Договору про заснування ЄС (1957, 1992), у статтях 136 та 138 якого, в яких визначені основні цілі європейської соціальної політики, закріплені важливі вимоги щодо забезпечення соціального діалогу на рівні ЄС [7]. Окрім цього, важливі положен-

ня щодо соціального діалогу на рівні ЄС відображені у змісті Зеленої книги (1996); Хартії Спільноти про фундаментальні соціальні права працівників (1989); Лакенській декларації європейських соціальних партнерів (2001); Декларації про новий старт заради сильного соціального діалогу (2016); Тристоронній декларації про процвітаючий європейський соціальний діалог (2024), яка містить зобов'язання щодо зміцнення та інтеграції соціального діалогу в процес формування політики ЄС, положення яких знайшли своє відображення у національних конституційно-правових засадах країн-членів ЄС.

Відповідно, в країнах ЄС разом із демократизацією політичної системи відбувалося «вдосконалення конституцій, пов'язане з удосконаленням соціальної політики сучасних країн, а отже, прийняті в останні десятиліття конституції знайшли відображення нових завдань соціально-економічного характеру» [2], що спостерігалося, зокрема, на прикладі Конституцій Польщі, Португалії та Іспанії.

Українські учені з цього приводу відзначають, що результати європейського соціального діалогу виходять далеко за межі законодавства та автономних угод, а серед переваг членства країни у ЄС як чинника впливу на розвиток конституційно-правових засад соціального діалогу на рівні окремих країн відзначають, що ЄС сприяє розбудові спроможності організацій соціальних партнерів на національному рівні, діяльності профспілок та надає фінансову підтримку транснаціональним проектам, за умов чого європейським соціальним партнерам достатньо відстежувати відповідні зміни у політиці ЄС та забезпечувати те, щоб їхні спільні голоси були почуті в інтересах компаній і працівників, яких вони представляють [5, с. 210].

Інколи чинник членства у ЄС знаходиться у безпосередньому зв'язку з іншими чинниками, зокрема, формою державного устрою країни – члена ЄС. Так, конституційне забезпечення соціального діалогу може мати свої особливості в унітарних та федеративних країнах, оскільки спосіб адміністративно-територіального устрою впливає на кількість рівнів джерел конституційного права, в яких закріплені норми щодо соціального діалогу, статус соціальних партнерів тощо.

У федеративних країнах, на відміну від унітарних, існує подвійна конституційна система – на загальнодержавному рівні та рівні суб'єктів федерації, на якому уряди останніх мають повноваження встановлювати специфічні норми та інституції соціального діалогу відповідно до потреб окремих суб'єктів федерації.

Наприклад, федеративний державний устрій Німеччини є чинником, який обумовлює специфіку взаємодії країни з ЄС щодо імплементації його актів, включаючи соціально-економічну сферу, адже він гарантує землям ФРН як суб'єктам федерації конституційно-визначений обсяг їхньої суверенної компетенції. Отже, задля попередження загрози порушення європейськими інституціями основних і пріоритетних конституційних принципів ФРН (прав людини, структури та природи держави тощо), нормами статті 79 Конституції держави виключена можливість будь-якої модифікації цих положень, а також захищений суверенітет земель вимогою ратифікації європейських договорів Бундестагом і Бундесратом [1], що «виступає запорукою дотримання приписів національної конституції при рецепції права ЄС»[4, с. 92].

Особливим чинником впливу на конституційно-правові засади соціального діалогу можна вважати глобалізацію, яка сама по собі «змінює світ на єдиних засадах, щодо яких існує згода», і «ці процеси найчастіше пов'язані із економічними процесами, які потім супроводжуються політичною інтеграцією», в основі якої «лежить ідея солідарності зокрема через концепт світового громадянського суспільства, репрезентованого мережею неурядових організацій»[13, с. 15]. Окрім цього, глобалізація стала і чинником появи феномену «транснаціонального (глобального) конституціоналізму»[21], у межах якого «змінюються й традиційні об'єкти конституційного регулювання, що свідчить про безпосередній вплив світового конституціоналізму на традиційний предмет і метод конституційного права як базової вітчизняної галузі права. Також з'являються нові підходи до регулювання організації та діяльності держави – використання нетипових форм правління, тенденція регіоналізації держав, закріплення в конституціях основних

принципів публічної політики, які все більше знаходять відображення у використанні такі конституційні ознаки, як правова, світська, соціальна, демократична тощо»[2].

Отже, серед потенційно найбільш значущих чинників, пов'язаних із глобалізмом, у впливі на конституційно-правові засади соціального діалогу можуть стати технології так званої четвертої промислової революції, включаючи цифровізацію, штучний інтелект і трансгуманізм, перехід на основі стратегії сталого розвитку до глобального інклюзивного капіталізму тощо [наприклад, див.: 10]. Так, в умовах цифрової економіки, за висновками дослідників, соціальний діалог набуває нових ознак і інструментів, з огляду на положення міжнародних документів та практик країн – ЄС [12]. Вони відзначають, що на Тристоронньому соціальному саміті ЄС 2016 року сторони домовилися про підтримку цифрової трансформації органами державної влади та соціальними партнерами на різних рівнях у сфері зайнятості, набуття навичок, регулювання ринку праці, а також організації праці та процедур інформування, консультацій та участі з метою отримання максимальної вигоди для всіх. Цифрова економіка передбачає розширення кола завдань, функцій і учасників (соціальних партнерів) соціального діалогу, збільшення кількості його рівнів за рахунок наднаціонального (міжнародного) (на додачу до національного (державного), регіонального, галузевого та виробничого), потенціал якого дослідники оцінюють позитивно, з огляду на його здатність сприяти наближенню державних стандартів соціального діалогу до міжнародних [12, с. 46–47].

Щодо впливу фактору сталого розвитку, то сталість, за спостереженнями європейських учених, «вимагає компромісів, які йдуть поза межами тем, на яких зосередилися соціальні партнери на даний момент. Соціальний діалог традиційно спрямований на компроміси, які безпосередньо стосуються представлених в переговорах. Стійкість, і зокрема, її екологічна складова, спрямована на компроміси, для яких наслідки менш негайні ... (наприклад, майбутнє поколінь або працівників у третіх країнах), які враховуються, щоб уникнути негативних зовнішніх впливів» [3, с. 206]. І в результаті аналізу тенденцій і перспектив соціаль-

ного діалогу, у тому числі, як об’єкта конституційно-правового врегулювання, вони доходять висновків, що «зміна клімату та глобальне потепління дедалі більше на порядку денному соціальних партнерів, організацій і тристоронніх дискусій. Після фази, на якій і роботодавці, і робітники вважали цю дискусію більш ідеологічною, зараз є ознаки того, що ці сторони більш проактивні, визнаючи необхідність керувати цим переходом. ... Соціальні партнери зміцнюють демократичні елементи в нашому суспільстві. Вони дозволяють робітникам висловлюватися з різних питань, пов’язаних з їхнім трудовим життям і поза ним, і при цьому бути більше під контролем. Крім того, профспілки ... забезпечують платформи для обговорення нових технологічних розробок, і пропонують способи вирішення проблем екології та її викликів, тим самим створюючи нові партнерства»[3, с. 220–221].

Висновки. Конституційно-правові засади соціального діалогу більшості країн в принципових аспектах є схожими між собою внаслідок визнання державами цінностей соціальної економіки ринкового спрямування та прав людини на основі міжнародних стандартів.

Чинники впливу на конституційно-правові засади соціального діалогу можна класифікувати за критерієм сфер функціонування сучасної держави як внутрішні, зовнішні та глобальні, враховуючи умовність такого поділу внаслідок їх взаємопроникнення та набуття ними гібридного характеру.

Визначальними внутрішніми чинниками є стан розвитку демократії та ринкової економіки, форма державного устрою, соціальна будова суспільства, модель усталених соціально-економічних відносин, розвиток інститутів громадянського суспільства, рівень довіри та співпраці між сторонами соціального діалогу, традиції лобізму; зовнішніми – членство у міждержавних утвореннях (союзах) та ратифікація міжнародно-правових актів в цій сфері; глобальними – технології четвертої промислової революції.

Перспективною для наступних розвідок можна вважати проблематику конституційно-правових засад соціального діалогу у державі перехідного типу.

Список використаних джерел :

1. Basic Law for the Federal Republic of Germany, adopted by the Parliamentary Council on 8 May 1949. URL: https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/englisch_gg.html
2. Borovytskyi, O., Rogach, O., Pifko, O., Stepanova, T., & Panchyshyn, R. Constitutionalism of European states: ensuring globalism in modern conditions. *Amazonia Investiga*, 2022/11(49), 47–54. https://doi.org/10.34069/AI/2022.49.01.5
3. Caspar S., Rieff J. And Roelen E. Sustainability and governance: the role of social dialogue. In: Employment and Social Developments in Europe, 2019. P. 206–224. URL: file:///C:/Users/Windows/Downloads/ESDE%202019%20Chapter%206%20(1).pdf
4. Freier R., Thams U. & Wermke W. Juridification and regulative failures. The complicated implementation of international law into national schools. JOURNAL OF EDUCATION POLICY 2024, VOL. 39, № 1, 83–104. URL: https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/02680939.2023.2217664
5. Давиденко В. В. Форми європейського соціального діалогу. *Часопис Київського університету права.* 2023. № 2. С.207–211. URL:https://chasprava.com.ua/index.php/journal/article/view/892/831
6. Декларація МОП основних принципів та прав у світі праці від 18.06.1998 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_260#Text
7. Договір про заснування Європейської Спільноти (консолідована версія станом на 1 січня 2005 року). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_017#Text
8. Досін Б. В. Юридичний зміст поняття соціальний діалог. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету. Серія Право*. 2023. Випуск 75: частина 3. С. 25–30. URL: https://visnyk-juris-uzhnu.com/wp-content/uploads/2023/03/6–2.pdf
9. Європейська соціальна хартія (переглянута), Страсбург, 3 травня 1996 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_062#Text
10. Жук Н. А. «Сталий розвиток» як концептуальна основа переходу до цивілізації еко-капіталізму: теоретико-методологічні аспекти. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*: зб. наук. пр. / редкол.: С. Г. Серьогіна (голова) та ін. Харків : Право, 2024. Вип. 47. С. 102–127.
11. Лужанський А. В. Конституційно-правові засади як правова категорія. *Часопис Київського університету права*. 2021. № 1. С.105–109. URL: https://chasprava.com.ua/index.php/journal/article/view/633
12. Поплавська О. М. Соціальний діалог в Україні: стан, ефективність, перспективи розвитку в цифровій економіці. *Науковий вісник Ужгородського національного університету: серія: Міжнародні економічні*

відносини та світове господарство. Ужгород, 2019. Вип. 26, Ч. 2. С.44–49. URL: http://www.visnyk-economuzhnu.uz.ua/archive/26_2_2019ua/10.pdf
13. Правове регулювання економічної системи: інституції, правила, процедури : монографія / за ред. проф. М. В. Савчина. Одеса : Видавничий дім «Гельветика». 2021. 830 с. URL : https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/51687/1/%D0%A1%D0%B0%D0%B2%D1%87%D0%B8%D0%BD%20%28%D1%80%D0%B5%D0%B4.%29%20%D0%95%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D0%BC%D1%96%D1%87%D0%BD%D1%96%20%D1%81%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%B5%D0%BC%D0%B8. pdf
14. Про соціальний діалог в Україні : Закон України від 23 грудня 2010 р. № 2862-V. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2011, № 28, ст.255. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2862–17#Text
15. Статут Європейської конфедерації профспілок. 01.08.2023 р. URL: https://www.fpsu.org.ua/napryamki-diyalnosti/mizhnarodna-robota/24511-statut-yevropeyskoyi-konfederatsiyi-profspilok-yekp.html
16. Формування соціального діалогу в сучасних умовах: світовий досвід та українська практика. Київ: НІСД, 2011. 47 с. URL:https://www.niss.gov.ua/sites/default/files/2011–05/Soc_dialog-a37a4.pdf
17. Хартія Співтовариства про основні соціальні права працівників від 09.12.1989 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_044#Text
18. Чепульченко Т., Ковалик К. Міждержавні утворення конфедеративного типу та перспективи їх подальшого розвитку. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 4. С. 268–271.
19. Чинник. Словник української мови: в 11 т. Київ: Наукова думка, 1970–1980. Том 11, 1980. URL: https://www.inmo.org.ua/sum.html?wrd=Чинник
20. Чинники верховенства права. World Justice Project. URL: https://worldjusticeproject.org/our-work/research-and-data/factors-rule-law
21. Шамрай В. Транснаціональний (глобальний) конституціоналізм як об'єктивне явище сучасної правової дійсності. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 7. С. 150–153. URL: http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2018/7/27.pdf

REFERENCES :

1. Basic Law for the Federal Republic of Germany, adopted by the Parliamentary Council on 8 May 1949. URL: https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/englisch_gg.html
2. Borovytskyi, O., Rogach, O., Pifko, O., Stepanova, T., & Panchyshyn, R. (2022). Constitutionalism of European states: ensuring globalism in modern conditions. A*mazonia Investiga*. № 11(49). URL: https://doi.org/10.34069/AI/2022.49.01.5

3. Caspar S., Rieff J. And Roelen E. (2019). Sustainability and governance: the role of social dialogue. In: Employment and Social Developments in Europe. URL: file:///C:/Users/Windows/Downloads/ESDE%20 2019%20Chapter%206%20(1).pdf
4. Freier R., Thams U. & Wermke W. (2024). Juridification and regulative failures. The complicated implementation of international law into national schools. *JOURNAL OF EDUCATION POLICY*. Voll 39. № 1. URL: https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/02680939.2023.2 217664
5. Davydenko V. V. (2023). Formy yevropeiskoho sotsialnoho dialohu. *Chasopys Kyivskoho universytetu prava*. № 2. URL:https:// chasprava.com.ua/index.php/journal/article/view/892/831
6. Deklaratsiia MOP osnovnykh pryntsypiv ta prav u sviti pratsi vid 18.06.1998 r. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_260#Text
7. Dohovir pro zasnuvannia Yevropeiskoi Spilnoty (konsolidovana versiia stanom na 01.01.2005 r.). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/ show/994_017#Text
8. Dosin B. V. (2023). Yurydychnyi zmist poniattia sotsialnyi dialoh. *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho Natsionalnoho Universytetu. Seriia Pravo*. Issue 75: part 3. URL: https://visnyk-juris-uzhnu.com/wp-content/ uploads/2023/03/6–2.pdf
9. Yevropeiska sotsialna khartiia (perehlianuta), Strasburh. 03.05.1996 r. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_062#Text
10. Zhuk N. A. (2024). «Stalyi rozvytok» yak kontseptualna osnova perekhodu do tsyvilizatsii eko-kapitalizmu: teoretyko-metodolohichni aspekty. *Derzhavne budivnytstvo ta mistseve samovriaduvannia*: zb. nauk. pr. Issue 47. Kharkiv : Pravo.
11. Luzhanskyi A. V. (2021). Konstytutsiino-pravovi zasady yak pravova katehoriia. *Chasopys Kyivskoho universytetu prava*. № 1. URL: https:// chasprava.com.ua/index.php/journal/article/view/633
12. Poplavska O. M. (2019). Sotsialnyi dialoh v Ukraini: stan, efektyvnist, perspektyvy rozvytku v tsyfrovii ekonomitsi. *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu: seriia: Mizhnarodni ekonomichni vidnosyny ta svitove hospodarstvo*. Issue 26. Part 2. Uzhhorod. URL: http://www.visnyk-econom.uzhnu.uz.ua/archive/26_2_2019ua/10.pdf
13. Pravove rehuliuvannia ekonomichnoi systemy: instytutsii, pravyla, protsedury : monohrafiia. M. V. Savchyn (Ed.).(2021). Odesa : Vydavnychyi dim «Helvetyka». URL : https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/ bitstream/lib/51687/1/%D0%A1%D0%B0%D0%B2%D1%87%D0%B 8%D0%BD%20%28%D1%80%D0%B5%D0%B4.%29%20%D0%95% D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D0%BC%D1%96%D1%87% D0%BD%D1%96%20%D1%81%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%B5 %D0%BC%D0%B8. pdf

14. Pro sotsialnyi dialoh v Ukraini : Zakon Ukrainy vid 23.12.2010 r. № 2862-V. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR*), 2011, № 28, art.255. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2862–17#Text
15. Statut Yevropeiskoi konfederatsii profspilok. 01.08.2023 r. URL: https://www.fpsu.org.ua/napryamki-diyalnosti/mizhnarodna-robota/24511-statut-yevropeyskoyi-konfederatsiyi-profspilok-yekp.html
16. Formuvannia sotsialnoho dialohu v suchasnykh umovakh: svitovyi dosvid ta ukrainska praktyka. Kyiv: NISD, 2011. URL:https://www.niss.gov.ua/sites/default/files/2011–05/Soc_dialog-a37a4.pdf
17. Khartiia Spivtovarystva pro osnovni sotsialni prava pratsivnykiv vid 09.12.1989 r. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_044#Text
18. Chepulchenko T., Kovalyk K. (2020). Mizhderzhavni utvorennia konfederatyvnoho typu ta perspektyvy yikh podalshoho rozvytku. *Pidpryiemnytstvo, hospodarstvo i pravo*. № 4.
19. Chynnyk. Slovnyk ukrainskoi movy: v 11 volls. Kyiv: Naukova dumka, 1970–1980. Voll 11, 1980. URL: https://www.inmo.org.ua/sum.html?wrd=Chynnyk
20. Chynnyky verkhovenstva prava. World Justice Project. URL: https://worldjusticeproject.org/our-work/research-and-data/factors-rule-law
21. Shamrai V. (2018). Transnatsionalnyi (hlobalnyi) konstytutsionalizm yak obiektyvne yavyshche suchasnoi pravovoi diisnosti. *Pidpryiemnytstvo, hospodarstvo i pravo*. № 7. URL: http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2018/7/27.pdf

A. V. Padalka

Factors of the Constitutional and Legal Foundations of Social Dialogue in a Modern State (on the Example of the EU): before posing the Question

Summary. *The article emphasizes the need to voice and study the issues of the factors of formation and development of constitutional and legal principles of social dialogue in modern states. The identification of key factors and disclosure of the specifics of their influence on the constitutional and legal principles of social dialogue within the framework of the article is carried out on the basis of a comprehensive approach by grouping them into three groups according to the criterion of the spheres of functioning of the state (internal, external and global) with support from the legal experience of the EU.*

It was found that the constitutional and legal principles of social dialogue of most countries in their fundamental aspects are similar to each other as a result of the recognition by the states of the conceptual values of a market-oriented social

economy and human rights on the basis of international standards and the proclamation of these ideas at the level of constitutions.

It has been established that the factors influencing the constitutional and legal principles of social dialogue can be classified according to the criteria of the spheres of functioning of the modern state as internal, external and global, taking into account the conditionality of such a division due to their interpenetration and acquisition of a hybrid character.

The determining internal factors in the work are the state of development of democracy and market economy, the form of state system, the social structure of society, the model of established socio-economic relations, the development of civil society institutions, the level of trust and cooperation between the parties to social dialogue, and the traditions of lobbying. Among the key external factors of the constitutional and legal principles of social dialogue are membership in interstate formations (unions) and ratification of international legal acts in this area.

It is noted that sometimes the factor of EU membership in the context of the formation and development of the constitutional and legal principles of social dialogue is directly related to other internal factors, in particular, the form of state structure of the EU member state. This is explained by the fact that the constitutional and legal support of social dialogue has its own specifics in unitary and federal countries: in federal countries, unlike unitary ones, there is a dual constitutional system – at the level of the federation and its subjects, the distribution of spheres of competence between them and the presence of a system of checks and balances between the federation and its subjects, which provides the opportunity for the governments of the latter to establish specific norms and institutions of social dialogue in accordance with the needs of individual subjects of the federation. Globalization is recognized as a special factor in the development of the constitutional and legal principles of social dialogue and the emergence of the phenomenon of «transnational constitutionalism». It is noted that significant subfactors related to globalization are the technologies of the fourth industrial revolution, including digitalization, artificial intelligence and transhumanism, as well as the transition based on a sustainable development strategy to global inclusive capitalism, etc.

Keywords: *social dialogue, constitutional and legal principles, factors, social state, liberal democracy, human rights, international standards, civil society, sustainable development, interstate integration, EU, global constitutionalism.*

УДК 342.4
DOI: https://doi.org/10.31359/1993-0941-2024-48-360

З. С.-М. Ях'яєв, *аспірант кафедри державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*
ORCID ID:0009-0003-7706-9575

ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ ДІЯЛЬНІСТІ ПАРЛАМЕНТУ ПІД ЧАС СЕСІЇ ТА В МІЖСЕСІЙНИЙ ПЕРІОД: НА ПРИКЛАДІ НОРВЕГІЇ, ІСПАНІЇ, МАРОККО ТА КИТАЮ

Анотація. *Конституційно-правове регулювання роботи Верховної Ради України під час чергових, позачергових сесій, а також у міжсесійний період потребує вдосконалення. З огляду на це в дослідженні був проаналізований досвід зарубіжних країн (Норвегії, Іспанії, Марокко, Китаю) з означеного питання.*

Так, було констатовано, що Конституція Королівства Норвегія передбачає гнучку сесійну організацію парламенту, наприклад, щодо тривалості сесій. Навпаки – чітке обмеження в часі позачергових сесій парламентів закріплюється в Основному Законі Іспанії та Марокко. Ключовим у сенсі конституційно-правового регулювання діяльності парламенту є забезпечення безперервності роботи парламенту завдяки створенню відповідних парламентських органів (Іспанія, Марокко, Китай). Також значущим все ще залишається відтворення історико-культурних особливостей розвитку державності в Конституції Норвегії.

© Ях'яєв З. С.-М., 2024

Аналізуючи досвід зарубіжних країн, формуються потенційні напрямки удосконалення і вітчизняного законодавства, зокрема, Конституцій України.

Ключові слова: *Конституція, сесія парламенту, Норвегія, Іспанія, Марокко, Китай.*

Постановка проблеми. Конституційно-правове регулювання організаційних форм діяльності Верховної Ради України потребує вдосконалення. Зокрема, це стосується роботи парламенту під час чергових, позачергових сесій, а також у міжсесійний період. Будь-яке вдосконалення правового поля потребує вивчення практик зарубіжних країн із відповідних питань.

Так, перспективи вдосконалення сесійної та міжсесійної діяльності Верховної Ради України варто розглядати в контексті зарубіжного досвіду. Втім, у вітчизняному науковому полі такої роботи в достатній мірі здійснено не було. Аналіз досвіду Норвегії, Іспанії, Марокко та Китаю розширить національну дискусію стосовно напрямків удосконалення організаційних форм діяльності Верховної Ради України.

Метою наукової роботи є проведення порівняльно-правового аналізу положень Конституцій деяких зарубіжних держав в частині організації сесійної та міжсесійної діяльності парламенту. Розглядатимуться Основні Закони Норвегії, Іспанії, Марокко та Китаю.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Звичайно, роботи, присвячені конституційно-правовій організації форм діяльності Парламенту, наявні в наковому середовищі. Однією з таких робіт є стаття Штонди Д., в якій розглядається не лише сесійна, але й інші форми роботи Верховної Ради України [4]. Однією з фундаментальних напрацювань також є праця Слюсарчук М. [3], а в контексті воєнного часу, зокрема і сесійна діяльність Парламенту, розглядається Зозулею О. [2].

Виклад основного матеріалу. Конституція Королівства Норвегія [5] містить положення щодо сесійної організації діяльності парламенту, що мають як унікальний характер, так і такі, що властиві переважній більшості держав світу з республіканською формою правління або ж конституційною (обмеженою)

монархією. Так, стаття 84 Основного Закону країни визначає, що Стортинг [парламент, однопалатний] збирається на відкриті засідання, а його матеріали публікуються у пресі, за винятком тих випадків, коли більшість вирішує інакше.

А щодо положень Конституції Норвегії, які відображають історико-культурну спадщину держави в контексті сесій парламенту, можна навести фактично церемоніальні, формально-традиційні положення частини 2 статті 9 та частини 2 статті 44. Так, передбачається, що Король має скласти присягу під час сесії Стортингу, втім, якщо Стортинг не засідає в цей час, присяга складається в письмовій формі в Державній раді [Уряд] і урочисто повторюється Королем на першому наступному [засіданні по відкриттю сесії] Стортингу.

Також закріплюються норми щодо присяги Принцеси чи Принца у випадку, якщо Король тимчасово не може керувати державою: «Якщо в цей час Стортинг не засідає, присягу складають у Державній раді, а потім представляють наступному Стортингу».

Відкриття сесії Стортингу регламентується приписами статті 74 Конституції. Відповідно до них Король або особа, яку він призначить для цієї мети, відкриває засідання новообраного Стортингу промовою, в якій він інформує його про стан королівства і про питання, до яких він особливо бажає привернути увагу Стортингу. Важливою особливістю, також закріпленою в положеннях статті, є те, що у присутності Короля не може відбуватися жодних парламентських обговорень. Допоки Король знаходиться в залі парламенту, парламентська діяльність усього Стортингу припиняється або, якщо йдеться про перше засідання, не розпочинається.

Варто нагадати, що в Україні сесію парламенту відкриває найстарший за віком народний депутат України (а не глава держави); також Конституцією Норвегії не встановлюються строки відкриття першої сесії, що є суттєвою відмінністю від приписів Конституції України.

Частиною 2 статті 74 регламентується взаємодія членів Уряду під час засідань Стортингу. Так, після відкриття засідання Стортингу Прем’єр-міністр і члени Державної ради мають пра-

во бути присутніми на засіданні Стортингу і, як і його члени, хоча і без права голосу, брати участь у всіх відкритих засіданнях, а в питаннях, що обговорюються на закритому засіданні, – лише в тій мірі, в якій це дозволено Стортингом.

Наступною особливістю варто виділити таке. Відповідно до статті 78 Король має право, фактично, відкладального вето. Процедура подолання цього вето прописана у статті 79, де сесії Стортингу відіграють ключову роль. Етапи та умови подолання Королівського вето:

1) якщо законопроект був прийнятий без змін двома сесіями Стортингу, сформованого після двох окремих послідовних виборів,

2) такі сесії є відокремленими одна від одної щонайменше двома проміжними сесіями Стортингу,

3) при цьому жодним Стортингом не було прийнято іншого законопроекту в період між першим і останнім прийняттям законопроекту,

4) тоді законопроект подається Королю з клопотанням про те, щоб Його Величність не відмовив у своїй згоді на законопроект,

5) якщо після найретельнішого обговорення Стортинг визнає такий законопроект корисним, він стає законом, навіть якщо Королівська згода не буде надана.

Також особливістю сесійної організації діяльності парламенту Норвегії є те, що «Стортинг засідає стільки, скільки вважає за необхідне, і припиняє діяльність, коли завершує свою роботу», стаття 80, частина 1. Тобто і в цьому разі Конституція Норвегії не передбачає чіткої прив’язки до строків, що, як уже зазначалось, є характерною рисою Основного Закону.

У Конституції Іспанії [6] встановлено, що чергові сесії, на відміну від Норвегії, мають конкретний проміжок у часі. І, як і в Україні, передбачено дві сесії на рік. Відповідно до статті 73 палати парламенту збираються з вересня по грудень, та з лютого по червень.

Суб’єкти, які мають повноваження скликати позачергові сесії парламенту: Уряд, Постійна Депутація та більшість членів будь-якої з двох палат.

Постійна депутація в Іспанії – це особливий парламентський орган, створений для забезпечення безперервності функціонування законодавчої влади в періоди, коли парламент перебуває у перерві або не працює. Цей орган складається зі зменшеної кількості депутатів, які представляють політичні сили, представлені в парламенті, пропорційно до кількості місць, які вони займають.

При цьому, позачергові сесії повинні скликатися з конкретним порядком денним і закриватися після його розгляду.

Так як парламент Іспанії є двопалатним, Конституцією передбачена і спільна сесія обох палат: «Палати збираються на спільне засідання для здійснення незаконодавчих повноважень, прямо наданих Генеральним Кортесам Розділом II».

Також, з метою забезпечення безперервності роботи державної влади навіть у міжсесійний період та в період особливої необхідності, Уряд наділяється певними повноваженням, як передбачається статтею 86. Так, «У разі надзвичайної та невідкладної необхідності Уряд може видавати тимчасові законодавчі положення, які мають форму декретів-законів і які не можуть впливати на правову систему основних державних інститутів, права, обов'язки та свободи громадян, що містяться в Розділі I, систему Автономних Співтовариств або загальне виборче законодавство».

У цьому випадку розпочинається позачергова сесія: «Декрети-закони повинні бути негайно винесені на обговорення і голосування всього Конгресу [нижня палата парламенту], який повинен бути скликаний з цією метою, якщо він ще не засідає, протягом тридцяти днів з моменту їх оприлюднення».

Також палати парламенту скликаються на позачергову сесію автоматично у випадку оголошення стану загрози, надзвичайного стану, а також стану облоги (воєнний стан), якщо це відбулося не під час чергових сесій. Це передбачено частиною 5 статті 116.

Питання відповідальності Уряду. Частина 2 статті 87 Конституції України передбачає, що «питання про відповідальність Кабінету Міністрів України не може розглядатися Верховною Радою України більше одного разу протягом однієї чергової

сесії, а також протягом року після схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України або протягом останньої сесії Верховної Ради України» [8]. У Конституції Іспанії повторне висування резолюції недовіри Уряду обмежується помітно слабше: обмеження стосуються лише діючої сесії (при цьому неважливо, чергової чи позачергової). Стаття 113: «Якщо резолюція недовіри не буде прийнята Конгресом, її підписанти не можуть подати іншу протягом тієї ж сесії».

Традиційно парламент Марокко, як і багато інших, проводить дві сесії на рік. Як і у випадку з Норвегією саме Король головує на відкритті першої сесії. Дата її початку – друга п'ятниця жовтня. Друга сесія відкривається у другу п'ятницю квітня [1].

Однак якщо відповідно до Конституції Норвегії сесія Стортингу триває стільки, скільки парламент вважатиме необхідним, то у Марокко Парламент має засідати щонайменше чотири місяці (це стосується обох сесій). Тільки в цьому разі декретом може бути оголошено про закриття сесії – стаття 65.

Традиційно Конституцією держави встановлюється й можливість скликання позачергової сесії. Так, відповідно до статті 66, Парламент може зібратися на позачергову сесію або на підставі декрету, або на вимогу однієї третини членів Палати представників чи більшості членів Палати радників.

Особливістю організації позачергових сесій парламенту Марокко є її схожість із іспанським механізмом. Так, позачергові сесії Парламенту проводяться на основі певного порядку денного. Коли він вичерпаний, сесія закривається декретом. Фактично те саме, однак із відмінним формулюванням, декларується в частині 2 статті 73 Конституції Іспанії.

У межсесійний період законодавча діяльність у Марокко має особливий характер, що визначається статтями 80 та 81 Конституції. Так, у міжсесійний період здійснюють діяльність відповідні комісії від обох палат, які уповноважені розглядати законопроекти та законодавчі пропозиції.

У період між сесіями за згодою комісій обох палат Уряд може ухвалювати декрети-закони, які протягом наступної чергової сесії Парламенту повинні бути подані на його ратифікацію.

Проект декрету-закону передається на зберігання до Бюро Палати представників. Він розглядається послідовно відповідними комісіями обох палат з метою досягнення спільного рішення протягом шести днів. В іншому випадку рішення приймається відповідною комісією Палати представників.

Для довідки: Всекитайські збори народних представників Китайської Народної Республіки є вищим органом державної влади, національним законодавчим органом Китаю. Постійно діючим органом Всекитайських зборів народних представників є Постійний комітет Всекитайських зборів народних представників, який найбільш активно функціонує в міжсесійний період.

Початок сесії законодавчого органу Китаю регламентується статтею 61 Конституції [7]. На відміну від усталеної практики організації сесійної діяльності, сесія Всекитайських зборів народних представників проводиться лише один раз на рік, а скликається Постійним комітетом Всекитайських зборів народних представників.

Позачергові сесії розпочинаються також із ініціативи Постійного комітету Всекитайських зборів народних представників або ж однієї п’ятої або більше депутатів Всекитайських зборів народних представників.

Коли Всекитайські збори народних представників проводять сесію, вони обирають президію для ведення сесії.

У випадку, коли законодавчий орган Китаю не засідає, деякі його повноваження виконує Комітет. Така організація є подібною до закріпленої Конституцією Марокко, що передбачає роботу відповідних комісій від обох палат парламенту. Так, відповідно до статті 67 Комітет:

1) частково доповнює та змінює закони, прийняті Всекитайськими зборами народних представників, але не вступаючи в протиріччя з основними принципами цих законів;

2) розглядає і затверджує часткові корективи до плану економічного і соціального розвитку країни і державного бюджету, які необхідно внести в ході їх виконання;

3) на основі пропозицій прем’єра Державної ради затверджує кандидатури міністрів міністерств, міністрів комісій, генераль-

ного ревізора та генерального секретаря Державної ради, які пройшли конкурсний відбір;

4) на основі пропозицій голови Центральної військової комісії, визначає кандидатури на посади інших членів Центральної військової комісії;

5) у разі збройного нападу на країну або на виконання міжнародних договірних зобов’язань щодо спільної оборони від агресії, приймає рішення про оголошення стану війни.

У період між сесіями Всекитайських зборів народних представників Постійний комітет Всекитайських зборів народних представників керує усіма спеціальними комітетами, утвореними відповідно до статті 70 Конституції.

Взаємодія з Урядом під час сесій та у міжсесійний період здійснюється відповідно до положень статті 73. Так, депутати Всекитайських зборів народних представників під час сесії ВЗНП і члени Постійного комітету ВЗНП під час засідання Постійного комітету мають право в порядку, встановленому законом, подавати запити до Державної ради [Уряд] або підпорядкованих їй міністерств і комісій. Органи, які отримують такі запити, зобов’язані нести відповідальність за надання відповідей на них.

Статтею ж 92 встановлюється безпосередня відповідальність Державної ради перед законодавчим органом держави за аналогією зі статтею 73. Мається на увазі, що під час сесій Уряд відповідає перед ВЗНП, а в міжсесійний період – перед Постійним комітетом.

Можна зробити висновок, що роль Постійного комітету у контролі за Урядом у міжсесійний період є суттєво вищою, аніж у аналогічних парламентських органів у розглянутих раніше державах.

Потребують уваги й приписи статті 74 Конституції Китаю, якими встановлені обмеження щодо притягнення до відповідальності депутатів ВЗНП. Роль Постійного комітету в цьому сенсі, можна сказати, надмірна. Так, депутати не можуть бути заарештовані або притягнуті до кримінальної відповідальності без згоди президії поточної сесії Всекитайських зборів народних представників (що видається абсолютно логічним), а в період між сесіями ВЗНП – без згоди Постійного комітету ВЗНП.

Висновки. У результаті проведеного порівняльно-правового аналізу положень Конституцій Норвегії, Іспанії, Марокко та Китаю щодо організації сесійної та міжсесійної діяльності парламенту можна виділити декілька характерних особливостей, притаманних окремим країнам, наприклад:

– гнучкість сесійної організації як риса Конституції Норвегії,

– чітке обмеження в часі позачергових сесій парламентів Іспанії та Марокко,

– забезпечення безперервності роботи парламенту завдяки створенню відповідних парламентських органів (Іспанія, Марокко, Китай),

– відтворення історико-культурних особливостей розвитку державності в Конституції Норвегії тощо.

Отже, немає єдиної формули, яка б встановлювала, яким саме чином має регулюватись сесійна та міжсесійна діяльність парламенту в Конституції. Кожна держава має формувати власний підхід, використовуючи кращі практики зарубіжних країн та внутрішні особливості державотворення.

Список використаних джерел:

1. Constitution of the Kingdom of Morocco of 2011. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Morocco_2011?lang=en
2. Зозуля О. І. Особливості організації роботи Верховної Ради України в умовах воєнного стану. *Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство»*. 2023. № 4. С. 70–75. DOI: https://doi.org/10.24144/2788–6018.2023.04.9
3. Слюсарчук М. Ю. Роль Апарату Верховної Ради України в процесі забезпечення проведення першої сесії парламенту нового скликання. Проблеми трансформації системи державного управління в умовах політичної реформи в Україні: Матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (31 трав. 2006 р., м. Київ): У 2 т. Київ. Вид-во НАДУ, 2006. Т. 1. С. 146–148.
4. Штонда Д. Д. Конституційно-правовий статус форм діяльності Верховної Ради України. ПІВДЕННОУКРАЇНСЬКИЙ ПРАВНИЧИЙ ЧАСОПИС. 3–2018. С. 19–22. URL: http://www.sulj.oduvs.od.ua/archive/2018/3/7.pdf
5. The Constitution of the Kingdom of Norway, 17.05.1814. URL: https://lovdata.no/dokument/NLE/lov/1814-05-17
6. Spanish Constitution, 29 December 1978. URL: https://www.senado.es/web/conocersenado/normas/constitucion/detalleconstitucioncompleta/index.html?lang=en#preambulo

7. Constitution of the People’s Republic of China, 4 December 1982. URL: http://en.npc.gov.cn.cdurl.cn/constitution.html#
8. Конституція України від 28.06.1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Tex

REFERENCES:

1. Constitution of the Kingdom of Morocco of 2011. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Morocco_2011?lang=en
2. Zozulia O. I. (2023). Osoblyvosti orhanizatsii roboty Verkhovnoi Rady Ukrainy v umovakh voiennoho stanu. *Elektronne naukove vydannia «Analitychno-porivnialne pravoznavstvo»*. № 4. DOI: https://doi.org/10.24144/2788–6018.2023.04.9
3. Sliusarchuk M. Yu. (2006). Rol Aparatu Verkhovnoi Rady Ukrainy v protsesi zabezpechennia provedennia pershoi sesii parlamentu novoho sklykannia. Problemy transformatsii systemy derzhavnoho upravlinnia v umovakh politychnoi reformy v Ukraini: Materialy nauk.-prakt. konf. za mizhnar. uchastiu (31 trav. 2006 r., m. Kyiv): U 2 volls. Kuyv: Vyd-vo NADU. Voll. 1.
4. Shtonda D. D. (2018). Konstytutsiino-pravovyi status form diialnosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. *PIVDENNOUKRAINSKYI PRAVNYChYI ChASOPYS*. № 3. URL: http://www.sulj.oduvs.od.ua/archive/2018/3/7.pdf
5. The Constitution of the Kingdom of Norway, 17.05.1814 r. URL: https://lovdata.no/dokument/NLE/lov/1814-05-17
6. Spanish Constitution, 29.12.1978 r. URL: https://www.senado.es/web/conocersenado/normas/constitucion/detalleconstitucioncompleta/index.html?lang=en#preambulo
7. Constitution of the Peoples Republic of China, 04.12.1982 r. URL: http://en.npc.gov.cn.cdurl.cn/constitution.html#
8. Konstytutsiia Ukrainy vid 28.06.1996 r. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 1996. № 30. art. 141. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Tex

Z. S.-M. Yakhiaiev

Comparative Legal Analysis of the Parliament’s Activities During the Session and in the Intersessional Period: the Case of Norway, Spain, Morocco and China.

Summary. *The constitutional and legal regulation of the work of the Verkhovna Rada of Ukraine during regular and extraordinary sessions, as well*

as in the intersessional period, needs to be improved. With this in mind, the study analyses the experience of foreign countries (Norway, Spain, Morocco, China) on this issue.

Therefore, the purpose of the research is to conduct a comparative legal analysis of the provisions of the Constitutions of some foreign countries in terms of organisation of the parliament's sessional and intersessional activities.

Particular attention was paid to the study of the stages and conditions for overriding the Royal Veto, which is also a suspensive veto under the Norwegian Constitution. The procedure for overriding this veto is set out in Article 79, where the Storting sessions play a key role.

Attention is also focused on the provisions of the Norwegian Constitution that reflect the historical and cultural heritage of the state in the context of parliamentary sessions. Ceremonial, formal and traditional provisions were cited, according to which the King must take the oath of office during the Storting session, however, if the Storting is not sitting at that time, the oath is taken in writing by the Council of State [Government] and solemnly repeated by the King at the first subsequent [opening session] of the Storting. Provisions are also made for the oath of office of the Princess or Prince in the event that the King is temporarily unable to govern.

In the sense of the Spanish Basic Law, among other things, it is interesting to note the mechanism for ensuring the continuity of the work of the state authorities even during the intersessional period and in times of special need. In this case, the Government may issue temporary legislative provisions that take the form of decree-laws and that may not affect the legal system of the basic state institutions, the rights, duties and freedoms of citizens contained in Title I, the system of the Autonomous Communities or the general electoral law. In such a case, an extraordinary session of the Parliament shall immediately begin. Also, the chambers of parliament are convened for an extraordinary session automatically in the event of a declaration of a state of threat, state of emergency, or state of siege (martial law), if it did not occur during regular sessions.

As demonstrated in the paper, according to the Norwegian Constitution, the Storting session lasts as long as the parliament deems necessary, but Morocco has a specific limitation: the parliament must meet for at least four months (this applies to both sessions). Only then can a decree be issued to close the session. The Moroccan Constitution also provides for the possibility of convening an extraordinary session. Parliament may convene an extraordinary session either by decree or at the request of one-third of the members of the House of Representatives or a majority of the members of the House of Councillors.

In the context of the Chinese Constitution, the role of the Standing Committee as a body that assumes some of the powers of the legislature when the latter is not in session should be highlighted. Among other powers, the article focuses on: partial amendment and modification of laws adopted by the National People's Congress, but without contradicting the basic principles of these laws; consideration and approval of partial adjustments to the plan of economic and social development of the country and the state budget, which should be made in the course of their implementation, and others. In general, the role of the Standing Committee is quite significant, more so than in most other countries.

In general, it was noted that the Constitution of the Kingdom of Norway provides for a flexible sessional organisation of the Parliament, for example, in terms of the duration of sessions. On the contrary, a clear time limit for extraordinary sessions of parliaments is enshrined in the Basic Law of Spain and Morocco.

The key in terms of constitutional and legal regulation of parliamentary activity is to ensure the continuity of parliamentary work through the establishment of relevant parliamentary bodies (Spain, Morocco, China). The reproduction of historical and cultural peculiarities of the development of statehood in the Constitution of Norway is also still significant. By analysing the experience of foreign countries, potential areas for improvement of domestic legislation, in particular, the Constitution of Ukraine, are being formed.

Keywords: *Constitution, parliamentary session, Norway, Spain, Morocco, China.*

УДК: 342.9
DOI: https://doi.org/10.31359/1993-0941-2024-48-372

Є. М. Іщенко, *аспірант кафедри адміністративного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*
ORCID ID: 0009-0007-4029-0320

СТАНОВЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕДУРНОГО ЗАКОНОДАВСТВА В УКРАЇНІ: ІСТОРІЯ, ВИКЛИКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Анотація. *Прийняття єдиного акту, що врегулював здійснення адміністративної процедури, стало значущим кроком для нашої держави. Досліджуючи історію, виклики та перспективи адміністративно-процедурного законодавства України ми підкреслюємо його значення для утвердження демократичних засад в нашій країні. В сучасному правовому полі виняткове значення мають його динамічний характер та постійне вдосконалення, в основі якого лежать: принцип верховенства права, пошук балансу між інтересами держави та суспільства, ефективність функціонування публічної адміністрації.*

Ключові слова: *адміністративна процедура, законодавство, публічне адміністрування, принципи адміністративної процедури*

Вступ. Формування національної ґенези адміністративно-процедурного законодавства є необхідним елементом утвердження демократичної держави. Наявність релевантного до по-

© Іщенко Є. М., 2024

треб суспільства та систематизованого процедурного законодавства відіграє, чи не одну з найважливіших ролей у розвитку України, як правової держави. На винятковому значенні для нашої країни процесу формування нормативної бази яка б належним чином врегулювала адміністративну процедуру наголошував і провідний дослідник вітчизняного адміністративного законодавства А. М. Школик. Так, за відсутності правового масиву, який би належно врегулював адміністративну процедуру, неможливим є створення гарантій рівної реалізації прав свобод та законних інтересів приватних осіб у відносинах з органами виконавчої влади та місцевого самоврядування [21, с.18].

Постановка проблеми. У контексті реалій сьогодення нашої держави, тематика даного дослідження, набуває виняткової актуальності, оскільки Україна як правова та демократична держава потребує належних механізмів і гарантій захисту прав та інтересів громадян у відносинах з органами публічного управління. Відповідний вектор трансформації законодавства, яким врегульовано адміністративну процедуру також обумовлено євроінтеграційним курсом нашої країни. Це безпосередньо обумовлено укладенням Угоди про асоціацію та поданням заявки на членство у ЄС, а також реалізацією Стратегії реформування державного управління України на 2022–2025 роки [19]. Зазначені чинники детермінують потребу приведення національного законодавства у відповідність до європейських стандартів та створення високоякісних, доступних та прозорих процедур орієнтованих на забезпечення інтересів фізичних та юридичних осіб, підвищення обізнаності суспільства та належну підготовку публічних службовців [6]. Складність та багатогранність зазначених вище аспектів зумовлює потребу, для кращого їх розуміння, звернення до історії та аналізу викликів і перспектив процесу становлення адміністративно-процедурного законодавства в Україні.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питання розвитку адміністративного-процедурного законодавства були предметом наукових розвідок чималої кількості вчених-адміністративістів, серед яких слід виділити М. І. Бєлікову, І. В. Бойко, Ю. В. Георгієвського, О. М. Соловйову, В. П. Тимощука, А. М. Школика,

А. А. Шарою та ін. Разом із цим, враховуючи динамічні нормотворчі процеси у цій царині, означена тематика не втрачає своєї актуальності та потребує подальших наукових пошуків.

Метою наукової праці є проведення дослідження історії становлення адміністративно-процедурного законодавства на теренах сучасної України та окреслення подальшого його вектору.

Виклад основного матеріалу. Виникнення концепції адміністративної процедури є відносно новим явищем у правовому полі нашої держави. Більшість країн законодавство яких передбачає наявність адміністративної процедури здійснювали заходи з її розробки, закріплення та систематизації упродовж ХХ століття, в той час як наша держава розпочала даний процес лише наприкінці минулого тисячоліття. Відправною точкою трансформації адміністративного законодавства для України стало здобуття нею незалежності у 1991 році та закріплення у статтях 1 та 3 Конституції положень про те, що «Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава» та «Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов’язком держави» [5]. Такі зміни ознаменували відхід від радянської моделі, котра не передбачала діалогу між державою та приватними суб’єктами. Вони поклали початок створенню процедури яка базувалась би на демократичних правових традиціях у публічному адмініструванні.

Наступними кроками на шляху до вдосконалення правового регулювання стали прийняття у 1996 році закону України «Про звернення громадян» [12] який надав можливість громадянам приймати участь у державному управлінні шляхом реалізації права на звернення та затвердження Указом Президента України від 22 липня 1998 року Концепції адміністративної реформи в Україні . У сучасній доктрині адміністративного права існує позиція, що саме Концепція адміністративної реформи в Україні поклала початок формуванню адміністративно-процедурного законодавства. Це обумовлено закріпленням у Концепції положень щодо необхідності розробки Адміністра-

тивно-процедурного (процедурального) кодексу. Так у 1999 році була розпочата діяльність Робочої групи створеної Міністерством юстиції України яка мала на меті створення проекту законодавчого акту яким було б врегульовано адміністративну процедуру. До роботи над даним актом було залучено іноземних експертів, а саме представників Німецького фонду міжнародного правового співробітництва [20].

Якщо проаналізувати хронологічну послідовність роботи над створенням вищезазначеного акту, можна дійти висновку, що у середньому кожні 4 роки пропонувалися нові проекти. До переліку цих проектів увійшли: Проект Адміністративно-процедурного кодексу від 29.12.2001 року № 8413 [1]; Проект Адміністративно-процедурного кодексу України від 29.04.2004 № 5462, який передбачав наявність адміністративного провадження в ході здійснення якого мали вирішуватися уповноваженим суб’єктом індивідуальні адміністративні справи [13]; Проект Адміністративно-процедурного кодексу України від 18.07.2008 № 2789 в якому знайшов відображення європейський підхід до визначення терміну адміністративної процедури та було наведено перелік принципів адміністративної процедури (на той час без включення до нього принципу офіційності) [14]; Проект Адміністративно-процедурного кодексу України від 03.12.2012 № 11472 особливістю якого було закріплення принципу «єдиного вікна» [15].

Починаючи від 2012 року у законотворчій діяльності за даним напрямком спостерігається відхід від концепції створення кодифікованого акту який би регулював загальну адміністративну процедуру. Натомість експерти, з міркувань доцільності, приділяють увагу розробці закону про адміністративну процедуру. Хоча структурно та змістовно проект акту нової форми, не відрізнявся від попередніх напрацювань. У подальші роки, з ініціативи Мін’юсту та з залученням європейських експертів, продовжувалися розробка та доопрацювання існуючого проекту процедурного акту. Зауважимо, що в цей період темпи та обсяги напрацювань суттєво знизилися, та навіть під час ряду наукових заходів Міністерство ставило питання доцільності прийняття акту який би врегулював адміністративну процедур.

Тим не менш, по при період зниження темпів законотворчої роботи, вже у 2018 році на розгляд Верховної Ради України було подано Законопроект № 9456 [16]. У порівнянні з попередніми пропозиціями даний Законопроект вирізнявся прогресивністю підходів законодавців, відображав принцип офіційності в адміністративній процедурі та передбачав оптимізацію провадження за рахунок використання інформаційно-комунікаційних технологій. Однак, його було відкликано, причинами цьому послужили брак часу на його розгляд обумовлений президентськими та позачерговими парламентськими виборами, а також низький рівень правосвідомості серед суб'єктів, правовідносини між якими ним було б врегульовано, та брак обізнаності щодо його значення в системі законодавства України [18]. На той момент, публічним службовцям та громадськості, ідея врегулювання адміністративної процедури спеціальним актом вбачалась новою та такою, що докорінно змінить наявний досвід публічного адміністрування, це власне і послужило однією з підстав пасивного несприйняття та супротиву законодавчій новелі.

Наступна законодавча пропозиція була подана у травні 2020 року, нею став проект Закону України «Про адміністративну процедуру» № 3475. Проект № 3475 був прийнятий Верховною Радою України 16.11.2021 р. та переданий на підпис Президента. Однак, Президентом було повернуто законопроект з вказівкою на ряд пропозицій. Так, було зауважено щодо правильності визначення сфери дії закону у зв'язку з потребою охопити ті сфери діяльності держави, врегулювання яких цим законом, свою чергу, гарантувало б належне та ефективне прийняття рішень і дотримання балансу інтересів суспільства та обов'язків держави. Уточнення потребували і строки та механізм набрання чинності законом, оскільки вони мали бути достатніми та такими що дозволять «забезпечить належний рівень реалізації особами своїх прав згідно з принципами адміністративної процедури» [17].

Та вже майже через два роки, по при складнощі та виклики воєнного часу, з урахуванням зауважень та пропозицій Президента 15 грудня 2023 року набув чинності Закон України «Про адміністративну процедуру». Прийнятий акт у дев'ятьох розділах

врегулював: визначення понятійного апарату адміністративної процедури; сферу дії норм та суб’єктний склад з визначенням повноважень учасників процедури; розкрив сутність, алгоритми та строки адміністративного провадження; відобразив сутність та вимоги які висуваються до адміністративного акту, порядок набрання ним чинності, його виконання та оскарження та багато інших значущих для підвищення ефективності публічного адміністрування положень.

Важливим елементом положень Закону України «Про адміністративну процедуру» [10] став закріплений у ньому каталог принципів адміністративної процедури. Стаття четверта Закону вміщує перелік до якого входять такі принципи як: 1) верховенство права, у тому числі законності та юридичної визначеності; 2) рівність перед законом; 3) обґрунтованість; 4) безсторонність (неупередженість) адміністративного органу; 5) добросовісність і розсудливість; 6) пропорційність; 7) відкритість; 8) своєчасність і розумний строк; 9) ефективність; 10) презумпція правомірності дій та вимог особи; 11) офіційність;12) гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні; 13) гарантування ефективних засобів правового захисту.

Важливим є також застереження, щодо обов’язку слідування адміністративних органів зазначеним принципам під час виконання усього спектру їх повноважень, а не лише у діяльності пов’язаній з виданням адміністративного акту.

Належне законодавче закріплення принципів адміністративної процедури створює необхідну базу для побудови ефективних, впорядкованих та соціально-орієнтованих взаємозв’язків між органами публічного управління та приватними суб’єктами. Законодавче відображення та наявність механізмів втілення означених вище принципів забезпечують існування у державі системи захисту прав та законних інтересів громадян від свавілля або протиправної бездіяльності суб’єктів владних повноважень, а також ефективної превенції поширення корупції. В контексті аналізу визначення ролі закріплення принципів адміністративної процедури у вищезгаданому законі слід погодитися з позицією О. О. Маркової, котра розглядає принципи як фундаментальну основу в якій знаходить відображення со-

ціальна роль державного апарату, який діє задля забезпечення реалізації прав та свобод і виконання обов'язків громадянами та організаціями [7].

Оцінюючи вплив Закону України «Про адміністративну процедуру» на сучасну систему державного управління нашої країни слід зазначити, що його прийняття стало значним кроком вперед. Закон встановлює. відповідні до стандартів Європейського Союзу, правила взаємодії держави, в особі адміністративних органів, з фізичними та юридичними особами, які дозволяють мінімізувати ризики прийняття несприятливого для приватних осіб рішення [9]. Закріплені у ньому стандарти адміністративної процедури дозволяють привести її у відповідність до вимог встановлених Радою Європи, серед них особливої уваги заслуговують: можливість заінтересованої особи приймати участь у адміністративній процедурі, презумпція правомірності дій і вимог, право оскарження дій або бездіяльності адміністративних органів, право на оскарження та перегляд адміністративного акту, уніфікація правил про загальну адміністративну процедуру.

Регламентуючи порядок та правила надання адміністративних послуг та створюючи зрозумілу і доступну адміністративну процедуру Закон став невід'ємною запорукою успішної реалізації Стратегії реформування державного управління України на 2021–2025 рр. пріоритетними напрямами якої є утвердження євроінтеграційного курсу нашої країни та приведення до належного і відповідного вимогам ЄС стандарту національного законодавства.

Прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру» – значне досягнення для науки та практики адміністративного права, оскільки він дозволив врегулювати значну кількість необхідних для належного публічного адміністрування аспектів. Його новаторська сутність та широкий спектр застосування зумовили виняткову увагу до його положень української правової спільноти. Вітчизняні фахівці права позитивно характеризують досліджуваний законодавчій акт, як ідеологічно новий за своєю сутністю та змістом та необхідний для втілення європейських правових традицій і досвіду в національній законот-

ворчій практиці. Схвальна оцінка обумовлена закріпленням у його положення принципу належного (доброго) адміністрування та відданості ідеї якнайкраще забезпечити гарантії захисту прав та інтересів приватних осіб. Також до позитивних зрушень, обумовлених прийняттям Закону, відносять поширення сфери дії його положень на правовідносини, які до цього часу не мали належного правового регулювання (як приклад відкликання та визнання недійсним адміністративних актів). І як одну з найважливіших рис визначають, забезпечення правового регулювання пошуку балансу між приватними та публічними інтересами [3, с.196]. Всі вищенаведені характеристики дійсно відіграють винятково позитивне значення для ствердження України як демократичної та правової держави, особливо враховуючи той факт, що наша країна порівняно з іншими європейськими демократичними державами тривалий час не мала єдиного акту в якому було б відображено належне правове регулювання адміністративної процедури.

Аналізуючи надалі доктринальні позиції щодо характеристики Закону України «Про адміністративну процедуру» як новації у вітчизняній нормативній базі, звернемося до контраверсійного твердження щодо позитивного значення закріплення вимоги здійснення адміністративної процедури з урахуванням практики ЄСПЛ (стаття 3 Закону). В даному контексті більш доцільним вбачається урахування практики ЄСПЛ для належного забезпечення реалізації принципу верховенства права в адміністративній процедурі. Через неоднозначність сприйняття та брак чіткого розуміння ролі практики ЄСПЛ у правовідносинах пов’язаних із вирішенням адміністративних справ, застосування даної практики для реалізації положень статті 3 Закону України «Про адміністративну процедуру» може не дати очікуваних позитивних результатів.

Варто відзначити, що на ряду з переважною більшістю позитивних відгуків від дослідників адміністративного права, існує й критика закону про адміністративну процедуру, увага до якої є необхідною для формування об’єктивного повного та неупередженого ставлення до оцінки ролі та перспективи даного нормативно-правового акту. Так О. І. Миколенко ставить під

сумнів ефективність реалізації положень закону у зв’язку з існуванням таких факторів як: рівень правової культури в суспільстві; відсутність безпосереднього зв’язку між актуальними проблемами соціуму та правовими приписами; брак механізмів реалізації положень закону і як ключовий негативний чинник у процесі застосування Закону ним визначена – спроба реалізації у практичній діяльності теоретичних узагальнень, які не дозволять досягти визначеної мети [8].

Критики від наукової спільноти також зазнав підхід до визначення сфери дії положень Закону України «Про адміністративну процедуру». Згідно з позицією А. М. Школика в законі міститься звужений підхід до визначення переліку регульованих ним правовідносин. А Ю. В. Георгієвський та О. Ю. Щербакова наголошують на необхідності розповсюдження його дії на сферу національної безпеки та оборони та на відносини, що виникають під час військової служби, а також створення механізмів захисту прав таких суб’єктів, як військовослужбовці, ветерани та члени їх сімей [4]. Вищенаведена критика звертає нашу увагу на важливі аспекти реалізації положень Закону України «Про адміністративну процедуру», від яких залежить ефективність здійснення процедури та гарантій захисту прав наших громадян.

Важливо наголосити на тому, що існування єдиного акту, який регулює адміністративну процедуру детермінує потребу узгодження його положень та всього масиву існуючого законодавства. Зокрема, на потребі актуалізації та узгодження положень КУпАП згідно з чинним законом про адміністративну процедуру наголошує М. І. Бєлікова [2]. Врегульовуючи такий значущий елемент публічного адміністрування, як адміністративна процедура, цей законодавчий акт є унікальним за своєю природою і попри існування положень, що потребують доопрацювання неможливо заперечувати значення його впливу на вітчизняне адміністративне законодавство. Тому, ставши втіленням європейських тенденцій законотворчості та втіливши докорінно новий підхід до організації та здійснення публічного адміністрування він відіграє роль потужного імпульсу до модернізації національного адміністративного законодавства.

Висновки. На основі проведеного в даній роботі аналізу історії створення, оцінки правової спільноти, особливостей реалізації окремих положень на практиці та впливу закріплених у ньому новаторських аспектів правового регулювання закономірними є ряд висновків. Перш за все, Закон України «Про адміністративну процедуру» зайняв унікальне положення у нормативній базі нашої держави, ставши єдиним загальним нормативно-правовим актом який врегулював комплекс правовідносин, що виникають при розгляді і вирішенні адміністративних справ між суб’єктами публічної адміністрації і фізичними та юридичними особами. Тим самим втіливши найкращі традиції демократії, верховенства права та гарантій захисту прав і законних інтересів притаманні країнам західноєвропейської правової спільноти, а також зміг відобразити у своїх положеннях їх досвід та найкращі надбання у сфері публічного управління. Вищезазначений Закон сприяє вирішенню таких важливих проблемних питань, як право особи на безпосередню участь у розгляді її справи та право бути вислуханою, а також можливість залучення до участі заінтересованих осіб; дозволяє досягти балансу інтересів сторін; виводить регламентацію адміністративної процедури зі сфери превалюючого підзаконного регулювання; позитивно впливає на ефективність здійснення процедур; дозволяє здолати наявні в адміністративно-процедурному законодавстві прогалини та ін.

Отже, у результаті тривалого, складного та багатоаспектного процесу творення адміністративно-процедурного законодавства було досягнуто позитивного результату, яким власне став Закон України «Про адміністративну процедуру» – прогресивний та відповідний європейським стандартам акт законодавства. Однак, законотворча практика не є статичним явищем, а застосування положень будь-якої норми законодавства через складність і багатогранність правовідносин які вона регулює вимагає вдосконалення та доопрацювання. Винятком не став і досліджуваний нами Закон, що покликаний вирішити широкий спектр нагальних питань, проте не є бездоганним і потребує актуалізації до нагальних потреб. Таким чином, можемо констатувати, що процес формування адміністративно-процедурного

законодавства триває, а вже існуючі надбання дають позитивні результати які дозволяють впевнено рухатися в напрямку поставлених цілей та протистояти існуючим викликам.

Список використаних джерел:

1. Аналітична доповідь «Закон України «Про адміністративну процедуру»: основоположний акт для реформування адміністративно-процедурного законодавства. URL: https://uplan.org.ua/analytics/zakon-ukrainy-pro-administratyvnu-protseduru
2. Бєлікова М. І. Окремі дискусійні положення Закону України «Про адміністративну процедуру». *Адміністративна процедура: конституційні засади та європейські орієнтири: зб. наук. статей, тез доповід. та повід. за матеріалами Міжнар. наук. – практ. конф.* (27 черв. 2022 р., Нац. юрид. ун-т імені Ярослава Мудрого, м. Харків). Харків: Друкарня Мадрид, 2022. URL : https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/19551/1/ad_pr_2022.pdf
3. Бойко І. В. Євроінтеграційний зміст і значення Закону України «Про адміністративну процедуру». *Південноукраїнський правничий часопис*. 2022. № 4. С.190–198. DOI https://doi.org/10.32850/sulj.2022.4.1.29
4. Георгієвський Ю. В., Щербакова О. Ю. Проблема звуженості сфери дії Закону України «Про адміністративну процедуру». The 33th International scientific and practical conference «Modern scientific technologies and solutions of scientists to create the latest ideas»(August 22–25, 2023) London, Great Britain. International Science Group. 2023. 305 p. URL: https://archer.chnu.edu.ua/xmlui/bitstream/handle/123456789/8301/Modern-scientific-technologies-and-solutions-of-scientists-to-create-the-latest-ideas.pdf?sequence=1&isAllowed=y#page=138
5. Конституція України: Основний Закон України в первісній редакції від 28.06.1996 р. *Відомості Верховної Ради України (ВВР*), 1996, № 30, ст. 141. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/ed19960628#Text.
6. Криворучко І. Сутність та особливості адміністративної процедури в публічному управлінні. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Державне управління*, № 18(2), 2023 р. С. 64–70.
7. Маркова О. О. Ціннісний аспект адміністративної процедури. Шлях успіху і перспекти вирозвитку (до 26 річниці заснування Харківського національного університету внутрішніх справ). 2020 р.
8. Миколенко О. І. Практичне значення положень Закону України «про адміністративну процедуру» (критичний аналіз). *Правова*

держава. 2022. № 47. URL*:* https://doi.org/10.18524/2411–2054.2022.47.265282
9. Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративну процедуру» / авт. колектив: Андрійко О. Ф., Бевзенко В. М. та ін.; за заг. ред. Тимощука В. П. Київ, 2023. URL : https://pravo.org.ua/wp-content/uploads/2023/06/lap_commentary_web-1.pdf
10. Про адміністративну процедуру: Закону України від 15.11.2024 р. № 2073-IX. *Відомості Верховної Ради України (ВВР*), 2023, № 15, ст.50. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073–20#top
11. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 890/98. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text
12. Про звернення громадян: Закону України від 02.10.1996 р. *Відомості Верховної Ради України (ВВР*), 1996, N 47, ст.256. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80/ed19961002#Text%205
13. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України від 29.04.2004 р. № 5462. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=5462&skl=5
14. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України № 2789 від 18.07.2008 р. № 2789. URL*:* https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=2789&skl=7
15. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України від 03.12.2012 р. № 11472. URL: https://ips.ligazakon.net/document/JF8UO00A
16. Проект Закону «Про адміністративну процедуру» від 28.12.2018 р. № 9456. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=65307
17. Пропозиції Президента України до Закону України «Про адміністративну процедуру» від 08.12.2021 р. URL: https://ips.ligazakon.net/document/view/bi02091o?an=7&ed=2021_12_08
18. Романенко Є. О. Закон України про адміністративну процедуру. *Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління*, 2020. № 5(11). С.131–145. URL: https://journals.maup.com.ua/index.php/expert/article/view/1782/2210
19. Стратегія реформування державного управління України на 2022–2025 роки схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 липня 2021 р. № 831-р URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/reforms/pars-2022–2025-ukr.pdf
20. Тимощук В. П. Історія та стан розробки проекту адміністративно-процедурного закону в України, основні перешкоди його ухвалення. *Адміністративна процедура: особливості формування української концепції* : матеріли Круглого столу, м. Харків, 15 вересня 2017 р.

Харків : Національна академія правових наук України, Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, 2017. С.22–27. URL: http://www.aprnu.kharkiv.org/doc/Admin_procedura.pdf
21. Школик А. М. Адміністративно-процедурне законодавство в Україні: становлення та систематизація: дис..на здобут.наук.сутп.д-ра. юрид.наук.12.00.07. Запоріжжя. 2021. URL: http://phd.znu.edu.ua/page/dis/07_2021/Shkolyk.pdf

References:

1. Analitychna dopovid «Zakon Ukrainy «Pro administratyvnu protseduru»: osnovopolozhnyi akt dlia reformuvannia administratyvno-protsedurnoho zakonodavstva. URL: https://uplan.org.ua/analytics/zakon-ukrainy-pro-administratyvnu-protseduru
2. Bielikova M. I. (2022). Okremi dyskusiini polozhennia Zakonu Ukrainy «Pro administratyvnu protseduru». Administratyvna protsedura: konstytutsiini zasady ta yevropeiski oriientyry: zb. nauk. statei, tez dopovid. ta povid. za materialamy Mizhnar. nauk. – prakt. konf. (27 cherv. 2022 r., Nats. yuryd. un-t imeni Yaroslava Mudroho, m. Kharkiv). Kharkiv: Drukarnia Madryd. URL : https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/19551/1/ad_pr_2022.pdf
3. Boiko I. V. (2022). Evrointehratsiinyi zmist i znachennia Zakonu Ukrainy «Pro administratyvnu protseduru». *Pivdennoukrainskyi pravnychyi chasopys*. № 4. DOI: https://doi.org/10.32850/sulj.2022.4.1.29
4. Heorhiievskyi Yu. V., Shcherbakova O. Yu. (2023). Problema zvuzhenosti sfery dii Zakonu Ukrainy «Pro administratyvnu protseduru». The 33th International scientific and practical conference «Modern scientific technologies and solutions of scientists to create the latest ideas»(August 22–25, 2023) London, Great Britain. International Science Group. URL: https://archer.chnu.edu.ua/xmlui/bitstream/handle/123456789/8301/Modern-scientific-technologies-and-solutions-of-scientists-to-create-the-latest-ideas.pdf?sequence=1&isAllowed=y#page=138
5. Konstytutsiia Ukrainy: Osnovnyi Zakon Ukrainy v pervisnii redaktsii vid 28.06.1996 r. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR*), 1996, № 30, art. 141. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/ed19960628#Text
6. Kryvoruchko I. (2023). Sutnist ta osoblyvosti administratyvnoi protsedury v publichnomu upravlinni. *Visnyk Kyivskoho natsionalnoho universytetu imeni Tarasa Shevchenka. Derzhavne upravlinnia*, № 18(2).
7. Markova O. O. (2020). Tsinnisnyi aspekt administratyvnoi protsedury. Shliakh uspikhu i perspekty vyrozvytku (do 26 richnytsi zasnuvannia Kharkivskoho natsionalnoho universytetu vnutrishnikh sprav).

8. Mykolenko O. I. (2022). Praktychne znachennia polozhen Zakonu Ukrainy «pro administratyvnu protseduru» (krytychnyi analiz). *Pravova derzhava*. № 47. URL: https://doi.org/10.18524/2411–2054.2022.47.265282
9. Naukovo-praktychnyi komentar do Zakonu Ukrainy «Pro administratyvnu protseduru» / Andriiko O. F., Bevzenko V. M., Tymoshchuk V. P. (Eds.).(2023). Kyiv. URL : https://pravo.org.ua/wp-content/uploads/2023/06/lap_commentary_web-1.pdf
10. Pro administratyvnu protseduru: Zakonu Ukrainy vid 15.11.2024 r. № 2073-IX. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR), 2023, № 15, art.50. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073–20#top
11. Pro zakhody shchodo vprovadzhennia Kontseptsii administratyvnoi reformy v Ukraini: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 22.07.1998 r. № 890/98. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text
12. Pro zvernennia hromadian: Zakonu Ukrainy vid 02.10.1996 r. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR*), 1996, № 47, art.256. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80/ed19961002#Text%205
13. Proekt Administratyvno-protsedurnoho kodeksu Ukrainy vid 29.04.2004 r. № 5462. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=5462&skl=5
14. Proekt Administratyvno-protsedurnoho kodeksu Ukrainy № 2789 vid 18.07.2008 r. № 2789. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=2789&skl=7
15. Proekt Administratyvno-protsedurnoho kodeksu Ukrainy vid 03.12.2012 r. № 11472. URL: https://ips.ligazakon.net/document/JF8UO00A
16. Proekt Zakonu «Pro administratyvnu protseduru» vid 28.12.2018 r. № 9456. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=65307
17. Propozytsii Prezydenta Ukrainy do Zakonu Ukrainy «Pro administratyvnu protseduru» vid 08.12.2021 r. URL: https://ips.ligazakon.net/document/view/bi02091o?an=7&ed=2021_12_08
18. Romanenko Ye. O. (2020). Zakon Ukrainy pro administratyvnu protseduru. *Ekspert: paradyhmy yurydychnykh nauk i derzhavnoho upravlinnia,* № 5(11). URL: https://journals.maup.com.ua/index.php/expert/article/view/1782/2210
19. Stratehiia reformuvannia derzhavnoho upravlinnia Ukrainy na 2022–2025 roky skhvalena rozporiadzhenniam Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 21 lypnia 2021 r. № 831-r URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/reforms/pars-2022–2025-ukr.pdf
20. Tymoshchuk V. P. (2017). Istoriia ta stan rozrobky proektu administratyvno-protsedurnoho zakonu v Ukrainy, osnovni pereshkody yoho ukhvalennia. Administratyvna protsedura: osoblyvosti formuvannia ukrainskoi kontseptsii : materily Kruhloho stolu, m. Kharkiv, 15

veresnia 2017 r. Kharkiv : Natsionalna akademiia pravovykh nauk Ukrainy, Natsionalnyi yurydychnyi universytet imeni Yaroslava Mudroho. URL: http://www.aprnu.kharkiv.org/doc/Admin_procedura.pdf
21. Shkolyk A. M. (2021). Administratyvno-protsedurne zakonodavstvo v Ukraini: stanovlennia ta systematyzatsii. Doctor’s Thesis: 12.00.07. Zaporizhzhia. URL: http://phd.znu.edu.ua/page/dis/07_2021/Shkolyk.pdf

Y. M. Ishchenko

The Development of Administrative – Procedural Legislation in Ukraine: History, Challenges, and Prospects

Abstract. *For a long time, Ukraine was one of the few European countries that did not have a comprehensive legal act regulating administrative procedures. However, a combination of historical preconditions, its chosen European integration course, and the prioritization of democratic values served as a driving force, prompting the development and improvement of administrative-procedural legislation. This process became a significant event for the legal community in our country.*

Therefore, the central focus of this research is the process of forming administrative-procedural legislation, which has played a pivotal role in Ukraine’s development as a rule-of-law state and the democratization of processes within its society. An analysis of the timeline for the formation of administrative-procedural legislation, from the moment our country gained independence to the present day, allows for a comprehensive understanding of the development and transformation of legislative techniques and the provision of guarantees for the rights and legitimate interests of individuals in the field of public administration. Additionally, comparing doctrinal approaches within the national legal community allows for the assessment of the practical impact of the transformation of administrative-procedural legislation. A systemic analysis of the negative and positive aspects of the development of legal regulation of administrative procedures helps form an objective, thorough, and current position regarding the significance of these processes for science, practice, society, and the country.

It is worth noting that, along with the overwhelming majority of positive reviews from administrative law researchers, there is also criticism of the law on administrative procedure, attention to which is necessary to form an objective, complete and unbiased attitude to assessing the role and prospects of this regulatory legal act.

It is emphasized that the existence of a single act regulating the administrative procedure determines the need to harmonize its provisions and the entire body of existing legislation.

The author draws our attention to important aspects of the implementation of the provisions of the Law of Ukraine «On Administrative Procedure», on which the effectiveness of the procedure and guarantees for the protection of the rights of our citizens depend.

By exploring the history, challenges, and perspectives of administrative-procedural legislation in Ukraine, we emphasize its importance for the establishment of democratic principles in our country. We also highlight its dynamic nature and ongoing pursuit of improvement, grounded in the principles of the rule of law, finding a balance between the interests of the state and society, the efficiency of public administration, the implementation of good governance, and many other important factors.

Keywords: *administrative procedure, legislation, public administration, principles of administrative procedure.*

УДК 342.7
DOI: https://doi.org/10.31359/1993-0941-2024-48-388

А. С. Пасечнік, *аспірант НДІ Державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України*
ORCID ID:0009-0008-2273-399X

ДО ПИТАННЯ ПРО ПОНЯТТЯ ПАРТИСИПАТИВНОЇ ДЕМОКРАТІЇ У ВІТЧИЗНЯНІЙ ДОКТРИНІ

Анотація: *Висвітлено основні підходи до визначення категорії партисипативна демократія у вітчизняній доктрині. Встановлено особливості застосування українськими вченими термінів «партисипативна», «локальна», «місцева», «муніципальна» демократія, «демократія участі», «учасницька демократія». Охарактеризовано широкий і вузький зміст поняття партисипативної демократії, сформульований у різних галузях науки. З'ясовано відмінність трактування дефініції «партисипапитивна демократія» українськими і зарубіжними дослідниками.*

Ключові слова: *демократія участі, локальна демократія, місцева демократія, місцеве самоврядування, муніципальна демократія, партисипативна демократія, вітчизняна доктрина.*

Постановка проблеми. Шостого січня 2025 р. глава держави підписав законопроект № 7283 «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та інших законодавчих актів України щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування» (Закон № 3703). Про необхідність ухвалення подібного закону у наукових і політичних колах говорили

© Пасечнік А. С., 2024

протягом майже 30 років, оскільки чинна правова основа механізмів демократії участі в Україні характеризується фрагментарністю і суперечливістю. Безумовно, брак чіткого конституційно-правового регулювання права громадян на участь в місцевому самоврядуванні, дія підзаконних актів в сфері локальної демократії, прийнятих ще до набуття чинності Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування», зумовлює низку проблем під час здійснення народовладдя на місцевому рівні.

Варто зазначити, що до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» вводиться нова ст. 6–1. «Форми участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення», яка містить перелік наступних форм:

1) місцевий референдум;

2) загальні збори (конференція) жителів;

3) місцева ініціатива;

4) громадські слухання;

5) участь жителів у плануванні та розподілі коштів місцевого бюджету;

6) публічні консультації;

7) консультативно-дорадчий орган при органах та/або посадових особах місцевого самоврядування;

8) громадське оцінювання діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування;

9) інші форми участі, що не суперечать закону [14].

Разом з тим, законодавець вирішив не впроваджувати таку категорію як «партисипативна демократія», обмежившись перерахуванням форм участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення. За нашою думкою, даний підхід є доволі дискусійним, адже термін «партисипативна демократія» є загальновизнаним в нормативно-правових актах держав-членів ЄС. Крім того, відсутність поняття партисипативної демократії та демократії участі в українському законодавстві ускладнює розуміння правової природи цього важливого соціально-політичного явища для розвитку існуючих форм народовладдя.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемні питання генези партисипативної демократії в зарубіжних країнах і в

Україні стали предметом дослідження вчених різних галузей української науки. Приміром, представники науки державного управління (Я. Журавель, В. Кравченко) розглядають партисипативну демократію як ключовий фактор вдосконалення системи менеджменту веденням об’єднаними територіальними громадами місцевих справ [7]. Теоретики права розкривають партисипативну демократію як один із видів участі громадян у політичному житті держави та акцентують увагу на теоретико-методологічному аспекті концептуалізації партисипативної демократії у сучасній теорії права [11;12]. Вчених-конституціоналістів, як правило, цікавлять питання правового регулювання спроможності територіальної громади щодо безпосереднього управління місцевими справами [3, 10].

У той же час, на наш погляд, в умовах адаптації українського законодавства до права ЄС і в світлі ухвалення Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та інших законодавчих актів України щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування» продовження досліджень правової природи партисипативної демократії надасть можливість уточнити поняття цього цивілізаційного феномена.

Зважаючи на це, **метою статті є** з’ясування поняття партисипативної демократії, встановлення особливості його трактування в українській доктрині і застосування вітчизняними вченими інших термінів для позначення суті партисипативної демократії

Насамперед, варто звернути увагу на етимологію цього терміну. Так, вітчизняні науковці приєднуються до точки зору зарубіжних вчених про те, що поняття партисипативної демократії складається із двох термінів «демократія» та «партисипація». Загальновизнано, що демократія перекладається з грецького як влада народу, а «партисипація» пов’язане із латинським терміном, який походить від слів «pars, partis» (частина, участь) і «capere» (брати участь).

З огляду на тлумачення цих дефініцій, зокрема, І. Шумляєва і О. Лисиця вказують, що партисипація, як процес участі людей у прийнятті рішень, впливає на їх життя у важливих для

них соціальній, культурно-гуманітарній, економічній, екологічній та інших сферах, є одночасно простим явищем, оскільки є інструментом розбудови форми індивідуальної та колективної участі демократії, і складним явищем, зміст якого розкривається через різноманітні форми індивідуальної та колективними участі громадян у прийнятті публічних рішень. А партисипативна демократія, як вид демократії, передбачає широке залучення різних верств населення до процесу підготовки, ухвалення управлінських рішень та контролю за їх реалізацією. Також науковців звертають увагу, що поряд з дефініцією партисипативна демократія у науці публічного управління застосовується і поняття учасницької демократії у значенні спільної участі [16, с. 115; 17, с. 59–60].

У свою чергу Д. І. Дзвінчук вважає, що партисипативна демократія є вищою формою демократії, за якою громадяни беруть участь у процесі прийняття управлінських рішень, зокрема й на місцевому рівні [5, с. 14].

За думкою О. Л. Харитонюк, теорія партисипативної демократії посідає сьогодні одне із провідних місць серед демократичних теорій, адже демократія участі покликана підвищити громадянські навички, відчуття відповідальності за суспільні рішення, зміцнити захист громадян від політичних рішень, нав'язаних згори, та виступає як механізм самовдосконалення людини. Оцінюючи позитивний вплив децентралізації влади на розвиток партисипативної демократії в Україні, науковиця вказує, що наразі багато рішень органи місцевого самовряядування не вправі приймати без попереднього з'ясування думки відповідних місцевих громад [15, с. 170].

Розглядаючи партисипативну демократію з точки зору аналізу її теорій, Ю. О. Лукашевський застосовує термін «демократія участі», ототожнюючи його зі змістом партисипативної демократії. Зокрема, він підкреслює зв'язок між багатьма ланцюгами демократичної теорії участі та акцентує на цінності демократії, яка полягає в безпосередньої участі громадян, що здійснює найбільший вплив на політичні рішення і суспільство, забезпечує більшу легітимність політичних рішень, більшу прозорість, а також відповідність рішень інтересам і потребам

населення. Тому, підсумовує науковець, демократи-партсипатори прагнуть забезпечити максимальне використання можливостей для участі в політичному повсякденному житті, а не зосереджуватися виключно на виборах та голосуванні [9, с. 29].

Цю точку зору підтримує і І. Абрам'юк, який стверджує, що українська дефініція «демократія участі» фактично є синонімом терміну «партисипативна (партисипаторна) демократія». За його думкою, в українській правовій теорії та практиці останній термін практичне не застосовується, оскільки іноземні коріння терміну «партисипативна демократія» може відлякувати потенційних учасників демократичних процесів – деякі з яких, очевидно, хотіли б називатися саме «учасниками», а не «партисипаторами» (participator – учасник, співучасник). Як нам здається, вчений формулює доволі широке визначення демократії участі (інакше: демократія співучасті, партисипативна, партисипаторна демократія), яке охоплює процеси підготовки, ухвалення управлінських рішень та контролю їх реалізації як під час безпосередньої участі членів територіальної громади в управлінні громадою, так і під час безпосередньої участі громадян в управлінні державою [2, с. 4].

Слід погодитися з висловом І. Абрам'юка, що застосування українськими вченими в своїх публікаціях терміну партисипативна демократія є скоріше виключенням із правил.

Зокрема, Д. Б. Неофіта бачить підстави виникнення демократії участі в можливості окремих громадяни впливати на політику та політичні рішення, від яких залежить їх життя, не покладаючись на своїх обраних представників. При цьому успіх застосування демократії участі залежить від послідовності взаємодії громадян з політиками на різних рівнях влади, які мають виявляти готовність ділитися більшою інформацією та владою [11, с. 70].

Крім того, розкриваючи суть партисипації як важливого соціально-політичного феномена, дослідники можуть застосовують різноманітні дефініції.

Для прикладу, Б. М. Дзюбенко та А. В. Пехник називають демократію участі – «спільною демократією» та «прямою демократією», оскільки вона заснована на активній, особистій учас-

ті громадян у формуванні суспільних рішень. Деталізуючи даний процес участі, науковці зазначають, що громадяни беруть участь у формуванні державної політики на кожному етапі, тобто в плануванні, розробці та реалізації [6, с. 277].

Інші науковці, зокрема С. Була і В. Гнатюк, досліджуючи суть партисипативної демократії, застосовують територіальний критерій і називають її локальною, акцентуючи на фундаментальності просторової сфери, адже в її межах безпосередньо й ефективно реалізуються принципи та механізми організації політичного життя суспільства в демократичній формі загального зразка або мініатюрно-тривіальної копії світової демократії на місцевому рівні у своїй специфіці [4, с. 76–77].

Так само вважають і О. М. Лощихін і М. І. Мартинюк, вкладаючи в поняття муніципальна (місцева, локальна) демократія саме її територіальний рівень –вимір громади (територіальної громади), яка, як правило, об’єднується за територіальним та адміністративним принципом (у межах адміністративно-територіальних одиниць), а також і за принципом досягнення економічного та соціального ефекту для громади (у межах об’єднаних територіальних громад) з метою ефективної реалізації місцевого самоврядування [8, с. 8].

Аналіз наукової публікації колективу авторів (О. В. Батанов, В. В. Кравченко, Х. В. Приходько) з проблем законодавчого регулювання партисипативної демократії в системі місцевого самоврядування дозволяє стверджувати, що вчені також застосовують як синоніми такі категорії, як «локальна демократія», «безпосередня муніципальна демократія» та «муніципальна партисипативна демократія». При цьому під останньою категорією вчені розуміють легальні та легітимні форми безпосередньої участі громадян у публічному житті на місцевому рівні, які дозволяють і в подальшому забезпечувати вирішення питань і розв’язання проблем місцевого значення шляхом їх публічного обговорення, узгодження, винесення на публічні слухання та/або голосування тощо. До таких форм, науковці відносять звернення громадян (індивідуальні та колективні), загальні збори членів територіальної громади за місцем проживання, місцеві ініціативи, громадські слухання, громадські ради, орга-

ни самоорганізації населення, мітинги, соціальні опитування, місцеві комісії громадського моніторингу та контролю та ін. [3, с. 15–16, 24].

Хочемо звернути увагу, що, як правило, вітчизняні дослідники під формами партисипативної демократії, при цьому ставлячи знак рівності з формами демократії участі, розуміють способи, методи волевиявлення громадян з метою здійснення суспільних функцій, які мають правові наслідки. До форм партисипативної демократії (демократії участі), зокрема колектив авторів посібнику з питань партисипативної демократії, відносить: місцеві референдуми, місцеві вибори, загальні збори громадян за місцем їхнього проживання, місцеві ініціативи, громадські слухання, органи самоорганізації населення, опитування громадян [13, с. 11].

Інші науковці наголошують на необхідності запровадження таких інструментів партисипативної демократії, які нададуть можливість максимально залучити населення до прийняття управлінських рішень з питань місцевого значення та сприяння розвитку форм прямого народовладдя та утворити ефективні механізми участі громадськості у виробленні органами місцевого самоврядування важливих управлінських рішень, зокрема з питань визначення стратегії розвитку територіальної громади, затвердження статутів територіальних громад, проектів містобудівної документації (генеральних планів розвитку міст, селищ, сіл тощо) [7, с. 62–63].

Варто зазначити, що в зарубіжних країнах в дефініцію «партисипативна демократія» включається більш змістовне навантаження. З огляду на це, О. Ю. Лялюк справедливо наголошує, що поняття «партисипативна демократія» в країнах Європи має більше змістовне навантаження, ніж український варіант демократії участі, оскільки передбачає постійну взаємодію з громадянами в процесі вироблення не лише локальної, а й державної політики [10, с. 73–89].

До того ж, на відміну від української теорії та практики, в зарубіжних країнах поняття партисипативної демократії формулюють в іншому ракурсі, роблячи акцент на безперервності процесу надання громадянам інформації та консультацій через

різноманітні моделі організації участі населення у вироблені рішень, які стосуються їх повсякденного життя. До таких форм залучення включають різноманітні консультативні платформи, які на сучасному етапі існують у виді зручної інтерактивної домашньої сторінки муніципалітету [1].

З огляду на вищевикладене, можна зробити наступні висновки. На відміну від українського законодавства, у вітчизняній правовій доктрині термін партисипативна демократія активно використовується науковцями для позначення широкої участі громадян у процесі прийняття рішень в різноманітних сферах їх життєдіяльності. Як правило, дефініції партисипативна демократія та демократія участі застосовуються науковцями як синоніми. Зміст категорії партисипативної демократії вітчизняні вчені розуміють у широкому і вузькому значеннях. У широкому значенні партисипативна демократії являє собою участь громадян у розробці й ухваленні рішень на всіх щаблях публічного управління. Щодо вузького значення, то партисипативна демократія передбачає безпосередню участь територіальної громади у веденні місцевих справ через різноманітні форми локально\ї демократії. Даний підхід є відмінним від зарубіжної теорії та практики партисипативної демократії, де властиво трактувати партисипавну демократію як постійну взаємодію влади та громадян щодо вироблення компромісних рішень як органами державної влади, так і органами місцевого самоврядування.

Список використаних джерел :

1. What is participatory democracy and why is it important? Council of Europe. Strasbourg. 2024. URL: https://www.coe.int/en/web/participatory-democracy/about-participatory-democracy
2. Абрам'юк І. Демократія участі: механізми громадської участі на місцевому, регіональному та національному рівнях. Всеукраїнська мережа фахівців та практиків з регіонального і місцевого розвитку. Київ: PerioNet. 2014. URL: https://regionet.org.ua/files/07_PartDemocracy_Abramyuk_Materials_v.122.07.14.pdf
3. Батанов О. В., Кравченко В. В., Приходько Х. В. Партисипативна демократія в системі місцевого самоврядування: проблеми законодавчого регулювання. *Аспекти публічного управління*. 2014. № 9–10. С. 12–28

4. Була С., Гнатюк В. Локальна демократія як фундаментальна категорія в актуалізації проявів інституціонально-правових модусів місцевого самоврядування: кореляція, формалізація та схематизація основних понять. *Вісник Львівського університету. Серія філос.-політолог. студії.* 2015. Вип. 6. С. 76–88.
5. Дзвінчук Д. І. Механізми демократії участі: суть та особливості застосування на місцевому рівні. *Теорія та практика державного управління*. 2016. Вип. 1. С. 14–22.
6. Дзюбенко Б. М., Пехник А. В. Безпосередня демократія як форма реалізації народовладдя в Україні (місцевий рівень). *Актуальні проблеми політики*. 2018. Вип. 61. С. 275–285.
7. Журавель, Я., Кравченко, В. Розвиток партисипативної демократії – важливий фактор вдосконалення управління в об'єднаних територіальних громадах. *Аспекти публічного управління*. 2019. *7*(3). С. 59–65. DOI : https://doi.org/10.15421/151917
8. Лощихін О. М., Мартинюк М. І. Теоритичні підходи до визначення поняття та особливостей муніципальної демократії. *Право.ua*. 2017. № 3. С. 5–9
9. Лукашевський Ю. О. Розвиток інструментів участі громадян у місцевому самоврядуванні (на прикладі м. Львова): дис... доктора філософії з публічного управління та адміністрування: 281. Національний університет «Львівська Політехінка». Львів, 2024. 218 с.
10. Лялюк О. Ю. Правове регулювання та практика імплементації законодавства з питань партисипативної демократії в європейських країнах *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2017. № 33. С. 73–89.
11. Неофіта Д. Б. Теоретико-правовий дискурс поняття «партисипативна демократія». *Молодий вчений*. 2024. № 3 (127). С. 67–72. DOI: https://doi.org/10.32839/2304–5809/2024-3-127-10
12. Нікітенко Л. О. Концептуалізація партисипативної демократії: теоретико-методологічний аспект. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2022. № 6. С. 15–19. DOI: https://doi.org/10.32844/2618–1258.2022.6.3
13. Посібник з питань партисипативної демократії (демократії участі) на місцевому рівні / під ред. Толкованова В. В. Київ, Крамар, 2011. 199 с.
14. Про внесення змін до деяких законів України щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування: Закон України від 9 травня 2024 р. № 3703-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3703-IX#Text
15. Харитонюк О. Л. Вплив децентралізації влади на розвиток партисипативної демократії в Україні: дис... доктора філософії: 05, 052. Волинський національний університет ім. Лесі Українки. Луцьк, 2023. 208 с.

16. Шумляєва І. Вплив європейських норм партисипативної демократії на підвищення рівня участі громадян України в місцевому самоврядуванні. *Аспекти публічного управління*. 2021. Т. 9, № 1. С. 113–120. DOI: https://doi.org/10.15421/152111
17. Шумляєва, І., & Лисиця, О. Теоретичні підходи до партисипативної демократії на місцевому рівні. *Аспекти публічного управління*, 2024. № *12*(2). С. 57–66. DOI : https://doi.org/10.15421/152425

REFERENCES :

1. What is participatory democracy and why is it important? Council of Europe. Strasbourg. 2024. URL: https://www.coe.int/en/web/participatory-democracy/about-participatory-democracy
2. Abramiuk I. (2014). Demokratiia uchasti: mekhanizmy hromadskoi uchasti na mistsevomu, rehionalnomu ta natsionalnomu rivniakh. Vseukrainska merezha fakhivtsiv ta praktykiv z rehionalnoho i mistsevoho rozvytku. Kyiv: RehioNet. URL: https://regionet.org.ua/files/07_PartDemocracy_Abramyuk_Materials_v.122.07.14.pdf
3. Batanov O. V., Kravchenko V. V., Prykhodko Kh. V. (2014). Partysypatyvna demokratiia v systemi mistsevoho samovriaduvannia: problemy zakonodavchoho rehuliuvannia. *Aspekty publichnoho upravlinnia*. № 9–10.
4. Bula S., Hnatiuk V. (2015). Lokalna demokratiia yak fundamentalna katehoriia v aktualizatsii proiaviv instytutsionalno-pravovykh modusiv mistsevoho samovriaduvannia: koreliatsiia, formalizatsiia ta skhematyzatsiia osnovnykh poniat. *Visnyk Lvivskoho universytetu. Seriia filos.-politoloh. studii*. Issue. 6.
5. Dzvinchuk D. I. (2016). Mekhanizmy demokratii uchasti: sut ta osoblyvosti zastosuvannia na mistsevomu rivni. *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia*. Issuer. 1.
6. Dziubenko B. M., Pekhnyk A. V. (2018). Bezposerednia demokratiia yak forma realizatsii narodovladdia v Ukraini (mistsevyi riven). *Aktualni problemy polityky*. Issuer. 61.
7. Zhuravel, Ya., Kravchenko, V. (2019). Rozvytok partysypatyvnoi demokratii – vazhlyvyi faktor vdoskonalennia upravlinnia v obiednanykh terytorialnykh hromadakh. *Aspekty publichnoho upravlinnia*. № 7(3). DOI : https://doi.org/10.15421/151917
8. Loshchykhin O. M., Martyniuk M. I. (2017). Teorytychni pidkhody do vyznachennia poniattia ta osoblyvostei munitsypalnoi demokratii. *Pravo.ua*. № 3.
9. Lukashevskyi Yu. O. (2024). Rozvytok instrumentiv uchasti hromadian u mistsevomu samovriaduvanni (na prykladi m. Lvova): Candidate's thesis: 281. Natsionalnyi universytet «Lvivska Politekhinka». Lviv.
10. Lialiuk O. Yu. (2017). Pravove rehuliuvannia ta praktyka implementatsii zakonodavstva z pytan partysypatyvnoi demokratii v yevropeiskykh krainakh. *Derzhavne budivnytstvo ta mistseve samovriaduvannia*. № 33.

11. Neofita D. B. (2024). Teoretyko-pravovyi dyskurs poniattia «partysypatyvna demokratiia». *Molodyi vchenyi*. № 3 (127). DOI: https://doi.org/10.32839/2304–5809/2024-3-127-10
12. Nikitenko L. O. (2022). Kontseptualizatsiia partysypatyvnoi demokratii: teoretyko-metodolohichnyi aspekt. *Naukovyi visnyk publichnoho ta pryvatnoho prava*. № 6. DOI: https://doi.org/10.32844/2618–1258.2022.6.3
13. Posibnyk z pytan partysypatyvnoi demokratii (demokratii uchasti) na mistsevomu rivni. Tolkovanova V. V. (Ed.). (2011). Kyiv, Kramar.
14. Pro vnesennia zmin do deiakykh zakoniv Ukrainy shchodo narodovladdia na rivni mistsevoho samovriaduvannia: Zakon Ukrainy vid 09.05.2024 r. № 3703-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3703-IX#Text
15. Kharytoniuk O. L. (2023). Vplyv detsentralizatsii vlady na rozvytok partysypatyvnoi demokratii v Ukraini: Candidate’s thesis: 05, 052. Volynskyi natsionalnyi universytet im. Lesi Ukrainky. Lutsk.
16. Shumliaieva I. (2021). Vplyv yevropeiskykh norm partysypatyvnoi demokratii na pidvyshchennia rivnia uchasti hromadian Ukrainy v mistsevomu samovriaduvanni. *Aspekty publichnoho upravlinnia*. Volls. 9, № 1. DOI: https://doi.org/10.15421/152111
17. Shumliaieva, I., & Lysytsia, O. (2024). Teoretychni pidkhody do partysypatyvnoi demokratii na mistsevomu rivni. *Aspekty publichnoho upravlinnia*, № 12(2). DOI : https://doi.org/10.15421/152425

S. Pasechnik

On The Question of the Concept of Participative Democracy in the Domestic Doctrine

Summary. *The lack of clear constitutional and legal regulation of the right of citizens to participate in local self-government, the effect of by-laws in the field of local democracy adopted before the entry into force of the Constitution of Ukraine and the Law of Ukraine «On Local Self-Government», causes a number of problems in the exercise of democracy at the local level. The Law of Ukraine «On Local Self-Government in Ukraine» introduces a new Article 6–1. «Forms of participation of the territorial community in resolving issues of local importance».*

At the same time, the legislator decided not to introduce such a category as «participatory democracy», limiting himself to listing the forms of participation of the territorial community in solving issues of local importance. This approach is quite debatable, because the term «participatory democracy» is generally recognized in the regulatory legal acts of the EU member states. In addition, the

absence of the concepts of participatory democracy and participatory democracy in Ukrainian legislation makes it difficult to understand the legal nature of this important socio-political phenomenon for the development of existing forms of democracy.

The problematic issues of the genesis of participatory democracy in foreign countries and in Ukraine have become the subject of research by scientists from various branches of Ukrainian science. For example, representatives of the science of public administration (Ya. Zhuravel, V. Kravchenko) consider participatory democracy as a key factor in improving the management system of local affairs by united territorial communities. Legal theorists reveal participatory democracy as one of the types of citizen participation in the political life of the state and focus on the theoretical and methodological aspect of the conceptualization of participatory democracy in modern legal theory. Constitutional scholars are usually interested in the issue of legal regulation of the ability of a territorial community to directly manage local affairs.

In the context of the adaptation of Ukrainian legislation to EU law and in the light of the adoption of the Law of Ukraine «On Amendments to the Law of Ukraine «On Local Self-Government in Ukraine» and other legislative acts of Ukraine regarding democracy at the level of local self-government», the continuation of research into the legal nature of participatory democracy will provide an opportunity to clarify the concept of this civilizational phenomenon.

The purpose of the article is to clarify the concept of participatory democracy, establish the peculiarities of its interpretation in the Ukrainian doctrine and the use of other terms by domestic scientists to denote the essence of participatory democracy

Unlike Ukrainian legislation, in domestic legal doctrine, the term participatory democracy is actively used by scholars to denote the broad participation of citizens in the decision-making process in various spheres of their lives. Scholars also use the categories «local democracy», «direct municipal democracy» and «municipal participatory democracy» as synonyms for the definition of participatory democracy. In foreign countries, participatory democracy is imagined as a process of providing information and consultations through various models of organizing public participation in decision-making processes that affect their daily lives.

The definition of participatory democracy is used by Ukrainian scholars in a broad and narrow sense. In a broad sense, participatory democracy is the participation of citizens in the development and adoption of decisions at all levels

of public administration. As for the narrow sense, participatory democracy involves the direct participation of the territorial community in conducting local affairs through various forms of local democracy. This approach differs from foreign theory and practice of participatory democracy, where participatory democracy is usually interpreted as a constant interaction between authorities and citizens with the aim of developing compromise joint solutions in various spheres of public life, both by state authorities and local self-government authorities.

Keywords: *local democracy, local self-government, municipal democracy, national doctrine, participatory democracy,*

УДК 342.25
DOI: https://doi.org/10.31359/1993-0941-2024-48-401

А. А. Нестеренко, *аспірант НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України*
ORCID. ID*:* 0009-0009-3466-0289

СТАНОВЛЕННЯ ІНСТИТУТУ КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ У КОНТЕКСТІ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Анотація. *Статтю присвячено дослідженню процесу формування інституту комунальної власності як матеріальної основи місцевого самоврядування в Україні, історії становлення відповідного законодавства. Аналізуються підходи до теоретичних аспектів комунальної власності, визначаються її якісні характеристики, специфічні особливості як самостійної форми публічної власності. Наголошується на її значущості для реалізації принципів місцевого самоврядування, особливо в контексті децентралізаційних перетворень.*

Ключові слова: *комунальна власність, публічне майно, місцеве самоврядування, територіальна громада.*

Постановка проблеми Власність є однією з основоположних категорій, її відносинам історично належить вагоме місце в суспільстві незалежно від його політичної та економічної систем. Історичний аналіз розвитку інституту власності дає змогу зро-

© Нестеренко А. А., 2024

бити висновок, що він є фундаментом розбудови держави, основним питанням в суспільній практиці виникнення, функціонування і розвитку правової та економічної систем. Свого часу відомий французький мислитель та соціолог Анрі де Сен-Сімон вважав власність матеріальною основою і фундаментом соціального порядку, підкреслюючи, що закон, який встановлює владу і форму управління, не має такого значення і такого впливу на добробут нації, як закон, який встановлює власність і регулює користування нею.

На сьогодні, в Україні сфера комунальної власності зазнає найбільш швидкої трансформації. Сучасний етап розвитку суспільства характеризується визнанням її значущості для реалізації принципів місцевого самоврядування, особливо в контексті децентралізаційних перетворень, передачею управлінських функцій держави на місця. Ефективність місцевого самоврядування вимірюється, насамперед, наявністю у громади достатнього місцевого бюджету, ефективно працюючої комунальної власності як джерела, що дозволяє отримувати фінансові надходження та наповнювати дохідну частину бюджету територіальних громад. Тим не менш, не зважаючи на значну увагу дослідників, генезис комунальної власності і історія становлення відповідного законодавства в Україні потребують подальшого наукового дослідження, адже саме від рівня її розвитку, ефективного використання її складових залежить якість життя місцевого населення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Останнім часом проблематика формування комунальної власності в Україні, розвиток відповідного законодавства активно розглядається у працях ряду відомих українських науковців – представників науки конституційного, цивільного, господарського права. Актуальними при дослідженні зазначених проблем є роботи фахівців, серед яких: М. О. Баймуратов, О. В. Батанов, Т. Г. Барабаш, О. Г. Бондар, О. І. Бондаренко, В. В. Борденюк, В. А. Григор’єв, А. Р. Крусян, В. В. Кравченко, П. М. Любченко, А. Ф. Мельник, В. Є. Рубаник, О. П. Печений, М. В. Пітцик, Ю. С. Шемшученко, М. В. Шульга та інші. Проте, незважаючи на розвиток цього напряму досліджень, значну кількість наукових праць і до-

сягнень у вивченні питання змісту та розвитку інституту комунальної власності, недостатньо дослідженим залишається напрямок її становлення, еволюції, трансформації, її зв’язок з соціально-економічними процесами. Завдяки осмисленню досягнень минулого виразно окреслюється парадигма стратегії розвитку, до змісту якої належить діалектиктика сутності категорії власності як визначальний чинник у загальній сутності розвитку суспільства. Тому дослідження інституту комунальної власності має як загальнонауковий так і практичний інтерес у світлі вирішення нагальних проблем місцевого самоврядування.

Метою дослідження є характеристика особливостей вітчизняного правового регулювання інституту комунальної власності в історичній ретроспективі та на сучасному етапі розвитку державно-правової дійсності, з’ясування перспективних напрямків трансформації її правового статусу.

Виклад основного матеріалу. На сучасному етапі реформування системи публічної влади в Україні в контексті децентралізації особливого значення набуває дослідження проблем, пов’язаних з комунальною власністю як матеріальною основою місцевого самоврядування, адже від рівня її розвитку, ефективності використання, впровадження дієвих механізмів управління нею залежить якість життя населення територіальної громади. Згідно Європейської хартії місцевого самоврядування, органи місцевого самоврядування існують лише на основі права в рамках національної економічної політики на свої власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень. Обсяг цих фінансових ресурсів повинен відповідати функціям, передбаченим конституцією або законом [6].

Для висвітлення теми дослідження першочерговою є необхідність визначення підходів щодо сутності категорії «комунальна власність», як важливого ресурсу для розвитку територіальних громад в Україні. Поняття «комуна» в перекладі з французької мови «commune» означає община, а з латинської – «communis» – спільний, і вживається як загальноприйнятий поряд із терміном «муніципальна власність» у ряді зарубіжних країн. За економіч-

ною природою, вона є колективною формою власності, оскільки відображає відносини колективного присвоєння жителями міст, сіл, селищ та об'єднань сіл коштів, об'єктів та майна цієї власності, їх ставлення до них як до власних. У практичному значенні розуміється власність територіальних громад на належне їм майно, яке використовується для спільних потреб громади і керується відповідними органами місцевого самоврядування І. В. Гаращук вказує на якісні характеристики природи комунальної власності у політичному, економічному, соціальному і правовому аспектах. У політичному – як невід'ємний атрибут місцевого самоврядування, ефективність якого обумовлена загальним станом економіки держави; в економічному – виражає відносини привласнення – відчуження з боку територіальної громади. Соціальний аспект обумовлюється соціальною спрямованістю економіки на місцевому рівні, адже саме на рівні громад досягається більша ефективність прийняття управлінських рішень. Як правова категорія – є самостійною, рівноправною формою власності, що передбачає право територіальної громади «володіти, користуватися й розпоряджатися на свій розсуд і в своїх інтересах, що належить їй, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування» [4, С. 141–142]. У рішенні Конституційного Суду України від 20.06.2007 р. (справа щодо кредиторів підприємств комунальної форми власності), роз'яснюється її сутність і мета наділення територіальних громад правом комунальної власності, яка полягає «в першу чергу, у використанні майнових об'єктів для задоволення необхідних потреб жителів цих громад у невідкладних послугах, і лише, у другу чергу, право комунальної власності призначене для доцільного, економного та ефективного використання майна територіальних громад в інших інтересах їх жителів» [12].

Віддаючи належне традиціям муніципального будівництва, ми значною мірою наближаємося до вільного сприйняття минулого, оцінюємо сьогоднішній стан розвитку місцевого самоврядування й окреслюємо перспективи його подальшого вдосконалення. Процес формування матеріальної бази місцевого самоврядування в Україні носить перманентний характер. При цьому, періоди децентралізації були періодами розквіту місце-

вого самоврядування, коли центральна влада вважала доцільним передати на місцеве фінансування низку загальнодержавних завдань [7, С.4.] Процес становлення комунальної власності в Україні проходить одночасно з роздержавленням суспільного життя, муніципалізацією місцевого управління, пошуком його адекватних форм і засобів реалізації. Заслуговує уваги умовний поділ процесу її формування на два етапи: перший – первинне створення інституту комунальної власності, другий – оптимізація її структури та забезпечення ефективного використання [3, С.137; 14, С. 267]. На першому етапі, що почався ще на початку 90-х років ХХ ст., здійснювалася передача в комунальну власність об’єктів загальнодержавної власності. На другому – з 2000-х років, процес формування комунальної власності продовжується, однак він більше пов’язаний з поліпшенням її структури через здатність відповідних установ надавати населенню послуги високої якості.

Комунальна форма власності запроваджується разом із визнанням інституту місцевого самоврядування розбудова якого почалася після проголошення незалежності та обрання курсу на розвиток соціальної та правової держави. Постало питання переведення власності від адміністративної системи до ринкових засад. Так, комунальна власність в Україні проходить процес становлення одночасно з роздержавленням всього суспільного життя, муніципалізацією місцевого управління, пошуком його адекватних форм і засобів реалізації [1, С. 116]. Структура власності кардинально змінюється на початку 90-х років у період становлення демократичних, ліберальних відносин в сфері державного управління. Свій початок законодавче регулювання питань права комунальної власності бере від прийняття Закону «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» 1990 р. [10], у якому вперше згадується поняття «комунальна власність», до якої було віднесено майно, яке передавалося безоплатно колишнім СРСР та УРСР іншими суб’єктами, а також майно, яке набувалося місцевими радами за рахунок належних їм засобів. У Законі «Про власність» 1991 р. [8] з’являється поняття «державна комунальна власність» яке вказує на нерозмежованість об’єктів державної і комунальної

власності. Будучи різновидом державної власності її суб’єктами були адміністративно-територіальні одиниці, в особі обласних, районних, міських, селищних, сільських Рад народних депутатів що здійснювали управління майном комунальної власності від імені населення адміністративно-територіальної одиниці безпосередньо або через уповноважені ними органи. Задля реалізації законодавчих норм було прийнято Постанову Кабінету Міністрів України від 05.11.1991 р. № 311 «Про розмежування державного майна України між загальнодержавною (республіканською) власністю і власністю адміністративно-територіальних одиниць (комунальною власністю)». Уперше за вітчизняну історію було надано підстави для реального розмежування такого майна, вказані об’єкти комунальної власності, які перестали вважатися загальнодержавними, визналось окреме майно, що знаходилось у сфері управління міністерств, відомств інших органів державної виконавчої влади та передавалось у комунальну власність. Безпосередній їх розподіл між самими адміністративно-територіальними одиницями покладався на обласні виконкоми Рад народних депутатів. Таким чином, все державне майно «комунальної власності», яке було розподілене між адміністративно-територіальними одиницями в рамках Постанови перейшло у комунальну власність, а жителі отримали повноцінне право володіти, користуватися та розпоряджатися цим майном на свій розсуд і в своїх інтересах. У 1992 р. ухвалюється Закон «Про оренду державного та комунального майна» [11], який закріпив організаційні і майнові відносини, пов’язані з передачею в оренду майна, яке перебувало в комунальній власності.

Ухвалення Конституції України внесло принципові зміни у правовий режим комунальної власності, яка закріплена у ст. 41 як самостійна форма власності в Україні; принципово змінився суб’єкт такої власності: носіями усіх повноважень власника були названі територіальні громади сіл, селищ, міст, а також районів у містах Київ та Севастополь (ст. 140, ч. 1 ст. 142 Конституції). Нові правові підвалини функціонування комунальної власності дали змогу з допомогою конституційно-правових важелів гарантувати її використання, стали вагомими аргументами само-

стійності управління громадами комунальною власністю на своїй території та неможливості втручання органів центральної влади в управління комунальним майном. Проте, конституційні норми поки що не отримали послідовної конкретизації у галузевому законодавстві: досить суперечливо визначаються поняття, правова природа та склад комунальної власності, у тому числі, спільної власності територіальних громад.

Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» деталізовано та уточнено деякі положення Конституції України щодо правового регулювання комунальної власності, закріплено правові засади управління комунальною власністю, що стало важливим кроком у її розвитку. Так, більш детально затверджено поняття та зміст права комунальної власності як матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування (ст.ст. 1, 16, 60), повноваження сільських, селищних, міських рад щодо відчуження комунального майна, в тому числі шляхом приватизації (п. 30 ч. 1 ст. 26), повноваження виконавчих органів рад стосовно управління комунальною власністю (ст. 29) та у сфері регулювання земельних відносин (ст. 33), повноваження районних і обласних рад по управлінню об’єктами комунальної власності (п.п. 19, 20 ч.1ст. 43) [9]. Проте, даний Закон та інші законодавчі акти, які визначають повноваження органів місцевого самоврядування, не повною мірою врегульовують питання управління комунальною власністю. Пунктом 10 Прикінцевих та Перехідних положень Закону Кабінету Міністрів України разом з Фондом державного майна України доручалося у двомісячний строк з дня набрання Законом чинності подати на розгляд Верховної Ради України проект закону про комунальну власність. Незважаючи на тривалий час, що минув з дня набрання чинності даного Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», Закон про комунальну власність не ухвалено. Законом України «Про передачу об’єктів права державної та комунальної власності» 1998 р. визначено перелік об’єктів і порядок їх безоплатної передачі з державної до комунальної власності, а також тих, які не можуть бути об’єктами такої передачі [13]. Окрім цього, комунальному сектору економіки присвячені ряд статей Цивільного Господарського, Земельного кодексів України.

З прийняттям у 2014 році Закону України «Про співробітництво територіальних громад» широкого поширення набула реалізація територіальними громадами різних форм співробітництва, в результаті чого з’являються нові об’єкти права комунальної власності, які фактично є власністю декількох територіальних громад суб’єктів співробітництва. Закон України «Про добровільне об’єднання територіальних громад» від 05.02.2015 р. № 157-VIII закріплює об’єднану територіальну громаду правонаступником всього майна, прав та обов’язків територіальних громад, що об’єдналися, з дня набуття повноважень сільською, селищною, міською радою, обраною такою об’єднаною територіальною громадою. З ухваленням цього Закону було запущено процес децентралізації. Об’єднані територіальні громади отримали більше можливостей для вирішення місцевих питань, зокрема, й у сфері управління комунальною власністю як одного з напрямків їх діяльності. Відтак збільшується й відповідальність суб’єктів управління комунальної власності за прийняті рішення у сфері управління такою власністю. Закон України «Про приватизацію державного і комунального майна» 2018 р. закріплює процедури приватизації комунального майна, включаючи продаж об’єктів комунальної власності на аукціоні, викупу об’єктів приватизації, передачу в оренду.

Попри досягнутий значний прогрес у прийнятті ряду нормативно-правових актів, що регулюють відносини комунальної власності, існуюча законодавча база залишається недосконалою, не сформовано спеціальне законодавство, яке визначило б її правовий статус. Науковці акцентують увагу на оптимізації правового регулювання відносин комунальної власності та розробці пропозицій щодо поліпшення законодавства з метою більш ефективного застосування норм, що врегульовують відносини з володіння, користування та розпорядження об’єктами права комунальної власності. З метою вдосконалення законодавчого врегулювання питання комунальної власності територіальних громад та спільної власності територіальних громад Кабінетом Міністрів було внесено для розгляду Верховною Радою проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо кому-

нальної власності» № 6479 від 28.12.2021 р. в частині подальшого удосконалення унормування її питань. У законопроекті запропоновано законодавчо визначити поняття «спільна власність територіальних громад», «спільна сумісна власність територіальних громад», «спільна часткова власність територіальних громад», «управління об'єктами права комунальної власності», «управління об'єктами права спільної власності територіальних громад». Окрім цього, запропоновано визначити правовий режим майна комунального підприємства, правовий режим майна комунальної установи або закладу.

При цьому, слід звернути увагу на періодичне обговорення в наукових та політичних колах питання необхідності розробки Муніципального кодексу, проекти якого розробляються впродовж декількох років, проте жоден з них так і не став на сьогодні основою відповідного законодавчого процесу. Проект відповідного нормативно-правового акту вперше було внесено ще у 2000 році. Мова йде про Проект Кодексу законів про місцеве самоврядування в Україні (Муніципального кодексу України), реєстр.№ 6287 від 13 грудня 2000 р. У 2021 р. Президент України Володимир Зеленський під час виступу на засіданні Ради розвитку громад та територій у межах Всеукраїнського форуму «Україна 30» оголосив про створення Конгресу місцевих та регіональних влад, який має сприяти встановленню якісно нових відносин між центральною та місцевою владою, першим глобальним питанням, на якому слід зосередитись новому органу, має стати підготовка Муніципального кодексу України [5]. Таке завдання є доволі складним, і потребує не лише колосальних інтелектуальних, матеріальних, часових та політичних ресурсів, а й потребуватиме не лише упорядкування, а й масштабної ревізії чинного законодавства про місцеве самоврядування [2, С. 40]. Тому розробці Муніципального кодексу має передувати вивчення міжнародного та національного досвіду підготовки цього документа та перегляд існуючого законодавства, яке регулює місцеве самоврядування в Україні. Прийняття Муніципального Кодексу сприятиме удосконаленню правового регулювання суспільних відносин у сфері управління об'єктами комунальної власності, створенню організаційного механізму

взаємодії органів влади з усіма суб’єктами права комунальної власності.

У висновку, зазначимо, що процес становлення інституту комунальної власності в Україні не є завершеним, знаходиться у постійному русі і вдосконаленні. Еволюція комунальної власності в Україні характеризується поступовим становленням правових основ, розвитком механізмів управління та постійним пошуком шляхів підвищення ефективності використання ресурсів територіальних громад. Сучасний етап розвитку суспільства характеризується визнанням значущості комунальної власності для реалізації принципів місцевого самоврядування, особливо в контексті децентралізаційних перетворень. Важливого значення набуває адаптація національної законодавчої бази з питань місцевого та регіонального розвитку до європейських стандартів, установлення правового режиму комунальної власності та правових основ управління об’єктами комунальної власності.

Список використаних джерел:

1. Барабаш Т. Г. Становлення інституту комунальної власності у системі місцевого самоврядування України. *Наукові праці НДФІ*. 2005. Випуск 4. С. 115–124.
2. Батанов О. В. Місце і роль законів у системі джерел муніципального права. *Успіхи і досягнення у науці*. 2024. Том 1, № 3(3). С. 33–45. URL: http://perspectives.pp.ua/index.php/sas/article/view/11517/11577. DOI: https://doi.org/10.52058/3041-1254-2024-3(3) – 33–45
3. Гаращук І. В. Історичний розвиток інституту комунальної власності в Україні. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. Харків:Право, 2019. Вип. 38. С. 133–150. URL: https://dbmsjournal.com/2019/12/17/133
4. Гаращук І. В. Комунальна (муніципальна) власність як форма публічної власності: узагальнення підходів до інтерпретації. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. Харків: Право. 2018. Вип. 36. С. 135–148. URL: https://dbmsjournal.com/2019/12/17/133
5. Указ Президента України «Про затвердження Положення про Конгрес місцевих та регіональних влад при Президентові України» від 4 березня 2021 р. № 89/2021. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/89/2021#top
6. Європейська хартія місцевого самоврядування. Страсбург, 15 жовтня, 1985 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text

7. Козак В. І. Публічне управління в системі координат: децентралізація – місцеве самоврядування – демократія. *Ефективність державного управління*. 2015. № 44(1). С. 64–70. Національна академія державного управління при Президентові України, Львівський регіональний інститут державного управління.
8. Про власність. Закон України від 15.04.1991 № 697–12. (втратив чинність). *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1991. № 20. ст. 249. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/697–12#Text
9. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст. 170. *Відомості Верховної Ради України (ВВР*), 1997, № 24, ст.170. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text
10. Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування : Закон України від 07.12.1990 № 533 (втратив чинність). *Відомості Верховної Ради УРСР*, 1997, № 24, ст.170. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/533–12#Text
11. Про оренду державного та комунального майна : Закон України від 10.04.1992 № 2269 (втратив чинність). *Відомості Верховної Ради України (ВВР*), 1992, № 30, ст.416. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2269–12#Text
12. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням відкритого акціонерного товариства «Кіровоградобленерго» про офіційне тлумачення положень частини восьмої статті 5 Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» (справа щодо кредиторів підприємств комунальної форми власності). 20 червня 2007 року. № 5-рп/2007. Справа № 1–14/2007. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-07#Text
13. Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності: Закон України від 03.03.1998 № 147/98-ВР. *Відомості Верховної Ради України (ВВР*), 1998, № 34, ст.228. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/147/98-%D0%B2%D1%80#Text
14. Територіальна громада: знаннєвість, дієвість. Монографія / Ю. О. Куц, В. М. Сінченко, В. В. Мамонова, С. В. Газарян / За заг. ред. Ю. О. Куца Харків: Віровець А. П. «Апостроф», 2011. 340 с. URL: https://dspace.hnpu.edu.ua/bitstreams/23e3ab62-c55a-4dc8-8924-6577d80d31c0/download

REFERENCES :

1. Barabash T. H. (2005). Stanovlennia instytutu komunalnoi vlasnosti u systemi mistsevoho samovriaduvannia Ukrainy. *Naukovi pratsi NDFI*. Issuer 4.
2. Batanov O. V. (2024). Mistse i rol zakoniv u systemi dzherel munitsypalnoho prava. Uspikhy i dosiahnennia u nautsi. Voll 1, № 3(3).

URL: http://perspectives.pp.ua/index.php/sas/article/view/11517/11577 DOI: https://doi.org/10.52058/3041-1254-2024-3(3) – 33–45
3. Harashchuk I. V. (2019). Istorychnyi rozvytok instytutu komunalnoi vlasnosti v Ukraini. *Derzhavne budivnytstvo ta mistseve samovriaduvannia*. Kharkiv:Pravo, Issuer. 38. URL: https://dbmsjournal.com/2019/12/17/133
4. Harashchuk I. V. (2018). Komunalna (munitsypalna) vlasnist yak forma publichnoi vlasnosti: uzahalnennia pidkhodiv do interpretatsii. *Derzhavne budivnytstvo ta mistseve samovriaduvannia*. Kharkiv: Pravo. Issuer 36. URL: https://dbmsjournal.com/2019/12/17/133
5. Ukaz Prezydenta Ukrainy «Pro zatverdzhennia Polozhennia pro Konhres mistsevykh ta rehionalnykh vlad pry Prezydentovi Ukrainy» vid 04.03.2021 r. № 89/2021. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/89/2021#top
6. Yevropeiska khartiia mistsevoho samovriaduvannia. Strasburh, 15 zhovtnia, 1985 r. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text
7. Kozak V. I. (2015). Publichne upravlinnia v systemi koordynat: detsentralizatsiia – mistseve samovriaduvannia – demokratiia. *Efektyvnist derzhavnoho upravlinnia*. № 44(1). Natsionalna akademiia derzhavnoho upravlinnia pry Prezydentovi Ukrainy, Lvivskyi rehionalnyi instytut derzhavnoho upravlinnia.
8. Pro vlasnist. Zakon Ukrainy vid 15.04.1991 r. № 697–12. (vtratyv chynnist). *Vidomosti Verkhovnoi Rady URSR*. 1991. № 20. art. 249. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/697–12#Text
9. Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini : Zakon Ukrainy. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR)*, 1997, № 24, art.170. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text
10. Pro mistsevi Rady narodnykh deputativ ta mistseve i rehionalne samovriaduvannia : Zakon Ukrainy vid 07.12.1990 r. № 533 (vtratyv chynnist). *Vidomosti Verkhovnoi Rady URSR*, 1997, № 24, art.170. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/533–12#Text
11. Pro orendu derzhavnoho ta komunalnoho maina : Zakon Ukrainy vid 10.04.1992 r. № 2269 (vtratyv chynnist). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR*), 1992 r. № 30, art.416. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2269–12#Text
12. Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy u spravi za konstytutsiinym zvernenniam vidkrytoho aktsionernoho tovarystva «Kirovohradoblenerho» pro ofitsiine tlumachennia polozhen chastyny vosmoi statti 5 Zakonu Ukrainy «Pro vidnovlennia platospromozhnosti borzhnyka abo vyznannia yoho bankrutom» (sprava shchodo kredytoriv pidpryiemstv komunalnoi formy vlasnosti). 20 chervnia 2007 r. № 5-rp/2007. Sprava № 1-14/2007. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-07#Text
13. Pro peredachu obiektiv prava derzhavnoi ta komunalnoi vlasnosti: Zakon Ukrainy vid 03.03.1998 r. № 147/98-VR. *Vidomosti Verkhovnoi Rady*

Ukrainy (VVR), 1998, № 34, art.228. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/147/98-%D0%B2%D1%80#Text
14. Terytorialna hromada: znannievist, diievist. Monohrafiia. Kuts Yu. O. (Ed.).(2011). Kharkiv:Virovets A. P. «Apostrof». URL: https://dspace.hnpu.edu.ua/bitstreams/23e3ab62-c55a-4dc8-8924-6577d80d31c0/download

A. A. Nesterenko

Formation of the Institution of Communal Property in the Context of Local Self-Government Development in Ukraine

Abstract. *The article is devoted to the study of the process of formation of the institution of communal property as the material basis of local self-government in Ukraine, the history of the formation of the relevant legislation. The article analyzes approaches to theoretical aspects of communal property, defines its qualitative characteristics and specific features as an independent form of public property. Its importance for the implementation of the principles of local self-government is emphasized, especially in the context of decentralization reforms.*

It is emphasized that the effectiveness of local self-government is primarily measured by the availability of a sufficient local budget, efficiently operating municipal property as a source of financial revenues and filling the revenue part of the budget of territorial communities. Approaches to the essence of the category «communal property» as an important resource for the development of territorial communities in Ukraine are generalized. Emphasis is placed on the permanent nature of the process of forming the material base of local self-government in Ukraine. The process of establishing communal property in Ukraine is taking place simultaneously with the denationalization of public life, the municipalization of local government, and the search for adequate forms and means of its implementation. The formation of municipal property and the search for new methods of managing it to increase local budget revenues and ensure the economic viability of territorial communities are of fundamental importance.

It is emphasized the need to complete the legal formalization of the institute of communal property and to adopt the relevant law. A promising development in this direction are the drafts of the Municipal Code, which have been developed for several years, but none of them has become the basis of the relevant legislative process. The adoption of the draft Code is due to the need for legislative development of constitutional provisions on the status of communal property

in Ukraine, regulation of relations related to the exercise of communal property rights, including joint property of territorial communities. The absence of a single legislative act aimed at regulating the relevant issues significantly complicates the work of local governments and impedes the formation of a sufficient material and financial basis for local self-government. The development of the Municipal Code should be preceded by a study of the international and national experience of preparing this document and a review of the existing legislation governing local self-government in Ukraine. The adoption of the Municipal Code will help to improve the legal regulation of public relations in the field of municipal property management, create an organizational mechanism for interaction between the authorities and all subjects of communal property rights.

In conclusion, the author emphasizes that the process of formation of the institution of communal property in Ukraine is not complete, it is in constant motion and improvement. The evolution of communal property in Ukraine is characterized by the gradual formation of legal frameworks, development of management mechanisms and constant search for ways to increase the efficiency of use of resources of territorial communities.

Key words: *communal property, public property, local self-government, territorial community.*

УДК 342.518:342.5(1-00)
DOI: https://doi.org/10.31359/1993-0941-2024-48-415

О. С. Костюк, *аспірант кафедри державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*
ORCID: 0009-0001-6289-7752

ІНСТИТУТ ПРЕДСТАВНИКІВ ПРЕЗИДЕНТА В СТРУКТУРІ АПАРАТУ ГЛАВИ ДЕРЖАВИ: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Анотація. *У статті здійснено порівняльно-правовий аналіз інституту представників президента в структурі апарату глави держави. Досліджено правову природу та функції цього інституту як ключового механізму взаємодії гілок влади. На основі аналізу моделей, що існують у країнах з різними формами правління (США, Франція, Польща, Німеччина, Литва), виявлено ключові проблеми функціонування аналогічного інституту в Україні. Зокрема, акцентовано увагу на відсутності спеціального законодавчого регулювання, надмірній політизації статусу представників та дублюванні їхніх функцій з іншими підрозділами Офісу Президента. За результатами дослідження сформульовано пропозиції, спрямовані на вдосконалення правового статусу представників президента шляхом ухвалення профільного закону.*

Ключові слова: *президент України, представник президента, поділ влади, апарат глави держави.*

© Костюк О. С., 2024

Постановка проблеми. В умовах сучасних викликів, що стоять перед Україною, забезпечення ефективної та збалансованої взаємодії між вищими органами державної влади набуває виняткової ваги. Ключову роль у цьому процесі відіграє глава держави, який, відповідно до Конституції України, є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності, додержання Конституції, прав і свобод людини і громадянина. Для реалізації своїх повноважень у відносинах з парламентом, урядом та органами конституційної юрисдикції Президент використовує спеціальний інститут своїх представників. Саме через них глава держави транслює свою позицію, бере участь у законодавчому процесі та конституційному судочинстві. Водночас правове регулювання цього інституту в Україні залишається фрагментарним і значною мірою залежить від політичної кон’юнктури, що створює ризики для стабільності державних інституцій. У цьому контексті порівняльно-правовий аналіз моделей функціонування аналогічних інститутів у зарубіжних країнах є надзвичайно актуальним, оскільки дозволяє виявити перевірені часом практики та визначити оптимальні шляхи для вдосконалення національного законодавства.

Втім маємо констатувати, що на сьогоднішній день в Україні відсутній спеціальний закон, який би комплексно регулював статус, повноваження та відповідальність представників Президента. Їхня діяльність переважно регулюється підзаконними актами (указами Президента), що призводить до правової невизначеності та надмірної залежності статусу цих посадовців від волі чинного глави держави. При цьому існують високі ризики дублювання функцій представників з іншими структурними підрозділами апарату Президента, а також нечіткого розмежування їхніх політичних та юридичних повноважень. Це породжує питання щодо легітимності та ефективності діяльності представників як повноцінних учасників процесу взаємодії гілок влади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Інститут глави держави та механізми стримувань і противаг є предметом постійної уваги вчених-конституціоналістів. Форми взаємодії президента

з парламентом та урядом аналізувалися у роботах В. Б. Авер'янова, Ю. Г. Барабаша, А. З. Георгіци, І. І. Дахової, В. П. Колісника, А. М. Колодія, Н. Р. Нижник, М. Ф. Орзіха, В. Ф. Погорілка, С. Г. Серьогіної, О. Ф. Скакун, Ю. М. Тодики, О. Ф. Фрицького, В. М. Шаповала, Н. Г. Шукліної та ін. Проте, комплексне порівняльно-правове дослідження саме інституту представників президента як окремого елемента апарату глави держави досі не було предметом спеціального наукового аналізу, що і визначає новизну цієї статті.

Метою статті є на основі порівняльно-правового аналізу дослідити правову природу, статус та функції інституту представників президента в Україні та зарубіжних країнах і розробити пропозиції щодо вдосконалення його правового регулювання в Україні.

Виклад основного матеріалу. Інститут представників глави держави є важливим елементом його допоміжного апарату, правова природа якого є похідною від конституційного статусу самого глави держави. Це не самостійний орган державної влади, а сукупність уповноважених посадових осіб, головне призначення яких – забезпечення ефективної реалізації конституційних повноважень президента у його відносинах з іншими органами державної влади [12, с. 34]. Представники діють від імені та за дорученням глави держави, виражаючи його офіційну позицію.

Правова природа цього інституту є подвійною. З одного боку, він виконує представницьку функцію, виступаючи «голосом» президента в парламенті, уряді чи конституційному суді. З іншого боку, він виконує комунікативно-координаційну функцію, забезпечуючи постійний двосторонній зв'язок: не лише доносячи позицію президента до інших органів, а й інформуючи главу держави про процеси, що відбуваються в цих органах. Таким чином, інститут представників є ключовим механізмом у системі стримувань і противаг, що дозволяє узгоджувати дії різних гілок влади та запобігати виникненню політичних криз.

Модель організації, обсяг повноважень та реальний політичний вплив представників президента безпосередньо визна-

чаються формою правління в державі. Так, у президентських республіках, класичним прикладом яких є США, де президент виступає одночасно і главою держави і главою виконавчої влади, його взаємодія з парламентом має вирішальне значення. Так, в США функціонує потужний Офіс у справах законодавства (White House Office of Legislative Affairs), який є, по суті, професійним лобістським апаратом президента. Його головне завдання полягає у просуванні законодавчих ініціатив президента, проведенні переговорів з парламентарями, пошук компромісів та забезпечення підтримки президентського курсу в парламенті [8].

У змішаних (напівпрезидентських) республіках (наприклад, у Франції, Польщі, Литві), де виконавча влада є «дуалістичною» (функціонують реально-владні інститути і президента, і прем’єр-міністра), роль представників президента є ще більш складною і багатогранною. У відносинах з парламентом вони, як і в США, просувають ініціативи президента. Однак особливого значення набуває їхня взаємодія з урядом. Представник президента в уряді може брати участь у його засіданнях, координувати діяльність міністерств у сферах, що належать до компетенції президента (оборона, зовнішня політика), та здійснювати контроль за виконанням актів глави держави [4, с. 91]. Це є важливим інструментом президента у його потенційному суперництві з прем’єр-міністром.

У парламентських республіках (наприклад, у Німеччині, Італії), де президент виконує переважно представницькі та церемоніальні функції, в той час як реальна влада зосереджена в руках уряду на чолі з канцлером/прем’єр-міністром, окремого розгалуженого інституту представників президента зазвичай не існує. Функції взаємодії з парламентом та урядом виконують керівник апарату (канцелярії) президента та його заступники в межах загальної компетенції. Їхня діяльність носить більш формальний та протокольний характер, аніж політичний .

Зарубіжний досвід провідних демократій демонструє високу інституціоналізацію зв’язків глави держави з легіслатурою. Для прикладу: вище згаданий Офіс у справах законодавства (Office

of Legislative Affairs) США вважається ключовою структурою Виконавчого офісу Президента. Він поділяється на сектори, відповідальні за взаємодію з Сенатом та Палатою представників. Співробітники Офісу – це професійні лобісти, які щоденно працюють з конгресменами, керівництвом партійних фракцій та головами комітетів. Їхні функції включають: інформування про позицію президента щодо законопроєктів, переконання у необхідності підтримки президентських ініціатив, збір інформації про настрої в Конгресі, а також попередження та узгодження позицій для уникнення застосування президентського вето [6]. Діяльність цього офісу є зразком системної та професійної роботи з парламентом.

У напівпрезидентській Французькій республіці Президент має значний вплив на законодавчий процес. Цю функцію забезпечує політичний радник та спеціальний підрозділ у складі Єлисейського палацу. Вони тісно співпрацюють з парламентською більшістю (якщо вона є пропрезидентською), беруть участь у формуванні порядку денного парламенту, узгоджують проходження урядових законопроєктів, ініційованих президентом. Особливістю цієї взаємодії є тісний зв'язок з Генеральним секретаріатом уряду, що забезпечує єдність позиції виконавчої влади [1, с. 205].

У Польщі Президент має право законодавчої ініціативи та право вето. Для представлення своїх інтересів у Сеймі та Сенаті він призначає державних секретарів або заступників державних секретарів у Канцелярії Президента. Вони уповноважені представляти законопроєкти, внесені президентом, брати участь у роботі комісій та виступати на пленарних засіданнях. Їхній статус та повноваження чітко визначені в регламентах палат парламенту [7].

Особлива увага у змішаних республіках приділяється взаємодії президента з урядом, оскільки ця сфера може характеризуватися як конструктивною співпрацею цих державних інституцій, так конституційною конфліктогенністю, особливо в умовах «співіснування», коли президент і прем'єр-міністр належать до різних політичних сил.

Так, у Франції Президент головує на засіданнях Ради міністрів, що надає йому прямий інструмент впливу на уряд. Генеральний секретар Єлисейського палацу (апарату президента) підтримує постійний робочий контакт з Генеральним секретарем уряду, що забезпечує координацію їх роботи. Окрім того, профільні радники президента тісно співпрацюють з відповідними міністерствами, особливо у сферах оборони та закордонних справ, які є прерогатив ними у діяльності глави держави [2].

У Литві Президент також має право брати участь у засіданнях Уряду та головувати на них. Його апарат, зокрема група радників з питань внутрішньої політики, здійснює моніторинг діяльності уряду, аналізує проєкти урядових рішень на предмет відповідності курсу президента та готує пропозиції щодо їх доопрацювання. Це дозволяє главі держави ефективно впливати на політику уряду, не очолюючи його формально [3].

Характеризуючи зарубіжний досвід представництва президента в органах конституційного контролю, слід відмітити, що таке представництво визначається як важлива гарантія захисту конституційних повноважень глави держави та конституційного ладу в цілому. Так, хоча ФРН є парламентською республікою, Федеральний президент користується правом звернення до Федерального конституційного суду щодо перевірки конституційності законів перед їх підписанням. Його інтереси в суді представляють уповноважені співробітники Відомства федерального президента (Bundespr sidialamt), зазвичай керівники юридичного департаменту [5].

Президент Французької республіки є одним з ключових суб’єктів звернення до Конституційної ради. Представлення його позиції здійснюється через Генерального секретаря Єлисейського палацу, який готує та передає відповідні матеріали. Процедура не передбачає усних слухань за участю представників, натомість акцент робиться на письмовому обґрунтуванні позиції [1, с. 315].

Аналіз зарубіжного досвіду свідчить, що ефективність інституту представників президента багато в чому залежить від чіткого законодавчого регулювання їх статусу, нормативної моделі

інтегрованості в загальну систему взаємодії гілок влади. На відміну від країн із сталою практикою, інститут представників Президента в Україні характеризується фрагментарним правовим регулюванням та значною залежністю від політичної волі глави держави. Статус представників визначається не законом, а указами Президента, у тому числі й Положенням про Офіс Президента України [15].

Так, посада Представника Президента України у Верховній Раді є ключовою для реалізації законодавчих ініціатив Президента. Представник має право брати участь у засіданнях Верховної Ради, її комітетів, тимчасових спеціальних і слідчих комісій, а також у засіданнях Погоджувальної ради депутатських фракцій (груп) [16]. Його основні завдання включають: представлення законопроєктів, визначених Президентом як невідкладні; висвітлення позиції глави держави щодо питань, які розглядаються; інформування Президента про перебіг розгляду законопроєктів. Втім, не дивлячись на важливість функціональної ролі цього інституту як у діяльності глави держави, так і в механізмі взаємодії президентури і парламенту, він зберігає протягом усього часу свого існування нормативну нечіткість, розмитість статусу. З одного боку, він визначається офіційним представником глави Української держави, але з іншого – його повноваження фактично дублюються повноваженнями заступників керівника Офісу Президента. Крім того, відсутність законодавчого закріплення статусу робить його позицію вразливою у відносинах з народними депутатами, які можуть сприймати його не як інституційного представника глави держави, а як політичного емісара або лобіста.

Посада Представника Президента України в Кабінеті Міністрів України була запроваджена з метою координації дій між Президентом та урядом. Представник уповноважений брати участь у засіданнях Кабінету Міністрів з правом дорадчого голосу, а також у засіданнях урядових комітетів. Його завдання полягає у доведенні позиції Президента щодо проєктів актів уряду та інформування глави держави про діяльність виконавчої влади. Маючи в своїй основі доктрину конструктивної взаємодії

глави держави і глави виконавчої влади, в національних умовах змішаної республіки ця посада стає потенційно конфліктною. Адже ефективність її діяльності прямо залежить від рівня суб'єктивної політичної співпраці між Президентом та Прем'єр-міністром. При цьому доволі часто функції представника дублюються профільними підрозділами Офісу Президента, що деструктивно впливає на комунікацію. На відміну від французької моделі, де Президент безпосередньо головує на засіданнях уряду, український представник має значно слабші важелі впливу.

Найбільш юридично визначеною є посада Представника Президента України в Конституційному Суді України, оскільки її статус частково регулюється Законом України «Про Конституційний Суд України» [14]. Представник є постійним уповноваженим глави держави у конституційному провадженні: він представляє позицію Президента при розгляді справ за конституційними поданнями та зверненнями, бере участь у засіданнях Суду, висловлює позицію, подає клопотання тощо. Але незважаючи на законодавче регулювання, основні аспекти його правового статусу, організації та діяльності все одно регламентуються указом Президента. Це створює залежність представника від політичного керівництва Офісу Президента, хоча, на наш погляд, ця посада повинна мати суто правовий, а не політичний характер.

Узагальнюючи наведені проблемні аспекти національної нормативної моделі інституту представників Президента України, маємо відмітити, по-перше, відсутність належного законодавчого регулювання. Статус, повноваження, гарантії діяльності та відповідальність представників регулюються підзаконними актами, що є неприпустимим для інституту такої функціональної ролі у забезпеченні конструктивної взаємодії гілок влади; по-друге, надмірну політизацію та залежність від Офісу президента України. Статус представника повністю залежить від волі чинного Президента та керівництва його Офісу, що нівелює інституційну сталість; по-третє, дублювання функцій. Повноваження представників часто перетинаються з функціями заступників керівника Офісу Президента та керівників профіль-

них директоратів, що створює конкуренцію всередині президентського апарату та породжує компетенційні конфлікти; по-четверте, відсутність чіткої підзвітності. Механізми звітування представників перед суспільством чи парламентом на сьогоднішній день не передбачені, що робить їхню діяльність непрозорою і не публічною.

Висновки. Проведене дослідження дозволяє зробити висновок, що інститут представників президента є важливим механізмом забезпечення взаємодії гілок влади, ефективність якого прямо залежить від чіткості його правового регулювання та відповідності форми правління. Порівняльно-правовий аналіз засвідчив, що в країнах із розвиненою демократією цей інститут є високоінституціоналізованим та професійним, тоді як в Україні він залишається значною мірою персоніфікованим та регулюється на рівні підзаконних актів.

Проведений аналіз проблем правового регулювання, організації та діяльності представників Президента України дозволяє сформулювати пропозиції, спрямовані на підвищення ефективності та легітимності їх функціонування: 1) розробити та ухвалити спеціальний Закон України «Про представників Президента України в органах державної влади». Цей закон має визначити їх правовий статус, вичерпний перелік повноважень, порядок призначення та звільнення, гарантії діяльності та підстави для відповідальності; 2) забезпечити чітке розмежування повноважень. У законі необхідно чітко відмежувати функції представників від повноважень інших посадових осіб Офісу Президента, щоб уникнути дублювання та внутрішньої конкуренції. Наприклад, представник у Верховній Раді має зосередитись на публічній комунікації та представленні позиції, тоді як апаратна робота з законопроєктами має залишитись за профільними директоратами; 3) запровадити механізми громадської підзвітності. Доцільно передбачити обов'язок представників (зокрема, у Верховній Раді України та Кабінеті Міністрів України) періодично звітувати про свою діяльність перед профільним комітетом парламенту. Імплементація цих пропозицій дозволить, на наш погляд, перетворити інститут представників

президента з політично залежного інструменту на стабільний, професійний та прозорий механізм забезпечення конституційної взаємодії гілок влади в Україні.

Список використаних джерел:

1. Avril, P., Gicquel, J. Droit constitutionnel. 27e d. Paris : LGDJ, 2016. 640 p.
2. Bell, J. French Constitutional Law. Oxford : Clarendon Press, 1992. 367 p.
3. Конституція Литовської Республіки. Прийнятий 25.10.1992 р. URL: http://lib.rada.gov.ua/static/LIBRARY/catalog/law/lit_konst1.htm
4. Elgie, R. Semi-Presidentialism: Sub-Types and Democratic Performance. *Oxford : Oxford University Press,* 2011. 320 p.
5. Gesetz ber das Bundesverfassungsgericht (Bundesverfassungsgerichtsgesetz – BVerfGG).
6. Kumar, M. J. (2009). The Office of Legislative Affairs: The White House «Lobby». *Presidential Studies Quarterly*. Vol. 39, No. 4. P. 809–829.
7. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Uchwa a Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r.).
8. Wayne, S. J. The Legislative Presidency. New York : Harper & Row, 1978. 240 p.
9. Барабаш Ю. Г. Інститут глави держави в умовах змішаних республік. *Вісник Академії правових наук України*. 2011. № 2. С. 28–38.
10. Крусян А. Р. Сучасний український конституціоналізм : монографія. Київ : Юрінком Інтер, 2010. 528 с.
11. Петришин О. В. Моделі організації державної влади в сучасному світі: порівняльно-правовий аналіз. *Право України*. 2013. № 5. С. 14–25.
12. Погорілко В. Ф., Федоренко В. Л. Конституційне право України : підручник. Київ : Наукова думка, 2006. 544 с.
13. Про Конституційний Суд України : Закон України від 13.07.2017 № 2136-VIII. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2017. № 35. Ст. 376. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136–19#Text
14. Про Положення про Офіс Президента України : Указ Президента України від 25 червня 2019 року № 436/2019. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436/2019#Text
15. Про Представника Президента України у Верховній Раді України : Указ Президента України від 24 травня 2019 року № 312/2019. URL: https://www.president.gov.ua/documents/3122019–27165
16. Шаповал В. М. Сучасний конституціоналізм : монографія. Київ : Юрінком Інтер, 2005. 560 с.

References:

1. Avril, P., Gicquel, J. (2016). Droit constitutionnel. 27e d. Paris : LGDJ.
2. Bell, J. (1992). French Constitutional Law. Oxford : Clarendon Press.
3. Constitution of the Republic of Lithuania. Adopted on 25.10.1992. URL: http://lib.rada.gov.ua/static/LIBRARY/catalog/law/lit_konst1.htm
4. Elgie, R. Semi-Presidentialism: Sub-Types and Democratic Performance. Oxford : Oxford University Press, 2011. 320 p.
5. Gesetz ber das Bundesverfassungsgericht (Bundesverfassungsgerichtsgesetz – BVerfGG).
6. Kumar, M. J. The Office of Legislative Affairs: The White House «Lobby». Presidential Studies Quarterly. 2009. Vol. 39, No. 4. P. 809–829.
7. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Uchwa a Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r.).
8. Wayne, S. J. The Legislative Presidency. New York : Harper & Row, 1978. 240 p.
9. Barabash Yu. H. (2011). Instytut hlavy derzhavy v umovakh zmishanykh respublik. *Visnyk Akademii pravovykh nauk Ukrainy*. № 2.
10. Krusian A. R. (2010). Suchasnyi ukrainskyi konstytutsionalizm : monohrafiia. Kyiv : Yurinkom Inter.
11. Petryshyn O. V. (2013). Modeli orhanizatsii derzhavnoi vlady v suchasnomu sviti: porivnialno-pravovyi analiz. *Pravo Ukrainy*. № 5.
12. Pohorilko V. F., Fedorenko V. L. (2006). Konstytutsiine pravo Ukrainy : pidruchnyk. Kyiv : Naukova dumka.
13. Pro Konstytutsiinyi Sud Ukrainy : Zakon Ukrainy vid 13.07.2017 № 2136-VIII. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. 2017. № 35. art. 376. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136–19#Text
14. Pro Polozhennia pro Ofis Prezydenta Ukrainy : Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 25 chervnia 2019 roku № 436/2019. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436/2019#Text
15. Pro Predstavnyka Prezydenta Ukrainy u Verkhovnii Radi Ukrainy : Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 24.05.2019 roku № 312/2019. URL: https://www.president.gov.ua/documents/3122019–27165
16. Shapoval V. M.(2005). Suchasnyi konstytutsionalizm : monohrafiia. Kyiv : Yurinkom.

O. S. Kostiuk

The Institution of Presidential Representatives in the Structure of the Head of State's Apparatus: A Comparative Legal Aspect

Abstract. *This article provides a comprehensive comparative legal analysis of the institution of presidential representatives, examining its legal nature,*

functions, and status within the broader framework of state governance. The relevance of this study is particularly acute for Ukraine, where ensuring an effective and balanced interaction between the branches of government is a cornerstone of state-building, and where the President acts as the guarantor of the Constitution and state sovereignty. The institution of presidential representatives serves as the primary vehicle for the head of state to implement constitutional powers in relations with the parliament, the government, and the constitutional judiciary. However, its functioning in Ukraine is beset by significant challenges, primarily stemming from the absence of a dedicated legislative act governing its activities. This creates a state of legal uncertainty, where the status and powers of these representatives are contingent on subordinate acts, such as presidential decrees, leading to excessive politicization and institutional instability. The core objective of this research is to analyze the established models of presidential representation in foreign countries and, based on this comparative analysis, to develop scientifically grounded proposals for reforming and optimizing the corresponding legal framework in Ukraine.

The theoretical foundation of the study defines the institution of presidential representatives as a dual-function mechanism. It performs a representative function by acting as the official «voice» of the head of state, and a communicative-coordinative function by ensuring a continuous flow of information between the president and other state bodies, thus serving as a vital component of the system of checks and balances. The research methodology is centered on a comparative-legal approach, analyzing how different forms of government – presidential, semi-presidential, and parliamentary – shape the model of presidential representation.

The comparative analysis reveals highly institutionalized and professionalized models in established democracies. In the presidential system of the United States, the White House Office of Legislative Affairs operates as a powerful and sophisticated apparatus for managing relations with Congress, engaging in systematic lobbying, negotiation, and information gathering to advance the president's legislative agenda. In the semi-presidential republic of France, the president's representatives are integral to navigating the dual executive system, coordinating with both the parliament and the government, a role that becomes especially critical during periods of «cohabitation.» The president's direct chairmanship of the Council of Ministers provides an additional, powerful tool of influence. Other mixed republics, such as Poland and Lithuania, also

demonstrate well-defined roles for presidential representatives in the legislative process and in overseeing government activities within the president's purview. In contrast, parliamentary republics like Germany feature a more formalized and less political role for presidential staff in inter-branch relations, consistent with the head of state's largely ceremonial functions.

Juxtaposed with these models, the Ukrainian system exhibits significant deficiencies. The status of the Presidential Representative to the Verkhovna Rada (Parliament) is legally ambiguous, leading to functional overlap with deputy heads of the Office of the President and a perception of the role as being more political than institutional. Similarly, the role of the representative to the Cabinet of Ministers is often fraught with conflict and redundancy, lacking the clear authority seen in the French model. While the representative to the Constitutional Court has a more defined status under law, key aspects of this role are still governed by presidential decrees, undermining its intended legal character. The primary problems plaguing the institution in Ukraine are systematized as: 1) the absence of a governing law, which subordinates it to political will rather than legal principle; 2) excessive politicization, which compromises institutional continuity; 3) duplication of functions within the Office of the President, leading to inefficiency; and 4) a lack of clear accountability and transparency mechanisms.

Based on these findings, the article concludes with a set of de lege ferenda proposals aimed at transforming the institution of presidential representatives in Ukraine from a personalized political tool into a stable, professional, and transparent state mechanism. The cornerstone recommendation is the adoption of a special Law «On the Representatives of the President of Ukraine in State Bodies.» Such a law should comprehensively define their legal status, provide an exhaustive list of powers, establish clear procedures for appointment and dismissal, and introduce guarantees for their activities and grounds for liability. Furthermore, the law must explicitly delineate the functions of the representatives to prevent overlap with other officials in the Office of the President. Finally, introducing accountability mechanisms, such as an obligation for representatives to report periodically to relevant parliamentary committees, is proposed to enhance transparency and public trust. The implementation of these reforms is crucial for strengthening the rule of law and improving the effectiveness of governance in Ukraine.

Keywords: *president of Ukraine, presidential representative, separation of powers, head of state's apparatus.*

УДК 342.25
DOI: https://doi.org/10.31359/1993-0941-2024-48-428

І. І. Бодрова, *к. ю. н., доцент, доцент кафедри державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*
ORCID ID: 0000-0002-4507-8544

ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

Анотація. *Стаття присвячена аналізу особливостей організації та здійснення державного контролю у сфері місцевого самоврядування. Проаналізований зміст новацій контрольно-наглядового механізму воєнного часу, їх вплив та значення на сферу місцевого самоврядування.*

Ключові слова: *воєнний стан, місцеве самоврядування, державний контроль.*

Постановка проблеми. З урахуванням сучасного етапу вітчизняної реформи територіальної організації влади одним із першочергових завдань стає модернізація правової моделі державного контролю та нагляду в системі місцевого самоврядування. Воно набуває особливої актуальності в умовах прискореного євроінтеграційного руху держави, оскільки аналіз національного контрольно-наглядового механізму свідчить про невідповідність його європейським стандартам, визначеним в Європейській хартії місцевого самоврядування та Рекомендаціях Комітету міністрів Ради Європи № R(98)12 «Про нагляд за діяльністю органів місцевої влади», а також відсутність сис-

© Бодрова І. І., 2024

темності, ефективності та належної правової основи контрольно-наглядової діяльності, на що неодноразово звертали увагу європейські експерти.

Повномасштабне вторгнення РФ в Україну 24 лютого 2022 року та введення в Україні правового режиму воєнного стану позначилося і на механізмі державного контролю у сфері місцевого самоврядування. Зокрема, маємо констатувати, по-перше, наявність організаційних і функціональних особливостей функціонування органів публічної влади в умовах воєнного стану, що характеризуються посиленням централізації, зміною інституційних суб’єктів, безпрецедентним розширенням одноосібних повноважень, зміщенням акцентів в контрольно-наглядовому механізмі місцевого самоврядування; по-друге, ухвалення органами виконавчої влади низки правових рішень у сфері контрольно-наглядової діяльності, що були пов’язані з реалізацією політики «контрольно-наглядового мораторію», та мали особливості свого застосування в сфері місцевого самоврядування; по-третє, розвиток законодавчої основи подальшого реформування територіальної організації влади та створення правової бази відновлення територій від наслідків війни. Так, питання реформування та запровадження державного нагляду за законністю актів органів місцевого самоврядування є частиною Плану України в рамках Ukraine Facility, зафіксоване серед завдань оновленої Державної стратегії регіонального розвитку до 2027 року, Плану заходів з реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2024–2027 роки.

Огляд останніх досліджень і публікацій. Поряд із зазначеним доктринальна площина проблематики державного контролю місцевого самоврядування демонструє широку дискусійність та відсутність чіткої концептуальної основи побудови національного контрольно-наглядового механізму. Аналіз вітчизняних і зарубіжних досліджень у сфері нагляду (контролю) за діяльністю місцевого самоврядування свідчить, зокрема, про: визнання необхідності та важливості повного та чіткого конституційно-правового врегулювання означених питань (див., напр., The

Future of Local Self-Government. European Trends in Autonomy, Innovations and Central-Local Relations, 2021, 291p.); сутнісні зміни, що відбулися у теорії публічного управління, зокрема, у напрямку збільшення ваги місцевого самоврядування і зменшення державного впливу на нього (див., напр., K. Gurdon-Nagy. Paradigmatic Changes, or are Local Self-Governments Before or After Changes in Hungary? Transformation of the Regulation of Local Self-Governments, 366–367); потребу законодавчого встановлення моделі контролю (нагляду) за діяльністю місцевого самоврядування (див., напр., E. P l. Models of Legal Supervision over Local SelfGovernments in Continental Europe (Excluding France). P cs Journal of International and European Law. 2018/II. 6–20; Local Governments’ Capacity to Act: A European Comparison. Autonomy, Responsabilities and Reforms. Federal Office for Building and Regional Planning (BBR), Bonn. 2020. 70 p.); засади, на яких повинна засновуватись оптимальна модель контролю у сфері місцевого самоврядування (див., напр., P. Sadowski; W. Mojski. Normative Model of Supervision over the Activities of Communes in Poland. Lex Localis. Journal of Local Self-Government. Vol. 18, No. 4 (2020). 791–805). Серед вітчизняних дослідників активну розробку проблематики державного контролю та нагляду здійснюють А. Андрійко, Н. Армаш, П. Ворона, В. Гаращук, В. Кобринський, О. Лялюк, А. Муртіщева, О. Смоляр, Д. Сухінін, А. Чиркін та ін. Наявні дослідження, маючи велику теоретичну та практичну значущість, становлять підґрунтя критичного аналізу особливостей державного контролю у сфері місцевого самоврядування в умовах воєнного стану та євроінтеграції держави.

Метою статті є визначення особливостей державного контролю місцевого самоврядування в умовах воєнного стану та їх критична оцінка з урахуванням інституційних, функціональних, організаційних та процесуальних аспектів.

Виклад основного матеріалу дослідження. Новітні виклики і загрози державному суверенітету, територіальній цілісності і національній безпеці країни, які постали перед Україною, на перший план державно-правової політики виводять завдання, пов’язані з консолідацією і зміцненням централізованої

системи державного управління, посиленням її інституційної та функціональної спроможності. Не в останню чергу це зумовлено організаційними особливостями функціонування органів публічної влади в умовах воєнного стану, які як раз і спрямовані на посилення такої централізації. Закон України «Про правовий режим воєнного стану» [14] прямо передбачив створення за рішенням Президента України на територіях введення воєнного стану тимчасових державних органів – військових адміністрацій. Ці органи діють у межах територій і населених пунктів і регіонів, де органами місцевого самоврядування не здійснюються покладені на них повноваження.

Крім цього вочевидь спостерігається тенденція централізації і в межах тих муніципальних систем управління, які продовжили свою роботу в умовах воєнного стану – зокрема, йдеться про безпрецедентне розширення одноосібних повноважень місцевих голів за рахунок обмеження колегіальних повноважень представницьких органів місцевого самоврядування – місцевих рад. Відповідне зміщення акцентів має місце і в контрольно-наглядовому механізмі місцевого самоврядування – при обмежені громадського контролю були надані додаткові повноваження державним органам, що значно розширили державний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування. У разі наявності фактів порушення сільським, селищним, міським головою Конституції чи законів України під час реалізації повноважень, спрямованих на здійснення заходів правового режиму воєнного стану, за поданням начальника обласної військової адміністрації, погодженим з Генеральним штабом Збройних Сил України, Президент України може прийняти рішення про утворення військової адміністрації відповідного населеного пункту, що фактично тягне припинення функціонування на цій території органів місцевого самоврядування.

Низка рішень у сфері контрольно-наглядової діяльності була прийнята в умовах воєнного стану органами виконавчої влади. Ці рішення в першу чергу були спрямовані на врегулювання відповідних відносин при здійсненні муніципального управління та розпорядження муніципальними ресурсами.

Адже воєнний стан став безпрецедентним викликом для органів місцевого самоврядування – виникла потреба, з одного боку, забезпечити управлінську гнучкість та адаптивність цих органів, що має дозволити оперативно та якісно вирішувати гуманітарні питання, забезпечувати підтримку життєдіяльності територіальних громад та відновлення інфраструктури, а з іншого – максимально консолідувати наявні публічні ресурси, обсяг яких значно зріс за рахунок міжнародної допомоги та перерозподілу державних коштів, та забезпечити суворий контроль за їх цільовим та ефективним використанням. Це завдання ускладнювалося існуючою розгалуженістю системи державних органів, уповноважених на здійснення контрольних заходів у сфері муніципального управління (центральні органи виконавчої влади, їх територіальні органи, місцеві державні адміністрації / військові адміністрації, спеціальні державні органи (РНБО, Рахункова палата) та ін.) та відсутністю уніфікованого правового регулювання здійснюваної цими органами контрольно-наглядової діяльності.

До введення в Україні воєнного стану основні засади контролю у сфері господарської діяльності регулювалися переважно Законом України від 5 квітня 2007 року № 877-V «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [12]. Цей Закон був спрямований на захист суб’єктів господарювання, в якості яких виступали при управлінні об’єктами комунальної власності і органи місцевого самоврядування, від надмірного та необґрунтованого втручання з боку держави, визначав чіткі правила для проведення перевірок – їх періодичність, підстави, у тому числі вичерпний перелік підстав для проведення позапланових перевірок, порядок тощо. Частина четверта статті 4 цього Закону прямо вказує, що орган державного нагляду (контролю) може діяти лише тоді, коли закон прямо уповноважує його на здійснення контролю у певній сфері та визначає його повноваження. Цей принцип – «дозволено лише те, що прямо передбачено законом» – став фундаментальним для обмеження свавілля з боку контролюючих суб’єктів. Але система правового регулювання контрольно-на-

глядової діяльності в Україні не є уніфікованою – існують спеціалізовані види контролю, які традиційно регулюються окремими законодавчими актами і на які дія вказаного Закону не поширюється. На це прямо вказує стаття 2 Закону. Саме ця особливість стала визначальною при формуванні правової політики державного контролю та нагляду в умовах воєнного стану.

13 березня 2022 року Кабінет Міністрів України ухвалив Постанову № 303 «Про припинення заходів державного нагляду (контролю) і державного ринкового нагляду в умовах воєнного стану» [9]. Цей документ став основним інструментом реалізації політики так званого «контрольно-наглядового мораторію» щодо зменшення адміністративного тиску на суб'єктів господарювання в умовах їх адаптації, релокації та консолідації зусиль з підтримки економіки. В первісній редакції Постанова запроваджувала майже повну відмову від проведення перевірок, зупиняючи як планові, так і позапланові заходи державного контролю та нагляду. Однак із часом стало очевидно, що це несе серйозні ризики, особливо у чутливих сферах економіки, і тому до Постанови почали вноситися зміни, в результаті яких сфера дії мораторію була значно звужена і діяла лише для окремих сфер господарської діяльності, щодо інших – контрольно-наглядові заходи були відновлені.

При цьому слід підкреслити, що дія Постанови № 303 не поширювалася на ті види контролю, на які на поширювалася і дія Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності». З урахуванням статті 2 цього Закону це – валютний нагляд; податковий контроль; митний контроль; контроль за дотриманням бюджетного законодавства; державний нагляд на ринках фінансових послуг; державний контроль за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції; державний нагляд у сферах енергетики та комунальних послуг; державний ринковий нагляд та контроль нехарчової продукції; контроль у сфері автомобільного транспорту (рейдові перевірки); державний нагляд за дотриманням вимог ядерної безпеки. Це означало, що хоча політика

«контрольно-наглядового мораторію» активно презентувалася у публічному просторі, вона мала дуже обмежену дію у сфері місцевого самоврядування, не стосуючись руху місцевих фінансів,

Перевірки фінансової діяльності органів місцевого самоврядування в частині здійснення податкового контролю та контролю за дотриманням бюджетного законодавства залишалися активними і легітимними. Зокрема, йшлося про контроль додержання законності органами місцевого самоврядування в рамках бюджетно-фінансового процесу (при формуванні і виконанні місцевих бюджетів, отриманні і використанні міжбюджетних трансфертів, позик і позичок тощо), виконанні функцій податкових агентів (при утриманні ПДФО, військового збору тощо) з боку Державної податкової служби, Державної аудиторської служби та Рахункової палати. Не дивлячись на «мораторій», ці державні контрольно-наглядові органи зберегли свої повноваження практично у повному обсязі. При чому діяльність цих органів регулюється не загальним Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», а спеціальним законодавством.

Так, податковий контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування здійснюється на підставі Податкового кодексу України [7]. Він може стосуватися кількох аспектів: виконання функцій податкового агента, контролюючи які податкові органи мають право перевіряти правильність нарахування та своєчасність сплати обов’язкових платежів, та сплати інших податків, наприклад, ПДВ, земельного податку, податку на нерухомість тощо. Кодекс чітко регламентує порядок проведення планових перевірок. Відповідно до пункту 77.1 план-графік таких перевірок на наступний рік має бути оприлюднений на офіційному сайті Державної податкової служби України до 25 грудня поточного року. План-графік на 2023 рік був опублікований 23 грудня 2022 року, що стало формальним підтвердженням відновлення повноцінного податкового контролю.

Державний фінансовий контроль за органами місцевого самоврядування в умовах воєнного стану здійснюють і органи

Державної аудиторської служби України. Слід відмітити, що політика «контрольно-наглядового мораторію» первісно поширювалася і на роботу цих органів: пункт 2 Постанови КМУ № 252 тимчасово зупиняв перевірки ДАСУ щодо виконання місцевих бюджетів [2]. Але Постановою КМУ № 1239 від 4 листопада 2022 року таке обмеження було скасовано [11], що стало підставою про повернення до повного фінансового контролю за коштами місцевих громад. На сьогоднішній день заходи контролю проводяться за умови реального функціонування об'єктів контролю та можливості забезпечення збереження життя та здоров'я працівників служби. Це означає, що перевірки фізично не проводяться на тимчасово окупованих територіях або в зонах активних бойових дій. Надання документів під час заходів державного фінансового контролю, зустрічних звірок, збору інформації та документування процесу державного фінансового контролю, реалізація матеріалів за його результатами здійснюються в паперовій та/або електронній формі [1].

Контрольно-фінансова діяльність Державної аудиторської служби України та її територіальних органів регламентована спеціальним законодавством України – Законом України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» [13]. Вона сконцентрована на здійсненні моніторингу додержання законодавства при процедурах публічних закупівель відповідно до статті 8 Закону України «Про публічні закупівлі» [15]. При проведенні в умовах воєнного стану більшості закупівель за спрощеною процедурою, цей напрям контролю набуває особливо важливого значення задля запобігання зловживанням з боку публічних суб'єктів. Крім того, на ДАСУ покладено проведення ревізій фінансово-господарської діяльності та державного фінансового аудиту щодо виконання місцевих бюджетів, законності та ефективності використання комунального майна та ресурсів [8].

Здійснювані ДАСУ контрольні заходи, носять плановий характер. Інструкцією з планування діяльності органів державного фінансового контролю, затвердженою Наказом Держаудитслужби від 26 грудня 2019 року № 366 (зі змінами), передбачено проведення заходів державного фінансового

контролю на квартальній основі на підставі планів, які повинні включати наступну інформацію: предмет аудитів та ревізій; підстави для їх проведення; відповідальні підрозділи; строки проведення; перелік осіб, яких буде поінформовано про результати [3]. Наказом ДАСУ від 16 грудня 2022 року № 299 був затверджений відповідний план на І квартал 2023 року [6], що стало свідченням постійного характеру контрольної діяльності цього органу.

Під час воєнного стану не зупиняла свою контрольно-наглядову діяльність і Рахункова палата, яка відповідно до Закону України «Про Рахункову палату» є вищим державним колегіальним органом фінансового контролю (аудиту), підзвітним Верховній Раді України [16]. Фінансова діяльність органів місцевого самоврядування є одним з об’єктів контролю з боку цього органу. Стаття 15 Закону визначала (до 19.12.2024 року), що Рахункова палата має право здійснювати заходи державного фінансового аудиту щодо: повноти надходжень до місцевих бюджетів закріплених за ними податків і зборів; законності використання місцевими бюджетами отриманих трансфертів (дотацій, субвенцій) з державного бюджету; законності та ефективності здійснених видатків місцевих бюджетів. Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про Рахункову палату» та деяких інших законодавчих актів України» № 4042-IX, ухваленим Верховною Радою України 30 жовтня 2024 року (набув чинності 19.12.2024) Рахунковій палаті були надані розширені повноваження щодо проведення аудитів коштів місцевих бюджетів та комунальних підприємств, позабюджетних фондів, коштів, отриманих від міжнародних партнерів, а також консолідованої фінансової звітності суб’єктів державного сектору та бюджетів [10].

Рахункова палата проводить контрольні заходи на підставі річних планів роботи. Так, план на 2023 рік був затверджений Рішенням Рахункової палати від 29 грудня 2022 року № 29–1 і передбачав, зокрема, проведення декількох аудитів ефективності використання окремих субвенцій органами місцевого самоврядування [5].

Таким чином, запроваджена в Україні в умовах воєнного стану політика «контрольно-наглядового мораторію» незначною мірою торкнулася місцевого самоврядування, адже поширюючись переважно на контроль у сфері господарської діяльності, не зупиняє контрольних заходів у податковій та бюджетно-фінансовій сфері. Основні державні суб’єкти здійснення такого контролю не лише не звузили, а навпаки, розширили свої повноваження та предмет контрольно-наглядової діяльності, скоригувавши порядок проведення контрольних заходів з урахуванням реалій воєнного часу.

Поряд із цим держава, розуміючи підвищену суспільну небезпеку злочинів, вчинених під час воєнного стану, вдалася до правових заходів посилення кримінальної відповідальності. Пункт 11 частини 1 статті 67 Кримінального кодексу України тепер прямо визначає, що вчинення злочину з використанням умов воєнного або надзвичайного стану, є обставиною, яка обтяжує покарання [4]. Ця норма відіграє важливу превентивну роль, надсилаючи чіткий сигнал посадовим особам, що будь-які зловживання в умовах війни будуть каратися максимально жорстко. Правова логіка такого підходу полягає в тому, що злочини, пов’язані з розкраданням публічних коштів, майна чи гуманітарної допомоги під час війни, завдають подвійної шкоди – вони не лише призводять до матеріальних збитків, а й підривають обороноздатність держави, деморалізують суспільство та дискредитують владу в очах громадян та міжнародних партнерів.

Висновок. Окреслені вище особливості організації та здійснення публічного управління, у тому числі контрольно-наглядової діяльності, зумовлені обставинами екстраординарного характеру та потребами забезпечення гнучкості та адаптивності функціонування органів влади в умовах повномасштабної війни. Не заперечуючи важливість заходів особливого правового режиму воєнного стану, маємо наголосити: належне функціонування органів місцевого самоврядування поряд із військовими адміністраціями вимагає опрацювання обґрунтованої та зваженої правової моделі, яка має не порушувати усталені гарантії місцевого самоврядування, а консолідувати усі наявні муніци-

пальні, державні, громадські ресурси на досягнення спільної мети. Тим більше, що Україна, навіть зараз, у складних умовах відсічі збройної агресії, продовжує свій цілеспрямований і наполегливий рух до набуття членства в Європейському Союзі.

Список використаних джерел :

1. Деякі питання здійснення державного фінансового контролю в умовах воєнного стану: Постанова Кабінету Міністрів України від 07.05.2022 № 561. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/561–2022-%D0%BF
2. Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану: Постанова Кабінету Міністрів України від 11.03.2022 № 252. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/252–2022-%D0%BF
3. Інструкція з планування діяльності органів державного фінансового контролю, затверджена Наказом Держаудитслужби від 26 грудня 2019 року № 366 (зі змінами). URL: https://dasu.gov.ua/attachments/85114c54-29ea-42e3-aeae-cbf61cbf3b48_%D0%86%D0%BD%D1%81%D1%82%D1%80%D1%83%D0%BA%D1%86%D1%96%D1%8F%20%D0%B7%D1%96%20%D0%B7%D0%BC%D1%96-%D0%BD%D0%B0%D0%BC%D0%B8. pdf
4. Кримінальний кодекс України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР*), 2001, № 25–26, ст.131. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341–14
5. План заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) на 2023 рік: Рішення Рахункової палати від 29.12.2022 № 29–1. URL: https://rp.gov.ua/Plan/2023/?id=1473
6. План проведення заходів державного фінансового контролю: Наказ ДАСУ від 16.12.2022 № 299. URL: https://dasu.gov.ua/attachments/ec914233-a3b4-478f-9463-869798f5a9c8_%D0%9D%D0%B0%D0%BA%D0%B0%D0%B7_299.pdf
7. Податковий Кодекс України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР),* 2011, № 13–14, № 15–16, № 17, ст.112. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755–17
8. Положення про Державну аудиторську службу України, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 03.02.2016 № 43. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/43–2016-%D0%BF
9. Постанова Кабінету Міністрів України від 13.03.2022 № 303 :«Про припинення заходів державного нагляду (контролю) і державного ринкового нагляду в умовах воєнного стану». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/303–2022-%D0%BF

10. Про внесення змін до Закону України «Про Рахункову палату» та деяких інших законодавчих актів України: Закон України № 4042-IX від 30.10.2024 року. *Відомості Верховної Ради (ВВР),* 2025, № 15, ст.37. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4042–20#text
11. Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 11 березня 2022 р. № 252: Постанова Кабінету Міністрів України від 04.11.2022 № 1239. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1239–2022-%D0%BF
12. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 05.04.2007 року № 877-V. *Відомості Верховної Ради України (ВВР),* 2007, № 29, ст.389. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877–16#Text
13. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні: Закон України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР),* 1993, № 13, ст.110. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939–12
14. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР),* 2015, № 28, ст.250. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389–19
15. Про публічні закупівлі: Закон України. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2016, № 9, ст.89. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922–19
16. Про Рахункову палату: Закон України від 02.07.2015 № 576-VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР),* 2015, № 36, ст.360. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576–19

REFERENCES :

1. Deiaki pytannia zdiisnennia derzhavnoho finansovoho kontroliu v umovakh voiennoho stanu: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 07.05.2022 № 561. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/561–2022-%D0%BF
2. Deiaki pytannia formuvannia ta vykonannia mistsevykh biudzhetiv u period voiennoho stanu: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 11.03.2022 № 252. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/252–2022-%D0%BF
3. Instruktsiia z planuvannia diialnosti orhaniv derzhavnoho finansovoho kontroliu, zatverdzhena Nakazom Derzhaudytsluzhby vid 26.12.2019 r. № 366 (zi zminamy). URL: https://dasu.gov.ua/attachments/85114c54-29ea-42e3-aeae-cbf61cbf3b48_%D0%86%D0%BD%D1%81%D1%82%D1%80%D1%83%D0%BA%D1%86%D1%96%D1%8F%20%D0%B7%D1%96%20%D0%B7%D0%BC%D1%96-%D0%BD%D0%B0%D0%BC%D0%B8. pdf

4. Kryminalnyi kodeks Ukrainy. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR*), 2001, № 25–26, art.131. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341–14
5. Plan zakhodiv derzhavnoho zovnishnoho finansovoho kontroliu (audytu) na 2023 rik: Rishennia Rakhunkovoi palaty vid 29.12.2022 № 29–1. URL: https://rp.gov.ua/Plan/2023/?id=1473
6. Plan provedennia zakhodiv derzhavnoho finansovoho kontroliu: Nakaz DASU vid 16.12.2022 № 299. URL: https://dasu.gov.ua/attachments/ec914233-a3b4-478f-9463-869798f5a9c8_%D0%9D%D0%B0%D0%BA%D0%B0%D0%B7_299.pdf
7. Podatkovyi Kodeks Ukrainy. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR*), 2011, № 13–14, № 15–16, № 17, art.112. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755–17
8. Polozhennia pro Derzhavnu audytorsku sluzhbu Ukrainy, zatverdzhene Postanovoiu Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 03.02.2016 № 43. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/43–2016-%D0%BF
9. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 13.03.2022 № 303 :«Pro prypynennia zakhodiv derzhavnoho nahliadu (kontroliu) i derzhavnoho rynkovoho nahliadu v umovakh voiennoho stanu». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/303–2022-%D0%BF
10. Pro vnesennia zmin do Zakonu Ukrainy «Pro Rakhunkovu palatu» ta deiakykh inshykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy: Zakon Ukrainy № 4042-IX vid 30.10.2024 r. *Vidomosti Verkhovnoi Rady (VVR)*, 2025, № 15, art.37. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4042–20#text
11. Pro vnesennia zmin do postanovy Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 11.03.2022 r. № 252: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 04.11.2022 № 1239. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1239–2022-%D0%BF
12. Pro osnovni zasady derzhavnoho nahliadu (kontroliu) u sferi hospodarskoi diialnosti: Zakon Ukrainy vid 05.04.2007 r. № 877-V. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR*), 2007, № 29, art.389. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877–16#Text
13. Pro osnovni zasady zdiisnennia derzhavnoho finansovoho kontroliu v Ukraini: Zakon Ukrainy. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR),* 1993, № 13, art.110. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939–12
14. Pro pravovyi rezhym voiennoho stanu: Zakon Ukrainy vid 12.05.2015 r. № 389-VIII. *Vidomosti Verkhovnoi Rady (VVR),* 2015, № 28, art.250. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389–19
15. Pro publichni zakupivli: Zakon Ukrainy. *Vidomosti Verkhovnoi Rady (VVR*), 2016, № 9, art.89. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922–19

16. Pro Rakhunkovu palatu: Zakon Ukrainy vid 02.07.2015 № 576-VIII. *Vidomosti Verkhovnoi Rady (VVR),* 2015, № 36, art.360. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576–19

I. I. Bodrova

State Control of Local Self-Government under Martial Law

Abstract. *The recent challenges and threats to the nation’s sovereignty, territorial integrity, and national security have prioritized the task of consolidating and reinforcing the centralized system of state administration within Ukraine’s public policy. This is largely attributable to the organizational specificities of public authorities operating under martial law, which are inherently aimed at strengthening such centralization. A trend has emerged involving an unprecedented expansion of the unilateral powers of local heads, thereby curtailing the collegial authority of representative bodies of local self-government, namely the local councils. A corresponding shift in emphasis has also occurred within the control and oversight mechanism of local self-government. While public scrutiny has been constrained, state bodies have been granted additional powers, significantly broadening state control over the activities of local governments. In the event of violations of the Constitution or laws of Ukraine by a village, town, or city head during the implementation of measures under the legal regime of martial law, the President of Ukraine, upon a submission from the head of the regional military administration agreed with the General Staff of the Armed Forces of Ukraine, may decide to form a military administration in the respective settlement, which effectively leads to the suspension of local self-government bodies in that territory.*

A series of decisions in the sphere of control and oversight was adopted by executive authorities under martial law. These decisions were primarily aimed at regulating relevant relations in the exercise of municipal administration and the management of municipal resources. Indeed, martial law presented a distinct challenge for local self-government bodies. A need arose, on the one hand, to ensure their managerial flexibility and adaptability to promptly and effectively address humanitarian issues, sustain community lifelines, and facilitate infrastructure restoration. On the other hand, it became necessary to maximally consolidate available public resources – the volume of which had significantly increased due to international aid and the redistribution of state funds – and

to ensure strict control over their targeted and efficient use. This task was complicated by the fragmented system of state bodies authorized to conduct control measures in the sphere of municipal administration and by the absence of a unified legal framework governing their control and oversight activities.

However, the analysis conducted in this article reveals that the «control and oversight moratorium» policy introduced in Ukraine under martial law affected local self-government to a minor extent. As it predominantly applied to control in the sphere of economic activity, it did not halt control measures in the tax and budgetary-financial spheres. The primary state actors exercising such control not only did not curtail but, on the contrary, expanded their powers and the subject matter of their control and oversight activities, adjusting the procedures for conducting control measures to account for the realities of wartime. Concurrently, the state, recognizing the heightened societal danger of crimes committed during martial law, has resorted to legal measures to strengthen criminal liability.

The specific features of public administration, including control and oversight activities, identified through this analysis are conditioned by extraordinary circumstances and the need to ensure the flexibility and adaptability of government bodies operating during a full-scale war. Without denying the importance of the measures under the special legal regime of martial law, it must be emphasized that the proper functioning of local self-government bodies alongside military administrations requires the development of a well-reasoned and balanced legal model. Such a model should not violate the established guarantees of local self-government but rather consolidate all available municipal, state, and public resources towards achieving a common goal. This is all the more critical as Ukraine, even under the difficult conditions of repelling armed aggression, continues its purposeful and persistent path towards membership in the European Union.

Keywords: *martial law, local self-government, state control.*

УДК 342.84
DOI: https://doi.org/10.31359/1993-0941-2024-48-443

П. М. Любченко, *д.ю.н., професор, провідний науковий співробітник Сектору конституційного та адміністративного права НДІ Державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України*
ORCID ID:0000-0002-1044-4372

ПРОБЛЕМИ ЄВРОПЕЇЗАЦІЇ ВИБОРЧОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

Анотація *: У статті розглядаються основні напрямки удосконалення виборчого законодавства України на сучасному етапі державотворення. Виокремлено низку важливих проблем у сфері виборів, які потребують вирішення у зв'язку з євроінтеграційними процесами, започаткованими в Україні. Ці проблеми наводяться з урахуванням аналізу зауважень, викаsаних БДІПЛ ОБСЄ у звітах, зроблених за результатами спостереження за різними видами виборів в Україні. Такі проблеми охоплюють різні етапи виборчого процесу, починаючи від підготовчого етапу й завершуючи етапом підрахунку голосів та оголошення результатів виборів, а також стосуються різних видів виборів – Президента, Парламенту та місцевих. Крім того, наводяться конкретні напрямки розв'язання виокремлених проблем, зокрема, шляхом змін до ВК України та інших Законів. Урахування запропонованих напрямків зміни законодавства сприятиме впровадженню європейських принципів організації й проведення виборів в Україні.*

© Любченко П. М., 2024

Ключові слова: *вибори, виборчий процес, спостереження за виборами, недоліки виборчого законодавства*

Актуальність дослідження. Вектор європейської інтеграції України обумовлює запровадження європейських стандартів розвитку в багатьох сферах суспільного життя. Не є виключенням і сфера виборів та виборчого законодавства.

Завдяки постійній співпраці з такими авторитетними інституціями, як Європейська комісія «За демократію через право» (Венеційська комісія) та Бюро з демократичних інститутів і прав людини Організації з безпеки і співробітництва Європи (далі – БДІПЛ ОБСЄ), рівень забезпечення реалізації виборчих прав громадян підвищується, однак курс на європейську та євроатлантичну інтеграцію вимагає подальших поступальних кроків у напрямку утвердження демократії. Демократія немислима без виборів з дотриманням засад, які й дають підстави вважати їх демократичними. До цих засад належать: такі конституційні принципи виборчого права як загальні, рівні, вільні й прямі вибори шляхом таємного голосування, а також умови реалізації цих принципів – повага до основних прав, стабільність виборчого законодавства й існування дієвих процесуальних гарантій [1].

Аналіз останніх публікацій. Проблематика удосконалення виборчого законодавства не є новою і піднімалась на різних етапах державотворення в Україні. Практично кожний новий виборчий закон, а такі закони ухвалювались майже до кожних чергових виборів, був результатом таких удосконалень. З приводу напрямків удосконалення виборчого законодавства у своїх наукових роботах висловлювались такі науковці як Ю. Б. Ключковський, В. В. Павленко, С. Г. Серьогіна, Т. В. Стешенко, В. Є. Шеверєва та інші.

Водночас, сучасні проблеми удосконалення виборчого законодавства значно відрізняються від тих, що були раніше, оскільки суттєвий вплив на їх формування чинить європейська інтеграція України. **Тому метою цієї статті** є систематизація та розкриття основних проблем удосконалення виборчого законодавства України в аспекті європейської інтеграції.

Виклад основного матеріалу. Незважаючи на безпрецедентно складні умови Україна зробила значні кроки у здійсненні реформ, що засвідчено у висновках і рекомендаціях Європейської Комісії, викладених у її Звіті від 08 листопада 2023 року про прогрес України в рамках Пакета розширення 2023 року, який містить детальний аналіз поточного стану і прогресу, досягнутого Україною на її шляху до вступу до ЄС. Як зазначено у висновку Європейської Комісії, що міститься в указаному Звіті, щодо сфери «Вибори», «загалом правові рамки залишаються сприятливими для організації демократичних виборів. Реформування виборчого законодавства слід продовжувати для забезпечення виконання рекомендацій БДІПЛ ОБСЄ. Були виконані ключові рекомендації, представлені в останніх звітах місії БДІПЛ ОБСЄ зі спостереження за виборами. У Виборчому кодексі, ухваленому у 2019 році, було гармонізовано всі виборчі процедури. Після місцевих виборів 2020 року триває робота над комплексним переглядом Виборчого кодексу і цей процес є прозорим та інклюзивним» (підрозділ 2.1.1. «Демократія» розділу 2.1. «Функціонування демократичних інституцій і реформа державного управління» за кластером 1 «Основні принципи процесу вступу до ЄС») [3].

БДІПЛ ОБСЄ провело спостереження за 15 виборами в Україні з часу проголошення її незалежності в 1991 році, приділяючи основну увагу парламентським і президентським виборам. Востаннє БДІПЛ ОБСЄ розгорнуло повномасштабні місії спостереження на виборах Президента України в березні та квітні 2019 року та на позачергових виборах народних депутатів України у липні 2019 року, а для спостереження за місцевими виборами у жовтні 2020 року, через обмеження, пов’язані з COVID-19, місію було скорочено. Щоразу місія зі спостереження за виборами БДІПЛ ОБСЄ надавала комплексні рекомендації щодо вдосконалення правової бази та адміністрування відповідних виборів.

Слід зауважити, що питання врахування рекомендацій БДІПЛ ОБСЄ, наданих за результатами спостереження за виборами в Україні, було предметом офіційного скринінгу відпо-

відності законодавства України праву ЄС під час двосторонніх зустрічей України та Європейської Комісії в жовтні 2024 року за переговорним розділом «Функціонування демократичних інституцій».

Значна кількість рекомендацій наданих за результатами проведених БДІПЛ ОБСЄ місій зі спостереження за виборами в Україні були враховані у зв’язку з прийняттям Виборчого кодексу України. Зокрема, кодифіковано виборче законодавство; врегульовано питання прозорості фінансування виборчих кампаній (у тому числі встановлено ліміти витрат на фінансування виборчих кампаній з метою запобігання витрачанню надмірних сум на фінансування кампаній суб’єктами виборчого процесу); запроваджено гендерні квоти; вирішено питання реалізації права голосу для внутрішньо переміщених осіб та трудових мігрантів; упроваджено принцип екстериторіальності тимчасової зміни місця голосування (виборцям не потрібно підтверджувати документально необхідність зміни місця голосування); встановлено кримінальну відповідальність за правопорушення проти виборчих прав, серед яких підкуп виборців, тощо [7].

Водночас, багато рекомендацій БДІПЛ ОБСЄ потребують ретельного аналізу та для їх врахування внесення змін до Виборчого кодексу України та інших законів України, щоб належним чином підготуватися до проведення перших повоєнних виборів з дотриманням високих міжнародних стандартів. У зв’язку з цим, на підставі аналізу рекомендацій БДІПЛ ОБСЄ, пропонуємо виокремити наступні проблеми виборчого законодавства та напрямки їх вирішення [7].

По-перше, залишається актуальною проблема стабільності виборчого законодавства *(Рек. № 1 Позачергові вибори Президента України 25.05.2014; Рек. № 14(1) Місцеві вибори 25.10.2015; Рек. № 1 Вибори Президента України 31.03.2019; Рек. № 1 (1.2) Місцеві вибори 25.10.2020) [2].* Внесення змін до виборчого законодавства перед виборами або навіть під час виборчого процесу є досить поширеною вітчизняною практикою.

Для забезпечення стабільності виборчого законодавства необхідно встановити заборону на внесення змін до виборчого

законодавства протягом одного року, що передує черговим загальнодержавним і місцевим виборам. Насамперед, ці обмеження мають стосуватися зміни виборчої системи, умов реєстрації кандидатів, порядку формування виборчих комісій та утворення виборчих округів.

Запропоноване узгоджується з Керівними принципами щодо виборів, ухваленими Венеційською комісією на 51-й пленарній сесії (Венеція, 5–6 липня 2002 року), якими передбачається, що основні елементи виборчого закону, зокрема власне виборчу систему, умови реєстрації кандидатів, склад виборчих комісій і визначення меж виборчих округів, не можна переглядати менш як за рік до проведення виборів або їх треба закріпити в Конституції чи в акті, що має більш високий рівень, ніж звичайний закон *(пункт 2(b) розділу II «Умови реалізації принципів»)* [4].

По-друге, у багатьох звітах місій спостереження БДІПЛ ОБСЄ *(Рек. № 2, 11 Позачергові вибори Президента України 25.05.2014; Рек. № 9, 10, 24 Вибори Президента України 31.03.2019; Рек. № 3, 4 Позачергові вибори народних депутатів України 26.10.2014; Рек. № 2, 3 Місцеві вибори 25.10.2020)* піднімається питання низького професійного рівня членів виборчих комісій, їх політизації, що пов'язано передусім з порядком формування їх складу, частими ротаціями членів виборчих комісій, особливо напередодні дня голосування. Для усунення цих проблем необхідно запровадити комплекс відповідних скоординованих антикорупційних дій, спрямованих на гарантування чесності та незалежності органів управління виборчим процесом від політичного втручання, забезпечення сумлінного та професійного виконання членами виборчих комісій своїх обов'язків. Цьому може сприяти запровадження професійних критеріїв відбору, обов'язкового навчання та сертифікації членів комісій, створення додаткових механізмів залучення до роботи членами комісій, зокрема збільшення їх винагороди, формування національного реєстру членів виборчих комісій, введення граничних строків та обмежувальних підстав для заміни членів виборчих комісій [4].

Для реалізації вказаних рекомендацій необхідно на законодавчому рівні передбачити вимоги щодо обов'язкового проходження підготовки та наявності сертифікату для осіб які пропонуються до складу виборчих комісій. Для поступового впровадження цих змін закріпити положення відповідно до якого, спочатку керівний склад (голова, заступник голови та секретар), а в подальшому і весь склад виборчої комісії має формуватися лише з громадян, які отримали сертифікат про знання виборчого законодавства.

По-третє, доволі складним є питання забезпечення стабільної роботи та незалежності членів виборчих комісій. Так, після виборів Президента України у 2019 році в остаточному звіті БДІПЛ ОБСЄ зазначалось, що після призначення початкового складу ОВК та до дня голосування у першому турі, ЦВК за запитом кандидатів у президенти або самих членів ЦВК замінила 39 відсотків членів ОВК, в тому числі 375 голів [7, с.12]. Аналогічні проблеми існують і на рівні дільничних виборчих комісій. Заміни членів комісій здійснювалися одразу після формування комісій, багатьом громадянам не було відомо про їх призначення у якості члена комісії, деякі відмовилися працювати в комісіях через низький рівень винагороди, багато громадян, призначених на керівні посади, відмовилися зайняти свої посади. На позачергових виборах народних депутатів 2019 року 63 відсотки членів ОВК, у тому числі 478 членів на керівних посадах, були замінені, а заміни членів ДВК у деяких округах сягнули 70 відсотків [8, с.11–12].

Пунктом II.3.1.77 пояснювального докладу 2002 року до Кодексу належної практики у виборчих справах Венеціанської комісії передбачено що органи, що призначають членів виборчих комісій, не мають бути в змозі вільно відкликати останніх, бо це породжує сумніви у їх незалежності [4, с.76].

Одним із способів вирішення цього питання може бути обмеження можливості заміни членів виборчих комісій з ініціативи кандидата чи політичної партії. Варто законодавчо закріпити, що подання про заміну члена виборчої комісії за ініціативою кандидата чи політичної партії може вноситися не пізніше ніж

за п'ять днів до дня голосування і розглядається не пізніше ніж за три дні до дня голосування. В якості більш радикального кроку можна розглянути питання позбавлення суб'єктів внесення подання кандидатур до складу виборчих комісій права здійснювати заміну запропонованих ними кандидатур. Водночас, якщо член виборчої комісії виявить бажання припинити роботу у виборчій комісії, він зможе подати заяву про складення повноважень члена виборчої комісії безпосередньо до виборчої комісії, яка утворила відповідну виборчу комісію (а не до суб'єкта внесення його кандидатури до складу виборчої комісії, як це передбачено чинною нормою). У такому разі зазначена виборча комісія приймає рішення про заміну відповідного члена виборчої комісії, без подання від суб'єкта внесення його кандидатури. Для здійснення таких замін має бути сформований національний реєстр кандидатів до складу виборчих комісій, як альтернативний механізм добору членів окружних та дільничних виборчих комісій.

По-четверте, у рекомендаціях БДІПЛ ОБСЄ вказує на проблему проведення дочасної агітації. Для підвищення прозорості, слід внести зміни до законодавства, якими передбачити, що всі види надходжень та витрат, пов'язаних з проведенням виборчої кампанії, у тому числі понесених організаціями, пов'язаними з учасниками виборчих перегонів, повинні здійснюватися за рахунок виборчих фондів. Також пропонується включити їх до фінансових звітів щодо використання коштів виборчих фондів, навіть якщо вони були здійснені до офіційного початку передвиборної кампанії *(Рек. № 4 Вибори Президента України 31.03.2019; Рек. № 20 Позачергові вибори народних депутатів України 21.07.2019; Рек. № 15, 24, 27 Місцеві вибори 25.10.2020)*.

Дочасна агітація є досить поширеним явищем в Україні, при цьому встановлена законодавством заборона дочасної агітації є неефективною, що ставить учасників виборчого процесу в нерівні умови.

Як вбачається, більш продуктивним є підхід, не заборони, а врегулювання цього явища. Необхідно визначити на законо-

давчому рівні термін дочасна агітація, як будь-яка діяльність з метою спонукання голосувати за або не голосувати за певного кандидата, політичну партію (місцеву організацію політичної партії) до набуття ними статусу суб’єкта виборчого процесу відповідних виборів. Передбачити, що для проведення дочасної агітації відповідний суб’єкт повинен подати заяву до Центральної виборчої комісії та відкрити рахунок для фінансування дочасної агітації. При цьому ліміти витрат на фінансування виборчих кампаній повинні поширюватися не лише на передвиборну агітацію, а й на дочасну агітацію, з метою запобігання витрачанню надмірних сум на фінансування кампаній.

По-п’яте, БДІПЛ ОБСЄ звертає увагу на невиправдані наслідки неточностей та недоліків у поданих для реєстрації кандидатів документах і закликає до усунення передумов для формалізму під час реєстрації кандидатів (*Rec. № 22 Місцеві вибори 25.10.2020*) [3].

Варто зазначити, що частина друга статті 104 Кодексу щодо виборів Президента України встановлює, що помилки і неточності, виявлені в поданих кандидатами на пост Президента України для реєстрації документах, якщо їх наявність не є перешкодою для розуміння змісту викладених відомостей, підлягають виправленню або уточненню у порядку, встановленому Центральною виборчою комісією, і не є підставою для відмови в реєстрації кандидата на пост Президента України. Аналогічні положення слід закріпити у статтях 159 та 230 Виборчого кодексу України відповідно щодо виборів народних депутатів України та місцевих виборів. Це дозволить впровадити ефективний механізм повідомлення потенційних кандидатів про помилки або неточності в їхніх документах про реєстрацію, для того щоб вони могли своєчасно вносити виправлення [7].

По-шосте, БДІПЛ ОБСЄ рекомендувала розглянути питання щодо продовження строків подання звернень про зміну виборчої адреси.

У зв’язку з цим пропонується змінити ч. 3 ст. 20 Закону України «Про Державний реєстр виборців» та продовжити строк

для подання заяв виборців про зміну виборчої адреси, нормативно закріпивши, що така заява може подаватися виборцем не пізніше ніж за тридцять календарних днів до дня голосування (чинна норма встановлює, що звернення щодо зміни виборчої адреси може бути подане виборцем не пізніше ніж на п’ятий день з дня початку виборчого процесу виборів або процесу референдуму) [2].

По-сьоме, у рекомендаціях БДІПЛ ОБСЄ вказує, що скорочені строки друку попередніх списків виборців можуть бути переглянуті, щоб надати виборцям достатньо часу для ознайомлення зі списками виборців та подання необхідних змін.

Відповідно до ч. 1 ст. 41 Виборчого кодексу України попередні списки виборців передаються органом ведення Державного реєстру виборців відповідним дільничним виборчим комісіям не пізніш як за одинадцять днів до дня голосування. Для врахування вищевказаної рекомендації необхідно забезпечити виборцям можливість ознайомлення зі своїми персональними даними у електронному кабінеті виборця до початку та під час виборчого процесу, що дозволить їм, у разі потреби, вчасного подати заяву про зміну виборчої адреси чи тимчасову зміну місця голосування без зміни виборчої адреси [2].

Підставою реалізації громадянином України права голосу на виборах є його включення до списків виборців на виборчій дільниці. Сьогодні в Україні майже 4% виборців не мають виборчої адреси. За минуле десятиліття кількість таких виборців зросла більш ніж вдвоє, якщо станом на 31 грудня 2011 року таких виборців було 519038, то станом на 1 лютого 2025 року їх вже 1366656. Такі виборці не включаються до списків виборців на загальнодержавних та місцевих виборах, а також до списків виборців на референдумі, а тому не мають можливості реалізувати право голосу. Вважаємо, що існуюча практика реалізації права голосу лише виборцями, які включені до списків виборців відповідно на дільниці з всеукраїнського референдуму чи на виборчій дільниці не відповідає приписам Основного Закону щодо рівності конституційних прав і свобод громадян (ст. 24) та неможливості їх обмежень крім випадків, передбачених

Конституцією України (ст. 64). З метою недопущення виникнення подібних ситуацій у майбутньому бажано б було забезпечити на загальнодержавних виборах та всеукраїнському референдумі право голосу усім виборцям незалежно від наявності чи відсутності у них виборчої адреси. Для цього необхідно впровадити електронний реєстр виборців і забезпечити доступ до нього у день голосування усіх дільничних виборчих комісій [5, ст.24; ст. 64].

По-восьме, для посилення таємниці голосування БДІПЛ ОБСЄ рекомендує (*Rec. № 26 Місцеві вибори 25.10.2015; Rec. № 35 Місцеві вибори 25.10.2020*) запровадження та забезпечення обов’язкового складання бюлетенів. У ВК України доцільно закріпити обов’язок виборця складати виборчий бюлетень перед вкиданням у виборчу скриньку.

По-дев’яте, суттєві проблеми спостерігалися на етапі підрахунку голосів виборців (*Rec. № 26 Позачергові вибори Президента України 25.05.2014; Rec. № 5 Місцеві вибори 25.10.2015; Rec. № 12, 38 Місцеві вибори 25.10.2020*). Цей етап затягувався через громіздкі та тривалі контрольні перевірки, зокрема встановлення кількості підписів на контрольних талонах, формулювання деяких статей у протоколах, що, були незрозумілими для багатьох членів дільничних виборчих комісій.

Слід зазначити, що з прийняттям ВК України уже відбулося спрощення протоколів виборчих комісій, що сприятиме полегшенню їх розуміння та заповнення. Наступним кроком у цьому напрямку може бути відмова від контрольних талонів. Як відомо, основна функція контрольних талонів – це додаткове підтвердження кількості виборців, які взяли участь у голосуванні. Водночас, аналіз практики роботи виборчих комісій, судової практики свідчить про невисоку ефективність контрольних талонів, як запобіжника зловживань та фальсифікацій в процесі голосування та підрахунку голосів виборців. Разом з тим, відмова від контрольних талонів дасть можливість спростити виготовлення виборчих бюлетенів та знизити витрати на їх виготовлення, скоротити строки їх видачі виборцям та строки опрацювання виборчої документації / складання протоколу про

підрахунок голосів виборців після закінчення голосування. При цьому кількість виборців, яким було видано виборчі бюлетені, може бути встановлена за кількістю наявних на виборчій дільниці бюлетенів (скриньки для голосування, погашені / зіпсовані бюлетені) та підписами виборців у списку виборців / витягу зі списку, а також за необхідності (у разі внесення відповідних законодавчих змін) – підписами у списку виборців / витягу зі списку членів виборчої комісії, які видали виборчий бюлетень.

Крім того, вважаємо, що вже сьогодні необхідно розпочати широку фахову дискусію щодо врахування рекомендацій БДІПЛ ОБСЄ пов'язаних із забороною політичних партій *(Rec. № 3 Позачергові вибори народних депутатів України 21.07.2019);* існуванням виборчих цензів для кандидатів *(Rec. № 1(2) Позачергові вибори народних депутатів України 26.10.2014; Rec. № 6 Позачергові вибори народних депутатів України 21.07.2019);* імперативним мандатом депутата *(Rec. № 15 Позачергові вибори народних депутатів України 21.07.2019; Rec. № 16 Місцеві вибори 25.10.2020);* запровадженням інституту незалежних кандидатів у депутати *(Rec. № 14 Місцеві вибори 25.10.2020);* зменшенням розміру грошової застави на місцевих виборах *(Rec. № 23 Місцеві вибори 25.10.2020)*.

Висновки. Вирішення цих питань, врахування інших рекомендацій БДІПЛ ОБСЄ сприятиме забезпеченню реалізації конституційних виборчих прав громадян, розвитку, посиленню дієвості демократичних принципів організації та проведення виборів, вдосконаленню виборчого законодавства та імплементації міжнародних виборчих стандартів у правову систему України.

Список використаних джерел :

1. Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеціанської Комісії, Парламентської Асамблеї, Комітету Міністрів, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи: пер. з англ. С. КАЛЬЧЕНКА, О. РОССОХИ та Л. КОЛІСЕЦЬКОЇ-експертів Інституту виборчого права. За ред. Ю. Ключковського, народного депутата України, президента Інституту виборчого права. Вид. 2-е, випр. і доповн. Київ, 2009. С.50–81. URL: https://www.venice.coe.int/files/CDL-elec-opinions-UKR.pdf

2. Закон України «Про державний реєстр виборців». *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2007, № 20, ст.282. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/698–16#Text
3. Звіти зі спостереження за виборами. Центральна виборча комісія. Офіційний вебсайт. URL: https://www.cvk.gov.ua/zviti-misii-sposterezhennya-za-viborami-obsye-bdipl.html
4. Кодекс належної практики у виборчих справах, CDL-AD(2002)023rev, Страсбург, 30 жовтня 2002 р. URL: https://eos.cartercenter.org/uploads/document_file/path/279/CoE_Venice_Commission_Code_of_Good_Practice_UK.pdf
5. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР),* 1996, № 30, ст. 141. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text
6. Остаточний звіт обмеженої місії БДІПЛ зі спостереження за виборами 25.10.2020 р. OSCE/ Організація з безпеки та співробітництва в Європі. 29 січня 2021 р. URL : https://www.osce.org/odihr/elections/ukraine/476974
7. Остаточний звіт ОБСЄ/БДІПЛ за результатами виборів Президента України 31 березня та 21 квітня 2019 року. Місія БДІПЛ зі спостереження за виборами. OSCE/Бюро демократичних інститутів та прав людини. Варшава 19 квітня 2019 р. URL: https://cvk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/05/2019_osce_pu.pdf
8. Остаточний звіт ОБСЄ/БДІПЛ за результатами позачергових виборів народних депутатів 21 липня 2019 року. Місія БДІПЛ зі спостереження за виборами. OSCE/Бюро демократичних інститутів та прав людини. Варшава 20 листопада 2019 р. URL: https://cvk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/05/2019_osce_ndu.pdf

REFERENCES :

1. Yevropeiskyi demokratychnyi dorobok u haluzi vyborchoho prava: Materialy Venetsianskoi Komisii, Parlamentskoi Asamblei, Komitetu Ministriv, Konhresu mistsevykh i rehionalnykh vlad Rady Yevropy: per. z anhl. S. KALChENKA, O. ROSSOKhY ta L. KOLISETsKOI-ekspertiv Instytutu vyborchoho prava.Yu. Kliuchkovskuy (Ed.).(2009). Kyiv. URL: https://www.venice.coe.int/files/CDL-elec-opinions-UKR.pdf
2. Zakon Ukrainy «Pro derzhavnyi reiestr vybortsiv». *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR*), 2007, № 20, art.282. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/698–16#Text
3. Zvity zi sposterezhennia za vyboramy. Tsentralna vyborcha komisiia. Ofitsiinyi vebsait. URL: https://www.cvk.gov.ua/zviti-misii-sposterezhennya-za-viborami-obsye-bdipl.html
4. Kodeks nalezhnoi praktyky u vyborchykh spravakh, CDL-AD(2002)023rev, Strasburh, 30 zhovtnia 2002 r. URL: https://

eos.cartercenter.org/uploads/document_file/path/279/CoE_Venice_Commission_Code_of_Good_Practice_UK.pdf
5. Konstytutsiia Ukrainy. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy* (VVR), 1996, № 30, art. 141. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text
6. Ostatochnyi zvit obmezhenoi misii BDIPL zi sposterezhennia za vyboramy 25.10.2020 r. OSCE/ Orhanizatsiia z bezpeky ta spivrobitnytstva v Yevropi. 29.01.2021 r. URL : https://www.osce.org/odihr/elections/ukraine/476974
7. Ostatochnyi zvit OBSIe/BDIPL za rezultatamy vyboriv Prezydenta Ukrainy 31 bereznia ta 21.04.2019 r. Misiia BDIPL zi sposterezhennia za vyboramy. OSCE/Biuro demokratychnykh instytutiv ta prav liudyny. Varshava 19.04.2019 r. URL: https://cvk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/05/2019_osce_pu.pdf
8. Ostatochnyi zvit OBSIe/BDIPL za rezultatamy pozacherhovykh vyboriv narodnykh deputativ 21.07.2019 r. Misiia BDIPL zi sposterezhennia za vyboramy. OSCE/Biuro demokratychnykh instytutiv ta prav liudyny. Varshava 20/11/2019 r. URL: https://cvk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/05/2019_osce_ndu.pdf

P. M. Lubchenko

Problems of Europeanisation of Electoral Legislation in Ukraine

Abstract *: The article examines the main directions of improvement of the electoral legislation of Ukraine at the present stage of state-building. The author identifies a number of important problems in the field of elections that need to be addressed in connection with the European integration processes initiated in Ukraine. These problems are presented based on the analysis of the observations made by the OSCE/ODIHR in its reports on the observation of various types of elections in Ukraine. These concerns cover different stages of the electoral process, from the preparatory stage to the counting and announcement of election results, and relate to different types of elections – presidential, parliamentary and local. In addition, the author provides specific directions for solving the identified problems, in particular, through amendments to the EC of Ukraine and other laws. Taking into account the proposed areas of legislative changes will facilitate the implementation of European principles of organising and conducting elections in Ukraine.*

OSCE/ODIHR has observed 15 elections in Ukraine since its independence in 1991, with a focus on parliamentary and presidential elections. ODIHR most

recently deployed full-scale observation missions to the presidential elections in March and April 2019 and the early parliamentary elections in July 2019, with a reduced mission to observe the local elections in October 2020 due to COVID-19-related restrictions. Each time, the OSCE/ODIHR Election Observation Mission has provided comprehensive recommendations for improving the legal framework and administration of the respective elections.

It should be noted that the issue of taking into account the recommendations of the OSCE/ODIHR EOM based on the results of election observation in Ukraine was the subject of an official screening of the compliance of Ukrainian legislation with EU law during bilateral meetings between Ukraine and the European Commission in October 2024 under the negotiating section ’Functioning of Democratic Institutions’.

A significant number of recommendations made by OSCE/ODIHR election observation missions in Ukraine were taken into account in connection with the adoption of the Electoral Code of Ukraine. In particular, the electoral legislation was codified; the issue of transparency of campaign financing was regulated (including the establishment of limits on campaign spending to prevent excessive amounts of money spent on campaign financing by electoral subjects); gender quotas were introduced; the issue of exercising the right to vote for internally displaced persons and labour migrants was resolved; the principle of extraterritoriality of temporary change of voting place was introduced (voters do not need to confirm the documentary necessity of changing their voting place).

Resolving these issues and taking into account other recommendations of the OSCE/ODIHR will help ensure the exercise of constitutional electoral rights of citizens, development and strengthening of the effectiveness of democratic principles of organising and conducting elections, improvement of electoral legislation and implementation of international electoral standards in the legal system of Ukraine.

Keywords: *elections, electoral process, election observation, shortcomings of electoral legislation*

УДК: 347.73
DOI: https://doi.org/10.31359/1993-0941-2024-48-457

Є. М. Смичок, *д.ю.н., доцент, науковий співробітник сектору конституційного та адміністративного права НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України, доцент кафедри податкового права Національного юридичного університету ім. Ярослава Мудрого*
ORCID ID : 0000-0001-7040-6223

ВИХІДНІ ЗАСАДИ СПРАВЕДЛИВОСТІ У ПОДАТКОВОМУ ПРАВІ: ГОРИЗОНТАЛЬНА ТА ВЕРТИКАЛЬНА СПРАВЕДЛИВІСТЬ

Анотація. *В статті досліджуються теоретико-практичні аспекти застосування принципу справедливості в процедурах оподаткування. Автор послідовно розглядає загальнофілософські підходи до розуміння поняття «справедливість», специфіку юридичного закріплення принципу та правореалізації справедливості в податковому праві, горизонтальну та вертикальну справедливість у сфері оподаткування, при цьому наводячи ілюстративні приклади для наочності розуміння відповідних явищ.*

Ключові слова: *принцип справедливості, справедливість в оподаткуванні, встановлення податків і зборів, виконання податкового обов'язку, сплата податків.*

Постановка проблеми. Дослідження принципу справедливості завжди має в своїй основі аксіологічне обґрунтування.

© Смичок Є. М., 2024

Дотримання критерії справедливості в широкому сенсі визначає можливість прийняття та виконання правової норми, забезпечує легітимність права.

Принцип справедливості є основоположним для правової системи. Справедливість забезпечує зовнішню легітимацію права та прийняття правових норм в суспільстві. «Несправедливе» право потребує зовнішнього примусу для гарантування виконання правових норм. Справедливість визначає «законне» і «протиправне», є вимогою до права в цілому і, зокрема, є орієнтиром при встановленні правових норм та правил.

В той же самий час, концепт справедливості не залишається сталою та незмінною категорією. Більше того, з часом справедливість все більше починає пов’язуватися з рівністю. Отже, з плином час усталена та в певній мірі класична формула справедливості (кожному віддати належне) доповнюється новим значенням, що отримує свій вираз у наступній максимі: будь-яка особа заслуговує на такий самий рівень поваги та ставлення, як й інші особи. При цьому, як відмічає видатний філософ права Р. Дворкін, принцип рівності встановлює вимогу однакового відношення до всіх без винятку, тобто до всіх осіб як до рівних, а відповідно з рівною повагою та турботою. Більше того, принцип рівності на сьогоднішній день вимагає, щоб уряди країн створили умови для фактично рівності найслабкіших членів суспільства із елітарними групами [8, с. 279].

Таким чином ми повинні резюмувати, що концепція справедливості як правового явища не є статичною та перебуває у поступальному формуванні свого змісту. Більше того, справедливість є комплексним явищем, що складається з цілої низки змістовних складників, які перебувають у своєрідній синергії між собою.

Принцип справедливості отримує своє втілення у різних галузях права. При цьому його галузева адаптація може мати різні форми (пряма та непряма форма закріплення) та корегування в залежності від спрямованості дії принципу справедливості (в певній мірі відмінні формулювання принципу справедливості). Не є виключенням і галузь податкового права.

Аналіз останніх публікацій. Питання пов’язані із справедливістю в податковому праві були предметом дослідження таких науковців як Анджей Гомуйович, Гаррі Калвен, Волтер Дж. Блум, Джозеф М. Додж, Річард Дж. Вуд та ін. Що ж стосується загальнотеоретичних положень про справедливість, то тут автор спирався на наукові праці Роберта Нозіка та Рональда Дворкіна.

Мета статті – розкрити специфіку застосування концепту справедливості у податковому праві.

Виклад основного змісту дослідження. Для податкового права дотримання принципу справедливості набуває особливого значення, оскільки є однією з умов легітимації стягнення обов’язкових платежів з активів фізичних чи юридичних осіб та втручання в здійснення ними права власності. Дослідження демонструють, що дотримання принципу справедливості істотно впливає на поведінку платників податків, знижуючи рівень ухилення від сплати податків, зборів та інших обов’язкових платежів [4, с. 107]. Справедливість у податковому праві має багатогранний характер та не може зводитися виключно до міри податкового навантаження по відношенню до платників податків. Справедливість у податковому праві це тому числі і справедливість у підходах до адміністрування податків з боку податкових органів, це і справедливість у процедурах виконання податкового обов’язку тощо. Тобто, справедливість у сфері оподаткування має не тільки матеріально-правовий, але й процедурний вияв. Що у подальшому і буде розглянуто нами більш предметно.

І хоча видається так, що розуміння справедливості в науковій спільноті відрізняється неістотно та зводиться до базових категорій, проте через їх підвищену абстрактність, прослідковується різне розуміння справедливості між різними юрисдикціями. Часто така відмінність у підходах пов’язана із різною правовою традицією, що лежить в основі окремо взятої правової системи.

Справедливість та оподаткування. Наукові праці з теми справедливості оподаткування розглядають питання стандартів справедливості без відповіді на питання: чи є власне оподатку-

вання справедливим, а якщо так – то за яких умов? Чому ми почали вважати, що обмеження права власності взагалі є справедливим, оскільки оподаткування є однією з форм обмеження права власності. Видається, що таке втручання в право власності стає все більш інтерсуб’єктивним для пересічної особи та не вводиться в об’єкт дискурсу, а соціалістична теза «більше заробив – більше плати» абсолютизується як правило «вертикальної справедливості».

Принцип пропорційності, як складовий елемент справедливості, є універсальним для всієї системи права і повинен братися до уваги для встановлення кожного правила поведінки, що зокрема, стосується встановлення і податкових зобов’язань.

Базовими елементами принципу пропорційності в практиці Європейського суду з прав людини є: передбаченість обмеження права законом, наявність легітимної мети такого обмеження та необхідність у демократичному суспільстві. Крім цього, втручання в право повинно бути мінімальним, тобто обсяг такого втручання повинен забезпечувати досягнення законної цілі, проте не повинен накладати більше обтяження, ніж потрібне для досягнення відповідної мети.

Отже, відповідь на те, чи є податки справедливими полягає в тому, (1) які функції держави вони забезпечують і чи потрібно їх забезпечувати (легітимна мета) та (2) чи є податки мінімально необхідними для забезпечення функцій держави.

На розуміння справедливості оподаткування значний вплив здійснює трансформація системи взаємодії держави та особи:

– збільшується кінцевий обсяг державних витрат;

– розширюються функції держави, включаючи соціальні функції держави;

– оподаткування використовується як політичний елемент чи елемент стимулювання певної поведінки/діяльності;

– вплив на процедури інфляції та дефляції [2, с. 3].

Однак, чи дійсно розширення функцій держави є необхідним?

Роберт Нозік в 1974 році опублікував книгу «Анархія, держава та утопія», з цією книгою пов’язана базова концепція лі-

бералізму – «мінімальна держава» [6]. За вказаною працею, базовими атрибутами держави є монополія на насильство та виконання обов'язку захисту населення. Вказані елементи держави є визначальними, оскільки без них її не існує. Таким чином, допоки податки стягуються в мінімальній необхідній сумі для забезпечення правоохоронних та оборонних функцій держави – питання їх справедливості не виникає.

Інша ситуація з соціальною функцією держави, яка є дискусійною. Необхідність соціального забезпечення та добробуту повинно оцінюватися відносно нульової ситуації, коли вказані зобов'язання покладені не на державу, а на громадянське суспільство. З одного боку, якщо соціальне забезпечення є державним, то для особи його отримання є правом, а отже, він може розраховувати, що при задоволенні певних критеріїв особа отримає допомогу (легітимні очікування), і навіть більше – особа має право вимагати отримання таких вигод. Вказаному кореспондує не право, а обов'язок зазнавати втручання в право приватної власності та відраховувати частину власних економічних ресурсів для забезпечення відповідної функції держави – «обов'язок дарувати». Однак система громадського забезпечення обмежена культурними факторами та бажанням особи віддавати частину свого майна, у зв'язку з чим є питання, чи отримають відповідні блага особи, яким вони дійсно потрібні, якщо ми приймаємо легітимність такої мети. Чи повинна особа зазнавати втручання у її право власності для забезпечення соціальних програм?

Соціальні права та державні послуги, зокрема медицина чи освіта, як правило адмініструються державою неефективно, доступ до таких послуг є ускладнений процедурними та бюрократичними бар'єрами. А оскільки відповідна сфера фінансується бюджетними коштами – необхідний адміністративний апарат, який контролює якість послуг та використання фінансування. Таким чином, на забезпечення гарантії з боку держави витрачається додаткове фінансування на систему контролю. Чи справедливо буде стягувати податок, якщо особа свідомо не користується такими послугами або вони стають для неї неактуальними через умови їх надання?

Сучасні держави також тяжіють до контролю за сферами економічного життя. Однак для бізнесу це створює значні адміністративні витрати, зокрема на документальний комплаєнс, а для держави – на органи контролю.

Існує дуже тонка грань, коли система починає функціонувати заради системи, звітність існує заради звітності, а органи контролю для забезпечення контролю по відношенню до інших органів. Таким чином, податок спрямовується для фінансування системи нескінченної звітності та номенклатури, а держава не пропонує реальної послуги.

Оцінка легітимності такої мети та відповідь на поставлені питання лежить повністю на суспільстві, яке обрало органи законодавчої влади.

Анджей Гомуйович наголошує, що фіскальна функція оподаткування хоч і є первинною, проте така мета оподаткування не може виправдати ті методи вилучення частини доходу та майна платників податків, що використовуються для її досягнення [1, с. 58]. Сама потреба забезпечення надходжень грошових коштів до державного бюджету не може виправдати застосування заходів, що суперечать справедливості. Таке формулювання питання торкається, як питання розміру податкового навантаження, так і процедурного виміру оподаткування.

Саме оподаткування справедливо у тому випадку, коли податкове зобов’язання, порядок його сплати та подання звітності, а також пов’язані з його адмініструванням зобов’язання встановлюються, у порядку, визначеному законом, для легітимної цілі (забезпечення функції держави), є мінімальним та необхідним для досягнення цієї цілі, закон прийнято з дотриманням правової процедури, встановлені законом критерії оподаткування є об’єктивними, раціональними та відповідають поставленій законодавцем меті, податок не є конфіскаційним чи надмірно обтяжливим для платника, податок стягується без надмірного втручання в права та свободи особи, не покладає невиправданого тягаря в аспекті процедур сплати та звітності.

Логічною є теза, що для звичайних громадян ключовим є питання горизонтальної справедливості, за якою платники

податків в рівних чи аналогічних умовах несуть рівні податкові зобов’язання [2, с. 25]. Питання рівності є настільки базовим, що воно застосовується при аргументації незалежно від типу особи, її статусу чи рівня освіти [2, с. 25].

Крім того, для горизонтальної справедливості також необхідно наголосити на недискримінації. Так, важливо, щоб для оподаткування не застосовувалися інші, крім економічних критеріїв [1, с. 59].

Горизонтальна справедливість в оподаткуванні може розподілятися за двома варіантами системи – дохід і споживання. Продемонструвати вказане можливо наступним чином: за умови однакового доходу та/або рівного споживання платники податку повинні сплачувати однаковий розмір податку [7, с. 770].

У зв’язку з наведеним, ключовим питанням горизонтальної справедливості є визначення бази для нарахування податкового зобов’язання. При цьому виникає питання, як оцінити справедливість нарахування податку на відповідну базу?

Так, податок може стягуватися з доходу чи прибутку, споживання товару чи послуги або майна. Річард Дж. Вуд вказує для наочності: якщо споживання алкоголю є мірилом рівності, тоді податок, який стягується з кожного долару сплаченого за алкоголь, є справедливим, але якщо податковим мірилом є дохід, то особа, яка споживає більше алкоголю несе більше податкове навантаження [5, с. 427].

У зв’язку з наведеним слід констатувати, що горизонтальна справедливість, тобто «рівне ставлення до рівних» полягає в визначенні податкової бази для розрахунку податкового тягаря, при цьому враховуються лише економічні критерії. Найбільш «справедливими», економічними в адмініструванні є податки на споживання. Вони потребують мінімального адміністрування, мають зрозумілу податкову базу, автоматично враховують платоспроможність платника податків, не піддаються оптимізації чи ухиленню, але при цьому держава несе ризик неотримання податкових надходжень. Децентралізація податкового адміністрування вводить конкуренцію за платника та веде до оптимізації державних витрат.

Вертикальна справедливість вимагає різного ставлення до осіб, що знаходяться в різному становищі.

Система вертикальної справедливості ґрунтується на ідеї, що заможні верстви можуть уникати сплати податкових зобов'язань [2, с. 25]. Вказана ідея має комуністичне коріння, що може бути імплікацією самої системи оподаткування – податок на доходи фізичних осіб переважно стягується у джерела податковим агентом. Відповідно, пересічна особа не розуміє і не бере участі у податковому адмініструванні, не займається питаннями податкової оптимізації.

Вертикальна справедливість накладається на базу оподаткування. Тобто не може бути реалізована поза межами конструкцій горизонтальної справедливості. Основою механізму вертикальної справедливості є податкова ставка та податкова пільга [3, с. 555].

Кожен податок може бути прогресивним, регресивним чи абсолютним [2, с. 9]. Податкова ставка своєю чергою визначається специфічно або адвалорно.

Поширеною є теза, що податкове навантаження повинно збільшуватися зі збільшенням обсягу доходу. Однак справедливо буде зазначити, що при застосуванні абсолютних ставок, особа, яка має більший розмір доходу сплатить більший обсяг податкового зобов'язання.

Прогресивне оподаткування полягає у збільшенні ставки податку зі збільшенням доходу. Регресивне оподаткування є протилежним до прогресивного і полягає у зменшенні ставки податку зі збільшенням доходу. Абсолютна ставка ж не залежить від зміни розміру доходу.

Прогресивне оподаткування ґрунтується на тезі вертикальної справедливості, що до різних осіб, в контексті – за рівнем доходу, слід ставитися по різному. У зв'язку з тим, що збільшення доходу веде до збільшення можливостей особи, втручання у право власності такої особи має менший ступінь серйозності, ніж аналогічне для особи з меншим доходом.

Однак, чи є регресивний податок очевидно несправедливим? На нашу думку – ні, він може та має застосовуватися для по-

даткових стимулів. Насправді працевлаштована фізична особа не несе зобов’язань із податкової звітності у переважній більшості юрисдикцій. Всі податкові зобов’язання за них виконує роботодавець (податковий агент). В той час, як більш заможна особа фактично забезпечує існування відповідного бізнесу та адміністрування податкових зобов’язань для інших осіб. Таким чином, платоспроможність звичайного працівника є фактично платоспроможністю в першу чергу роботодавця. Відповідно, саме відносно більш заможні особи несуть неспівмірно більший податковий тягар, з огляду на пов’язані обов’язки зі звітування та сплати податку, саме вони вводять більше грошових коштів в економіку. Тому, вказане питання не має однозначної відповіді, і потребує не філософсько-аналітичного осмислення, а практично-експериментального дослідження.

Окремим аспектом вертикальної справедливості та розподілу тягаря є принцип – платоспроможності, який інколи зводиться саме до прогресивного оподаткування. Проте останнє не є правильним.

Принцип об’єктивної платоспроможності передбачає, що певна частина доходу не повинна оподатковуватися. Вираження принципу об’єктивної платоспроможності для фізичних осіб, зокрема, може проявлятися у неоподаткованій частині доходу, що дорівнює розміру прожиткового мінімуму або іншого розміру, прийнятого в суспільстві. Для юридичної особи такий принцип може виражатися у системі вирахування витрат. Оскільки юридична особа може нести зобов’язання, зокрема, з виплати заробітної плати, мати мінімальну маржинальність у зв’язку із значною витратною складовою, то вирахування витрат є істотним для існування такого бізнесу в цілому.

Теорія справедливості в аспекті принципу платоспроможності пов’язана з економічними категоріями доходу та економічного потенціалу. Оподаткування доходу передбачає податок на економічний результат, однак економічний потенціал є іншим [3, с. 558]. У зв’язку з наведеним вводяться відповідні податкові пільги, які зменшують базу до оподаткування. В такому

випадку принцип справедливості зводиться до формулювання відповідної податкової пільги чи звільнення.

В аспекті пропорційності та принципу об’єктивної платоспроможності ми повертаємось до прибуткових податків та податку на споживання. Якщо забезпечення принципу пропорційності в податках з доходу чи прибутку передбачає формування структури дозволених витрат, що має підвищену складність в аспекті звітності та контролю, то податки на споживання (деінвестування капіталу) вже виражають обов’язкові витрати з доходу.

Таким чином, в аспекті забезпечення вертикальної справедливості доцільною вбачається мінімізація прибуткових податків і збільшення споживчих. При цьому, прибуткові податки повинні встановлюватися таким чином, щоб частина податкової бази на забезпечення базових витрат фізичної чи юридичної особи не оподатковувалась.

В країнах з прогресивними ставками оподаткування або встановленим розміром неоподатковуваного доходу для фізичних осіб, при визначенні податкового зобов’язання враховується сімейний статус такої особи. Останнє пов’язано з двома тезами: 1) одиницею оподаткування є суспільна одиниця – сім’я, яка несе спільні витрати, 2) одинока особа має іншу структуру витрат, порівняно з особою яка перебуває у шлюбі та/або має на утриманні дітей.

Висновки. Справедливість у сфері оподаткування пов’язана з системою розподілу податкового тягаря між членами суспільства (загальна справедливість) та питанням можливості стягнення податку в кожному випадку окремо (індивідуальна справедливість). Податкова справедливість є складним поняттям, яке охоплює багато факторів: рівність, пропорційність, платоспроможність, прозорість та ефективність.

Податкова система і податок є справедливими, якщо вони є пропорційними до законної мети їх встановлення, є необхідними та мінімальними для її досягнення, встановлюють об’єктивні та раціональні критерії для визначення оподатковуваної бази, та не є надмірними в аспекті ставки та процедури адміністрування.

Горизонтальна справедливість оперує питанням визначення бази для нарахування податку і може оперувати принципами доходу і споживання. Система споживання, яка вимірюється ринковими операціями, найбільше наближується до справедливості, маючи об’єктивну базу, якою складно маніпулювати та відносно очевидні та прості способи адміністрування, однак лімітована ризиками переміщення капіталу.

Децентралізована система оподаткування, де податкові надходження розподіляються між муніципалітетами, областями чи федеративними одиницями, має потенціал досягнення більшої справедливості. Ця система вводить конкуренцію між регіонами за платників податків, що сприяє оптимізації податкового тягаря та зменшенню бюрократичних витрат.

Основою механізму вертикальної справедливості є податкова ставка та податкова пільга. Ключовий дискурс в цьому питанні ведеться між застосуванням прогресивної, регресивної чи сталої (абсолютної) ставки податку. Однак в межах вертикальної справедливості доцільно виділяти питання врахування конкретних обставин платника податків, розстрочення, відстрочення сплати податкового зобов’язання, зменшення чи виключення податкової відповідальності.

Справедливість у сфері оподаткування може мати матеріально-правовий та процедурний вияв. При цьому, і матеріальне і процедурне у податково-правовій сфері перебуває у нерозривному зв’язку та взаємодії, що безумовно створює комплексну механіку калібрування справедливості у податковому правозастосуванні.

Список використаних джерел:

1. Andrzej Gomu owicz. Principle of Tax Justice and Tax System. *Viedoji Politika Ir Administravimas*. 2006. № 15. p. 57–61. URL:https://ojs.mruni.eu/ojs/public-policy-and-administration/article/view/2370
2. Harry Kalven Jr., Walter J. Blum. The Anatomy of Justice in Taxation. *University of Chicago Law Occasional Paper*. 1973. № 7. 34 p. URL: https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1026&context=occasional_paper
3. Joseph M. Dodge. The Fair Tax: The Personal Realization Income Tax. *Florida Tax Review*. 2023. Vol. 19, Article 9. p. 522–587. URL: https://scholarship.law.ufl.edu/ftr/vol19/iss1/9

4. Pahala I., Jaya T. E., Nurdito G. A., Ningrum R., Musyaffi Ayatulloh, Murdiyanti Y., Hajawiyah A.. The Effect of Tax Justice, Discrimination, And Religiosity on Tax Evasion Behavior. *Quality – Access to Success*. 2022. Vol. 23. p. 103–109. URL: https://www.researchgate.net/publication/364164034_The_Effect_of_Tax_Justice_Discrimination_And_Religiosity_on_Tax_Evasion_Behavior
5. Richard J. Wood. Supreme Court Jurisprudence of Tax Fairness. *Seton Hall Law Review*. 2006. Vol. 36:421. p. 421–479. URL: https://scholarship.shu.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=&httpsredir=1&article=1168&context=shlr
6. Robert Nozick. Anarchy, State and Utopia. *Basic Books*. Oxford, 1974. 367 p.
7. Tyler A. LeFevre. Justice In Taxation. *Vermont Law Review*. 2017. Vol. 41:763. p. 764–798. URL: http://lawreview.vermontlaw.edu/wp-content/uploads/2017/05/06-LeFevre.pdf
8. Дворкін Р. Серйозний погляд на права / пер. з англ. А. Фролкіна. Київ: Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2000. 519 с.

REFERENCES :

1. Andrzej Gomu owicz. (2006). Principle of Tax Justice and Tax System. *Viedoji Politika Ir Administravimas*. № 15. URL: https://ojs.mruni.eu/ojs/public-policy-and-administration/article/view/2370
2. Harry Kalven Jr., Walter J. Blum. (1973). The Anatomy of Justice in Taxation. *University of Chicago Law Occasional Paper*. № 7. URL: https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1026&context=occasional_papers
3. Joseph M. Dodge. (2023). The Fair Tax: The Personal Realization Income Tax. *Florida Tax Review*. Vol. 19, Article 9. URL: https://scholarship.law.ufl.edu/ftr/vol19/iss1/9
4. Pahala I., Jaya T. E., Nurdito G. A., Ningrum R., Musyaffi Ayatulloh, Murdiyanti Y., Hajawiyah A. (2022). The Effect of Tax Justice, Discrimination, And Religiosity on Tax Evasion Behavior. *Quality – Access to Success*. Vol. 23. URL: https://www.researchgate.net/publication/364164034_The_Effect_of_Tax_Justice_Discrimination_And_Religiosity_on_Tax_Evasion_Behavior
5. Richard J. Wood. (2006). Supreme Court Jurisprudence of Tax Fairness. *Seton Hall Law Review*. Vol. 36:421. URL: https://scholarship.shu.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=&httpsredir=1&article=1168&context=shlr
6. Robert Nozick. (1974). Anarchy, State and Utopia. *Basic Books*. Oxford.
7. Tyler A. LeFevre. (2017). Justice In Taxation. *Vermont Law Review*. Vol. 41:763. URL: http://lawreview.vermontlaw.edu/wp-content/uploads/2017/05/06-LeFevre.pdf

8. Dworkin R. (2000). Taking Rights Seriously / translated from English by A. Frolkin. Kyiv: Solomiya Pavlychko Publishing House «Fundamentals».

Ye. M. Smychok

Basic Principles of Justice in Tax Law: Horizontal and Vertical Justice

Abstract. *The principle of justice is fundamental to the legal system. Justice provides external legitimacy to law and the acceptance of legal norms within society.*

The concept of justice is not a static and unchanging category. Moreover, over time, justice has increasingly become associated with equality. Thus, as time progresses, the established and somewhat classical formula of justice («to give each their due») is supplemented by a new meaning, which is expressed in the following maxim: every individual deserves the same level of respect and treatment as others.

For tax law, adherence to the principle of justice is of particular importance, as it is one of the conditions for the legitimization of the collection of mandatory payments from the assets of individuals or legal entities and the intervention in the exercise of their property rights. Studies show that adherence to the principle of justice significantly affects taxpayer behavior, reducing the level of tax evasion, non-payment of fees, and other mandatory payments.

Justice cannot be reduced solely to the level of the tax burden imposed on taxpayers. Justice in tax law also includes justice in the approaches to tax administration by tax authorities, justice in the procedures for fulfilling tax obligations, and so on. In other words, justice in the taxation sphere has not only a substantive legal but also a procedural dimension.

A tax system and tax are just if they are proportionate to the legitimate objective for which they are established, necessary and minimal to achieve that objective, establish objective and rational criteria for determining the taxable base, and are not excessive in terms of rates and administration procedures.

Horizontal justice addresses the issue of determining the tax base and can operate under the principles of income and consumption. The consumption system, which is measured by market transactions, most closely approximates justice, as it has an objective base that is difficult to manipulate and relatively clear and simple administrative procedures, although it is limited by the risks of capital movement.

The foundation of the vertical justice mechanism is the tax rate and tax relief. The key discourse in this matter revolves around the application of progressive, regressive, or flat (absolute) tax rates. However, within vertical justice, it is appropriate to consider the specific circumstances of the taxpayer, including installment payments, deferrals of tax obligations, reduction, or exclusion of tax liability.

Keywords: *principle of justice, justice in taxation, establishment of taxes and fees, fulfillment of tax obligations, payment of taxes.*

УДК 345.5:061.2
DOI: https://doi.org/10.31359/1993-0941-2024-48-471

Д. А. Чижов, *д.ю.н., доцент, провідний науковий співробітник сектору порівняльного правознавства НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України*
ORCID ID: 0000-0002-4843-0670

РОЛЬ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА ІНСТИТУТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

Анотація. *У статті досліджено сучасні підходи до налагодження ефективної взаємодії між органами державної влади та інститутами громадянського суспільства в контексті демократичного врядування. Актуальність теми зумовлена необхідністю посилення ролі громадськості у прийнятті державних рішень, зростанням запиту на прозорість та підзвітність влади, а також потребою адаптації управлінських практик до умов відкритого суспільства. Автором проаналізовано теоретичні підходи до розуміння сутності громадянського суспільства, окреслено ключові принципи партнерської взаємодії, а також здійснено порівняльний огляд моделей співпраці, що склалися в окремих країнах Європи.*

Особливу *увагу приділено аналізу чинної нормативно-правової бази України, яка регулює механізми залучення громадськості до процесів публічного управління, зокрема через функціонування громадських рад, публічні консультації, електронну демократію тощо. Виявлено основні*

© Чижов Д. А., 2024

бар’єри, які перешкоджають ефективній комунікації між державними структурами та громадським сектором – зокрема, брак довіри, недостатня інституціоналізація співпраці, фрагментарність державної політики у цій сфері.

Ключові слова: *громадянське суспільство, органи державної влади, взаємодія, демократичне врядування, інститути громадянського суспільства, ефективність.*

Постановка проблеми. Формування ефективної взаємодії між органами державної влади та інститутами громадянського суспільства є однією з ключових умов побудови демократичної, правової та соціально орієнтованої держави. У XXI столітті участь громадян у процесах ухвалення рішень, вироблення політик і контролю за діяльністю органів влади набуває системного значення не лише як ознака зрілої демократії, а й як запорука підвищення якості державного управління загалом. Зростання ролі громадянського суспільства, у тому числі громадських об’єднань, благодійних організацій, ініціативних груп, незалежних медіа, експертних середовищ тощо, актуалізує потребу в переосмисленні традиційної моделі взаємин між державою та суспільством.

Попри певні позитивні зрушення у сфері законодавчого регулювання залучення громадськості до публічного управління, на практиці механізми цієї взаємодії часто виявляються формальними, обмеженими або фрагментарними. Участь громадян та громадських інституцій у підготовці управлінських рішень не завжди має реальний вплив на зміст політик, а діалог між державою та суспільством часто будується в умовах низької довіри, інформаційної асиметрії та домінування адміністративно-бюрократичної логіки. Крім того, відсутність належної інституціоналізації партнерства між владою та громадянським суспільством створює перешкоди для формування спільної відповідальності за процеси розвитку на національному та місцевому рівнях.

Суттєвий виклик становить також недостатній рівень інституційної спроможності багатьох громадських організацій, що не

дозволяє їм стати повноцінними учасниками політичного процесу чи ефективно представляти інтереси соціальних груп. З іншого боку, державні органи часто сприймають участь громадськості як загрозу управлінській автономії або як суто консультативний елемент, що не вимагає врахування. Такий підхід суперечить сучасним принципам відкритого врядування, які передбачають не лише прозорість, а й активну співучасть усіх зацікавлених сторін у процесі ухвалення рішень.

Наукові дослідження у сфері публічного управління дедалі частіше звертають увагу на важливість так званих «мережевих» моделей взаємодії, за яких влада, громадянське суспільство та бізнес утворюють горизонтальні партнерські зв'язки на основі довіри, компетентності та спільної мети. Водночас в українських реаліях реалізація таких моделей часто стикається з низкою об'єктивних і суб'єктивних обмежень – від низької політичної волі до змін, до нестачі фінансових ресурсів і методичної підтримки учасників процесу.

Таким чином, постає необхідність комплексного переосмислення підходів до взаємодії держави та громадянського суспільства, що має ґрунтуватися на засадах співуправління (co-governance), взаємної відповідальності, інституційної стабільності та відкритості. Це завдання не лише теоретичного характеру – воно має виразний практичний вимір, оскільки ефективна взаємодія між владою та суспільством є необхідною умовою реалізації суспільно значущих реформ, забезпечення сталого розвитку територіальних громад, підвищення довіри до державних інституцій та зміцнення демократичного устрою.

Дослідження проблем і потенціалу такої взаємодії дозволяє з одного боку критично оцінити наявні практики та виявити їхні вразливі місця, а з іншого – запропонувати дієві механізми їх удосконалення з урахуванням українських реалій і міжнародного досвіду. У цьому контексті особливого значення набувають пошук моделей партнерства, здатних забезпечити реальну участь громадськості у формуванні та реалізації державної політики, а також розвиток цифрових і правових інструментів, що сприяють прозорості, доступності та дієвості публічного управління.

Аналіз останніх публікацій. У сучасному науковому дискурсі тема взаємодії між органами державної влади та інститутами громадянського суспільства розглядається як фундаментальна передумова демократичного врядування та ефективного публічного управління. Дослідження останніх років свідчать про активне теоретичне осмислення та емпіричне вивчення даної проблематики, проте, попри значний науковий інтерес, низка питань залишається недостатньо розробленою, що зумовлює потребу у подальших дослідженнях.

О. Дубинка розглядає роль громадських організацій як суб’єктів публічного управління. Автор доводить, що громадянське суспільство в Україні проходить етап становлення і стикається з численними викликами, серед яких – політична залежність, брак стабільного фінансування, низька довіра населення [6, с. 226]. Водночас у роботі окреслюються перспективи розвитку партнерських моделей, зокрема через створення міжсекторальних коаліцій, укладання меморандумів, запровадження спільного планування [6, с. 227]. Проте потребують глибшої розробки питання інституціоналізації таких моделей на постійній основі.

Такі дослідники, як Т. Акімова акцентують увагу на еволюції форм громадської участі у процесах публічного адміністрування [1, с. 562]. Автор зазначає, що дієва участь громадян можлива лише за умов розвиненої нормативно-правової бази, інституційної підтримки з боку держави та наявності реальних механізмів впливу громадськості на рішення органів влади [1, с. 563]. Особливо цінним є висвітлення автором ризиків і викликів, які супроводжують формалізацію інструментів участі, що, у свою чергу, призводить до втрати довіри до владних структур [1, с. 564]. Водночас, дослідження лише побіжно торкається практичних механізмів співпраці на рівні територіальних громад, що відкриває простір для подальшого аналізу в означеному напрямі.

Практичний аспект реалізації публічно-громадського партнерства у сфері безпеки та правопорядку розглядає З. Кравцова [8]. Автори демонструють приклади успішної координації зусиль правоохоронних органів та громадських формувань, що сприяє

зниженню рівня злочинності, підвищенню довіри до поліції та посиленню соціального контролю [8, с. 47]. Хоча тематика дослідження має галузевий характер, вона підтверджує ефективність моделі ко-управління у вирішенні конкретних суспільно важливих завдань.

О. Герасименко концентрує зусилля на вивченні участі громадськості у реалізації державної регіональної політики [5]. Автор обґрунтовує, що активне залучення громадських інституцій на етапах планування, реалізації та моніторингу регіональних програм сприяє більш цільовому використанню ресурсів, підвищенню прозорості та відповідальності влади [5, с. 8]. Водночас, автор відзначає про нерівномірність практик участі на регіональному рівні, що зумовлено як відмінностями у підходах місцевих еліт, так і нерівномірним розвитком громадянського суспільства в окремих регіонах України [5, с. 9]. Цей аспект потребує подальшого емпіричного вивчення, особливо з огляду на виклики децентралізації.

Н. Бондарчук зосереджує увагу зосереджена на комунікативних аспектах взаємодії органів публічної влади з громадськістю [2]. Автор підкреслює, що ефективна комунікація є не просто засобом передачі інформації, а ключовим елементом управлінського циклу [2, с. 1041]. Дослідник аргументує необхідність переходу від монологічної до діалогічної моделі комунікації, що дозволяє забезпечити зворотний зв’язок, підвищити якість прийнятих рішень та зміцнити легітимність влади [2, с. 1042]. Проте відбувається зосередження переважно на нормативно-комунікаційній площині, залишаючи поза увагою інституційний аспект та реальні приклади успішного партнерства.

А. Івчук порушує проблеми нормативного забезпечення участі громадськості у процесах формування та реалізації публічної політики [7]. Автор проводить детальний аналіз чинного законодавства та наголошує на його декларативному характері [7, с. 223]. Цінним є також виявлення суперечностей між нормами різних підзаконних актів, що ускладнює практичне застосування механізмів участі [7, с. 224]. Попри це, залишається поза увагою потенціал цифрових інструментів (електро-

нних консультацій, платформ участі), що набуває особливого значення в умовах трансформації управлінських процесів.

Аналіз інституційного потенціалу органів державної влади до партнерської взаємодії з громадським сектором детально розглядають Н. Бровко та С. Поляруш-Сафроненко [3]. Вони надають характеристику сучасним формам залучення громадськості, зокрема громадським радам, публічним консультаціям, електронним петиціям тощо, та наголошує на їх слабкій інституціоналізації [3, с. 9]. Значущим внеском дослідження є акцент на потребі зміни управлінської парадигми – від адміністративного домінування до моделі спільного вироблення рішень [3, с. 10]. Водночас, у статті не в повній мірі проаналізовано бар’єри з боку самого громадянського суспільства, зокрема, його нерівномірну представленість, нестачу ресурсів та організаційної сталість.

Таким чином, проведений аналіз свідчить, що науковці приділяють значну увагу проблематиці участі громадськості у публічному управлінні, проте більшість досліджень зосереджується на окремих аспектах цієї взаємодії – нормативному, комунікаційному, галузевому чи регіональному. Натомість недостатньо вивченими залишаються питання комплексного впровадження інституційно сталих механізмів партнерства між владою та громадянським суспільством, зокрема в умовах децентралізації, цифровізації управління, а також зміцнення спроможності громадських організацій діяти як повноцінні суб’єкти публічного управління. Саме цим невирішеним аспектам і присвячено подальший аналіз у даній статті.

Метою статті є комплексне дослідження теоретичних засад, нормативно-інституційних основ та практичних механізмів взаємодії органів державної влади з інститутами громадянського суспільства в Україні з метою виявлення чинників, що стримують її ефективність, та обґрунтування напрямів удосконалення публічно-громадського партнерства в контексті демократизації управлінських процесів, розвитку участі громадян та зміцнення легітимності влади.

Виклад основного матеріалу. Сучасне публічне управління дедалі більше орієнтується на принципи відкритості, залучення та партнерства між владою і громадськістю. У цьому контексті проблема ефективної взаємодії між органами державної влади та інститутами громадянського суспільства набуває стратегічного значення, оскільки без її розв’язання неможливе впровадження демократичного врядування, заснованого на підзвітності, довірі та спільному прийнятті рішень.

Громадянське суспільство сьогодні дедалі частіше трактується не лише як опонент держави, а як рівноправний партнер у сфері формування та реалізації публічної політики [8, с. 47]. Зміщення акценту з конфронтаційної на партнерську модель взаємодії вимагає від державних інституцій відкритості до діалогу, здатності чути громадські ініціативи та готовності інтегрувати їх у процеси управління.

Поняття «громадянське суспільство» у науковій літературі розглядається як система незалежних від держави інститутів, що формуються в процесі добровільної самоорганізації громадян і функціонують із метою захисту прав та свобод особистості, а також впливу на публічну політику [1, с. 563]. Громадянське суспільство є не лише простором соціальної активності, а й важливою складовою політичної системи, яка забезпечує зворотний зв’язок для держави та сприяє її адаптації до соціальних змін [1, с. 564]. Відповідно, громадянське суспільство виконує як автономну, так і комплементарну функцію стосовно держави, що дозволяє формувати гнучке та орієнтоване на потреби суспільства врядування.

Ефективна взаємодія між державою та громадянським суспільством ґрунтується на принципах відкритості, підзвітності, інклюзивності та рівноправності учасників комунікації [2, с. 224]. У науковому дискурсі дедалі більше прихильності завойовує партнерська модель взаємодії, в межах якої держава не просто допускає участь громадськості, а визнає її суб’єктністю в ухваленні управлінських рішень [2, с. 225]. Відповідно, можна сказати, що реалізація принципів партнерства у державному

управлінні створює умови для формування ефективної політики, легітимної в очах суспільства.

Водночас, ефективність такої взаємодії визначається не лише наявністю правових механізмів, але й рівнем їх реального функціонування. Хоча формально в Україні створено інструменти громадської участі – громадські ради, електронні петиції, публічні обговорення, стратегічне планування з залученням громадськості – на практиці їх вплив на державні рішення часто залишається обмеженим. Наявність консультацій без зобов’язання враховувати результати, низький рівень обізнаності громадськості щодо своїх прав та інституційна слабкість громадських організацій знижують ефективність цих інструментів [1, с. 564].

Окрему увагу слід приділити моделі комунікації між владою та громадянами. Перехід від вертикальної до горизонтальної взаємодії – ключовий чинник у досягненні реального партнерства [4, с. 147]. Горизонтальні моделі взаємодії передбачають не лише надання інформації громадянам, а й спільне вироблення рішень, обмін знаннями, взаємну підтримку у реалізації політик [4, с. 147]. Успішна взаємодія можлива лише за наявності двостороннього зв’язку та довіри між сторонами, що передбачає відкритість влади до змін, готовність делегувати частину повноважень і визнавати громадськість як рівноправного учасника процесу [4, с. 148].

Особливу увагу слід звернути на досвід розвинутих демократичних країн. У європейських державах механізми участі громадян є чітко процедуризованими, інтегрованими в системи планування, бюджетування, оцінки політик. Обов’язковість публічних консультацій, діяльність дорадчих рад, громадський моніторинг рішень є не винятком, а нормою управлінської діяльності [3, с. 9].

Значний інтерес становить європейський досвід організації механізмів співпраці між владою та громадськістю. У Польщі, наприклад, діють публічні консультаційні форуми, які забезпечують збалансовану участь усіх зацікавлених сторін [3, с. 9]. У Швеції та Нідерландах реалізується модель спільного управ-

ління (co-governance), що передбачає делегування окремих повноважень громадським організаціям [3, с. 10]. У скандинавських країнах консультації із зацікавленими сторонами – обов'язковий етап розробки кожного політичного документа [9, с. 47]. У Польщі та Литві громадські організації системно залучаються до моніторингу виконання місцевих бюджетів, а в Німеччині існує розгалужена мережа платформ, що сприяють співуправлінню [9, с. 47]. Відповідно, можна сказати, що європейські країни демонструють можливість ефективного інституціалізованого залучення громадян до управління, що сприяє соціальній згуртованості та підвищенню довіри до влади.

Попри законодавче регулювання форм участі громадськості, практика демонструє низький рівень інституціоналізації такої участі. Часто створені органи чи майданчики для консультацій функціонують лише формально, не мають впливу на прийняття рішень, або взагалі ігноруються виконавчими структурами [3, с. 10]. Це свідчить про потребу в посиленні нормативної, процедурної та організаційної основ взаємодії, зокрема через встановлення обов'язковості реагування на пропозиції громадськості, запровадження стандартів прозорості процесів, розширення повноважень консультативно-дорадчих органів.

Іншим бар'єром на шляху до ефективного партнерства є слабка організаційна спроможність громадянського суспільства. Багато організацій функціонують епізодично, мають обмежений кадровий, експертний і фінансовий потенціал, що ускладнює довгострокову та конструктивну участь у процесах публічного управління [5, с. 11]. Це створює асиметрію між владою та громадськістю, унеможливлює реальний вплив громадських ініціатив і водночас дискредитує ідею участі як таку [5, с. 11].

Ключовими умовами підвищення ефективності взаємодії виступають прозорість, партисипативність, взаємна довіра, наявність спільної мети та усвідомлення відповідальності за результати [6, с. 226]. Важливим є також поступовий перехід від формальної участі до активної співучасті, що вимагає зміни

управлінської культури, переосмислення ролі влади та посилення професіоналізації громадського сектору [6, с. 226].

Зростає значення цифрових технологій як інструментів комунікації та співпраці. Електронні петиції, цифрові платформи громадського бюджету, онлайн-обговорення програм розвитку дозволяють залучити ширший спектр громадян до участі в управлінні [7, с. 224]. Проте ці інструменти потребують сталих процедур, прозорих алгоритмів обробки пропозицій та обов'язкового зворотного зв'язку, інакше ризикують бути зведеними до імітації демократії. [7, с. 224].

Це загалом свідчить про необхідність формування інституціональних умов для розвитку публічно-громадської взаємодії в Україні. Йдеться не лише про розширення юридичної бази, але й про створення процедур, які б забезпечували сталість і результативність такої взаємодії. Доцільним є формування постійно діючих координаційних майданчиків, розвиток громадської експертизи, інституалізація процесів зворотного зв'язку. Такі підходи дозволяють уникнути фрагментарності ініціатив, посилити довіру до влади та підвищити якість прийнятих рішень.

Аналіз чинної нормативно-правової бази України, що регулює механізми залучення громадськості до процесів публічного управління, виявляє як позитивні зрушення, так і суттєві бар'єри, що перешкоджають ефективній комунікації між державними структурами та громадським сектором.

Основу правового регулювання участі громадськості становлять Конституція України, Закон України «Про звернення громадян», Закон України «Про доступ до публічної інформації», Постанова Кабінету Міністрів України № 996 від 3 листопада 2010 року «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» та інші нормативні акти [9, с. 78]. Ці документи визначають загальні принципи та механізми залучення громадськості до процесів прийняття рішень.

Зокрема, Постанова № 996 регламентує порядок створення та функціонування громадських рад при органах виконавчої влади, а також проведення публічних консультацій [11]. Проте,

на практиці, реалізація цих механізмів часто стикається з проблемами. Громадські ради нерідко мають консультативний характер без реального впливу на прийняття рішень, а публічні консультації іноді проводяться формально, без належного врахування думки громадськості [9, с. 79].

У 2024 році було прийнято Закон України «Про публічні консультації», який має на меті систематизувати та вдосконалити процес залучення громадськості до формування та реалізації державної політики [12]. Він передбачає обов’язковість проведення публічних консультацій на всіх етапах розробки нормативно-правових актів та політик, а також встановлює чіткі процедури їх проведення [12]. Однак, ефективність його реалізації буде залежить від належного впровадження на практиці та дотримання встановлених процедур [10, с. 7].

Електронна демократія, зокрема електронні консультації, електронні петиції та інші цифрові інструменти, також відіграють важливу роль у залученні громадськості до публічного управління. Вони дозволяють забезпечити ширший доступ громадян до процесів прийняття рішень та підвищити прозорість діяльності органів влади [9, с. 79]. Проте, впровадження електронних інструментів часто супроводжується технічними та організаційними труднощами, а також потребує підвищення цифрової грамотності населення [9, с. 79].

Серед основних бар’єрів, що перешкоджають ефективній комунікації між державними структурами та громадським сектором, можна виділити:

• Брак довіри: Низький рівень довіри громадян до органів влади зумовлює пасивність у громадській участі та скептицизм щодо ефективності залучення [6, с. 226].

• Недостатня інституціоналізація співпраці: Відсутність сталих механізмів взаємодії між владою та громадськістю призводить до фрагментарності та не системності у співпраці [3, с. 10].

• Слабка організаційна спроможність громадянського суспільства: Розпорошення зусиль зводить нанівець всю потенційну користь та ефективність планів, дій [5, с. 11].

• Фрагментарність державної політики: Наявність численних нормативних актів без єдиної стратегії та координації зусиль у сфері залучення громадськості ускладнює ефективну реалізацію політик [7, с. 224].

Для подолання цих бар’єрів необхідно забезпечити комплексний підхід до розвитку механізмів громадської участі, включаючи вдосконалення нормативно-правової бази, підвищення інституційної спроможності громадських організацій, розвиток цифрових інструментів участі та формування культури взаємної довіри між владою та громадськістю.

Зокрема, важливо забезпечити:

• Підвищення прозорості та підзвітності органів влади: Відкритість у прийнятті рішень та надання зворотного зв’язку громадськості сприятиме зміцненню довіри.

• Розвиток інституційної спроможності громадських організацій: Підтримка та навчання громадських організацій дозволить їм ефективніше взаємодіяти з органами влади.

• Інтеграцію електронних інструментів участі: Впровадження та розвиток електронних платформ для консультацій та петицій забезпечить ширший доступ громадян до процесів управління.

Таким чином, ефективна взаємодія між державними структурами та громадським сектором в Україні потребує системних змін, спрямованих на зміцнення довіри, інституціоналізацію співпраці та формування цілісної державної політики у сфері громадської участі.

Один із ключових викликів сучасного публічного управління полягає у формуванні сталого механізму взаємодії між державними структурами та інститутами громадянського суспільства. Попри наявність певної нормативно-правової бази та задекларованих принципів відкритості, взаємодія між владою та громадськістю залишається нерівномірною, фрагментарною та здебільшого декларативною. У зв’язку з цим доцільно визначити низку практичних рекомендацій, реалізація яких здатна суттєво посилити ефективність комунікації та сприяння реальному партнерству в процесах управління.

По-перше, важливим кроком є впровадження механізмів спільного врядування (co-governance), які передбачають активну участь представників громадянського суспільства на всіх етапах прийняття управлінських рішень – від формулювання політик до їх реалізації та моніторингу результатів. Це можливо шляхом інституціоналізації постійно діючих платформ діалогу, створення робочих груп за участю представників громадських організацій, а також запровадження практики співпраці у форматі державно-громадських партнерства.

По-друге, одним із пріоритетних напрямів має стати розвиток цифрових інструментів громадської участі, зокрема електронних петицій, онлайн-консультацій, інтерактивних бюджетів участі, платформ для збору зворотного зв’язку. Цифрові сервіси дозволяють знизити бар’єри до залучення громадян, особливо молоді, забезпечити оперативність комунікації та підвищити рівень прозорості прийняття рішень. Варто враховувати необхідність універсального дизайну таких інструментів, щоб вони були доступні для маломобільних груп населення та осіб із обмеженими цифровими навичками.

По-третє, необхідним елементом стратегії розвитку публічно-громадської взаємодії є посилення інституційної підтримки організацій громадянського суспільства. Це може включати запровадження державних програм грантової підтримки для реалізації соціально значущих проєктів, спрощення процедур реєстрації та звітності для НУО, а також надання технічної та консультаційної допомоги громадським ініціативам на регіональному рівні. Підтримка організацій третього сектору не лише сприяє їхній стійкості, а й дозволяє сформувати повноцінного партнера для державних інституцій у процесі врядування.

По-четверте, підвищення професійної спроможності представників органів влади у сфері взаємодії з громадськістю має стати системним напрямом підготовки й підвищення кваліфікації держслужбовців. Необхідно розвивати навчальні програми, орієнтовані на формування комунікативної компетентності, знань щодо форм і методів громадської участі, медіації та фаси-

літації, а також розуміння принципів партисипативного управління. Особливо важливим є навчання лідерів місцевого самоврядування, які часто є першими контактними особами у взаємодії з громадськістю.

П’ятим аспектом є потреба у гармонізації нормативно-правової бази, що регулює питання участі громадськості в управлінні. Йдеться не лише про оновлення законодавчих актів відповідно до європейських стандартів, а й про забезпечення реального виконання вже чинних положень. Зокрема, мають бути створені чіткі механізми контролю за дотриманням норм щодо проведення публічних консультацій, функціонування громадських рад, прозорості розподілу бюджетних коштів тощо. Систематизація та уніфікація підходів на рівні різних галузей і рівнів управління дозволить зменшити фрагментарність політики в цій сфері.

Крім того, важливо налагодити систему моніторингу та оцінювання ефективності взаємодії з громадянським суспільством, у тому числі із залученням самих громадських організацій. Розробка індикаторів результативності, оприлюднення регулярних звітів, проведення незалежних аудитів комунікації між владою та громадськістю сприятиме підвищенню прозорості й створенню довіри між сторонами.

Варто також зазначити роль освіти та просвітницьких ініціатив у формуванні активного громадянства. Проведення інформаційних кампаній, семінарів, тренінгів з тематики участі у прийнятті рішень, популяризація успішних кейсів взаємодії можуть істотно посилити мотивацію громадян до включення у процеси публічного управління та зміцнення культури демократії участі.

Висновки. Загалом, реалізація зазначених рекомендацій потребує політичної волі, цілісної державної політики та активної участі всіх зацікавлених сторін. Проте навіть часткова імплементація цих підходів здатна якісно змінити характер взаємодії між владою і громадянським суспільством – від формального інформування до справжнього партнерства.

Отже, системна взаємодія між державою та громадянським суспільством виступає не лише інструментом підвищення ефек-

тивності управління, а й ключовою передумовою сталого демократичного розвитку, зміцнення легітимності влади, формування соціального капіталу та забезпечення громадської довіри. У контексті сучасних викликів – як внутрішніх, так і зовнішньополітичних – це є питанням не тільки якості врядування, а й стійкості самої державності.

Список використаних джерел :

1. Акімова Т. Нормативно-правові засади розвитку громадянського суспільства в Україні. *Публічне управління та регіональний розвиток*. 2021. № 13. С. 560–580. URL: https://dspace.chmnu.edu.ua/jspui/bitstream/123456789/1371/1/2021.%20-%20%E2%84%96%2013.pdf
2. Бондарчук Н. Удосконалення механізмів взаємодії органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства // Публічне управління та регіональний розвиток. 2022. № 18. С. 1040–1056. URL : https://pard.mk.ua/index.php/journal/article/view/329/284. DOI: https://doi.org/10.34132/pard2022.18.03
3. Бровко Н., Поляруш-Сафроненко С. Становлення громадянського суспільства в Україні в умовах євроінтеграційних процесів: конституційно-правовий аналіз. *Науковий вісник Дніпровського державного університету внутрішніх справ.* 2024. № 4. С. 7–13. DOI: https://doi.org/10.31733/2078-3566-2023-4-7-13
4. Вергелюк Є. Впровадження механізмів взаємодії інститутів громадянського суспільства з органами місцевого самоврядування під час війни // *Науковий часопис УДУ імені Михайла Драгоманова. Серія 22. Політичні науки та методики викладання соціально-політичних дисциплін.* 2024. № 22(36). С. 145–151. DOI:https://doi.org/10.31392/UDU-nc.series22.2024.36.16
5. Герасименко О. Інституційні механізми взаємодії громадянського суспільства і держави: спроба структуризації. *Аспекти публічного управління*. 2023. № 11(3). С. 6–17. DOI: https://doi.org/10.15421/152329
6. Дубинка О. Формування взаємодії органів державної влади та інститутів громадянського суспільства. *Наукові перспективи. Серія «Державне управління»*. 2024. № 7(49). С. 225–228. DOI: https://doi.org/10.52058/2708-7530-2024-7(49) – 225–238
7. Івчук А. О. Роль інститутів громадянського суспільства в системі формування та реалізації публічної політики // Інвестиції: практика та досвід. 2024. № 13. С. 222–226. DOI: https://doi.org/10.32702/2306–6814.2024.13.222
8. Кравцова З. С. Окремі аспекти взаємодії органів державної влади та інститутів громадянського суспільства. *Юридичний науковий*

електронний журнал. 2021. № 2. С. 46–49. DOI: https://doi.org/10.32782/2524–0374/2021–2/9
9. Ляшук Р., Тарасюк О. Правове забезпечення діяльності інститутів громадянського суспільства як основи держави в умовах війни. *Науковий вісник Дніпровського державного університету внутрішніх справ*. 2024. № 1. С. 77–82. URL: https://dspace.nadpsu.edu.ua/bitstream/123456789/3978/1/Pravove%20zabezpechennia%20diialnosti%20instytutiv%20hromadianskoho%20suspilstva%20yak%20osnovy%20derzhavy%20v%20umovakh%20viiny.pdf
10. Матвійчук А. В. Трансформація взаємовідносин громадянського суспільства і держави в Україні в умовах протидії російській агресії. *Політичне життя*. 2024. № 4. С. 5–12. DOI: 0.31558/2519–2949.2024.4.1
11. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996–2010-%D0%BF#Text
12. Про публічні консультації: Закон України від 20 червня 2024 року № 3841-IX. *Відомості Верховної Ради (ВВР),* 2024, № 47, ст.266. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3841–20#Text

References:

1. 1. Akimova T. (2021). Normatyvno-pravovi zasady rozvytku hromadianskoho suspilstva v Ukraini. *Publichne upravlinnia ta rehionalnyi rozvytok*. № 13. URL: https://dspace.chmnu.edu.ua/jspui/bitstream/123456789/1371/1/2021.%20%20%E2%84%96%2013.pdf
2. 2. Bondarchuk N. (2022). Udoskonalennia mekhanizmiv vzaiemodii orhaniv publichnoi vlady ta instytutiv hromadianskoho suspilstva. *Publichne upravlinnia ta rehionalnyi rozvytok*. № 18. URL : https://pard.mk.ua/index.php/journal/article/view/329/284. DOI: https://doi.org/10.34132/pard2022.18.03
3. 3. Brovko N., Poliarush-Safronenko S. (2024). Stanovlennia hromadianskoho suspilstva v Ukraini v umovakh yevrointehratsiinykh protsesiv: konstytutsiino-pravovyi analiz. *Naukovyi visnyk Dniprovskoho derzhavnoho universytetu vnutrishnikh sprav*. № 4. DOI: https://doi.org/10.31733/2078-3566-2023-4-7-13
4. 4. Verheliuk Ye. (2024). Vprovadzhennia mekhanizmiv vzaiemodii instytutiv hromadianskoho suspilstva z orhanamy mistsevoho samovriaduvannia pid chas viiny. *Naukovyi chasopys UDU imeni Mykhaila Drahomanova. Seriia 22. Politychni nauky ta metodyky vykladannia sotsialno-politychnykh dystsyplin*. № 22(36). DOI: https://doi.org/10.31392/UDU-nc.series22.2024.36.16

5. 5. Herasymenko O. (2023). Instytutsiini mekhanizmy vzaiemodii hromadianskoho suspilstva i derzhavy: sproba strukturyzatsii. *Aspekty publichnoho upravlinnia*. № 11(3). DOI: https://doi.org/10.15421/152329
6. 6. Dubynka O. (2024). Formuvannia vzaiemodii orhaniv derzhavnoi vlady ta instytutiv hromadianskoho suspilstva. *Naukovi perspektyvy. Seriia «Derzhavne upravlinnia»*. № 7(49). DOI: https://doi.org/10.52058/2708-7530-2024-7(49) – 225–238
7. 7. Ivchuk A. O. (2024). Rol instytutiv hromadianskoho suspilstva v systemi formuvannia ta realizatsii publichnoi polityky. *Investytsii: praktyka ta dosvid*. № 13. DOI: https://doi.org/10.32702/2306–6814.2024.13.222
8. 8. Kravtsova Z. S. (2021). Okremi aspekty vzaiemodii orhaniv derzhavnoi vlady ta instytutiv hromadianskoho suspilstva. *Yurydychnyi naukovyi elektronnyi zhurnal*. № 2. DOI: https://doi.org/10.32782/2524–0374/2021–2/9
9. 9. Liashuk R., Tarasiuk O. (2024). Pravove zabezpechennia diialnosti instytutiv hromadianskoho suspilstva yak osnovy derzhavy v umovakh viiny. *Naukovyi visnyk Dniprovskoho derzhavnoho universytetu vnutrishnikh sprav*. № 1. URL: https://dspace.nadpsu.edu.ua/bitstream/123456789/3978/1/Pravove%20zabezpechennia%20diialnosti%20instytutiv%20hromadianskoho%20suspilstva%20yak%20osnovy%20derzhavy%20v%20umovakh%20viiny.pdf
10. 10. Matviichuk A. V. (2024). Transformatsiia vzaiemovidnosyn hromadianskoho suspilstva i derzhavy v Ukraini v umovakh protydii rosiiskii ahresii. *Politychne zhyttia*. № 4. DOI: 0.31558/2519–2949.2024.4.1
11. 11. Pro zabezpechennia uchasti hromadskosti u formuvanni ta realizatsii derzhavnoi polityky: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 3 lystopada 2010 r. № 996. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996–2010-%D0%BF#Text
12. 12. Pro publichni konsultatsii: Zakon Ukrainy vid 20 chervnia 2024 r. № 3841-IX. *Vidomosti Verkhovnoi Rady (VVR)*, 2024, № 47, art.266. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3841–20#Text

D. A. Chyzhov

The Role of Interaction Between State Authority Bodies and Civil Society Institutions

Abstract. *The article examines modern approaches to establishing effective interaction between public authorities and civil society institutions in the context*

of democratic governance. The relevance of the topic is due to the need to strengthen the role of the public in public decision-making, the growing demand for transparency and accountability of the authorities, and the need to adapt management practices to the conditions of an open society. The author analyses theoretical approaches to understanding the essence of civil society, outlines the key principles of partnership, and provides a comparative overview of cooperation models in individual European countries.

Particular attention is paid to the analysis of the current legal framework of Ukraine, which regulates the mechanisms of public involvement in public administration, in particular through the functioning of public councils, public consultations, e-democracy, etc. The author identifies the main barriers that impede effective communication between government agencies and the public sector, including lack of trust, insufficient institutionalisation of cooperation, and fragmentation of state policy in this area.

Based on the analysis, practical recommendations aimed at improving the effectiveness of such interaction are proposed. These include the introduction of participatory governance mechanisms, development of digital platforms for public participation, strengthening of institutional support for non-governmental organisations, and training of government officials in effective methods of working with the public. It is concluded that systemic interaction between the state and civil society is a prerequisite for sustainable democratic development, strengthening the legitimacy of government and the formation of social capital.

he importance of digital technologies as tools for communication and cooperation is growing. Electronic petitions, digital platforms for participatory budgeting, and online discussions of development programmes allow for a wider range of citizens to participate in governance. However, these tools require sustainable procedures, transparent algorithms for processing proposals and mandatory feedback, otherwise they risk being reduced to imitation of democracy.

This generally indicates the need to create institutional conditions for the development of public-public interaction in Ukraine. It is not only about expanding the legal framework, but also about creating procedures that would ensure the sustainability and effectiveness of such interaction. It is advisable to create permanent coordination platforms, develop public expertise, and institutionalise feedback processes. Such approaches help to avoid fragmentation of initiatives, increase trust in the authorities and improve the quality of decisions.

An analysis of the current legal framework of Ukraine regulating the mechanisms of public engagement in public administration reveals both positive developments and significant barriers that impede effective communication between the state structures and the public sector.

Keywords: *civil society, public authorities, interaction, democratic governance, civil society institutions, efficiency.*

УДК 342.7
DOI: https://doi.org/10.31359/1993-0941-2024-48-490

О. М. Руднєва, *д. ю. н. , професор, головний науковий співробітник сектору порівняльного правознавства НДІ державного будівництва* та місцевого самоврядування *НАПрН України*
ORCID ID : 0000-0003-1190-2352

РЕПРОДУКТИВНІ ПРАВА ЛЮДИНИ ЯК СКЛАДОВА ПРАВА НА ОХОРОНУ ЗДОРОВ'Я: КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Анотація. *У статті здійснено конституційно-правовий аналіз репродуктивних прав людини як складової права на охорону здоров'я в Україні. Автор досліджує правову природу репродуктивних прав, їх взаємозв'язок із правом на охорону здоров'я, а також законодавство України, що регулює доступ до репродуктивних послуг. Окрему увагу приділено ролі Конституції України, міжнародних договорів та актів, зокрема Конвенції Організації Об'єднаних Націй про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок (CEDAW), у забезпеченні прав людини в контексті репродуктивного здоров'я.*

Досліджується, що відсутність чіткої нормативної бази для контролю за якістю репродуктивної медичної допомоги, а також неузгодженість законодавства щодо правових механізмів для забезпечення доступу до абортів та контрацепції залишають прогалини в правовому захисті громадян. Стаття підкреслює важливість адаптації національних стан-

© Руднєва О. М., 2024

дартів до міжнародних вимог, що дозволить забезпечити ефективний захист репродуктивних прав громадян.

Зроблено висновок про необхідність проведення комплексної правової реформи в сфері репродуктивних прав, що включатиме не лише зміни в законодавстві, але й вдосконалення медичних та соціальних програм, спрямованих на забезпечення рівного доступу до репродуктивних послуг для всіх громадян України.

***Ключові слова**: репродуктивні права людини, право на охорону здоров’я, конституційно-правове регулювання репродуктивних прав людини, гарантії реалізації репродуктивних прав людини, конституційно-правове регулювання допоміжних репродуктивних технологій, міжнародні стандарти у сфері репродуктивних прав людини.*

Актуальність тематики : Репродуктивні права є невід’ємною складовою прав людини, що випливають із загального права на охорону здоров’я. Вони включають право кожної особи приймати вільні та відповідальні рішення щодо репродукції без дискримінації, примусу чи насильства. В Україні ці права гарантуються Конституцією, міжнародними договорами та національним законодавством. Водночас існує низка проблем, пов’язаних із їх реалізацією, що потребують глибокого правового аналізу.

Актуальність теми дослідження зумовлена декількома факторами. По-перше, сучасний розвиток медицини та біотехнологій відкриває нові можливості у сфері репродукції, що потребує відповідного правового регулювання. По-друге, питання доступу до репродуктивних послуг, включаючи безпечний аборт, допоміжні репродуктивні технології та контрацепцію, є предметом суспільних і політичних дискусій. По-третє, міжнародні стандарти вимагають від України адаптації національного законодавства до принципів прав людини, що включає усунення дискримінаційних бар’єрів у сфері репродуктивного здоров’я.

Крім того, воєнні дії, що тривають в Україні, суттєво впливають на реалізацію репродуктивних прав, обмежуючи доступ до медичних послуг, створюючи ризики насильства та порушуючи права внутрішньо переміщених осіб на належну охорону

здоров’я. Усе це вимагає комплексного дослідження конституційно-правових аспектів репродуктивних прав людини та пошуку шляхів їх удосконалення.

Проблематика дослідження.. Проблематика репродуктивних прав людини досліджується як у міжнародній, так і в українській правовій науці. Вагомий внесок у її розробку зробили міжнародні організації, зокрема Організація Об’єднаних Націй, Всесвітня організація охорони здоров’я, а також Європейський суд з прав людини, що у своїй практиці неодноразово розглядав питання щодо доступу до абортів, контрацепції та допоміжних репродуктивних технологій.

В Україні питання репродуктивних прав розглядаються у працях таких науковців, як О. Барабаш, С. Булеца, О. Власова, М. Громовчук, Т. Длугопольська, Т. Дробишевська, Л. Красицька, Ю. Лебедєва, М. Мацькевич, Л. Наливайко, О. Пунда, П. Рабінович, Г. Романовський, Я. Шевченко та інші. Водночас недостатньо дослідженими залишаються питання ефективної імплементації міжнародних стандартів у національне законодавство, правового регулювання допоміжних репродуктивних технологій та забезпечення рівного доступу до репродуктивних послуг для всіх категорій громадян.

Метою цієї наукової статті є аналіз конституційно-правових аспектів репродуктивних прав людини в Україні, дослідження існуючих проблем їх реалізації та вироблення пропозицій щодо вдосконалення правового регулювання у цій сфері. Зокрема, увага буде приділена питанням відповідності національного законодавства міжнародним стандартам, практичним аспектам доступу до репродуктивних послуг та усуненню правових прогалин, що перешкоджають ефективному здійсненню репродуктивних прав.

Виклад основного матеріалу. Досліджуючи конституційно-правові основи репродуктивних прав в Україні, передусім слід зазначити, що право на охорону здоров’я в Україні закріплене на конституційному рівні. Стаття 49 Конституції України проголошує: «Кожен має право на охорону здоров’я, медичну допомогу та медичне страхування» [13]. Крім того, стаття 24 Кон-

ституції України гарантує рівність прав і свобод, що також включає доступність репродуктивних послуг для всіх громадян, незалежно від статі, віку, соціального статусу чи інших факторів [13]. Однак права в репродуктивній сфері, як правило, не виділяються окремо, хоча їх частково можна віднести до загальної категорії прав на охорону здоров'я. У зв'язку з цим важливою є оцінка того, як національне законодавство забезпечує доступ до репродуктивних послуг, що включають як медичні, так і соціальні аспекти.

Так, Конституція України прямо не містить поняття «репродуктивні права», проте їх можна вивести з положень статті 21 (про невід'ємність прав і свобод людини), статті 24 (про рівність перед законом незалежно від статі), а також статті 49. Важливе значення мають і міжнародні акти, зокрема: Загальна декларація прав людини (стаття 25) [10]; Конвенція Організація Об'єднаних Націй про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок (CEDAW) [12]; Пакти Організації Об'єднаних Націй про права людини, що гарантують право на охорону здоров'я [3]. Ключовим питанням залишається ефективність імплементації цих норм у національне законодавство та їхній практичний вплив.

Таким чином, право на охорону здоров'я передбачене статтею 49 Конституції України, що гарантує кожному право на медичне обслуговування та охорону здоров'я. У контексті репродуктивних прав це включає: доступ до сучасних методів контрацепції; право на медичну допомогу під час вагітності, пологів і післяпологового періоду; свободу у прийнятті рішень щодо народження дітей; захист від примусової стерилізації та інших форм репродуктивного насильства та ін.

Закон України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» конкретизує ці права, зазначаючи, що кожна людина має право на репродуктивне здоров'я та відповідні медичні послуги [11].

Водночас проблема репродуктивних прав в Україні також має своє відображення в міжнародних правових нормах, зокрема в актах Організації Об'єднаних Націй та інших міжнародних організацій, таких як Міжнародний пакт про громадянські

та політичні права [17], Конвенція Організації Об'єднаних Націй про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок (CEDAW) [12] та інші.

Право на репродуктивне здоров'я включає в себе цілий комплекс прав, що сприяють реалізації індивідуальних репродуктивних виборів, включаючи право на планування сім'ї, доступ до контрацептивів, безпечні аборти, медичну допомогу під час вагітності та пологів, а також підтримку післяпологової допомоги. В Україні цей комплекс прав регулюється рядом нормативно-правових актів, таких як Закони України та спеціалізовані постанови та інструкції Міністерства охорони здоров'я України.

Проте, не всі аспекти репродуктивних прав, зокрема у сфері доступу до контрацепції та абортів, є достатньо захищеними або регульованими на рівні національного законодавства. Зокрема, проблема доступу до безпечних абортів та контрацептивів є важливою у контексті забезпечення репродуктивних прав громадян України, адже наявні правові норми не завжди гарантують повний доступ до таких послуг без дискримінації або перепон.

Важливо акцентувати увагу і на взаємодії конституційних норм та міжнародних стандартів. Україна, будучи учасником численних міжнародних договорів, зобов'язана забезпечувати права людини, в тому числі репродуктивні права, відповідно до міжнародних стандартів [5, 18]. Важливим є те, що в Україні існує певна невідповідність між міжнародними нормами та реаліями правового регулювання у сфері репродуктивних прав [4].

Так, у відповідності до міжнародних стандартів, зокрема CEDAW, Україна зобов'язана забезпечувати жінкам доступ до медичних послуг, що пов'язані з репродукцією, без обмежень і дискримінації, в тому числі забезпечувати доступ до безпечних абортів. Це питання набуло особливої актуальності в контексті розвитку правової реформи та змін в законодавстві.

Статева освіта в школах не повністю відповідає Технічним рекомендаціям ЮНЕСКО (вона не є належною, оскільки не завжди надається вчасно або іноді не є точною) [9]. Це питання

було порушено активістами охорони здоров'я в офіційній електронній петиції до Президента України на його сайті [19] та підтверджено Міністром освіти і науки України, який зобов'язався вжити подальших заходів [8].

Війна в Україні висвітлила нагальні проблеми правового регулювання репродуктивних прав [1], що вимагає не лише невідкладних заходів реагування [15], а й стратегічних змін у законодавчій політиці [6]. Необхідним є впровадження спеціальних правових гарантій для осіб, які постраждали від насильства внаслідок війни [2], створення механізмів компенсації та спрощеного доступу до репродуктивних послуг для внутрішньо переміщених осіб. Окремої уваги потребує гармонізація національного законодавства з міжнародними стандартами захисту репродуктивного здоров'я в умовах гуманітарної кризи. Ці заходи сприятимуть не лише захисту прав людини, а й відновленню суспільного добробуту після завершення воєнних дій.

Водночас, слід зазначити, що в Україні реальні обмеження щодо репродуктивних прав можуть бути пов'язані і з відсутністю належного фінансування медицини та недостатньою кількістю державних програм, що можуть встановлювати певні бар'єри для доступу до послуг у цій сфері [16]. Також нагальною є систематизація нормативно-правових актів, що регулюють діяльність вищезазначених суб'єктів у сфері забезпечення репродуктивних прав людини [14]. Проблема юридичної невизначеності у питанні абортів, контрацепції, а також правових механізмів забезпечення репродуктивних прав залишається значною і потребує особливої уваги законодавця зважаючи на те, що забезпечення свободи репродуктивного вибору є ключовим елементом прав людини, що дозволяє кожному самостійно приймати рішення щодо народження дітей та репродуктивного здоров'я без зовнішнього втручання чи дискримінації [7].

Слід також зазначити, що допоміжні репродуктивні технології є важливим механізмом реалізації права на охорону здоров'я, особливо для осіб, які не можуть завагітніти природним шляхом. В Україні питання правового регулювання допоміжної репродуктології залишається недостатньо розробленим,

що створює низку проблем, пов’язаних із визначенням правового статусу ембріонів, порядком використання сурогатного материнства та захистом прав реципієнтів і донорів. На сьогодні в Україні дозволено застосування допоміжних репродуктивних технологій, але законодавчі норми є фрагментарними, що створює правову невизначеність, особливо в умовах міжнародних програм сурогатного материнства [7]. Так, відсутність чітких законодавчих механізмів захисту прав учасників процедур допоміжної репродукції ускладнює доступ до цих технологій та може призводити до зловживань. Удосконалення правового регулювання у цій сфері є необхідною умовою для забезпечення рівного доступу до сучасних репродуктивних технологій та гарантування прав осіб, які ними користуються.

За результатами аналізу правового регулювання репродуктивних прав в Україні, серед проблем та викликів правового регулювання репродуктивних прав в Україні, варто відзначити низку важливих аспектів, що потребують вирішення на законодавчому рівні: 1) недостатня правова захищеність жінок при доступі до репродуктивних послуг: хоча існують закони, що гарантують право на охорону здоров’я, на практиці доступ до деяких послуг залишається обмеженим, зокрема через недостатнє фінансування, низьку інформованість або місцеві обмеження; 2) відсутність чіткої нормативної бази для контролю за якістю репродуктивної медичної допомоги, що може призвести до випадків надання неякісних послуг або до обмеження доступу до них для певних категорій осіб; 3) невизначеність правових механізмів щодо абортів та контрацепції, бо існуюче законодавство не завжди забезпечує чітке регулювання цих питань, що призводить до обмеження доступу до медичних послуг; 4) українське законодавство містить суперечливі положення щодо допоміжних репродуктивних технологій, бо на рівні законів України не забезпечено достатнього врегулювання, що створює правову невизначеність; 5) незважаючи на законодавчі гарантії рівності, жінки з інвалідністю та соціально вразливі групи стикаються з труднощами у реалізації репродуктивних прав.

Висновки. Репродуктивні права людини є невід’ємною складовою права на охорону здоров’я, однак національне законодавство України в цій сфері залишається недостатньо гармонізованим з міжнародними стандартами та не завжди забезпечує належний рівень захисту прав громадян, зокрема жінок. Конституційно-правовий аналіз свідчить про те, що, хоча основні принципи прав людини, зокрема право на охорону здоров’я, закріплені в Конституції України, їх реалізація в сфері репродуктивного здоров’я потребує удосконалень.

Зокрема, правова невизначеність у регулюванні доступу до репродуктивних послуг, таких як аборти, контрацепція, а також медичні послуги під час вагітності та пологів, не забезпечує належного рівня правової захищеності. Відсутність чіткої нормативної бази, яка б регулювала якість репродуктивної медичної допомоги, створює додаткові бар’єри для громадян у доступі до медичних послуг, особливо для вразливих груп населення, зокрема молоді, осіб з низьким рівнем доходів та проживаючих у сільських регіонах.

У контексті війни питання репродуктивних прав набувають додаткової значущості через зниження рівня народжуваності, міграцію, а також фізичні та психологічні травми, що мають серйозні наслідки для репродуктивного здоров’я населення. Війна призвела до численних втрат серед молодого та працездатного населення, що, в свою чергу, створює демографічні виклики для держави.

Важливо зазначити, що у повоєнний період Україна зіткнеться не лише з відновленням економіки та інфраструктури, а й із необхідністю реабілітації репродуктивного здоров’я нації. Враховуючи великий розрив у чисельності населення через втрати, внутрішньо переміщених осіб та загальний вплив війни на психоемоційний стан громадян, необхідно буде зосередити зусилля на підтримці жінок і сімей у відновленні їхніх репродуктивних функцій. Одним із ключових завдань стане надання доступу до сучасних репродуктивних послуг, психологічної та медичної допомоги, а також відновлення програм планування сім’ї, що дозволить знизити демографічний спад і сприяти

стабільному розвитку українського суспільства в умовах повоєнного відновлення. Важливо, щоб уряд і міжнародні організації також зосередили увагу на цій проблемі, забезпечивши необхідні ресурси для підтримки репродуктивного здоров’я в умовах війни та післявоєнного періоду.

Враховуючи ці проблеми, необхідно провести комплексну реформу правового регулювання репродуктивних прав в Україні. Основними напрямками такої реформи мають бути:

1. Удосконалення законодавства щодо репродуктивних прав, зокрема забезпечення доступу до безпечних абортів, контрацептивів та планування сім’ї без дискримінації. Це передбачає перегляд чинних нормативно-правових актів та інтеграцію міжнародних стандартів, зокрема норм Конвенції Організації Об’єднаних Націй про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок (CEDAW), у національну правову систему.

2. Забезпечення рівного доступу до медичних послуг у сфері репродуктивного здоров’я для всіх громадян, незалежно від їх соціального статусу чи місця проживання. Для цього важливо розширити державні програми, спрямовані на покриття витрат на репродуктивну медицину, а також на підвищення кваліфікації медичних працівників у цій сфері.

3. Вдосконалення механізмів нагляду та контролю за якістю медичних послуг у сфері репродуктивного здоров’я, що включає встановлення чітких стандартів надання медичних послуг та системи контролю за їх виконанням.

4. Освітні ініціативи та підвищення обізнаності громадян щодо їх репродуктивних прав. Це включає як надання інформації через медіа та освітні програми, так і безпосередньо в медичних закладах.

5. Запровадження механізмів правової допомоги для осіб, чиї репродуктивні права порушуються, зокрема для жінок, які стикаються з перешкодами у доступі до медичних послуг або зі змінами в законодавстві, що обмежують їхні права.

6. Відновлення та підтримка репродуктивних послуг для постраждалих від війни, слід запровадити програми, що включають доступ до лікування репродуктивних травм, психологічну реа-

білітацію, а також надання консультацій щодо планування сім’ї. Це має бути частиною медичних програм для відновлення репродуктивного здоров’я в умовах війни.

7. З урахуванням значної кількості внутрішньо переміщених осіб, важливо створити спеціальні **мобільні медичні бригади та медичні центри**, що забезпечать доступ до репродуктивних послуг у віддалених або постраждалих від бойових дій регіонах, де інфраструктура в сфері охорони здоров’я може бути значно зруйнована.

8. Враховуючи численні психотравми, які зазнали жінки та чоловіки під час війни, особливо у зв’язку з сексуальним насильством та травмами, необхідно створити **програми психологічної допомоги та реабілітації репродуктивного здоров’я**, що допоможуть відновити психологічну стійкість і підтримати здатність до репродуктивного функціонування.

9. Залучення міжнародних організацій та партнерів для надання допомоги в післявоєнному відновленні репродуктивного здоров’я є критично важливим. Це передбачає створення спільних програм із міжнародними організаціями для забезпечення доступу до сучасних медичних технологій та препаратів, які сприяють відновленню репродуктивних функцій у постраждалих від війни.

10. У рамках повоєнного відновлення слід **впровадити державні програми, що заохочують народжуваність,** зокрема надання фінансової підтримки сім’ям, що планують народження дітей, доступ до безкоштовних або пільгових медичних послуг, програм психологічної підтримки для молодих сімей та одиноких матерів. Це дозволить знизити демографічний спад та сприяти стабільному розвитку нації в післявоєнний період.

Таким чином, реформа у сфері репродуктивних прав є не лише питанням правової та медичної політики, а й стратегічним кроком. Реформа репродуктивних прав в Україні в умовах війни та повоєнного відновлення має враховувати не лише юридичні та медичні аспекти, але й глибокий соціально-психологічний контекст, з урахуванням потреб громадян, що постраждали від війни, та потреби відновлення демографічної ситуації.

Для досягнення ефективних результатів важливо, щоб ці зміни супроводжувалися також громадською підтримкою та усвідомленням важливості репродуктивного здоров'я як складової загального благополуччя нації. Тільки комплексний підхід, що включає правову, медичну, соціальну та освітню складові, здатен забезпечити ефективне виконання репродуктивних прав в Україні.

Список використаних джерел:

1. 1,000 days of the full-scale war: Ukrainian women drive humanitarian response and recovery amid growing security threats. *UN Women – Ukraine*. 18 november 2024. URL: https://www.unwomen.org/en/news-stories/press-release/2024/11/1000-days-of-the-full-scale-war-ukrainian-women-drive-humanitarian-response-and-recovery-amid-growing-security-threats
2. 2. Ukraine crisis: sexual and reproductive health and rights are as relevant one year on – Countdown 2030. *Countdown 2030 Europe*. 06 March 2023. URL: https://www.countdown2030europe.org/resources/ukraine-crisis-sexual-and-reproductive-health-and-rights-are-relevant-one-year
3. Human rights. *World Health Organization (WHO)*. 01 december 2023. URL: https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/human-rights-and-health
4. International technical guidance on sexuality education: an evidence-informed approach. United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), 14 March 2018. URL: https://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2018/1/international-technical-guidance-on-sexuality-education
5. Kashyntseva O. Y., Pokalchuk O. Y. The fulfillment of reproductive rights in Ukraine: balancing the EU standards and the challenges of the war. *Medicne pravo*. 2023. № 2(32). P. 9–22. URL: https://medlaw-journal.com/index.php/journal/article/view/71
6. Kism di E., Pitchforth E. Sexual and reproductive health, rights and justice in the war against Ukraine 2022. *Sexual and Reproductive Health Matters*. 2022. Vol. 30, №. 1. URL: https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC9004523/
7. Nalyvaiko L., Pryputen D., Verba I., Lebedieva Y., Chepik-Trehubenko O. The European Convention on Human Rights and the Practice of the ECtHR in the Field of Gestational Surrogacy. *Access to Justice in Eastern Europe*. 2023. Vol. 6. № 2. P. 206–2019. URL: https://ajee-journal.com/upload/attaches/att_1684147648.pdf
8. Serdyuk Anna. (2024). Over 8 million women and girls in Ukraine will need humanitarian assistance in 2024. 22 February 2024. *United Nations*

Ukraine. URL: https://ukraine.un.org/en/261357-over-8-million-women-and-girls-ukraine-will-need-humanitarian-assistance-2024
9. Впровадження обов'язкового статевого виховання в систему освіти України. *Електронні петиції – Офіційне інтернет-представництво Президента України*. URL: https://petition.president.gov.ua/petition/179600
10. Загальна декларація прав людини : Прийнята і проголошена резолюцією 217 А (III) -Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудня 1948 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text
11. Закон України. Основи законодавства України про охорону здоров'я. *Відомості Верховної Ради України (ВВР*), 1993, № 4, ст.19. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801–12#Text
12. Конвенція Організації Об'єднаних Націй про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок : Конвенція Організації Об'єднаних Націй від 18.12.1979 р. № 995–207 станом на 6 жовтня 1999 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_207#Text
13. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР*), 1996, № 30, ст. 141. URL: URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text
14. Лебедєва Ю. Конституційно-правове забезпечення свободи репродуктивного вибору особи. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2023. № 3. URL: https://app-journal.in.ua/wp-content/uploads/2023/07/13.pdf
15. Лебедєва Ю. В. (2024). Нормативно-правове забезпечення реалізації права на посмертне відтворення військовослужбовців та інших осіб: зарубіжний досвід та регламентація в Україні. *Kyiv Law Journal*. 2024. № 1. URL: http://kyivchasprava.kneu.in.ua/index.php/kyivchasprava/article/view/397/384
16. Лебедєва Ю. В. Організаційно-правові гарантії репродуктивних прав людини в україні: конституційно-правова характеристика. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2023. Т. 6, № 127. С. 95–103. URL: https://visnik.dduvs.edu.ua/index.php/visnyk/article/view/266
17. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права : Міжнародний пакт ратифіковано Указом Президії Верховної Ради Української РСР N 2148-VIII (2148–08) від 19.10.1973 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text
18. Наливайко Л. Р., Степаненко К. В. Міжнародно-правові стандарти прав людини : навч. посіб. Дніпро : Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ, 2019. 184 с. URL: https://er.dduvs.edu.ua/xmlui/bitstream/handle/123456789/3716/МПСПЛ_навч.%20посібник_05.06.19.pdf?sequence=1&isAllowed=y
19. Семенюта І. Міністерство освіти відповіло на петицію про впровадження статевого виховання в школах. *Ms.detector.media*. 12 травня

2023. URL: https://ms.detector.media/trendi/post/31922/2023-05-12-ministerstvo-osvity-vidpovilo-na-petytsiyu-pro-vprovadzhennya-statevogo-vykhovannya-v-shkolakh

REFERENCES :

1. 1,000 days of the full-scale war: Ukrainian women drive humanitarian response and recovery amid growing security threats. UN Women – Ukraine. 18 november 2024. URL: https://www.unwomen.org/en/news-stories/press-release/2024/11/1000-days-of-the-full-scale-war-ukrainian-women-drive-humanitarian-response-and-recovery-amid-growing-security-threats
2. Ukraine crisis: sexual and reproductive health and rights are as relevant one year on – Countdown 2030. Countdown 2030 Europe. 06 March 2023. URL: https://www.countdown2030europe.org/resources/ukraine-crisis-sexual-and-reproductive-health-and-rights-are-relevant-one-year
3. Human rights. World Health Organization (WHO). 01 december 2023. URL: https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/human-rights-and-health
4. International technical guidance on sexuality education: an evidence-informed approach. United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), 14 March 2018. URL: https://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2018/1/international-technical-guidance-on-sexuality-education
5. Kashyntseva O. Y., Pokalchuk O. Y. (2023). The fulfillment of reproductive rights in Ukraine: balancing the EU standards and the challenges of the war. *Medicne pravo*. № 2(32). URL: https://medlaw-journal.com/index.php/journal/article/view/71
6. Kismödi E., Pitchforth E. (2022). Sexual and reproductive health, rights and justice in the war against Ukraine 2022. *Sexual and Reproductive Health Matters*. Vol. 30, №. 1. URL: https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC9004523/
7. Nalyvaiko L., Pryputen D., Verba I., Lebedieva Y., Chepik-Trehubenko O. (2023). The European Convention on Human Rights and the Practice of the ECtHR in the Field of Gestational Surrogacy. *Access to Justice in Eastern Europe*. Vol. 6. № 2. URL: https://ajee-journal.com/upload/attaches/att_1684147648.pdf
8. Serdyuk Anna. (2024). Over 8 million women and girls in Ukraine will need humanitarian assistance in 2024. United Nations Ukraine. URL: https://ukraine.un.org/en/261357-over-8-million-women-and-girls-ukraine-will-need-humanitarian-assistance-2024
9. Vprovadzhennia oboviazkovoho statevoho vykhovannia v systemu osvity Ukrainy. Elektronni petytsii – Ofitsiine internet-predstavnytstvo Prezydenta Ukrainy. URL: https://petition.president.gov.ua/petition/179600

10. Zahalna deklaratsiia prav liudyny : Pryiniata i proholoshena rezoliutsiieiu 217 A (II-I)
Heneralnoi Asamblei OON vid 10 hrudnia 1948 r. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text
11. Zakon Ukrainy. Osnovy zakonodavstva Ukrainy pro okhoronu zdorovia. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR), 1993, № 4, art.19. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801–12#Text
12. Konventsiia Orhanizatsii Obiednanykh Natsii pro likvidatsiiu vsikh form dyskryminatsii shchodo zhinok : Konventsiia Orhanizatsii Obiednanykh Natsii vid 18.12.1979 r. № 995–207 stanom na 6 zhovtnia 1999 r. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_207#Text
13. Konstytutsiia Ukrainy. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR)*, 1996, № 30, art. 141. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text
14. Lebedieva Yu. (2023). Konstytutsiino-pravove zabezpechennia svobody reproduktyvnoho vyboru osoby. *Analitychno-porivnialne pravoznavstvo*. № 3. URL: https://app-journal.in.ua/wp-content/uploads/2023/07/13.pdf
15. Lebedieva Yu. V. (2024). Normatyvno-pravove zabezpechennia realizatsii prava na posmertne vidtvorennia viiskovosluzhbovtsiv ta inshykh osib: zarubizhnyi dosvid ta rehlamentatsiia v Ukraini. *Kyiv Law Journal*. № 1. URL: http://kyivchasprava.kneu.in.ua/index.php/kyivchasprava/article/view/397/384
16. Lebedieva Yu. V. (2023). Orhanizatsiino-pravovi harantii reproduktyvnykh prav liudyny v ukraini: konstytutsiino-pravova kharakterystyka. *Naukovyi visnyk Dnipropetrovskoho derzhavnoho universytetu vnutrishnikh sprav*. Voll 6, № 127. URL: https://visnik.dduvs.edu.ua/index.php/visnyk/article/view/266
17. Mizhnarodnyi pakt pro hromadianski i politychni prava : Mizhnarodnyi pakt ratyfikovano Ukazom Prezydii Verkhovnoi Rady Ukrainskoi RSR № 2148-VIII (2148–08) vid 19.10.1973 r. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text
18. Nalyvaiko L. R., Stepanenko K. V. (2019). Mizhnarodno-pravovi standarty prav liudyny : navch. posib. Dnipro : Dnipropetr. derzh. un-t vnutr. sprav. URL: https://er.dduvs.edu.ua/xmlui/bitstream/handle/123456789/3716/MPSPL_navch.%20posibnyk_05.06.19.pdf?sequence=1&isAllowed=y
19. Semeniuta I. (2023). Ministerstvo osvity vidpovilo na petytsiiu pro vprovadzhennia statevoho vykhovannia v shkolakh. Ms.detector.media. 12 travnia 2023. URL: https://ms.detector.media/trendi/post/31922/2023-05-12-ministerstvo-osvity-vidpovilo-na-petytsiyu-pro-vprovadzhennya-statevogo-vykhovannya-v-shkolakh

O. M. Rudneva

Reproductive Human Rights as a Component of the Right to Healthcare: Constitutional and Legal Aspect

Abstract. *The article provides a constitutional and legal analysis of reproductive human rights as a component of the right to health care in Ukraine. The author examines the legal nature of reproductive rights, their relationship with the right to health care, as well as the current legislation of Ukraine regulating access to reproductive services. Special attention is paid to the role of the Constitution of Ukraine, international treaties and acts, in particular the UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW), in ensuring human rights in the context of reproductive health.*

The author notes that although the Constitution of Ukraine guarantees the right to health care and equal rights of citizens, in practice there are problems with the effective provision of reproductive rights in Ukraine, in particular in matters of access to safe abortions, contraceptives, as well as the provision of medical services during pregnancy and childbirth. The article emphasizes the need to improve the legal regulation of this area, in particular through improving the financing of medical services, increasing the level of public awareness and combating discrimination in access to medical services.

It is investigated that the lack of a clear regulatory framework for monitoring the quality of reproductive health care, as well as the inconsistency of legislation regarding legal mechanisms for ensuring access to abortion and contraception, leave gaps in the legal protection of citizens. The article emphasizes the importance of adapting national standards to international requirements, which will ensure effective protection of citizens’ reproductive rights.

In the context of war and post-war reconstruction, special attention is paid to the impact of war on the demographic situation and reproductive health. Given the great human and social losses, in the author’s opinion, it is necessary to introduce special programs to restore reproductive health, in particular for war victims, internally displaced persons, as well as to support national demography. It is important to expand access to reproductive services, introduce mobile medical teams, rehabilitation programs and international assistance to restore reproductive health in the post-war period.

Reproductive rights reform is not only a matter of legal and medical policy, but also a strategic step. The reform of reproductive rights in Ukraine in the context

of war and post-war reconstruction should take into account not only legal and medical aspects, but also the deep social and psychological context, taking into account the needs of citizens affected by the war and the need to restore the demographic situation. To achieve effective results, it is important that these changes are also accompanied by public support and awareness of the importance of reproductive health as a component of the nation's overall well-being. Only a comprehensive approach, including legal, medical, social and educational components, can ensure the effective implementation of reproductive rights in Ukraine.

Keywords: *reproductive human rights, the right to health care, constitutional and legal regulation of reproductive human rights, guarantees for the implementation of reproductive human rights, constitutional and legal regulation of assisted reproductive technologies, international standards in the field of reproductive human rights.*

УДК 342.511(477):342.52
DOI: https://doi.org/10.31359/1993-0941-2024-48-506

О. Ю. Лялюк, *к.ю.н., доцент, доцент кафедри державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*
ORCID ID: 0000-0003-1214-0580

І. В. Яковюк, *д.ю.н., професор, професор кафедри Європейського права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*
ORCID ID: 0000-0002-8070-1645

ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ ЕВОЛЮЦІЇ ПОСАДИ ПРЕДСТАВНИКА ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ У ВЕРХОВНІЙ РАДІ УКРАЇНИ: ВИНИКНЕННЯ, СТАНОВЛЕННЯ ТА ОСНОВНІ ПОВНОВАЖЕННЯ

Анотація. *У статті досліджується поява та розвиток посади Представника Президента України у Верховній Раді України. Доводиться, що така особа виступає важливим елементом механізму взаємодії між органами державної влади. Проаналізовано історико-правові етапи становлення та еволюції цієї посади від моменту її запровадження до сучасного етапу, виокремлено ключові зміни у правовому статусі та функціональних обов'язках Представника Президента України у Верховній Раді України.*

© Лялюк О. Ю., Яковюк, І. В., 2024

На основі аналізу указів Президента України, нормативно-правових актів та наукових джерел, у статті розкривається сутність основних повноважень Представника Президента України у Верховній Раді України, його роль у законодавчому процесі, механізми представництва інтересів Глави держави у Парламенті. Особливу увагу приділено аналізу нормативно закріплених обов’язків, які визначають його діяльність щодо координації законопроєктної роботи, інформування Президента України про хід парламентських процесів, а також участі в експертизі законопроектів.

Зроблено висновок про те, що Представник Президента України у Верховній Раді України є важливим інструментом забезпечення ефективного діалогу між органами влади для підвищення якості законодавчої діяльності.

Ключові слова: *представники Президента України, Представник Президента України у Верховній Раді України, Президент України, Верховна Рада України, забезпечення реалізації повноважень Президента України, основні завдання Представника Президента України у Верховній Раді України.*

Постановка проблеми. Історико-правова періодизація виникнення, становлення та розвитку посади представника Президента України у Верховній Раді України є важливою, але недостатньо дослідженою проблемою в українській юридичній науці. Історія еволюції цієї посади, її становлення та трансформація, починаючи від перших років незалежності України, потребує системного дослідження. Необхідним є проведення аналізу зміни функцій та завдань представника Президента України у Верховній Раді України на різних етапах розвитку, під впливом політичних та правових змін, пов’язаних із вдосконаленням законодавства, підвищенням ефективності взаємодії між гілками влади та зміцненням демократичних інститутів в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання організації та діяльності апарату Президента України, до якого належить посада представника Президента України у Верховній Раді України, допоміжних структур глави держави досліджуються у наукових працях І. Бодрової, О. Зозулі, Т. Коваль, Н. Плахот-

нюк, С. Серьогіної та інших вчених. Втім історико-правовий аналіз посади представника Президента України у Верховній Раді України та його основні повноваження ще є недостатньо вивченою проблемою та потребує додаткових досліджень.

Мета статті полягає в аналізі історико-правової еволюції становлення та розвитку посади представника Президента України у Верховній Раді України.

Виклад основного матеріалу. Сучасний інститут представників Президента України як допоміжних структур президентського апарату, діяльність яких спрямовувалася на забезпечення реалізації президентських повноважень у сфері законотворчої, правозастосовної діяльності та здійснення конституційного правосуддя, а також налагодження і підтримання взаємодії Президента України з відповідними органами державної влади почав активно розбудовуватись починаючи з 1995 року [1].

Праобраз сучасного представника Президента у Верховній Раді України виникає ще за часів Київської русі. В цей період представницьким органом народної влади, що вирішував важливі питання життя громади було віче або народні збори. На народних зборах у давньоруських містах представником князя міг бути тисяцький, а в Новгороді – посадник. Ці посадовці виступали як посередники між князем та громадою, представляли його інтереси та виконували його волю під час зборів.

Посада тисяцького існувала в багатьох давньоруських містах, зокрема в Києві, Чернігові, Переяславі й передбачала, що призначена особа була військовим, адміністративним та судовим представником князя у місті, а також могла представляти його на вічі або народних зборах. У свою чергу «посадник» обирався вічем, але він також представляв інтереси князя та виконував його вказівки, особливо у військових та судових питаннях.

Така система управління існує тривалий час, зазнаючи певної трансформації на різних етапах розвитку української держави.

Так, за часів гетьманщини представник гетьмана при Військовій раді в Гетьманщині називався генеральний писар. Військова рада була вищим органом влади у Гетьманщині, що складалася з представників козацької старшини та інших важливих

осіб. Де факто, це був найвищий представницький орган козацької держави.

Генеральний писар був важливим посередником між гетьманом та іншими козацькими лідерами, а також забезпечував зв’язок з іншими державами. Він, як представник гетьмана, був присутній на засіданнях ради та брав участь у обговоренні важливих питань, мав право голосу та впливу на рішення ради, а також відповідав за ведення документації та листування ради.

Він був одним з найближчих радників гетьмана та мав значний вплив на прийняття рішень. Крім того, гетьман міг призначати інших представників для участі у Військовій раді, але генеральний писар завжди був ключовою посадою.

За часів радянської влади у Верховній Раді СРСР не було посади представника генерального секретаря партії. Генеральний секретар ЦК КПРС був вищою посадовою особою в партії та, відповідно, в державі, але він не мав формального представника у вищому представницькому органі. Подібна модель існувала і в окремих радянських республіках, що входили до складу СРСР.

Тому в подальшому посада представника Президента з’являється вже на сучасному етапі розвитку України як незалежної держави. Інститут Президента України з моменту його появи набуває постійного зміцнення в системі державної влади, підвищується його владний вплив у вертикалі державного управління відповідно до повноважень, закріплених у Конституції України та з урахуванням викликів розвитку Української держави.

27 грудня 1995 року згідно з Указом Президента «Про Положення про Постійного Представника Президента України у Верховній Раді України» [3] Президент України розширив власну організаційну структуру, заснувавши нову посаду свого представника в Парламенті [2]. Деталізація правового статусу такого представника здійснювалась в нормах Положення «Про Постійного представника Президента України у Верховній Раді України», згідно яких він повинен був сприяти забезпеченню взаємодії між Президентом України і Верховною Радою України,

оперативно вирішувати питання, що виникають у взаємовідносинах Президента України та Верховної Ради України [3]. Постійного представника Президента України у Верховній Раді України призначав на посаду і звільняв з посади Президент України у зв’язку з чим він підпорядковувався йому безпосередньо.

Серед основних завдань, закріплених за Постійним представником Президента України у Верховній Раді України були: 1) участь в організації здійснення повноважень Президента України у Верховній Раді України; 2) підтримання від імені Президента України постійних зв’язків з Верховною Радою України, її структурними підрозділами, органами та посадовими особами; 3) участь разом з підрозділами Адміністрації Президента України у підготовці проектів законів, загальнодержавних програм, доповідей та інших документів, які вносяться Президентом України на розгляд Верховної Ради України; 4) представлення на засіданнях Верховної Ради України, її постійних комісій проектів законів, загальнодержавних програм, інших документів, внесених Президентом України; 5) представлення інтересів Президента України у Верховній Раді України при розгляді на її пленарних засіданнях питань щодо вето Президента України, застосованого ним до законів, які надіслані йому Верховною Радою України на підпис; 6) представлення інтересів Президента України у Верховній Раді України при розгляді на її пленарних засіданнях питань про застосування вето щодо Указів Президента України; 7) інформування Президента України про хід та результати розгляду у Верховній Раді України та її органах внесених Президентом України документів [3].

Втім, правове регулювання правового статусу представника Президента у Верховній Раді України зазнає постійних змін. Для оновлення та розширення функціональних обов’язків представника Президента у Верховній Раді України було прийнято низку указів Президента України, зокрема, Указ Президента України від 25 лютого 1997 р. «Про затвердження Положення про Постійного представника Президента України у Верховній Раді України» [5] де було визначено, що Постійний представник

Президента України у Верховній Раді є особою, яка уповноважується Президентом України забезпечувати взаємодію між Президентом України і Верховною Радою України для розв'язання питань, що виникають у взаємовідносинах Президента України та Верховної Ради України.

Основними завданнями Постійного представника Президента України у Верховній Раді України за Указом Президента України № 165/97 з відповідними змінами внесеними відповідно до Указу Президента України від 8 травня 1998 року «Про внесення змін до Указу Президента України від 25 лютого 1997 року № 165» [6] та Указу Президента України від 24 грудня 1999 року № 1616 «Про Положення про Постійного представника Президента України у Верховній Раді України» [7] були: участь у забезпеченні здійснення повноважень Президента України у Верховній Раді України; представлення на засіданнях Верховної Ради України, її комітетів та тимчасових комісій проектів законів, пропозицій до законів, повернутих Президентом України для повторного розгляду, а також інших документів, внесених Президентом України; інформування Президента України про хід та результати розгляду у Верховній Раді України, а також її органах внесених Президентом України документів [5].

З 1997 році посада Постійного представника Президента України у Верховній Раді України за своїм статусом була прирівняна до посади Заступника Глави Адміністрації Президента України, Представник мав забезпечити постійну взаємодію з Верховною Радою України. У 1999 році статус Постійного представника як Заступника Глави Адміністрації Президента України був скасований, а передбачена можливість здійснення ним своїх повноважень на громадських засадах дозволила Президенту України покладати обов'язки представника на народного депутата України [1].

Подальші зміни в діяльності представника Президента України у Верховній Раді України відбулися згідно з Указом Президента України «Про Положення про Представника Президента України у Верховній Раді України» від 15 лютого 2008 року [8],

відповідно до якого представник Президента України у Верховній Раді України отримав свою власну структуру в Секретаріаті Президента України, працівники якої відповідали за організаційну підтримку його діяльності [2].

Висновки. Пропонуємо наступну історичну періодизацію еволюції представника Президента в парламенті.

І етап – заснування посади представника очільника держави за часів Київської Русі.

ІІ етап – розвиток представництва за часів гетьманщини.

ІІІ етап – радянський, за якого представництво не розвивається та фактично відсутня інституційна основа.

ІV етап – сучасний, пов’язаний з розвитком представництва Президента після здобуття незалежності України. При цьому останній складний етап можна поділити на наступні стадії. Перша стадія (1991–1996) – становлення посади Представника Президента України у Верховній Раді України. У цей період роль представника Президента України у Верховній Раді України була нечітко визначена, інститут існував фактично, але його правовий статус був слабким. У цей час, представник Президента України у Верховній Раді України був скоріше довіреною особою Президента України, що виконував роль посередника у відносинах з Верховною Радою.

Друга стадія (1996–2004) – після прийняття Конституції України 1996 року, посада представника Президента України у Верховній Раді України отримала більш чіткі правові основи. Саме в цей період було прийнято низку нормативно-правових актів, які розширили повноваження представника Президента України у Верховній Раді України та зробили його більш важливим суб’єктом у системі взаємодії між Президентом та Парламентом. Представник Президента України у Верховній Раді України почав відігравати ключову роль у просуванні законодавчих ініціатив Президента.

Третя стадія (2004–2014) – політизація інституту представника Президента України у Верховній Раді України. Його роль дедалі більше зводилася до представництва інтересів Президента у протистоянні з опозицією, а не до пошуку компромісів між

органами влади. Це призвело до зниження ефективності інституту представництва Президента та його сприйняття як інструменту політичного тиску.

Четверта стадія (2014 – дотепер) – реформація та пошук нової моделі. Після Революції Гідності, в умовах суттєвих змін у політичній системі, роль представника Президента України у Верховній Раді України почала переосмислюватися. Замість суто політичної ролі, все більшої уваги набуває функція координатора, який забезпечує ефективну взаємодію між Президентом, Урядом та Парламентом. Президенти намагаються знайти таку модель функціонування, яка б дозволяла забезпечувати стабільність у відносинах між гілками влади та сприяла реалізації стратегічних цілей держави.

Таким чином, історичний аналіз свідчить, що посада представника Президента України у Верховній Раді України є гнучким інструментом, який адаптується до політичної кон'юнктури. Однак, його ефективність значною мірою залежить від правового регулювання та політичної волі. У подальшому, Україні важливо продовжити реформування цього інституту, щоб він міг виконувати свою роль як ефективний механізм узгодження інтересів та координації дій між Президентом та Парламентом в інтересах розвитку держави.

Список використаних джерел:

1. Костюк О. С. Еволюція конституційно-правового статусу представників Президента України. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2023. № 46. С. 410–432. URL: https://dbmsjournal.com/wp-content/uploads/2024/12/zb_derg_bud_46_2023-410-432.pdf
2. Бобровнік Ю. Історія розвитку інституту Президента України в 1996-2010рр. *Наукові записки з української історії : Збірник наукових статей.* Кафедра історії та культури України. ДВНЗ «Переяслав-Хмельницький державний педагогічний університет імені Григорія Сковороди». Переяслав-Хмельницький, 2015. Вип. 36. С. 101–112. URL: https://ukrlitopus.com.ua/index.php/journal/article/view/186/164
3. Про Положення про Постійного представника Президента України у Верховній Раді України : Указ Президента України від 27.12.1995 р. № 1179/95. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1179/95#Text

4. 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 : Конституційний договір від 08.06.1995 р. № 1к/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України. (ВВР)*. 1995. № 18. Ст. 133. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1%D0%BA/95-%D0%B2%D1%80#Text
5. Про затвердження Положення про Постійного представника Президента України у Верховній Раді України : Указ Президента України від 25.02.1997 р. № 165/97. *Офіційний вісник України*. 1997. № 9. С. 37. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/165/97#Text
6. Про внесення змін до Указу Президента України від 25 лютого 1997 року № 165 : Указ Президента України від 08.05.1998 р. № 436/98. *Офіційний вісник України*. 1998. № 19. Ст. 668. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436/98#Text
7. Про Положення про Постійного представника Президента України у Верховній Раді України : Указ Президента України від 24.12.1999 р. № 1616/99. *Офіційний вісник України*. 1999. № 52. Ст. 2592. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1616/99#Text
8. Про Положення про Представника Президента України у Верховній Раді України : Указ Президента України від 15.02.2008 р. № 133/2008. *Офіційний вісник України*. 2008. № 13. Ст. 323. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/133/2008#Text

REFERENCES:

1. 1. Kostiuk O. S. (2023). Evoliutsiia konstytutsiino-pravovoho statusu predstavnykiv Prezydenta Ukrainy. *Derzhavne budivnytstvo ta mistseve samovriaduvannia*. № 46. URL: https://dbmsjournal.com/wp-content/uploads/2024/12/zb_derg_bud_46_2023-410-432.pdf
2. 2. Bobrovnik Yu. (2015). Istoriia rozvytku instytutu Prezydenta Ukrainy v 1996-2010rr. Naukovi zapysky z ukrainskoi istorii : *Zbirnyk naukovykh statei. Kafedra istorii ta kultury Ukrainy. DVNZ «Pereiaslav-Khmelnytskyi derzhavnyi pedahohichnyi universytet imeni Hryhoriia Skovorody»*. Pereiaslav-Khmelnytskyi. Issuer 36. URL: https://ukrlitopus.com.ua/index.php/journal/article/view/186/164
3. 3. Pro Polozhennia pro Postiinoho predstavnyka Prezydenta Ukrainy u Verkhovnii Radi Ukrainy : Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 27.12.1995 r. № 1179/95. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1179/95#Text
4. 4. Konstytutsiinyi Dohovir mizh Verkhovnoiu Radoiu Ukrainy ta Prezydentom Ukrainy pro osnovni zasady orhanizatsii ta funktsionuvannia derzhavnoi vlady i mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini na period do pryiniattia novoi Konstytutsii Ukrainy : Konstytutsiinyi dohovir vid 08.06.1995 r. № 1k/95-VR. *Vidomosti*

Verkhovnoi Rady Ukrainy. (VVR). 1995. № 18. art. 133. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1%D0%BA/95-%D0%B2%D1%80#Text
5. 5. Pro zatverdzhennia Polozhennia pro Postiinoho predstavnyka Prezydenta Ukrainy u Verkhovnii Radi Ukrainy : Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 25.02.1997 r. № 165/97. *Ofitsiinyi visnyk Ukrainy.* 1997. № 9. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/165/97#Text
6. 6. Pro vnesennia zmin do Ukazu Prezydenta Ukrainy vid 25 liutoho 1997 roku № 165 : Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 08.05.1998 r. № 436/98. *Ofitsiinyi visnyk Ukrainy*. 1998. № 19. art. 668. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436/98#Text
7. 7. Pro Polozhennia pro Postiinoho predstavnyka Prezydenta Ukrainy u Verkhovnii Radi Ukrainy : Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 24.12.1999 r. № 1616/99. *Ofitsiinyi visnyk Ukrainy*. 1999. № 52. art. 2592. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1616/99#Text
8. 8. Pro Polozhennia pro Predstavnyka Prezydenta Ukrainy u Verkhovnii Radi Ukrainy : Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 15.02.2008 r. № 133/2008. *Ofitsiinyi visnyk Ukrainy*. 2008. № 13. art. 323. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/133/2008#Text

O. Yu. Lialiuk, I. V. Yakoviyk

Historical and Legal Analysis of the Position of the President of Ukraine’s Representative in the Verkhovna Rada of Ukraine: Formation, Evolution and Main Powers

Abstract. *The article examines the emergence and development of the position of Representative of the President of Ukraine in the Verkhovna Rada of Ukraine as an important element of the mechanism of interaction between the branches of state power. The historical and legal stages of the formation and development of this position from its introduction to the present day have been analysed, and key changes in the legal status and functional duties of the Representative of the President of Ukraine in the Verkhovna Rada of Ukraine have been highlighted.*

Based on an analysis of decrees issued by the President of Ukraine, regulatory and legal acts, and scientific sources, this article reveals the essence of the main powers of the Representative of the President of Ukraine in the Verkhovna Rada of Ukraine, his role in the legislative process, and the mechanisms for representing the interests of the Head of State in Parliament. Particular attention is paid to the analysis of his statutory duties, which determine his activities in coordinating legislative work, informing the President of Ukraine about the progress of parliamentary processes, and participating in the review of adopted laws.

The institution of the President’s representative in Parliament exists in states with a mixed (semi-presidential) form of government to coordinate work and ensure effective interaction between the President, Parliament and Government.

The history of the position of the President’s Representative in the Ukrainian Parliament is closely linked to the evolution of Ukraine’s political system. Since gaining independence, as the institution of the presidency has developed, there has been a need for a mechanism to ensure effective interaction between the Head of State and Parliament, and it is the position of the Representative of the President of Ukraine in the Verkhovna Rada of Ukraine that serves as the appropriate bridge between them.

The position of the President of Ukraine’s representative in the Verkhovna Rada of Ukraine is a tool for implementing the political will of the head of state. The effectiveness of its work directly affects the stability of the political system, the ability to adopt necessary reforms and implement strategic plans for the country’s development, and also helps to avoid institutional conflicts and ensure the coordinated work of the branches of government, which is the foundation of a democratic state.

The study allows us to conclude that the Representative of the President of Ukraine in the Verkhovna Rada of Ukraine is an important instrument for ensuring effective dialogue between the branches of government in order to improve the quality of legislative activity.

Keywords: *Representative of the President of Ukraine in the Verkhovna Rada of Ukraine, President of Ukraine, Verkhovna Rada of Ukraine, ensuring the implementation of the powers of the President of Ukraine, main tasks of the Representative of the President of Ukraine in the Verkhovna Rada of Ukraine.*

УДК 342.7:614.253:004.738.5(477)
DOI: https://doi.org/10.31359/1993-0941-2024-48-517

М. Р. Чалабієва, *к.ю. н.,науковий співробітник сектору муніципального права та місцевого самоврядування НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України*
ORCID ID: 0000-0002-4126-0138

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС РЕПРОДУКТИВНИХ ПРАВ У ЦИФРОВУ ЕПОХУ: МІЖ ПЕРСОНАЛЬНИМИ ДАНИМИ ТА БІОЕТИКОЮ

Анотація. *У статті досліджено конституційно-правовий статус репродуктивних прав людини в контексті цифрових трансформацій сучасного суспільства. Авторка аналізує співвідношення прав людини на репродуктивне самовизначення з правом на приватність та захист персональних даних, зокрема в умовах використання допоміжних репродуктивних технологій (ДРТ) та цифрових медичних сервісів.*

У роботі звернено увагу на виклики, пов'язані з недостатнім правовим регулюванням біоетичних аспектів ДРТ, захистом персональної інформації пацієнтів та обмеженим доступом до репродуктивних послуг для соціально вразливих категорій у цифровому середовищі. На основі аналізу міжнародних стандартів та практики конституційного судочинства сформульовано рекомендації щодо удосконалення правового регулювання в Україні.

Ключові слова: *репродуктивні права людини, цифровізація медицини, конституційно-правове регулювання, біоетика, персональні дані.*

© Чалабієва М. Р., 2024

Актуальність теми дослідження. Стрімкий розвиток цифрових технологій, що охоплює медичну сферу, суттєво трансформує механізми реалізації та захисту прав людини, зокрема у сфері репродуктивного здоров’я. Репродуктивні права, як невід’ємна складова особистих прав людини, набувають нового змісту в умовах цифровізації, що впливає як на практичні аспекти доступу до медичних послуг, так і на конституційно-правові засади їх гарантування.

Актуальність дослідження зумовлена необхідністю комплексного осмислення репродуктивних прав у контексті цифрової епохи, де медична допомога, персональні дані, біоетичні дилеми та конституційні гарантії тісно переплітаються. Особливої уваги потребує проблема захисту персональних біомедичних даних, які обробляються цифровими платформами під час використання допоміжних репродуктивних технологій. У таких умовах постає завдання забезпечити належний рівень правової визначеності та баланс між технологічним прогресом і повагою до людської гідності, приватності та автономії.

У цифровому середовищі виникають нові загрози реалізації репродуктивних прав: нерівний доступ до цифрових медичних послуг, ризики порушення приватності, відсутність чітких механізмів контролю за обробкою персональних даних, юридична невизначеність у питаннях використання біоматеріалів, сурогатного материнства, цифрових баз даних тощо. Водночас цифрові технології відкривають нові можливості для реалізації цих прав – від телемедичних консультацій до зберігання та передавання інформації про репродуктивне здоров’я [5].

Конституційно-правове регулювання має відповідати цим новим викликам і водночас дотримуватись основоположних принципів: поваги до гідності, недопущення дискримінації, права на приватність та права на доступ до якісної медичної допомоги. Саме тому дослідження конституційно-правового статусу репродуктивних прав у цифрову епоху є вкрай своєчасним та необхідним для вдосконалення правової системи, адаптованої до реалій XXI століття.

Аналіз останніх публікацій. У сучасній науковій літературі спостерігається зростаючий інтерес до проблематики репродуктивних прав людини в контексті цифровізації та біоетичних викликів. Дослідження в цій сфері охоплюють як національні, так і міжнародні аспекти правового регулювання.

Зокрема, у статті Ю. В. Лебедєвої «Конституційно-правове забезпечення свободи репродуктивного вибору особи» аналізується конституційно-правове регулювання свободи репродуктивного вибору, підкреслюється значущість формування власної концепції репродуктивних прав в рамках Конституції України та галузевого законодавства, особливо у зв’язку із загальною демографічною ситуацією в Україні та розвитком медичних технологій [16].

У роботі О. Онишко та В. Парасюка «Репродуктивні права та гарантії їх забезпечення в Україні та в країнах Європи» розглядаються репродуктивні права як суміжні права і свободи людини, пов’язані з основним правом – правом на життя та з продовженням людського роду. Автори наголошують на необхідності визнання фундаментальних прав індивідів і пари, які самостійно вирішують кількість, часові інтервали та можливі шляхи народження дітей [18].

Біоетичні аспекти допоміжних репродуктивних технологій (ДРТ) розглядаються в матеріалах для семінарських занять з біоетики, де піднімаються питання етичної дозволеності ДРТ, їх впливу на гідність людини та можливі альтернативи, такі як НаПроТехнології [17].

Міжнародні дослідження також акцентують увагу на викликах, пов’язаних із забезпеченням репродуктивних прав у кризових ситуаціях. Наприклад, Центр репродуктивних прав (Center for Reproductive Rights) висвітлює проблеми доступу до сексуального та репродуктивного здоров’я для біженців з України, зокрема жінок та дівчат, які стикаються з серйозними перешкодами в отриманні необхідної медичної допомоги в деяких частинах ЄС [4].

Таким чином, сучасні дослідження підкреслюють необхідність комплексного підходу до правового регулювання

репродуктивних прав у цифрову епоху, враховуючи як національні особливості, так і міжнародні стандарти та етичні принципи.

Метої статті є всебічне дослідження конституційно-правового статусу репродуктивних прав людини в умовах цифровізації, зокрема в аспекті використання допоміжних репродуктивних технологій, обробки персональних біомедичних даних та дотримання біоетичних принципів, з метою виявлення сучасних викликів та формулювання пропозицій щодо удосконалення правового регулювання в Україні.

Виклад основного матеріалу. Репродуктивні права людини є невід’ємною складовою системи основоположних прав і свобод та відображають автономію особи у питаннях, що стосуються відтворення життя, збереження здоров’я, планування сім’ї та використання медичних репродуктивних технологій. У сучасному конституційному праві репродуктивні права розглядаються як комплекс прав, що охоплюють право на репродуктивне самовизначення, право на медичну допомогу у сфері репродуктивного здоров’я, право на повну, достовірну інформацію про можливості планування сім’ї та обмеження щодо репродуктивних втручань.

Ці права тісно пов’язані з правом на повагу до приватного і сімейного життя, яке гарантується, зокрема, статтею 32 Конституції України, а також ст. 8 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (ЄКПЛ). У широкому розумінні репродуктивні права можуть охоплювати також право на охорону здоров’я (ст. 49 Конституції України), право на інформацію (ст. 34), а в окремих випадках – право на життя (ст. 27), якщо йдеться про доступ до життєво необхідних медичних технологій у сфері репродукції [15].

Репродуктивні права мають гендерну специфіку, адже безпосередньо пов’язані з реалізацією прав жінок на рівність, захист від дискримінації, охорону материнства та підтримку в умовах вагітності, пологів та післяпологового періоду [13]. У цьому контексті вони перетинаються з правами соціальними та економічними, що додає комплексності їх правовому змісту та ви-

магає від конституційно-правового регулювання високої чутливості до соціальних чинників.

Особливістю репродуктивних прав є їх індивідуально-особистісна природа, оскільки реалізація цих прав передбачає автономне прийняття рішень, часто в морально складних або етично дискусійних ситуаціях. Конституційне право зобов'язане захищати цю автономію особи, навіть у ситуаціях, коли індивідуальний вибір не збігається з суспільною або релігійною мораллю.

Репродуктивні права в конституційному праві також вимагають позитивних зобов'язань держави, а не лише утримання від втручання. Це означає, що держава має не лише не перешкоджати реалізації репродуктивних прав, але й забезпечувати створення умов для їхньої реалізації через відповідну інфраструктуру охорони здоров'я, правову підтримку, надання інформації, забезпечення доступності медичних послуг тощо.

Важливо підкреслити, що в умовах розвитку цифрових технологій і впровадження новітніх методів у сфері охорони репродуктивного здоров'я – зокрема, допоміжних репродуктивних технологій (ДРТ), електронних медичних платформ, телемедичних консультацій – конституційно-правова природа цих прав набуває нових контурів. Традиційні механізми гарантування прав уже не є достатніми для забезпечення захисту автономії, конфіденційності та права на інформовану згоду в цифровому середовищі.

Таким чином, репродуктивні права у конституційно-правовому вимірі є складним, багатоаспектним інститутом, що вимагає динамічного оновлення правових механізмів відповідно до технологічного прогресу, етичних викликів та потреб людини в умовах зміненої соціальної реальності.

Конституція України прямо не містить дефініції репродуктивних прав, однак закріплює низку положень, що становлять їхній фундамент. Так, стаття 3 визначає людину, її життя і здоров'я, честь і гідність найвищою соціальною цінністю; стаття 32 гарантує право на повагу до приватного і сімейного життя; стаття 49 – право на охорону здоров'я; стаття 24 – рів-

ність прав жінки і чоловіка, у тому числі в частині охорони материнства [15].

На міжнародному рівні репродуктивні права є визнаними в рамках кількох базових документів:

• Конвенція ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок (CEDAW, 1979), яка в ст. 12 зобов’язує держави забезпечити рівний доступ жінок до послуг у сфері планування сім’ї [8];

• Програма дій Міжнародної конференції з народонаселення та розвитку (Каїр, 1994), що визнає репродуктивні права як складову прав людини [14];

• Європейська конвенція з прав людини (1950), стаття 8 якої гарантує право на повагу до приватного і сімейного життя [12];

• Конвенція про права дитини (1989), яка вимагає забезпечення охорони здоров’я і підтримки материнства [9].

Ці документи становлять базу для формування відповідного законодавства в Україні, оскільки згідно зі статтею 9 Конституції ратифіковані міжнародні договори є частиною національного законодавства.

Значний вплив на тлумачення репродуктивних прав має прецедентна практика Європейського суду з прав людини. Так, у справі A, B and C v. Ireland (2010) Суд визнав, що суворі обмеження доступу до аборту суперечать праву на повагу до приватного життя [1]. У справі Dickson v. the United Kingdom (2007) йшлося про обмеження права ув’язненого на доступ до ДРТ, яке Суд визнав непропорційним [2].

Репродуктивна автономія є ключовим елементом сучасного розуміння особистих прав людини. Вона означає право особи самостійно приймати рішення щодо створення сім’ї, кількості дітей, використання репродуктивних технологій, збереження або переривання вагітності. У правовій доктрині репродуктивна автономія базується на таких конституційних принципах, як право на приватність, гідність, тілесну недоторканність та свободу особистого вибору.

Проте на практиці ця автономія часто стикається з низкою юридичних та етичних обмежень. Серед них – інтереси майбут-

ньої дитини, інтереси суспільства (зокрема, щодо контролю за ДРТ), вимоги охорони моральності та здоров'я, а також питання біоетики у зв'язку з маніпуляціями з ембріонами, сурогатним материнством і комерціалізацією репродуктивної сфери.

В міжнародному праві обмеження репродуктивної автономії допускаються за умови, що вони відповідають критеріям законності, необхідності в демократичному суспільстві та пропорційності (див., зокрема, практику ЄСПЛ у справах Evans v. the United Kingdom, SH and others v. Austria [3].

У сфері біоетики важливо враховувати питання гідності ембріона, згоди обох партнерів на використання ДРТ, а також права дитини, яка може бути народжена в результаті таких технологій. Як зазначається в документах Ради Європи, зокрема в Конвенції Ов'єдо (1997), біомедичні втручання повинні здійснюватися лише за умови вільної та поінформованої згоди особи [19].

Проблемним залишається також питання правового статусу ембріона. У деяких країнах він визначається як об'єкт захисту з моменту зачаття, тоді як в інших – лише після імплантації або народження. В Україні це питання потребує як юридичної конкретизації, так і етичної чутливості в правотворенні.

Таким чином, конституційно-правове забезпечення репродуктивної автономії потребує уточнення меж її реалізації з урахуванням балансу між особистою свободою, суспільними інтересами та біоетичними стандартами.

Стрімке впровадження цифрових технологій у сферу охорони здоров'я, зокрема в системи, пов'язані з репродуктивним здоров'ям, не лише створює нові можливості, а й супроводжується суттєвими загрозами для реалізації репродуктивних прав особи. Особливо чутливим є аспект захисту персональних біомедичних даних, які обробляються через медичні інформаційні платформи, мобільні додатки, електронні картки пацієнтів та інші цифрові сервіси.

У Європейському Союзі одним із ключових документів, що регламентує обробку персональних даних, є Загальний регламент про захист даних (GDPR), який прямо відносить дані

про здоров’я до категорії чутливих і забороняє їх обробку без спеціальної інформованої згоди [14]. Важливим також є положення про мінімізацію обсягу збирання даних, обмеження строків зберігання та гарантії права на забуття.

В українському законодавстві питання захисту персональних даних врегульовано Законом України «Про захист персональних даних», а також окремими положеннями Закону України «Про охорону здоров’я». Проте механізми контролю, відповідальності та прозорості в обробці медичної інформації залишаються недостатніми, особливо в контексті діяльності приватних цифрових медичних платформ.

Окремого регулювання потребує також питання репродуктивних мобільних додатків, які масово використовуються жінками для моніторингу циклу, фертильності чи вагітності. Як свідчать міжнародні дослідження, велика частина таких додатків передає зібрані дані третім сторонам – рекламним або фармацевтичним компаніям, без усвідомленої згоди користувачів [6].

Таким чином, цифровізація репродуктивної сфери створює новий тип вразливості для реалізації прав людини, яка потребує як технічного, так і правового реагування. Конституційно-правові гарантії мають адаптуватися до цифрового контексту, де важливо не лише забезпечити технологічний доступ до послуг, але й захистити приватність особи та її тілесну автономію.

До основних видів ДРТ належать:

- екстракорпоральне (штучне) запліднення (ЕКЗ),
- інтрацитоплазматична ін’єкція сперматозоїда (ICSI),
- донорство яйцеклітин, сперматозоїдів або ембріонів,
- сурогатне материнство,
- зберігання гамет або ембріонів (кріоконсервація),
- генетичний скринінг ембріонів.

Змістовно ДРТ стосуються не лише медичних процедур, а й низки правових інститутів: права на репродуктивне самовизначення, права на інформацію, згоди на медичне втручання, захисту персональних даних, статусу батьківства та материнства, прав дитини, а також питань біоетики.

Наразі в Україні відсутній спеціалізований закон, який би системно врегульовував використання ДРТ. Норми, що стосуються цих питань, містяться у Цивільному кодексі України (зокрема, стаття 123 про визначення материнства), Сімейному кодексі, Законі України «Про охорону здоров’я» та низці підзаконних актів. Така фрагментарність створює колізії та правову невизначеність, особливо у випадках із залученням іноземних громадян, цифрових медичних платформ або транснаціонального сурогатного материнства.

Міжнародний досвід засвідчує широкий спектр моделей регулювання ДРТ: від повної заборони (Німеччина, Франція) до дозвільно-комерційної моделі (Україна, Грузія, США). У державах, де відбувається стрімка цифровізація медичних сервісів, впроваджуються також електронні реєстри донорів, бази даних ембріонів, системи інформованої згоди через е-сервіси.

У цифрову епоху особливої уваги набувають питання:

- захисту персональних даних учасників програм ДРТ (донорів, реципієнтів, сурогатних матерів),
- правового статусу інформації про походження дитини,
- безпеки даних, що зберігаються в цифрових біобанках,
- етичних меж використання генетичних технологій.

Таким чином, ДРТ вимагають від правової системи не лише забезпечення технічної регламентації процедур, а й формування цілісної, гуманної та етично вивіреної моделі правового захисту учасників цих процесів у цифрову епоху.

Допоміжні репродуктивні технології (ДРТ), як складова сучасної медичної практики, не лише відкривають нові можливості для подолання безпліддя, а й породжують складні правові та етичні дилеми. Їх застосування потребує ретельного балансу між медичними досягненнями, правовими гарантіями та біоетичними засадами, перш за все – з точки зору людської гідності, автономії особи та поваги до майбутнього життя.

Право на застосування ДРТ безпосередньо пов’язане з автономією особи у сфері репродуктивного самовизначення. Ця автономія включає в себе можливість самостійного вибору методів лікування безпліддя, включаючи використання донорських

гамет чи сурогатне материнство. Проте реалізація такого вибору має ґрунтуватися на дотриманні принципу гідності як базової цінності, проголошеної в конституційних системах більшості європейських держав.

Одним із найбільш дискусійних питань у правовому та етичному регулюванні ДРТ є статус людського ембріона. У різних країнах це питання вирішується по-різному: від визнання ембріона суб’єктом права (як у Німеччині), до розуміння його як біологічного матеріалу, що може бути об’єктом наукового дослідження або медичного використання (як у Великій Британії).

Застосування ДРТ неможливе без надання попередньої, повної та поінформованої згоди. Проте в умовах цифрової медицини, коли частина процедур здійснюється дистанційно, за допомогою електронних форм або цифрових платформ, виникають питання щодо юридичної сили такої згоди, її змістовного наповнення, обсягу переданої інформації та захисту конфіденційності.

Важливо також забезпечити правову прозорість у відносинах між усіма учасниками процедур ДРТ – пацієнтами, донорами, сурогатними матерями, медичними закладами, посередницькими компаніями. Без наявності чітких, етично вивірених правових стандартів можливе виникнення конфліктів інтересів, зловживань та порушення фундаментальних прав особи.

У цифрову епоху допоміжні репродуктивні технології (ДРТ) дедалі активніше інтегруються з електронними медичними платформами, мобільними застосунками, базами даних донорів, системами електронної ідентифікації пацієнтів та навіть алгоритмами штучного інтелекту. З одного боку, цифровізація сприяє ефективності, доступності та персоналізації репродуктивних послуг; з іншого – породжує складні виклики прозорості, контролю, етичного та правового регулювання.

Сучасні клініки ДРТ часто використовують цифрові портали для інформування пацієнтів, отримання згоди, управління медичними процесами. Проте питання достовірності інформації, рівня її деталізації, а також доступу до повної медичної документації для пацієнта не завжди врегульовано

належним чином. У цифровому середовищі високим є ризик маніпулятивного маркетингу, створення «вітринних» профілів донорів, упередженого добору статистики про успішність процедур, що порушує права пацієнтів на достовірну інформацію [7, с. 50].

У багатьох країнах, зокрема й в Україні, цифрові сервіси, пов’язані з репродуктивною медициною, часто працюють на основі приватних платформ, без чіткої регламентації з боку держави. Це стосується не лише збирання медичних даних, а й управління особистими кабінетами пацієнтів, обміну даними з лабораторіями, реєстрації біоматеріалів у біобанках тощо. Без належного державного нагляду така діяльність може не відповідати ні вимогам захисту персональних даних, ні базовим критеріям медичної етики.

Крім того, глобальний характер цифрових платформ призводить до ситуації, коли персональні дані пацієнтів обробляються або зберігаються на серверах за межами країни проживання, що ускладнює контроль за дотриманням прав пацієнтів, у т.ч. щодо доступу, виправлення або видалення інформації [11].

Окремою проблемою є використання алгоритмів штучного інтелекту для відбору ембріонів, прогнозування фертильності чи моделювання результатів лікування. Незважаючи на потенційні переваги таких підходів, існує загроза втрати індивідуального підходу, знеособлення медичного процесу, перекладання відповідальності на алгоритми та порушення принципу автономії пацієнта [10, с. 79].

Додаткове занепокоєння викликає питання так званого «генетичного селекціонування» – використання цифрових технологій для добору ембріонів за певними характеристиками, що може суперечити етичним засадам недискримінації, рівності та гідності людського життя.

У зв’язку з вищезазначеним виникає потреба в оновленні правового регулювання у сфері ДРТ з урахуванням цифрової реальності. Це включає:

• нормативне визначення меж обробки репродуктивної інформації;

• створення державного нагляду за електронними сервісами в репродуктивній медицині;

• розробку стандартів цифрової інформованої згоди;

• імплементацію етичних принципів у цифрову медичну практику.

Таким чином, цифровізація допоміжних репродуктивних технологій, з одного боку, є важливим кроком у розвитку медичних послуг, з іншого – вимагає посиленого захисту прав людини, зокрема через оновлення конституційно-правового інструментарію.

Висновки. Репродуктивні права людини в цифрову епоху набувають нових змістових, технологічних і правових контурів. Вони більше не зводяться лише до класичного уявлення про право на батьківство чи материнство, а включають у себе широкий спектр питань – від автономії особи при виборі допоміжних репродуктивних технологій (ДРТ) до захисту біомедичних персональних даних та етичного врегулювання новітніх технологій.

Проведене дослідження дозволяє зробити такі основні висновки:

1. Репродуктивні права мають чітке конституційно-правове підґрунтя в українському законодавстві, хоча термінологічно прямо не закріплені в Основному Законі. Водночас вони тісно пов’язані з правом на повагу до приватного життя, на охорону здоров’я, тілесну недоторканність та людську гідність.

2. На міжнародному рівні репродуктивні права визнаються як частина загального комплексу прав людини, що знайшло відображення у низці договорів ООН, Ради Європи та судової практики ЄСПЛ.

3. Допоміжні репродуктивні технології як юридичний і біоетичний інститут вимагають чіткого правового регулювання, що дозволить забезпечити баланс між свободою вибору, інтересами дитини, медичною етикою та державним контролем. Особливої уваги потребує правовий статус ембріона, порядок інформованої згоди та межі допустимого втручання.

4. Цифровізація медицини, включаючи електронні сервіси у сфері ДРТ, створює новий тип вразливості для реалізації ре-

продуктивних прав, пов’язаний із ризиками для приватності, маніпуляціями інформацією, нерівним доступом до цифрових послуг та відсутністю прозорого державного регулювання.

5. Існує нагальна потреба в оновленні законодавства України, яке має:

• деталізувати поняття репродуктивних прав у національному праві;

• інтегрувати цифрові етичні стандарти у сферу медичного права;

• передбачити механізми захисту персональних репродуктивних даних;

• забезпечити юридичну визначеність і доступність репродуктивних послуг у цифровому середовищі.

Таким чином, формування ефективної, гуманної та правової моделі реалізації репродуктивних прав у цифрову епоху є одним із ключових викликів сучасного конституційного праворозвитку. Воно потребує міждисциплінарного підходу, в якому поєднуються правові, медичні, біоетичні та технологічні компоненти, засновані на повазі до гідності, приватності та автономії особи.

Список використаних джерел:

1. Case of A, B and C v. Ireland [2010], European Court of Human Rights, Grand Chamber, Applicationno. № 25579/05. URL: https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:[%22002–680%22]
2. Case of Dickson v. The United Kingdom [2007], European Court of Human Rights, Applicationno. № 44362/04. URL: https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001–106991%22]
3. Case of Evans v. The United Kingdom [2007], ECHR, Applicationno. 6339/05; SH and others v. Austria [2011], Grand Chamber, App. № 57813/00. URL: https://hudoc.echr.coe.int/rus#{%22itemid%22:[%22001–80046%22]
4. Center for Reproductive Rights. Ukraine. Reproductive Rights.org. 2024. URL: https://reproductiverights.org/regions/ukraine/
5. Kaplan B. (2020). Selling Health Data: De-identification, Privacy, and the Future of Health Information Regulation. *Harvard Law Review*. URL: https://isps.yale.edu/sites/default/files/publication/2014/10/isps14–024.pdf

6. Cohen I. G., Mello M. M. (2018). Big data, big tech, and protecting patient privacy // *Journal of the American Medical Association*. Vol. 320(3). P. 238–239. URL: https://creatingfutureus.org/wp-content/uploads/2021/10/CohenEtAl-2019-BigDataProtectingPatientPrivacy.pdf
7. Convention on Human Rights and Biomedicine (Oviedo Convention), Council of Europe, 1997. URL: https://rm.coe.int/168007cf98
8. Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women, adopted by UN General Assembly resolution 34/180 of 18 December 1979. URL: https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/convention-elimination-all-forms-discrimination-against-women
9. Convention on the Rights of the Child. Adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly resolution 44/25 of 20 November 1989. URL: https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/convention-rights-child;
10. Darnovsky M. (2021). The risks of reproductive genetic technologies: ethics and governance in the AI era. *Journal of Bioethical Inquiry*. Vol. 18(1). P. 73–83;
11. DeHert P., Papakonstantinou V.(2016). The New General Data Protection Regulation: Still a sound system for the protection of individuals? *Computer Law&Security Review*. URL: https://biblio.vub.ac.be/vubirfiles/35909599/pdh16_vpregulation_corrected_.pdf
12. European Convention on Human Rights. Rome, 04.09.1950. URL: https://www.echr.coe.int/documents/convention_eng.pdf
13. General Data Protection Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Councilof 27 April 2016. *Official Journal of the European Union*. URL:https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2016/679/oj/eng
14. International Conferenceon Populationand Development Programme of Action. Cairo, 5–13 September 1994. United Nations: NewYork, 1995. URL: https://www.unfpa.org/sites/default/files/event-pdf/PoA_en.pdf
15. Конституція України: документ від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1996. № 30. Ст. 141. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text
16. Лебедєва Ю. В. Конституційно-правове забезпечення свободи репродуктивного вибору особи. *Актуальні проблеми політики*. 2023. Вип. 72. С. 84–89. URL: https://app-journal.in.ua/wp-content/uploads/2023/07/13.pdf
17. Матеріали до семінарських занять з біоетики. Тема 4: Біоетика і проблеми репродукції. Тернопіль: ТДМУ. 2018. URL: https://new.meduniv.lviv.ua/uploads/repository/kaf/kaf_ukrlang/08.%20Заочна%20форма%20навчання/bioetyka/bioetyka_4_tema_materialy.pdf;

18. Онишко О., Парасюк В. Репродуктивні права та гарантії їх забезпечення в Україні та в країнах Європи. *Актуальні проблеми політики.* 2023. Вип. 71. С. 132–139. URL: https://app-journal.in.ua/wp-content/uploads/2023/05/22.pdf

REFERENCES :

1. Case of A, B and C v. Ireland [2010], European Court of Human Rights, Grand Chamber, Applicationno. № 25579/05. URL: https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:[%22002–680%22
2. Case of Dickson v. The United Kingdom [2007], European Court of Human Rights, Applicationno. № 44362/04. URL: https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001–106991%22
3. Case of Evans v. The United Kingdom [2007], ECHR, Applicationno. 6339/05; SH and others v. Austria [2011], Grand Chamber, App. № 57813/00. URL: https://hudoc.echr.coe.int/rus#{%22itemid%22:[%22001–80046%22
4. Center for Reproductive Rights. Ukraine. Reproductive Rights.org. 2024. URL: https://reproductiverights.org/regions/ukraine
5. Kaplan, B. (2020). Selling Health Data: De-identification, Privacy, and the Future of Health Information Regulation. Harvard Law Review. URL: https://isps.yale.edu/sites/default/files/publication/2014/10/isps14–024.pdf
6. Cohen, I. G., Mello, M. M. (2018). Big data, big tech, and protecting patient privacy // Journal of the American Medical Association. Vol. 320(3). URL: https://creatingfutureus.org/wp-content/uploads/2021/10/CohenEtAl-2019-BigDataProtectingPatientPrivacy.pdf
7. Convention on Human Rights and Biomedicine (Oviedo Convention), Council of Europe, 1997. URL: https://rm.coe.int/168007cf98
8. Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women, adopted by UN General Assembly resolution 34/180 of 18 December 1979. URL: https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/convention-elimination-all-forms-discrimination-against-women
9. Convention on the Rights of the Child. Adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly resolution 44/25 of 20 November 1989. URL: https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/convention-rights-child
10. Darnovsky, M. (2021). The risks of reproductive genetic technologies: ethics and governance in the AI era. *Journal of Bioethical Inquiry*. Vol. 18(1).
11. DeHert P., Papakonstantinou V.(2016). The New General Data Protection Regulation: Still a sound system for the protection of individuals? Computer Law&Security Review. URL: https://biblio.vub.ac.be/vubirfiles/35909599/pdh16_vpregulation_corrected_.pdf

12. European Convention on Human Rights. Rome, 04.09.1950. URL: https://www.echr.coe.int/documents/convention_eng.pdf
13. General Data Protection Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Councilof 27 April 2016. *Official Journal of the European Union*. URL: https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2016/679/oj/eng
14. International Conferenceon Populationand Development Programme of Action. Cairo, 5–13 September 1994. United Nations: NewYork, 1995. URL: https://www.unfpa.org/sites/default/files/event-pdf/PoA_en.pdf
15. Konstytutsiia Ukrainy: dokument vid 28 chervnia 1996 r. № 254k/96-VR. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR)*. 1996. № 30. art. 141. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text
16. Lebedieva, Yu. V. (2023). Konstytutsiino-pravove zabezpechennia svobody reproduktyvnoho vyboru osoby. *Aktualni problemy polityky*. Issue. 72. URL: https://app-journal.in.ua/wp-content/uploads/2023/07/13.pdf
17. Materialy do seminarskykh zaniat z bioetyky. Tema 4: Bioetyka i problemy reproduktsii. Ternopil: TDMU. 2018. URL: https://new.meduniv.lviv.ua/uploads/repository/kaf/kaf_ukrlang/08.%20Zaochna%20forma%20navchannia/bioetyka/bioetyka_4_tema_materialy.pdf
18. Onyshko, O., Parasiuk, V. (2023). Reproduktyvni prava ta harantii yikh zabezpechennia v Ukraini ta v krainakh Yevropy. *Aktualni problemy polityky*. Issuer. 71. URL: https://app-journal.in.ua/wp-content/uploads/2023/05/22.pdf

M. R. Chalabiieva

The Constitutional and Legal Status of Reproductive Rights in the Digital Age: Between Personal Data and Bioethics

Summary. *The article explores the constitutional and legal status of reproductive rights in the context of the digital transformation of healthcare systems and public governance. The digital age has brought not only unprecedented opportunities for access to medical services, including assisted reproductive technologies (ART), but also serious legal, ethical, and constitutional challenges. Among the key issues addressed are the protection of personal data in the context of reproductive services, the role of bioethical principles in shaping legal norms, and the need to ensure human dignity and autonomy in a technologically mediated environment.*

Reproductive rights are analyzed as an integral part of the broader framework of human rights, enshrined in both national constitutions and international legal

instruments. Special attention is paid to the right to reproductive self-determination, the right to privacy, and the right to access quality medical care. The author examines how these rights interact in situations involving digital platforms for reproductive services, cloud-based storage of sensitive biological data, AI-assisted fertility diagnostics, and cross-border reproductive arrangements.

The paper highlights the fact that while technological innovation facilitates reproductive choice and expands possibilities for individuals and families, it also creates significant risks of rights violations. Among them are the lack of proper consent mechanisms for personal data processing, unequal access to digital reproductive services in rural or marginalized communities, and the insufficient regulation of bioethical boundaries concerning embryo storage, surrogacy, and data ownership.

Through a comparative analysis of European and international practices, including the General Data Protection Regulation (GDPR), the Oviedo Convention on Human Rights and Biomedicine, and constitutional jurisprudence from the European Court of Human Rights and national constitutional courts, the article outlines the conceptual framework for a constitutionally sensitive and ethically grounded legal regulation of reproductive rights in the digital age.

It is argued that constitutional law must play a central role in defining the scope and limits of reproductive rights under digital governance. This includes ensuring transparency and accountability in digital health systems, empowering patients with meaningful control over their data, and establishing legal safeguards against exploitation or coercion. The article also considers the role of national parliaments and constitutional courts in shaping bioethical standards through legislation and case law.

In conclusion, the author proposes a number of legal recommendations aimed at harmonizing Ukrainian legislation with international norms, strengthening the institutional mechanisms of protection, and incorporating digital ethics into the broader structure of reproductive rights regulation. These recommendations are essential to maintaining the balance between technological progress and the preservation of human dignity, autonomy, and constitutional order in the 21st century.

Keywords: *reproductive rights, medical digitalization, constitutional regulation, bioethics, personal data.*

УДК [340.15:352/.353](477:474.5+438)»14/15»
DOI: https://doi.org/10.31359/1993-0941-2024-48-534

В. М. Єрмолаєв, *д.ю.н., академік, головний науковий співробітник сектору порівняльного правознавства НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України*
ORCID:0000-0002-3305-6591

ДО ПИТАННЯ ПРЕДСТАВНИЦЬКИХ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ДОБИ ЛИТОВСЬКО-РУСЬКОЇ ДЕРЖАВИ І РЕЧІ ПОСПОЛИТОЇ

Анотація: *У дослідженні розглядається компетенція органів місцевого самоврядування у Великому князівстві Литовському та Речі Посполитій, простежується її еволюція від Литовських статутів до децентралізованої системи. Основна увага приділяється впливу етнокультурного розмаїття, впливу магдебурзького права в містах, міських зборів та шляхетських привілеїв на розвиток автономії. Люблінська унія та піднесення шляхетської демократії змінили баланс влади між центральним урядом та регіонами. Порівняння українських (заснованих на магдебурзькому праві) та литовських воєводств виявляє відмінності в адміністративних практиках. Ця змішана система, що поєднувала європейські традиції з місцевими звичаями, заклала основу для адміністративного розвитку Східної Європи.*

Ключові слова: *Місцеве самоврядування, Литовські статути, Магдебурзьке право, сейми, віче.*

© Єрмолаєв В. М., 2024

Актуальність тематики. Місцеве самоврядування в Україні має багаті історичні традиції, що сягають часів Київської Русі. Віче було найважливішим інститутом суспільного життя в цей період. Коли українські землі стали частиною Великого князівства Литовського та Речі Посполитої, ці традиції зазнали впливу європейських моделей, зокрема Магдебурзького права, та політичних реалій федеративної держави. У XIV–XVI століттях ВКЛ, яке об’єднувало більшість українських територій, зберігало децентралізовану державну структуру зі значною регіональною автономією. Місцеві органи влади, такі як земські сеймики, відповідали за законодавчі, судові та адміністративні функції. Міста з магдебурзьким правом також мали власні магістрати. Після Люблінської унії 1569 року система місцевого самоврядування була інтегрована в структуру Речі Посполитої, а земські сеймики слугували важливою сполучною ланкою між центральним урядом і регіонами. Дослідження компетенції цих органів підкреслили їхню роль у збереженні руських правових традицій, таких як Руська Правда, а також адаптації європейських інституцій. Наприклад, М. Грушевський підкреслював, що навіть після переходу під владу ВКЛ на українських землях збереглися елементи вічового самоврядування, які поступово еволюціонували у представницькі сейми.

Постановка проблеми. Вивчення компетенції представницьких органів місцевого самоврядування в Литовсько-Руській державі та Речі Посполитій є неповним. Це значною мірою пов’язано з відсутністю досліджень еволюції їхніх правових повноважень, впливу етнокультурного розмаїття, правових інститутів, таких як Магдебурзьке право, та взаємовідносин між центральною та місцевою владою. Як наслідок, важко повністю зрозуміти їхню роль в історії Східної Європи.

Метою цієї статті є системний аналіз повноважень місцевих представницьких органів влади. Це передбачає визначення їх правової основи, регіональних особливостей та ефективності в умовах політико-правових трансформацій. Крім того, стаття має на меті встановити вплив цього досвіду на подальший розвиток адміністративних систем у регіоні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичною основою дослідження стали фундаментальні положення, сформульовані в працях істориків, правників та громадських діячів зокрема, Бардах Ю., Бутирін Є. О., Винниченко О., Грушевський М. С., Лащенко Р., Любавский М. К., Максимейко Н. А. Мельник І. С., Сас П. М., Яковенко Н. М.

Мельник С. І. [11, с. 89–104]. критично переосмислює усталені уявлення про автономію українських міст за Магдебурзьким правом. На прикладах Києва та Львова доводить, що магістрати часто були заручниками конфліктів між міською верхівкою (радами, війтами) та зовнішніми силами – шляхтою, королівськими урядовцями чи церковними інституціями. Навіть формально незалежні суди або податкові системи міст обмежувались втручанням ззовні. Наприклад, у Львові шляхта регулярно блокувала рішення магістрату, а в Києві магдебурзькі інституції повністю занепали після Хмельниччини.

Методологічна основа дослідження компетенцій представницьких органів місцевого самоврядування Литовсько-Руської держави та Речі Посполитої ґрунтується на синтезі історико-правового, порівняльно-інституційного та соціально-мережевого аналізів. Ключовим інструментом виступає **критичний аналіз першоджерел** (Статути, акти Магдебурзького права, міські книги), з метою реконструкції нормативно-правової бази функціонування цих органів влади. Порівняльно-історичний метод застосовується для виявлення динаміки компетенцій між різними регіонами, зокрема українськими землями та литовськими воєводствами, а також між різними епохами – від Великого князівства Литовського до унійних структур Речі Посполитої. Мікроісторичний підхід використано на прикладі окремих міст, для аналізу місцевих практик у контексті централізованого законодавства. Герменевтична інтерпретація архаїчних юридичних термінів, таких як «віче» і «соймик», для просторової візуалізації адміністративних кордонів. Такий комплексний підхід дозволяє не лише відтворити інституційні механізми, але й виявити взаємозв’язок між правовими нормами, соціальними структурами та етнокультурними чинниками того часу.

Виклад основного матеріалу. Місцеве самоврядування є основоположним демократичним інститутом в державі Україна, і в даний час вона прагне відповідати стандартам і принципам, викладеним у Європейській хартії місцевого самоврядування.

Традиції самоврядування в Україні мають глибокі корені і його досвід багато в чому повчальний. Його витоки історики пов’язують з давньою традицією самоуправління родів, племен, з вічовою традицією на Русі. На думку М. Грушевського, перехід руських земель під управління великокнязівського намісника Великого князівства Литовського у XIV ст. мало позначився на їх самоуправі. Князі, бояри, міщани в справах місцевих «по давньому збираються на віча» [5, с. 11]. Такі вічові зібрання мали місце у Волинській, Київській, Вітебській, Полоцькій і Смоленських землях, які менше за інших зазнали негативних наслідків золотоординського іга. Проте заходи щодо об’єднання Литовсько-Руської держави, зміцнення її центрального управління і зближення з Польським королівством вплинули на перетворення віч головних міст земель у представницькі органи – сейми. Як зазначав В. Антонович, общинне начало все більше і більше витісняється. Віче заступили з’їзди князів, бояр, шляхти.

М. Грушевський писав, що в XVI ст. на Волині пани на своїх з’їздах в Луцьку з власної ініціативи чи за дорученням центральної влади полагоджували різні справи, видавали устави для землі. Вони ж під проводом маршалка волинської землі творили апеляційну інстанцію для місцевих судів. На них же почали обирати послів на великі вальні сейми й складати петиції великому князю в справах місцевих і загальнодержавних [5, с. 16]. У Галичині, яка стала польською провінцією, «початки сеймикування» М. Грушевський датував 1425 р., коли привілеї галицької шляхти були урівняні з польською [5, с. 22–23, 320]. Зміни в місцевому і центральному управлінні Галичини зафіксували й архівні матеріали, опубліковані наприкінці XIX ст. [10]. Вони ілюструють, зокрема, зростання шляхетського землеволодіння, починаючи з XIV ст., та участь шляхти в місцевому самоуправлінні.

Місцеві сейми займались перш за все законотворчою роботою, володіли законодавчою ініціативою на державному рівні. Вважається, що найважливіші законодавчі пам’ятки, видані до появи Литовського Статуту, складались саме на місцевих сеймах. З цим можна погодитись, якщо мати на увазі джерела цих пам’яток, розробку на місцевих сеймах інструкцій послам на загальний (вальний) сейм, де приймались законодавчі акти. До того ж право земель здебільшого теж розроблялось сеймами земель (воєводств). Так, у судовому рішенні старости луцького 1528 р. є посилання на ухвалу, яка містилася в «правах» Волинської землі і визначала порядок притягнення відповідача до суду, інші місцеві процесуальні норми. Ця ухвала була складена на Волинському сеймі і подана ще 1501 р. на затвердження великого князя.

Король Сигізмунд 1527 р. з приводу земельної тяжби писав владиці володимирському і берестейському, владиці і старості Луцьким, намісніку кременецькому, князям, панам і земянам, щоб вони вирішили на сеймі: «будет ли то в обычае, у праве (на суды) вашем Волынском, иж хто о землю ся правует, сам не присягает, нежели светки (свідки) их присягу делают», або ж «и сами с светками мають присягати, а хто будеть к присяге близший». Сейм повинен був вирішити це принципове питання судочинства і дати «науку» суддям «подле права земли Волынское».

За літописними свідченнями, в першій половині XV ст. земські сейми вже брали активну участь у державному житті Великого Князівства Литовського та Королівства Польського. Так, на сеймі в Луцьку 1438 р. були присутніми король Польщі і великий князь литовський Вітовт. Ще раніше (1428 р.) Вітовт побував у Смоленську, Києві. Син Ягайла – Казимир – теж брав участь у сеймі Волинської землі, де розглядалась скарга луцьких міщан на князів, панів за незаконне стягнення мита з купців [10, с. 34]. Пізніше великі князі посилали на місцеві сейми своїх представників або письмові послання, де визначався предмет обговорення.

М. Грушевський помітив, що вже в першій половині XV ст. маємо звістки про участь шляхти в земських сеймах. Обмірку-

вавши на них запропоновані королем справи, шляхта посилала своїх делегатів на загальний сейм. Першу звістку про обрання земських послів учений датує 1448 р. [5, с. 323].

На земських сеймах вирішувались питання обрання (визнання) великого князя, земських урядників. У Київській землі князі, пани обирали й архімандрита разом з печерськими старцями, Волинській – навіть ігумена найбільш поважного монастиря – Жидячівського. На цих же сеймах встановлювались правила, строки і розміри натуральних і грошових податків і зборів, організації ополчення, оборони землі, складались «ухвали», грамоти до великого князя, видавались шляхетські привілеї тощо.

Разом з виконанням законодавчих функцій земські сейми брали участь у виконанні судових функцій. Так, у 1536 р. король Сигізмунд наказав волинським урядникам зібрати на сейм князів, панів і всю шляхту землі і провести «обыск и каранье» тих, хто займався розбійницькими нападами і не втримував від цього своїх людей (слуг), взяти з них присягу, що не будуть переховувати злодіїв і розбійників. Йдеться, мабуть, про необхідність скликання судових сеймів, які стали досить частими в деяких землях.

Віденським привілеєм 1565 р. за наполяганням шляхти були введені повітові сеймики, які стали представницькими становими органами шляхти. їх повноваження були закріплені в Статуті 1566 р., де в Розділі 3, Артикулів, зокрема, визначалось, що учасники сеймиків «мають... намовляти о тых речах и потребах земских, которые им на местцах наших ознаймлены будуть, на мней теж о своих и всех потребах земских и долеглостях оного повету и воеводства». Отже, за повітовими сеймиками закріплювались повноваження обговорення і правового вирішення місцевих справ, у тому числі обрання органів управління і суду, вибори послів на Генеральний сейм.

На нашу думку, з утворенням Речі Посполитої шляхетські сеймики як нижча ланка парламентської системи і органи місцевого самоврядування мали значний вплив на політичне, соціально-економічне та культурне життя об’єднаної держа-

ви, у тому числі і на українських землях. З 1569 р. у Речі Посполитій діяло близько 70 сеймиків, з них 24 припадало на велике князівство Литовське. На Волині їх стало 4, на Київщині –2, збільшилась їх кількість і в інших воєводствах [9, с. 91].

За функціональним призначенням і компетенцією розрізняли:

1) передсеймові сеймики, коли заслуховувались королівські грамоти (універсали) або універсали руських воєвод до сеймиків про скликання вального сейму, вироблялись інструкції послам на сейм, приймались постанови, обирались посли;

2) елекційні – обговорювали питання і приймали постанови щодо вибору короля або висували кандидатури на судові земські посади;

3) конфедераційні – часів безкоролів'я для створення конфедерації «при королі» або «проти короля» (рокош) і обрання Вальної ради. Конфедерація створювалась в якому-небудь одному воєводстві, а коли інші воєводства приєднувались до неї, тоді вона називалась генеральною конфедерацією;

4) депутатські – обирали депутатів до коронного Трибуналу казни, створювали воєводські скарбові суди (у другій половині XVII ст.), заслуховували звіти у справі зборів податків і використання зібраних сум. Іноді такі сеймики звались господарськими, бо обговорювали земельні справи;

5) судові – з'їзд шляхти землі на судові сесії (каптурові суди);

6) надзвичайні (екстраординарні) – у зв'язку із загрозою безпеці Речі Посполитій;

7) реляційні, або після сеймові, сеймики – заслуховували звіти сеймових послів, приймали ухвали, втому числі з податкових питань тощо.

Як свідчать архівні матеріали сеймику Холмської землі останньої чверті XVI – першої половини XVII ст., найбільше постанов сеймик приймав з податкових питань, судочинства, шляхетських маєтків, реляцій, атестацій тощо [3, с. 419–428]. М. Грушевський зауважив, що такі сеймики «творили апеляцій-

ну інстанцію для місцевих судів» [5, с. 15]. Вони ж обирали суддів у земські суди.

В умовах наростаючої кризи центрального управління король все частіше звертався безпосередньо до сеймиків з питань податків на утримання армії. Збираючи й приймаючи податки, сеймики одержували прибуток за рахунок державної казни. Значною мірою вони стали перебирати на себе і функції місцевого управління, комплектування повітового війська тощо.

Склад місцевих сеймиків визначався Статутом 1566 р.: на них «мають зьежатися и бывати тые воеводове и каштелянове врядники потом уж князове панове шляхта того ж повету и воеводства...» Зокрема, до складу волинського сеймику входили староста луцький, намісник володимирський, староста кременецький, маршалок землі, біскуп луцький, владики луцький і володимирський, архімандрит жидачівський, ключник луцький, конюший волинський. Постійними учасниками волинського сеймику були великі феодали, князі Сангушковичі, Збаражські, Острозькі, Чорторижські, Вишневецькі, Курцевичі, Ружинські та ін., шляхта і дворяни [9, с. 39; 5, с. 15]. Отже, склад місцевих сеймиків забезпечував їх працездатність, можливість вирішувати широке коло питань.

Всі «стани, сойму належачим» були зобов’язані брати участь у роботі сеймиків. Після прийняття Статуту 1566 р. з наступного року за нез’явлення на сеймикове зібрання накладався штраф: радний пан повинен був сплатити 5 коп грошей, урядники земські і повітові – по 2 копи, шляхтичі ж штрафом не карались, хоча втрачали право суперечити прийнятим постановам [9, с. 105].

Процедура сеймиків відбувалась за зразком вальних сеймів. Вони скликались, як правило, королівськими універсалами, рідше – універсалами воєводи за чотири тижні до початку сейму. В XVII ст., щоб обійти це обмеження, сеймики стали застосовувати відстрочку – «лімітацію» засідань, і ставали більш незалежними від центральної влади. Лімітований сеймик міг відновити сам формально відкладені засідання, скликані маршалком сейму. Він же скликав за рішенням попереднього

сеймику депутатські, каптурові, конфедеративні, реляційні сеймики.

На передсеймових сеймиках посол короля від його імені вітав присутніх, подавав грамоту, що засвідчувала його повноваження і викладав ті питання і пропозиції короля, які виносились на вальний сейм. Посол брав участь у засіданнях сеймику, адже в королівській грамоті наказувалось: «приказуєм вам, абы есте, на соймик повітовий з'ехавшися, при после нашом намовляли и радили» [9, с. 106]. За відсутності посла королівський лист зачитував воєвода або староста.

Вибори двох послів на вальний сейм формально проводились від «усіх станів», інтереси яких вони повинні були захищати. Проте найбільша шляхетська частина сеймикуючих проводила своїх представників на сейм, адже за Статутом 1566 р. і звичним регламентом сеймів вищі посадові особи і урядники воєводств були на них представлені. У сеймових листах до кандидатів у сеймові посли ставились вимоги: вони повинні бути «люди бачные и расторопные, которые бы со всякой учтивостью, будучи при нас господари, Речи Посполитой в такой важной потребе служити могли и умели» [9, с. 107]. Отже, від земських послів вимагалися толерантність і державне мислення.

Загальнодержавного значення для порядку сеймикової роботи набувала підготовка інструкцій послам на сейми: в них викладались погляди шляхти на проблеми політичного і соціально-економічного життя Речі Посполитої. Як і сеймикові постанови, інструкції складалися з трьох частин – вступної, в якій записувалася інформація про скликання, місце і час проведення передсеймового сеймику, названо послів та висловлено привітання і подяка королеві; основної, в якій викладалися шляхетські постулати та приватні прохання (петиції); заключної, де говорилося про порядок прийняття документу за підписом маршалка. Так, інструкція холмського сеймику 1611 р. містила таку тематику (за порядком переліку питань): похід під Смоленськ; завершення «московських справ»; сплата податків; порядок прийняття ухвал сеймом; стосунки між шляхтою і духовенством; Пруський лен; платня кварцяному війську; комісії

для коронних канцелярій; неправовий збір водного мита зі шляхти; прецендентція (спір про порядок старшинства) між урядниками Холмської землі (земським суддею, підчашим і війським) та ін. [3, с. 420–421]. Ця традиція складання інструкцій послам на сейм зберігалась на сеймиках і пізніше.

Процедурним принципом сеймикових зібрань, закріпленим Статутом 1566 р., при обранні послів, прийнятті інструкцій і постанов, теж, як і на сеймах, був принцип одноголосності. Після утворення Речі Посполитої для виборів послів на сейми і депутатів Коронного трибуналу на сеймиках був запроваджений, з метою належного представництва, принцип мажоритарності. З часом мажоритарність була засвоєна більшістю сеймиків.

Регламентною нормою Статуту 1566 р. передбачалась тривалість сеймикових зібрань не більше чотирьох днів, що мобілізувало їх цілеспрямовану роботу. Статут визначав місця і порядок засідань: перші місця і право голосу мали воєвода, каштелян або повітовий маршалок, підкоморій, хорунжий, земський суддя, підсудок, войськовий, стольник, писар земський, «а по ним суди гродские, господа и прочее дворянство». Як вважають дослідники, саме через повітові органи самоврядування і виборного сеймового представництва реалізовувалися політичні права української шляхти [14, с. 19].

У дослідженні Є. О. Бутиріна проаналізовано становлення та функціонування інститутів місцевого самоврядування на українських землях у період їх перебування у складі Великого князівства Литовського (ВКЛ) та Королівства Польського (XIV–XVI ст.). Автор розглядає особливості адміністративно-правових систем обох держав: у ВКЛ – збереження традиційних вічових механізмів та вплив литовської шляхти, а в Польщі – поширення магдебурзького права. Це право формально надавало містам автономію, але було обмежене королівськими привілеями. Автор приділяє особливу увагу взаємодії між центральним урядом і місцевими органами влади, такими як народні віча, магістрати і соймики. Крім того, обговорюється вплив соціально-етнічних чинників, таких як конкуренція між російською,

польською та литовською елітами, на функціонування самоврядування. Бутирін підкреслює, що інтеграція українських земель до складу Речі Посполитої після Люблінської унії 1569 року призвела до поступового витіснення місцевих правових традицій польськими адміністративними моделями. Це, у свою чергу, стало чинником зростання соціальної напруги та формування передумов для козацького самоврядування [2, с. 1–7].

Органи міського самоврядування. На українських землях налічувалося близько 150 міст і містечок (відповідно близько 45 і 103) під владою князівства Литовського [13, с. 21–22]. Польський і литовський уряди, починаючи з кінця XIV ст., стали надавати українським містам жалувані грамоти на право самоврядування за поширеним в Європі магдебурзьким правом. Першими одержали привілеї західноукраїнські міста і містечка – Санок (1339 р.), Львів (1356 р.), Коломия (1370 р.), Дрогобич (1422 р.), Стрий (1431 р.), Галич (1437 р.). Польські і вітчизняні дослідники налічують до 400 міст, містечок і сіл Галичини, яким протягом XIV–XVI століть було надано право на самоврядування [7, с. 83; 12, с. 45].

Пізніше, у XV–XVII століттях магдебурзьке право поширилось і на багато міст центральної і східної України – Кременець (1431 р.), Луцьк (1432 р.), Житомир (1444 р.), Смотрич (1448 р.), згодом – Володимир, Рівне, Київ, Дубно, Чигирин, Берестечко, Брацлав, Межиріч, Канів та ін. Підтверджуючі королівські грамоти містам «на уживание Магдебурзького права – судитися, обходитися і справоватися», «зуполне во всех пунктах и артикулах» допомагали їм долати юрисдикцію королівських і великокнязівських державців, розвивати самоврядування. Так, після жалуваної грамоти 1432 р. Луцьку наступними грамотами дозволялись три річні ярмарки, будівництво ратуші, воскобійні, бані, визначалися порядок виборів міських чиновників і порядок судочинства (1497 р.), звільнення міщан від торгового мита тощо (1498, 1502, 1507, 1552, 1558, 1569, 1576 рр.) [1, с. 1–2, 12–17, 17–27]. Підтверджуюча грамота Сигізмунда I Києву на магдебурзьке право, пожалуване йому королем Олександром

(1499 р.), теж доповнювалась новими правами і привілеями (1516 р.) [4, с. 46–52]. У грамотах міщанам Володимира звертає на себе увагу право несплати мита (1509 р.), встановлення розміру прибутків (1532 р.), заборони старостам присвоювати собі право суду над міщанами, утискувати їх (1534 р.) та ін. [1, с. 28–34].

Характеризуючи правовий статус міст відповідно до магдебурзького права, вчені-дослідники поділяють їх на дві категорії: Львів, Кам'янець і Київ – міста з повним магдебурзьким правом («магістрацькі») і всі інші – з неповним німецьким правом («ратушні» «міста») [8, с. 84]. М. Володимирський-Буданов виділяв ще й третю категорію – приватно-панські міста, з найменшими правами, одержаними здебільшого від свого пана-власника, з його волі та ласки, яку він міг змінити чи скасувати [7, с. 83].

Жителі міст із магдебурзьким правом обирали магістрат – адміністративний і судовий орган самоврядування. В українських містах магістрат складався з двох колегій – міської ради і лави. Остання була судовим органом, очолюваним війтом, який розглядав кримінальні справи міщан до феодалів [6, с. 170]. З утворенням Речі Посполитої за польським зразком в управлінні містом стала брати участь і третя колегія з представників посольства (переважно із цехових старшин), які допускалися до участі в прийнятті найважливіших постанов, до контролю за фінансовою діяльністю міської ради. До **складу міської ради** щорічно обиралися радники – «радці», «райці», як правило, багаті міщани. Кількість радців залежала від розміру міста і коливалася від 6 до 24 осіб [6, с. 170]. Міська рада була головним органом самоврядування, представницьким органом влади.

Компетенція міської ради. Рада виконувала функції міської влади і суду в цивільних справах. Вона обирала або призначала лавників і судового війта, в деяких випадках – цехових старшин [6, с. 170].

Магдебурзьке право надавало раді повноваження, передусім у виконанні наглядових і судових функцій. В Україні одним з найбільш важливих напрямків діяльності ради було вирішення нею різних питань економічного життя феодального міста.

Вона займалася розподілом податків – серебщини, поголовщини, дорожніх, мостових, замкових тощо, контролювала їх виконання. Рада стежила за додержанням правил оренди, організовувала роботу броварень, солодовень, воскобійниць та інших промислів. У її віданні перебували ділянки міської території, ремісничі цехи, вона санкціонувала акти купівлі-продажу нерухомості в межах міста, видавала довірчі міщанам при укладанні торгових угод [13, с. 180–181]. Повноваження міської ради полягали також у забезпеченні самозахисту міст, правопорядку.

Серед українських міст із Магдебурзьким правом лише жителі Києва могли самостійно обирати війта. Список із чотирьох кандидатів на цю посаду, обраних міщанами, потім надсилався на розсуд великого князя Литовського.

В тих містах, які не мали права обирати війта (Луцьк, Володимир, Кременець, Ковель), міщани, захищаючи свої інтереси, домагались розширення влади ради. Так, у середині XVI ст. луцький війт взагалі був усунутий від поточних справ, продовжуючи обіймати цю посаду. Пізніше новопризначений війт Луцька спробував обмежити повноваження ради, але. безуспішно. У Володимирі рада разом з міщанами виступала проти утисків з боку війта. Не мав права вирішувати судові справи без відома ради і кременецький війт [13, с. 182].

У невеличких же великокнязівських містах, які не мали вічових традицій (Дубно, Рівне, Осторожець, Торчин, Берестечко, Дорогобуж та ін.), самоврядування було більш обмежене місцевими феодалами [13, с. 185].

Вічові традиції Давньоруської держави сприяли трансформації норм магдебурзького права. Так, на зібраннях громади у Володимирі неодноразово піднімалося питання про відповідність судової практики війта і членів ради нормам магдебурзького права. У свою чергу, для вирішення найважливіших питань життя міста війт і радці скликали міщан на збори. Активно підтримували міське самоврядування і міщани Кремінця. Зокрема, в 40-х роках XVI ст. «все посольство» міста вело боротьбу проти місцевого війта, який зібрані з жителів міста гроші

витратив на власні потреби. Міщани обрали своїх уповноважених – бірчних для здійснення контролю при зборах серебщини [13, с. 183–184].

Розвитку місцевого самоврядування заважали й юридики – земельні володіння світських і духовних феодалів на території королівських міст, які не піддягали міській адміністрації і судам. Іноді вони досягали значних міських територій з ремісничим і торговим населенням.

Висновки. Отже, місцеве самоврядування становило одну з важливих підвалин життя середньовічного українського суспільства. Аналіз рівня транспарентності інституційного функціонування в Литовсько-Руській державі демонструє високу ступінь горизонтальної взаємодії між центральними та регіональними органами влади, що ґрунтувалась на принципах гласності та підзвітності перед обмеженим колом політично активних суб’єктів (князі, магнати, шляхта). Політична система передбачала формальне залучення цих груп до формування державної політики, однак соціальна стратифікація обумовлювала виключення непривілейованих верств із загальнодержавних процесів, що свідчило про структурний дефіцит вертикальної інклюзії.

У період інкорпорації українських земель до складу Речі Посполитої конфедеративна модель державності зберегла високий рівень інституційної прозорості: функціональна диференціація гілок влади (виконавча – монарх, законодавча – двопалатний сейм і сеймики) забезпечувала представницький мандат для шляхетського стану в рамках ідеологеми шляхетського республіканізму. Водночас інтереси непривілейованих соціальних груп (міщан, селян) реалізовувались через корпоративні інститути самоврядування (магістрати, громадські сходи), діяльність яких обмежувалась рамками автономних компетенцій, визначених центральною владою. Це підкреслює системний дисбаланс між елітарною демократією шляхти та дефіцитом інклюзивності для решти суспільства, що стало характеристикою соціально-правового статусу українських земель у складі Речі Посполитої.

Список використаних джерел:

1. Архів Південно-Західної Росії, виданий Тимчасовою комісією для розбору давніх актів... Частина V. Акти про міста 1432–1798 рр. Т. 1. Київ. 1869. С. 1–2, 12–17, 17–27, 28–34.
2. Бутирін Є. О. Місцеве самоврядування на українських землях у складі Великого князівства Литовського та Королівства Польського в XIV–XVI ст. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія : Юридичні науки*. 2019. Т. 30(69), № 5. С. 1–7.
3. Винниченко О. Матеріали сеймику Холмської землі останньої чверті XVI – першої половини XVII століть. *Записки наук, т-ва ім. Шевченка*. Том CCXXXVIII. Праці історико-філософської секції. Львів. 1999. С. 415–433.
4. Грамоти великих князів Литовских с 1390 по 1569 р. Київ, 1868. С. 46–52.
5. Грушевський М. С. Історія України-Руси. В II т. 12 кн. Редкол. П. С. Сахань (голова) та ін. Київ. 1994. Т. 5. 700 с.
6. Історія держави і права України: Підручник у 2-х т. За ред. В Я Тація А. И. Рогожина. Київ, 2000. Т. 1. 484 с.
7. Кіселичник В. Про надання українським містам у XIV–XVII ст. Магдебурзького права. *Право України*. 1996. № 9. С. 82–84.
8. Лащенко Р. Лекції по історії українського права. – К., 1998 – С 226–227.
9. Максимейко М. О. Сейми Литовсько-Руської держави до Люблінської унії 1569 р. Харків, 1902. С. 34.
10. Матеріали для історії місцевого управління у зв'язку з історією станової організації. Акти Барського староства XVII–XV1I1 стст. *Архів Південно-Західної Росії*. Ч. VIII. Т. 1–2. Київ, 1894.
11. Мельник І. С. «Магдебурзьке право в українських містах: міф чи реальність автономії?». *Європейські історичні студії*. № 12 (2021). с. 89–104.
12. Мойсеєнко В. М. Місцеве самоврядування в Україні: історичні витоки та шляхи еволюції в середньовічну і нову добу. *Вісник Черкаськ. ун-ту*. Сер. соціально-гуманітарних наук. Вип. 6. Черкаси. 1998. С. 44–51.
13. Сас П. М. Феодальні міста України в кінці XV – 60-х роках XVI ст. Київ. Наук. думка, 1989. 232 с.
14. Яковенко Н. М. Українська шляхта з кінця XVI до середини XVII ст. Волинь і Центральна Україна.: видання друге, переглянуте і виправлене. Київ: Критика, 2008. 472 с.

REFERENCES:

1. Arkhiv Pivdenno-Zakhidnoi Rosii, vydanyi Tymchasovoiu komisiieiu dlia rozboru davnikh aktiv...1869. Part V. Akty pro mista 1432–1798 гг. Voll. 1. Kyiv.

2. Butyrin Ye. O. (2019). Mistseve samovriaduvannia na ukrainskykh zemliakh u skladi Velykoho kniazivstva Lytovskoho ta Korolivstva Polskoho v XIV–XVI st. *Vcheni zapysky Tavriiskoho natsionalnoho universytetu imeni V. I. Vernadskoho. Seriia : Yurydychni nauky*. Voll. 30(69), № 5.
3. Vynnychenko O. (1999). Materialy seimyku Kholmskoi zemli ostannoi chverti XVI – pershoi polovyny XVII stolit. Zapysky nauk, t-va im. Shevchenka. Voll SSKhKhKhUIP. Pratsi istoryko-filosofskoi sektsii. Lviv.
4. Hramoty velykykh kniaziv Lytovskykh s 1390 po 1569 r. Kyiv, 1868.
5. Hrushevskyi M. S. (1994). Istoriia Ukrainy-Rusy. Voll 5. 12 book. Sakhan P. S. (Ed.). Kyiv.
6. Istoriia derzhavy i prava Ukrainy: Pidruchnyk u 2-kh volls. Voll 1. Za red. V Ya Tatsiia V. Ya., A. Y. Rohozhyn A. Y. (Eds.).(2000). Kyiv.
7. Kiselychnyk V. (1996). Pro nadannia ukrainskym mistam u XIV–XVII st. Mahdeburzkoho prava. *Pravo Ukrainy*. № 9.
8. Lashchenko R. (1998). Lektsii po istorii ukrainskoho prava. Kyiv.
9. Maksymeiko M. O. (1902). Seimy Lytovsko-Ruskoi derzhavy do Liublinskoi unii 1569 r. Xarkiv.
10. Materialy dlia istorii mistsevoho upravlinnia u zviazku z istoriieiu stanovoi orhanizatsii. Akty Barskoho starostva XVII–XV1I1 stst. Arkhiv Pivdenno-Zakhidnoi Rosii. Part. VIII. Voll. 1–2. Kyiv.
11. Melnyk I. S. (2021). «Mahdeburzke pravo v ukrainskykh mistakh: mif chy realnist avtonomii?». *Yevropeiski istorychni studii*. № 12 (2021).
12. Moiseienko V. M. (1998). Mistseve samovriaduvannia v Ukraini: istorychni vytoky ta shliakhy evoliutsii v serednovichnu i novu dobu. *Visnyk Cherkask. un-tu. Ser. sotsialno-humanitarnykh nauk*. Issue. 6. Cherkasy.
13. Sas P. M. (1989). Feodalni mista Ukrainy v kintsi XV – 60-kh rokakh XVI st. Kyiv. Nauk. dumka.
14. Yakovenko N. M. (2008). Ukrainska shliakhta z kintsia XVI do seredyny XVII st. Volyn i Tsentralna Ukraina.: vydannia druhe, perehlianute i vypravlene. Kyiv: Krytyka.

V. M. Yermolaiev

On the Competence of Representative Bodies of Local Self-Government in the Period of the Lithuanian-Russian State and the Polish-Lithuanian Commonwealth

Summary. *The article examines the competence of representative bodies of local self-government in the Lithuanian-Russian state (Grand Duchy of Lithuania) and the Polish-Lithuanian Commonwealth, focusing on their legal*

foundations, regional diversity, and historical significance. Despite the growing interest in the political institutions of these states, the role of local self-government structures remains insufficiently studied, especially in terms of their evolution from the Lithuanian Statutes (1529, 1566, 1588) to the decentralised legal system of the Polish-Lithuanian Commonwealth. The study highlights the impact of ethnocultural heterogeneity, the coexistence of Magdeburg Law in cities, traditional viche assemblies in rural areas, and noble privileges (Szlachta) on shaping local autonomy. By analyzing sources such as city charters, sejm resolutions, and regional statutes, the article reveals how political transformations – including the Union of Lublin (1569) and the rise of noble democracy – reshaped the balance of power between central and local institutions. A comparative approach is applied to contrast self-governance models in Ukrainian lands (under Magdeburg Law) and Lithuanian voivodeships, emphasizing their distinct administrative practices. Ultimately, the article argues that the hybrid system of local governance in these states, blending European legal traditions with regional customs, laid the groundwork for later administrative developments in Eastern Europe. The findings challenge the perception of the Commonwealth as a purely aristocratic polity, revealing grassroots mechanisms that sustained its territorial integrity for centuries. Additionally, the article explores parallels between early modern self-governance and contemporary administrative reforms, offering insights into the durability of decentralized systems in multiethnic societies. The study highlights the impact of ethnocultural heterogeneity, the coexistence of Magdeburg Law in cities, traditional viche assemblies in rural areas, and noble privileges (Szlachta) on shaping local autonomy. By analyzing sources such as city charters, sejm resolutions, and regional statutes, the article reveals how political transformations – including the Union of Lublin (1569) and the rise of noble democracy – reshaped the balance of power between central and local institutions. A comparative approach is applied to contrast self-governance models in Ukrainian lands (under Magdeburg Law) and Lithuanian voivodeships, emphasizing their distinct administrative practices. Ultimately, the article argues that the hybrid system of local governance in these states, blending European legal traditions with regional customs, laid the groundwork for later administrative developments in Eastern Europe. By reconstructing this legacy, the study contributes to debates about decentralization, multicultural governance, and the historical roots of modern state-building processes. The study employs an interdisciplinary methodology, combining historical-legal analysis with sociopolitical contextualization, to trace continuity and change in self-governance

structures. The findings challenge the perception of the Commonwealth as a purely aristocratic polity, revealing grassroots mechanisms that sustained its territorial integrity for centuries. Furthermore, the article delves into the similarities between self-governance in early modern times and current administrative reforms in decentralised systems within multiethnic societies.

Keywords: *Local self-government, Lithuanian statutes, Magdeburg law, seimas, veche.*

UDC 378.147:340
DOI: https://doi.org/10.31359/1993-0941-2024-48-552

I. V. Kostenko, *Ph.D., Researcher Scientific Research Institute of the State Building and Local Government of National Academy of Law Sciences of Ukraine*
orcid ID : 0000-0002-8784-5422

T. V. Chebotarova, *junior researcher in the municipal law and local self-government sector of the Research Institute of State Building and Local Self-Government of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine*
ORCID ID: 0009-0007-4179-1135

CONSTRUCTIVE ALIGNMENT IN LEGAL EDUCATION: COHERENT OUTCOMES AND DEEP LEARNING

Abstract. *This article explores the integration of the constructive alignment model within legal education, emphasising the importance of coherence between intended learning outcomes, teaching strategies, and assessment methods. Constructive alignment, as proposed by Biggs and Tang, provides a pedagogical framework that promotes deep learning and critical engagement, both of which are essential competencies for future legal professionals. The paper highlights how active learning, problem-based approaches, and game-based methodologies contribute to the development of student autonomy, legal reasoning, and reflective*

© Kostenko I. V. , Chebotarova T. V., 2024

judgement. Particular attention is paid to how these strategies align with the objectives of contemporary legal curricula and prepare students to function effectively in complex, dynamic legal environments.

Drawing on international research and best practices in higher education pedagogy, the article analyses the challenges and opportunities of implementing constructive alignment in law faculties. Additionally, it discusses the transformative role of the educator – from a transmitter of knowledge to a facilitator of learning – and considers how digital technologies, formative assessment, and student-centred teaching contribute to meaningful legal education reform. The study synthesises evidence from a variety of scholarly sources and provides practical insights for aligning course design, delivery, and evaluation with the cognitive and ethical demands of the legal profession in the 21st century.

Keywords: *constructive alignment, legal education, learning outcomes, critical thinking, gamification.*

Introduction. In today's world, characterised by rapid changes in the legal, technological, and social environment, traditional approaches to legal education are increasingly proving insufficient for shaping a competitive speciality. The requirements for a 21st-century lawyer include not only knowledge of the regulatory framework but also a high level of critical thinking, analytical skills, adaptability, communication competence, and the ability to make decisions in conditions of uncertainty.

In this context, the concept of constructive alignment becomes particularly relevant, which involves the holistic design of the educational process through the alignment of learning outcomes, teaching methods, and assessment tools. Such an approach fosters the formation of deep, conscious knowledge rather than mere mechanical memorisation of material.

Legal education, as a specific field of professional training, has outstanding potential for implementing constructive alignment, particularly through interactive, problem-orientated, and game-based learning methodologies, which are gaining popularity in leading higher education institutions worldwide.

However, in the Ukrainian academic environment, the practical implementation of this model in the legal field remains insufficiently developed.

Thus, the study of the potential of constructive alignment in the context of legal education is timely and socially significant, as it aims to enhance the quality of legal training, the readiness of lawyers for interdisciplinary interaction, and their successful professional realisations.

Research Methods. The methodological basis of the research is a combination of qualitative, analytical, and comparative approaches, which allows for a comprehensive examination of the application of constructive alignment in legal education.

The research is based on the principles of constructivist learning theory and the approach to educational program design proposed by J. Biggs and C. Tang [4], as well as further theoretical developments regarding the alignment of learning outcomes, teaching methods, and assessment forms [3; 13].

For the analysis of the application of constructive alignment in the modern educational space, a content analysis of scientific and analytical sources was used, including international pedagogical publications, reports, educational policies, and models of instructional design [1; 6; 7; 9].

A comparative analysis was used to study the experience of implementing constructive alignment in various academic disciplines and contexts: specifically, in interdisciplinary (Zadravec, 2023) [15], digital (Pereira et al., 2024) [14], and gaming (Adipat et al., 2021; Liu & Israel, 2022) [12], as well as legal education programs.

The interpretive approach allowed tracing the connection between cognitive, metacognitive, and affective components of learning in the context of implementing deep learning, critical thinking [8], student partnerships [7], and problem-oriented learning [11].

The work also incorporates elements of case studies based on the description of CA application practices in specific courses (O'Sullivan, 2024 [13]; Hristov, 2024 [9]; Ali, 2018 [1]), which allowed for the identification of typical models of integrating constructive alignment into the educational process.

Additionally, an analytical review was conducted based on the principles of practical assessment and self-assessment [5; 10], as well

as formative feedback models [15], which are an integral part of the successful implementation of CA.

Presentation of the main research material. Constructive alignment, proposed by John Biggs [3], is an educational model that combines constructivist views of learning with a systematic approach to the design of the educational process. In his seminal 1996 article, Biggs notes that knowledge is not passively transmitted from the teacher to the student but actively constructed by the student through their own cognitive activity in the appropriate learning environment [3, p. 348]. Thus, the main task of the instructor is not to transmit ready-made knowledge but to design conditions and tasks that allow the student to form understanding at a deeper level independently.

The concept received further development in the foundational work by Biggs & Tang (2011), where constructive alignment is defined as the process of aligning three key components of the educational process: intended learning outcomes (ILO), teaching and learning activities (TLA), and assessment tasks (AT) [4, pp. 95–96]. This is not just a logical connection but an educational ecosystem in which each element must clearly reflect the others. When, for example, the learning outcome involves developing the ability to argue and resolve legal cases, the teaching methods should include modelling court processes, debates, and the analysis of practical situations, while the assessment should consist of tasks that allow demonstrating these skills in context [4, pp. 191–193].

In the context of legal education, this has special significance, as Biggs emphasises: only functional learning outcomes – that is, those that involve the student's ability to apply knowledge in specific situations – have a transformative nature and contribute to «deep learning» [4, pp. 160–165]. Biggs distinguishes between two types of learning outcomes: declarative (knowing about) and functional (knowing how). In a traditional academic context, declarative outcomes often dominate, for example, knowledge of legal norms. However, constructive alignment focuses specifically on functional outcomes, such as the ability to apply the law in practical cases, formulate legal positions, argue decisions, and so on.

From this perspective, constructive alignment is not just a «planned» coordination. It serves as a filter and a critical tool that forces each instructor to check: do their methods truly lead to the expected results? Does the assessment verify exactly what is being taught and learnt? Biggs emphasises that often failures in achieving educational goals are not related to «bad» students but to the «misaligned» course design, where the objectives, activities, and assessment are not synchronised [4, pp. 281–283].

An essential aspect of the Biggs & Tang approach is also the concept of the zone of proximal development and the support of the students' metacognition. The authors emphasise the necessity for students to be not just objects of pedagogical influence but active participants in the processes of planning, assessment, and reflection. For example, formative assessment, which allows students to understand their progress and identify gaps, directly follows from the logic of constructive alignment, where assessment becomes part of the learning process rather than just a tool for summative evaluation [4, pp. 224–226].

Another significant aspect highlighted in Biggs' works is the connection between the teaching context and the type of thinking required by the discipline. Legal education, being intensely cognitive, requires the design of teaching at the levels of analysis, synthesis, and evaluation, that is, at the higher levels of Bloom's taxonomy. Constructive alignment allows these cognitive levels to be immediately «embedded» into the system of outcomes, activities, and assessment, thereby avoiding superficial learning and fragmented knowledge acquisition [3; 4].

Thus, constructive alignment in Biggs' interpretation is not just a methodology or a set of techniques. It is a paradigm of deeply integrated learning, based on the understanding of the learning process as a holistic and active process of knowledge construction. In the context of modern legal education, this approach opens opportunities for training not only «knowledgeable» but also «capable» specialists who can solve complex problems in conditions of uncertainty.

The new understanding of this concept, as noted by O'Sullivan, lies in shifting the focus from the formal alignment of components

to a deep transformation of thinking about learning – through the prioritisation of systematic and precise definition of learning outcomes [13]. The author emphasises that it is the specificity and structure of learning outcomes that determine the logic and content of the entire course: if the outcome is formulated superficially or abstractly, no pedagogical strategy will be able to ensure effective learning.In this context, O'Sullivan proposes a distinction between two types of knowledge: knowledge «about» (knowledge about) and knowledge «how» or «in action» (knowledge of). If the first is reproductive and often transmitted through lectures or textbooks, then the second is embodied, situational, and formed through direct experience and immersion in the professional context [13]. For legal education, this distinction is critically important: a graduate must not only know, for example, how to interpret a legal norm but also be able to apply it promptly in a real case, taking into account the context, risks, and ethical dilemmas.

The article also addresses the issue of the taxonomic level of outcomes: O'Sullivan supports the idea that effective ILOs should go beyond the description of knowledge and include actions (apply, evaluate, create), which correspond to the higher levels of the revised Bloom's taxonomy. Such an approach enables not only the construction of meaningful activities but also precise alignment with assessment forms. Especially this applies to situations where a student must demonstrate the ability for autonomous legal thinking, position construction, or decision justification – elements that cannot be assessed through formal multiple-choice tests.

Moreover, O'Sullivan draws attention to the risks of excessive standardisation in constructive alignment, where the formulation of outcomes becomes merely an administrative procedure. In such cases, there is an imitation of constructive logic without any real impact on learning. He calls this phenomenon the «illusion of control,» which neither fosters the development of teaching flexibility nor supports active learning [13].In legal education, this means a shift from programs focused on the mastery of codes and definitions to courses that prepare students for practical activities: case management, legal analysis, and ethical judgement. It is here that

O'Sullivan's idea of the transformational potential of learning outcomes as the core of constructive alignment becomes relevant. He emphasises, «The key is not only in formulating what a student should know but also in what they should be able to do with what they know» [13, p. 7].

Thus, the modern interpretation of constructive alignment involves not just the «technical» alignment of goals, methods, and assessments, but also strategic work on the structure and content of expected outcomes. This opens up new opportunities for the development of flexible, professionally relevant courses in the field of law, which not only impart knowledge but also cultivate the ability to apply, critique, and reflect – that is, ensure deep learning.

Within the framework of modern higher education, the need to create not just effective courses or programs but holistic educational ecosystems, where all components – from goal formulation to final assessment – function in harmony, ensuring deep, functional learning, is becoming increasingly relevant. In this context, Slav a Hristov's research is extremely valuable, as it offers a conceptual model of constructive alignment (CA) that not only reflects the logic of Biggs & Tang but also adapts it to the realities of the European higher education system and the European Credit Transfer and Accumulation System (ECTS).

Hristov highlights the critical need for «holistic alignment» among all components of the educational process: course objectives, educational content, student workload, teaching methods, and assessment forms, emphasising that «the success of learning at all levels largely depends on constructive alignment» [9, p. 21]. The author notes that the instructor should start developing the course not by selecting content but by defining clear competencies that the student should acquire, and only after that should they choose appropriate educational activities and assessment methods.

Particular attention deserves the detailed disclosure of the connection between ECTS, learning outcomes (ILO), teaching methods, and assessment forms, which Hristov considers a necessary condition for the internal quality assurance of the educational process. As the authors emphasise, the effective application of ECTS is only

possible if the learning outcomes are already formulated and the educational activities and assessments are built upon them. In other cases, the introduction of credits becomes a formality that has no educational effect [9, p. 24].

A particular emphasis is placed on the importance of assessing not only the educational product (knowledge) but also the process – the metacognitive activity of students, their ability to reflect, integrate knowledge, and apply it in practical situations. This, according to the logic of Biggs & Tang, is the criterion for «deep learning» [4, pp. 160–165].

At the same time, Zadravec's [15] research deepens the discussion by adding a dimension of disciplinary specificity to the model of constructive alignment. The author introduces the concept of a «constructively aligned, internationalised curriculum» as a conceptual bridge between the global goals of higher education (thedevelopment of intercultural competence, transversal skills, and interdisciplinarity) and teaching practices at the level of specific academic disciplines. Within her research, she demonstrates that even with adherence to the formal logic of CA (alignment of outcomes, methods, and assessment), there can be profound differences in the ways this model is implemented depending on the academic field.

According to a survey of 1,367 lecturers from all higher education institutions in Slovenia, Zadravec found that in «soft» disciplines (humanities, social sciences, law, education), the level of internationalised elements in all components of CA – from the formulation of outcomes to assessment methods – is significantly higher than in «hard» disciplines (technical, natural sciences) [15, p. 6]. This confirms the thesis that the disciplinary culture itself shapes the attitudes of educators towards teaching, internationalisation, competency-based approaches, and, accordingly, the application of CA.

Moreover, Zadravec emphasises that constructive alignment should not be a universal model without considering disciplinary contexts. She notes, «Although constructive alignment is often promoted as a general model for curriculum design, our findings show

that its implementation is strongly shaped by the disciplinary background of the academic staff» [15, p. 8].

Thus, a joint reading of the works of Hristov and Zadravec allows us to draw several important conclusions:

– CA should be a flexible model that adapts to the goals and specifics of a particular discipline, rather than a single unified template for all fields of knowledge.

– The integration of competencies into the design of the educational process is a key condition for the successful implementation of CA and cannot be achieved without a profound understanding of what specific knowledge and actions are valuable in a particular professional field.

– Disciplinary culture shapes not only the course content but also the approaches to teaching and assessment, which is why it is important to consider the differences between «soft» and «hard» disciplines when implementing CA.

The internationalisation of learning outcomes and content is not only an addition to the CA model but also a tool for its deepening – through the expansion of students’ worldview, the development of intercultural competence, and critical thinking.

Thus, constructive alignment in modern higher education emerges not only as a pedagogical technology but also as a strategic framework for transforming the content and forms of higher education in response to the challenges of the 21st century – globalisation, interdisciplinarity, the labour market, and technological changes.

In the context of digitalisation, the application of outcome-orientated assessment tools becomes particularly significant. Considering the new challenges in higher education, digital technologies are becoming not just auxiliary tools but an integral element of effective instructional design. As Ferrell [6] notes, designing learning and assessment in the digital age requires rethinking approaches to constructing the educational experience. She emphasises that modern platforms and digital tools allow for greater flexibility, transparency, and adaptability in the assessment process, especially in the context of online or blended learning.

Based on the analysis of numerous interviews with lecturers from British universities, Ferrell identifies several key directions for the transformation of assessment in the digital environment: firstly, the importance of considering students’ opinions on the use of digital technologies in education is increasing; secondly, the focus is shifting from formal testing to flexible, substantive, student-centred forms of assessment; thirdly, digital analytical tools (learning analytics) are increasingly being used to monitor success and create individualised learning pathways [6].

Ferrell also draws attention to the effectiveness of the so-called «storyboard approach,» borrowed from the Viewpoints project at the University of Ulster, which allows for the creation of visual models of the educational course, the adaptation of constructive alignment components, and the comprehensive integration of learning outcomes, activities, and assessments. This approach is extremely relevant for legal education, where a significant portion of learning outcomes is related not to the reproduction of knowledge, but to the development of critical thinking, ethical reflection, and argumentation skills – components that are difficult to assess using standard tests.

Another important direction in the digitalisation of educational design is the implementation of artificial intelligence, particularly large language models (LLMs), such as ChatGPT, in the processes of shaping learning outcomes, creating educational tasks, and developing assessment strategies. In the article by Pereira et al. [14], an innovative model for the application of LLM within the framework of constructive alignment is presented, using the example of a master’s course in project management. The authors argue that with the help of ChatGPT, it is possible to automate the definition of learning outcomes, align them with assessment forms, create learning activities, and build a course calendar.

The model proposed by Pereira and colleagues is based on a four-stage process: (1) gathering course information, (2) formulating learning outcomes, (3) developing assessments, and (4) planning the schedule and activities. At each stage, there is an iterative verification of the alignment between the components of constructive alignment. For example, after formulating the learning outcomes, ChatGPT

generates suggestions for appropriate forms of assessment: role-playing games, simulations, group projects, etc., that align not only with the content but also with the cognitive goals of the course.

Although LLMs demonstrate significant potential to support educators, the authors emphasise the necessity of faculty oversight over AI-generated outcomes. ChatGPT, as emphasised in the study, does not always consider the specifics of the discipline or the context of the course and can generate general or overly standardised results, which contradict the principles of academic integrity and instructional design quality. This is why the instructor always retains the final say, requiring expert verification of the proposed solutions [14].

Especially valuable is the fact that the proposed LLM model allows for the integration of assessment into the learning process, thereby supporting the formative function of assessment. For example, ChatGPT can offer individual tasks with automatic feedback, assist in creating criteria-orientated rubrics, and develop tasks for self-assessment or peer assessment within group projects. This aligns with the logic of constructive alignment, where assessment is not just a verification tool but becomes an organic part of the learning experience.

In conclusion, it can be argued that the combination of digital platforms, particularly adaptive assessment tools, with the intellectual capabilities of LLMs opens new horizons for deep, personalised, and effective learning. In the field of legal education, this allows for a transition from standardised tests to authentic forms of assessment – case studies, courtroom simulations, and project work – that better reflect real professional challenges. At the same time, the effectiveness of such an approach depends on the ethical use of AI, adherence to the principles of academic integrity, transparency of algorithms, and the responsibility of the instructor as a facilitator of the learning process.

The development of educational content within the framework of Constructive Alignment (CA) requires a deep understanding of the cognitive level of tasks and their connection to the expected learning outcomes. This involves not only alignment between the content, methods, and forms of assessment but also consideration of the depth of students' cognitive activities. As Ali notes, the effectiveness of CA

largely depends on the level of coherence between formative assessment, the curriculum, and teaching methodologies. Such an approach ensures academic integrity and the alignment of the educational process with contemporary higher education standards [1].

The central element of deep learning is the active engagement of students in knowledge construction through participation in meaningful learning practices. As indicated in the collection edited by Betts, the implementation of problem-orientated learning contributes to the development of critical analysis skills, self-reflection, and collective decision-making [2]. Such an education not only activates the intellectual resources of the student but also fosters the ability to collaborate in complex professional contexts. In the context of legal education, where case analysis, modelling legal situations, and working with legal texts form the foundation of professional activity, problem-orientated approaches prove to be extremely effective.

Particular attention should be paid to the role of gamification within CA as a form of integrating students’ authentic experiences into the learning process. Liu and Israel, studying problem-solving processes in gamified environments, found that students demonstrate different problem-solving strategies depending on the cognitive complexity of the tasks. Data obtained using the hidden Markov model showed that students who progressed to higher phases of thinking (e.g., systematic testing and generalisation of solutions) demonstrated a higher level of awareness of their own thinking process [12]. This confirms that the use of gamification elements is not only a tool for engagement but also contributes to the development of metacognitive competence.

In turn, Adipat emphasises that gamification of the learning environment creates conditions for increased student engagement, reduces anxiety levels before tasks, and enhances motivation to learn [1]. In legal education, where traditional lecture formats often dominate, the introduction of gamified scenarios – such as court trial simulations, debates, or interactive platforms with legal cases – creates new opportunities for developing functional learning outcomes. This allows for a transition from passive absorption of normative material

to its contextual application in complex, sometimes conflicting situations.

However, the effectiveness of such approaches directly depends on the careful design of learning outcomes. As Ali rightly points out, educational objectives should not only reflect the subject matter logic but also correspond to the level of cognitive complexity outlined in Bloom's taxonomy. Tasks that involve merely reproducing information are not capable of activating deep learning. Instead, tasks such as «evaluate,» «create,» and «justify a legal position» stimulate critical thinking and develop professional competence [1].

The integration of gamification, active learning, and problem-orientated approaches within the context of constructive alignment allows for the creation of an environment where each component – goals, methods, assessment – contributes to the development of deep knowledge and professional skills. This meets the requirements of modern legal education, which must prepare not just a «knowledgeable» lawyer but a «capable of acting» lawyer specialist who thinks critically, argues logically, and acts ethically.

Therefore, to ensure the effective implementation of CA in legal education, it is necessary:

– the combination of subject logic with the principles of cognitive psychology;

– consideration of student experience and the involvement of technological tools, particularly gamification;

– the formation of tasks that stimulate analysis, synthesis, and reflection;

– systematic assessment framework with a focus on formative feedback.

Thus, constructive alignment ceases to be merely a tool for the internal quality of the course. It transforms into a methodology for deep change in educational thinking, where learning emerges as an active, conscious, contextualised process capable of providing genuine preparation for a modern specialist in the field of law.

One of the fundamental prerequisites for the effective implementation of constructive alignment (CA) in legal education is the rethinking of the teacher's role. In the traditional model of the

educational process, the instructor serves as the main bearer of knowledge, focused on delivering normative information in the form of lectures, normative materials, or summarised presentations. Such an approach, although it has its historical and structural logic, increasingly demonstrates a limited ability to develop critical thinking, legal reasoning, decision-making in situations of uncertainty, and ethical choice among students.

In contrast to this model, modern pedagogical approaches emphasise the need to shift from the role of a knowledge transmitter to that of a facilitator of the learning process. As Healey, Matthews, and Cook-Sather note, this shift is not only related to teaching methodology but also to a profound restructuring of relationships among participants in the educational process, within which students are recognised as full partners in the process of knowledge creation [7]. This partnership is realised through involving students in the design of learning outcomes, discussing assessment criteria, and jointly interpreting the learning experience. Such an approach aligns with the logic of constructive alignment, where all components of the educational process (goals, methods, and assessment) must be interrelated and logically coherent.

In turn, critical thinking plays an important role in rethinking pedagogical interaction, which, according to bell hooks, is not just an intellectual tool but a practice of freedom means that allows the student not only to consume knowledge but also to understand, analyse, and change the world around them [8]. In the context of CA, this means that critical thinking should not be a side effect or an optional skill but a structural element of learning outcomes. Legal courses should anticipate outcomes that go beyond the reproduction of legal norms and involve the analysis of complex legal situations, formulation of positions, ethical reflection, and integration of interdisciplinary approaches.

These ideas are directly related to the classical principles of CA developed by Biggs and Tang. In their concept, they insist that any learning should begin with a clear formulation of outcomes (ILO), which should reflect not only the subject logic but also the value, cognitive, and practical components of professional activity [4, pp.

95–96]. Particular importance is given to the distinction between declarative and functional learning outcomes: while the former involves knowledge «about something» (for example, knowledge of the provisions of the civil code), the latter involves knowledge «in action,» that is, the ability to apply this knowledge in a specific legal context (for example, solving a case, formulating a legal position).

As Ketteridge notes in the academic practice guide, effective design of learning outcomes should be based on Bloom's taxonomy, with an emphasis on the cognitive levels of «application,» «analysis,» «evaluation,» and «creation» [10]. In legal education, this allows for a transition from the formal assimilation of norms to the development of critical legal thinking, the ability to argue, and the ability to make decisions that align with both norms and professional ethics.

On this basis, the logic of choosing pedagogical strategies is developed. One of the most effective within CA is the problem-based learning (PBL) model, which, as shown by the research of Khoiriyah and Husamah, significantly enhances students' levels of critical and creative thinking, activates their ability to reflect, and makes independent decisions [11]. In legal education, this approach becomes particularly effective due to its proximity to real professional practices: case analysis, process modelling, and role-playing with legal content.

According to Biggs and Tang, such activities as modelling real situations, group discussions of complex cases, debates, and simulations most adequately correspond to high-level cognitive outcomes [4, pp. 191–193]. They not only allow students to demonstrate knowledge but also actively construct new ways to apply it in different contexts. Moreover, in the context of using CA, the choice of such teaching methods is always determined by clearly formulated outcomes. Thus, a «learning ecosystem» is ensured, where each element is interconnected with others.

In the modern educational environment, the digital dimension of teaching and assessment requires special attention. As emphasised in the analytical work of Csap and Funke, digital tools open new opportunities for implementing complex cognitive tasks and formative assessment focused on feedback and supporting learning progress [5]. At the same time, the effective application of digital technologies

is possible only with a clear integration into the logic of CA, where assessment is not a separate procedure but an organic part of the educational process.

Conclusions. As a result of the conducted research, it has been established that the model of constructive alignment, developed by J. Biggs and C. Tang, is an effective pedagogical tool that ensures the internal coherence of the educational process and directs it towards achieving deep, functional learning outcomes. In the context of legal education, this model allows for the transformation of the traditional teaching paradigm, which is primarily focused on the reproductive assimilation of normative material, towards the formation of practical, analytical, and ethics-orientated competencies that meet the modern requirements of the legal profession.

The emphasis on alignment between goals, methods, and assessment fosters students’ awareness of the logic of their learning, the development of reflective thinking, and the ability to autonomously acquire and apply knowledge in a changing professional environment. The results of the analysis of international experience in implementing CA in higher education demonstrate that the effectiveness of this model largely depends on the level of specification of learning outcomes and their correspondence to the cognitive complexity of the discipline, as well as the contextual adaptation to the specifics of the field of knowledge.

A special significance in the process of implementing constructive alignment lies in rethinking the role of the instructor as a facilitator of learning, capable of engaging students in active participation in the planning, implementation, and evaluation of the educational process. At the same time, modern digital technologies, including adaptive platforms and large language models (LLM), open new perspectives for designing integrated educational environments that align with the logic of CA and provide individualised support for educational activities.

Therefore, constructive alignment in legal education emerges not only as a didactic strategy but also as a systemic foundation for modernising the content, forms, and methods of legal training, aimed at ensuring academic quality, professional relevance, and social responsibility in educational programs.

Reference:

1. Ali, L. The design of curriculum, assessment and evaluation in higher education with constructive alignment [Електронний ресурс] // *Journal of Education and Learning.* 2018. Vol. 7, No. 3. p. 116–123. URL: https://files.eric.ed.gov/fulltext/EJ1173088.pdf
2. Betts, T., Carey, R., Kapushion, B. Disrupting traditional pedagogy: active learning in practice. Brighton: Sussex Open Press, 2019. URL: https://openpress.sussex.ac.uk/disruptingtraditionalpedagogy/
3. Biggs, J. Enhancing teaching through constructive alignment // *Higher Education.* 1996. Vol. 32, № 3. P. 347–364. DOI: https://doi.org/10.1007/BF00138871.
4. Biggs, J., Tang, C. Teaching for quality learning at university. 4th ed. McGraw-Hill Education, 2011. 418 p. URL: https://cetl.ppu.edu/sites/default/files/publications/-John_Biggs_and_Catherine_Tang-_Teaching_for_Quali-BookFiorg-.pdf
5. Csap , B., Funke, J. The nature of problem solving: using research to inspire 21st century learning. Paris: OECD Publishing, 2017. 320 p. DOI: https://doi.org/10.1787/9789264273955-en.
6. Ferrell, G. Designing learning and assessment in a digital age – a new guide for higher and further education. Jisc e-learning blog. 29 January 2018. URL: https://elearning.jiscinvolve.org/wp/2018/01/29/designing-learning-and-assessment-in-a-digital-age-new-guide-for-higher-and-further-education/
7. Healey, M., Matthews, K. E., Cook-Sather, A. (2020). Writing about learning and teaching in higher education: creating and contributing to scholarly conversations across a range of genres. URL: https://www.centerforengagedlearning.org/books/writing-about-learning/
8. Hooks, b. Teaching critical thinking: practical wisdom. New York: Taylor & Francis Group, 2009. 216 p. DOI: https://doi.org/10.4324/9780203869192.
9. Hristov, S. (2024). Constructive alignment between objectives, teaching and learning activities, student competencies and assessment methods in higher education. URL: https://www.researchgate.net/publication/377320105
10. Ketteridge, S., Marshall, S., Fry, H. (2014.) A handbook for teaching and learning in higher education: enhancing academic practice. 4th ed. New York: Taylor & Francis Group, 2014. 544 p. URL: http://ebookcentral.proquest.com/lib/leicester/detail.action?docID=1770537
11. Khoiriyah, A., Husamah, H. (2018). Problem-based learning: creative thinking skills, problem-solving skills, and learning outcomes of seventh grade students // Jurnal Pendidikan Biologi Indonesia. Vol. 4, No. 2. p. 151–160. URL: https://www.mendeley.com/catalogue/43a4f125-0946-3fa0-b76ed-de1e42acdd1/

12. Liu, T., Israel, M. (2022). Uncovering students’ problem-solving processes in game-based learning environments. Computers & Education. Vol. 182. Article 104462. DOI: https://doi.org/10.1016/j.compedu.2022.104462.
13. O’Sullivan, M. (2024). Reconceptualising constructive alignment within the curriculum. *Physical Education and Sport Pedagogy*. DOI: https://doi.org/10.1080/17408989.2024.2439969.
14. Pereira, E., Mesa, J., Huang, W. (2024). Constructive alignment in a graduate-level project management course: an innovative framework using LLMs. *International Journal of Educational Technology in Higher Education*. Vol. 21. Article 15. DOI: https://doi.org/10.1186/s41239-024-00457-2.
15. Zadravec, K. A. (2023). The impact of academic disciplines on a constructively aligned internationalised curriculum. *BMC Medical Education*. Vol. 23. Article 51. URL: https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC9942072/

І. В. Костенко, Т. В. Чеботарьова

Конструктивне узгодження в юридичній освіті : цілісні результати та глибинне навчання

Анотація. *У статті досліджується впровадження моделі конструктивного узгодження (Constructive Alignment) у сферу юридичної освіти, з особливим акцентом на необхідність внутрішньої узгодженості між сформульованими результатами навчання, методами викладання та формами оцінювання. Концепція, розроблена Дж. Біггзом і К. Танґом, пропонує цілісну педагогічну рамку, яка спрямована на досягнення глибокого навчання, розвиток критичного мислення та формування функціональних компетентностей, що мають ключове значення для сучасного правника.*

У центрі уваги публікації – аналіз того, яким чином активні методи навчання, проблемно орієнтовані стратегії, а також ігрові й симуляційні підходи сприяють формуванню автономії студента, розвиткові юридичного мислення, навичок аргументації та рефлексивного судження. Авторка підкреслює важливість забезпечення відповідності між методами викладання і змістом освітніх програм, які повинні відповідати вимогам сучасного, динамічного та міждисциплінарного правового середовища.

Спираючись на результати міжнародних досліджень, нормативні документи та передові практики вищої освіти, у статті розглянуто як потенціал конструктивного узгодження, так і виклики, пов’язані

з його імплементацією у вітчизняних правничих факультетах. Особливу увагу приділено трансформації ролі викладача – від носія знань до фасіліматора навчального процесу, а також ролі студента як активного учасника побудови знання.

Важливим компонентом аналізу є інтеграція цифрових інструментів, адаптивного оцінювання, моделей формувального зворотного зв’язку та застосування великих мовних моделей (LLM), які відкривають нові можливості для персоналізації освітнього досвіду.

Крім того, дослідження демонструє, що ефективне впровадження конструктивного узгодження можливе лише за умови чіткого формулювання очікуваних результатів навчання, орієнтованих на високі когнітивні рівні (аналіз, оцінювання, створення) відповідно до оновленої таксономії Блума. Акцентується на необхідності поєднання когнітивної складності, етичного компонента правничої діяльності та актуальних освітніх стратегій. Також наголошується на важливості врахування дисциплінарного контексту під час проєктування навчального курсу та адаптації конструктивного узгодження (Constructive Alignment) до особливостей «гуманітарного» або «технічного» освітнього поля.

Таким чином, конструктивне узгодження розглядається не лише як педагогічна техніка, а як стратегічна рамка, здатна забезпечити змістовне оновлення юридичної освіти. Стаття надає практичні рекомендації щодо розроблення, реалізації та оцінювання курсів, які відповідають когнітивним, професійним і етичним викликам правничої професії у XXI столітті.

***Ключові** слова: конструктивне узгодження, юридична освіта, результати навчання, критичне мислення, гейміфікація.*

УДК 342.52
DOI: https://doi.org/10.31359/1993-0941-2024-48-521

І. В. Яковюк, *д.ю.н., професор, професор кафедри Європейського права Національного юридичнигo університету імені Ярослава Мудрого*
ORCID ID: 0000-0002-8070-1645

Т. В. Стешенко, *к.ю.н., доцентка кафедри Державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*
ORCID ID: 0000-0002-2002-454X

ЦИФРОВІЗАЦІЯ ЯК СКЛАДОВА ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ ФОРМИ РОБОТИ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Анотація. *Цифровізація парламенту є важливою темою сьогодення. У наш час цифровізація стала не просто технологічним трендом, а невід'ємним елементом ефективного державного управління. Цифрова трансформація Верховної Ради України є ключовим напрямом модернізації, що спрямований на підвищення прозорості, ефективності та підзвітності законодавчого процесу. Це важливий крок до побудови сучасної, відкритої та ефективної системи управління, яка відповідає запитам суспільства та глобальним тенденціям.*

Зміни в українському суспільстві, викликані цифровізацією, стають все більш помітними. Вони охоплюють не лише економіку та повсякденне

© Яковюк І. В., Стешенко Т. В., 2024

життя громадян, а й сферу державного управління. Це призводить до необхідності перегляду традиційних підходів до роботи державних інституцій, зокрема Верховної Ради України.

Робота над цифровізацією парламенту – це комплексний процес, який вимагає не лише технічних рішень, а й законодавчих змін. Комітети Верховної Ради України у тісній співпраці з Апаратом, відіграють ключову роль у цій трансформації.

Закон України «Про Національну програму інформатизації» закріплює визначення цифровізації, як процес впровадження цифрових технологій у всі сфери суспільного життя .

Ключові слова: *цифровізація, організаційна форма роботи парламенту, цифровий парламент, інформатизація.*

Постановка проблеми. В умовах стрімкого розвитку інформаційних технологій, цифровізація державних інституцій, зокрема Верховної Ради України, є ключовим інструментом для підвищення ефективності її роботи та зміцнення довіри суспільства. Впровадження цифрових рішень, таких як електронний документообіг, системи електронного голосування та онлайн-трансляції засідань, має на меті прискорення законодавчого процесу та забезпечення його прозорості. Попри значні зусилля щодо впровадження цифрових технологій у роботу Верховної Ради України, досі залишається низка невирішених питань. Чи справді цифровізація призводить до суттєвого підвищення ефективності парламентської діяльності? Які конкретні бар’єри (технічні, правові, організаційні) перешкоджають повноцінному використанню цифрових інструментів для забезпечення прозорості у роботі Верховної Ради України? Як запобігти використанню цифрових платформ для маніпуляцій та обмеження доступу громадян до інформації?

Сучасні концепції управління передбачають не лише цифровізацію внутрішніх процесів державного апарату, а й активне залучення громадян до ухвалення рішень. Цифрові інструменти можуть стати платформою для розширення інструментів електронної демократії, таких як електронні петиції, консультації з громадськістю.

Запровадження електронних інструментів для взаємодії Верховної Ради України з громадянами не гарантує автоматичного підвищення рівня електронної демократії. Проблема полягає в тому, що технічна можливість не завжди перетворюється на реальну участь.

Аналіз останніх публікацій. Для всебічного розуміння поняття цифровізація та цифрова трансформація слід звернутись до наукових праць видатних вітчизняних та закордонних науковців. В даному питанні можна відзначити дослідження Джейсона Бреннана, Г. О. Ткачука, З. М. Бурик. Їх дослідження можна взяти за основу для визначення поняття цифрової трансформації. Дослідженням «цифровізації» присвячені праці Джозефа Стігліца, серед сучасних дослідників можна виділити О. Є. Гудзь, В. І. Ляшенко та інших.

Мета наукової статті це аналіз процесу цифровізації Верховної Ради України. Автори розглядають основні виклики та можливості, які виникають на цьому шляху, оцінюють вплив цифрових технологій на роботу парламенту та взаємодію з громадянами, а також досліджують, як використання цифрових інструментів може сприяти оптимізації законодавчої діяльності, підвищенню рівня довіри до державних інституцій та зміцненню демократичних засад в Україні.

Виклад основного матеріалу. Цифровізація парламенту охоплює широкий спектр інструментів і технологій, які мають значний вплив на його роботу. Вони підвищують ефективність, прозорість і доступність законодавчих процесів. Цифрові технології це сукупність систематизованих правових, науково-технічних, організаційних рішень, спрямованих на застосування комп’ютерної та іншої електронно-обчислювальної техніки, програмного забезпечення та інших засобів для зменшення участі користувача інформаційно-комунікаційних систем і засобів інформатизації під час збирання, приймання, обробки, передавання інформації чи трудомісткості виконуваних операцій [7].

Цифровізація (Digitalisation) – це широкий процес впровадження та використання цифрових технологій в усіх сферах

життя, включаючи економіку, державне управління та суспільство. На відміну від простого оцифрування (переведення інформації з паперових носіїв у цифровий формат), цифровізація передбачає наступні процеси: трансформація, створення нових можливостей, зменшення бюрократії.

Трансформацію процесів можна розглядати як зміну бізнес-моделей, робочих процесів та взаємодію між людьми, що стають більш ефективними та зручними.

Створення нових можливостей полягає у використанні необхідних даних, аналітики, штучного інтелекту для прийняття більш обґрунтованих рішень.

Зменшення бюрократії у діяльності органів влади стосується оптимізації та автоматизації державних послуг, що робить їх швидшими та доступнішими для громадян.

Цифровий парламент як варіант, може означати інтегровану, сучасну платформу законодавчих органів, яка постійно забезпечує прозорі, всеосяжні і безпечні функції парламентських процесів в будь-якому середовищі, забезпечуючи впровадження інноваційних рішень, таких як автоматизація повсякденних завдань, аналітика даних, впровадження штучного інтелекту, а також перетворює традиційну парламентську роботу в більш адаптивну і прогресивну систему. Реалізація цифрового парламенту має включати комплекс дій та заходів, які базуватимуться на модернізації та розвитку цифрових технологій в парламентському процесі, зокрема шляхом впровадження сучасних цифрових інструментів. Перед тим, як створювати цифровий парламент, варто визначити основні етапи впровадження та можливі виклики для парламентарів [2].

Основна мета «електронного парламенту» – зробити роботу законодавчого органу більш відкритою для суспільства, скоротити бюрократію та надати депутатам ефективні інструменти для виконання їхніх функцій [3].

Основні напрямки цифровізації парламенту дають можливості модернізувати роботу Верховної Ради України, а саме:

1. В законодавчій діяльності Верховної Ради України використовувати системи електронного документообігу, електро-

нного голосування та платформи обговорення та внесення правок і пропозицій до текстів законопроєктів.

Тобто, замість паперових документів використовувати цифрові платформи для підготовки, узгодження та реєстрації законопроєктів, що пришвидшує процес та зменшує ризик втрати документів.

Електронне голосування забезпечує застосування спеціалізованих систем для голосування, дозволяє швидко та точно фіксувати результати, уникаючи помилок, властивих ручному підрахунку. Також це забезпечує більшу прозорість, оскільки дані можуть бути оприлюднені в режимі реального часу.

Системи для обговорення та внесення правок – це різноманітні платформи, які дозволяють депутатам та експертам спільно працювати над текстами законопроєктів, вносити пропозиції та відстежувати зміни. Це сприяє більш якісному та зваженому прийняттю рішень.

2. Комунікація та взаємодія реалізується через офіційні парламентські портали, вебсайти, які є основним джерелом інформації про діяльність парламенту: трансляції засідань, стенограми, інформація про депутатів та законопроєкти. Це підвищує публічність та підзвітність роботи законодавчого органу влади.

Існують системи електронних петицій, тобто платформи, через які громадяни можуть подавати свої пропозиції та ініціативи, збір підписів. Це інструмент електронної демократії, що дозволяє безпосередньо впливати на законодавчий процес.

Парламент реалізовує інтеграцію з соціальними мережами та месенджерами. Депутати та комітети Верховної Ради України використовують соціальні мережі для інформування громадськості, проведення опитувань та отримання зворотного зв’язку.

3. В управлінні та адміністративній роботі Верховна Рада України використовує електронні системи управління даними (DMS) для систематизації та зберігання великих обсягів інформації (стенограми, архіви, протоколи), геоінформаційні системи (ГІС), які дозволяють візуалізувати дані щодо законопроєктів, які стосуються певних регіонів, допомагаючи депутатам аналізувати вплив своїх рішень.

4. Використання штучного інтелекту (ШІ) у роботі Верховної Ради України на сьогодні допомагає у розробці законопроєктів, аналізуванні великих обсягів даних, виявленні прогалин в законодавстві,прогнозуванні економічних та соціальних наслідків прийняття законопроєктів.

Використання голосового помічника для депутатів – ШІ-асистента допомагає парламентарям орієнтуватися в складних документах, готувати промови та відповідати на запити виборців.

5. Поглиблення цифрової демократії реалізується через платформи для співпраці з громадянами. Модернізація платформ дозволить громадянам не просто подавати петиції, а й брати активну участь у розробці законопроєктів, обговорюючи їх в реальному часі.

Розвиток технологій може зробити електронне голосування в парламенті та на виборах абсолютно захищеним та прозорим.

6. Робота Верховної Ради України у напрямку кібербезпеки та захисту даних, тобто захист життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства та держави під час використання кіберпростору, за якої забезпечуються сталий розвиток інформаційного суспільства та цифрового комунікативного середовища, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних і потенційних загроз національній безпеці України у кіберпросторі [1].

Цифровізація парламентських процесів, яка включає перехід на електронний документообіг, дистанційне голосування та зберігання великих обсягів даних, значно підвищує рівень вразливості до кібератак, витоку інформації та інших загроз. Забезпечення надійної кібербезпеки є критично важливим для збереження суверенітету, цілісності законодавчого процесу та захисту персональних даних. Для цього необхідним є впровадження систем виявлення вторгнень,моніторинг та швидке реагування на кібератаки,квантове шифрування,використання нових методів для захисту конфіденційної інформації від злому.

Оскільки вся інформація є цифровою, її захист від кібератак, злому та витоків стає пріоритетом у роботі парламенту.

7. В аналітичній діяльності парламент використовує великі бази даних для аналізу потреб суспільства, ефективності державних програм та впливу прийнятих рішень.

Цифровізація парламенту звертає особливу увагу на відкритий парламент,тобто на надання повного доступу до даних про діяльність парламенту в режимі реального часу, що сприяє громадянському контролю та боротьбі з корупцією.

Таким чином, майбутній електронний парламент буде не просто цифровою версією традиційного, а динамічною, інтерактивною системою, що оптимізує законодавчу діяльність та максимально залучає громадян до політичного життя.

Цифровізація має значний вплив на ефективність, прозорість та підзвітність парламенту, трансформуючи його роботу в ключових сферах.

8. Цифровізація значно підвищує ефективність парламентської діяльності за рахунок прискорення законодавчого процесу. Цифрові бази даних та архіви дають можливість швидко знаходити необхідні документи, стенограми засідань, аналітичні матеріали, що є критично важливим для якісної законотворчості.

9. Впровадження цифрових технологій робить роботу парламенту більш відкритою для громадськості, підвищуючи рівень довіри.

Офіційні парламентські вебсайти та портали надають повну інформацію про законопроєкти на всіх стадіях їх розгляду, результати голосувань, біографії депутатів та їхні декларації. Це дозволяє громадянам відстежувати діяльність своїх обранців.

Прямі трансляції засідань парламенту та комітетів в Інтернеті дозволяють кожному бачити, як і чому ухвалюються рішення, безпосередньо спостерігати за дискусіями, які виникають у залі засідань між депутатами.

Публікація інформації у форматі відкритих даних дозволяє журналістам, громадським активістам та дослідникам аналізувати великі масиви даних про бюджетні витрати, голосування та законодавчу діяльність, виявляючи можливі порушення.

10. Цифровізація створює інструменти, які роблять депутатів більш підзвітними перед своїми виборцями. Громадяни мо-

жуть легко перевіряти, як голосує їхній депутат за конкретні законопроєкти, що створює основу для оцінки його діяльності.

Системи електронних петицій, онлайн-звернень та громадських обговорень надають громадянам прямі канали впливу на законодавчий процес. Депутати змушені реагувати на ці ініціативи, що посилює їхню відповідальність.

Соціальні мережі та інші цифрові канали дозволяють виборцям безпосередньо звертатися до депутатів, висловлювати свою думку та критику, що стимулює парламентарів до більш відповідальної поведінки.

Встановлено, що перехід парламентарів у спілкуванні з виборцями від традиційної комунікації в офлайн форматі до формату онлайн сприяє реалізації в політичній сфері відкритості, інклюзивності, співробітництва й участі [4].

За цифровізацію роботи парламенту безпосередньо відповідають кілька ключових комітетів, а також Апарат Верховної Ради України [6].

Комітет з питань цифрової трансформації відіграє центральну роль, оскільки його мандат безпосередньо охоплює законодавчі основи цифровізації.

Комітет ініціює та розглядає законопроєкти, спрямовані на впровадження нових технологій у парламентській діяльності. Це може стосуватися електронного документообігу, електронного голосування, забезпечення кібербезпеки парламентських систем тощо. Комітет моніторить, як Апарат Верховної Ради України впроваджує цифрові інструменти, і, у разі потреби, вносить корективи в законодавчу базу.

Хоча Комітет з питань цифрової трансформації є головним, інші комітети також можуть бути залучені до процесу, залежно від специфіки питань.

Комітет з питань Регламенту, депутатської етики та організації роботи Верховної Ради України відповідає за процедури та правила роботи парламенту. Будь-яка цифровізація, яка змінює процедуру голосування, реєстрації депутатів, виступів або документообігу, повинна бути узгоджена з його позицією та ухвалена через відповідні зміни до Регламенту Верховної Ради

України. Наприклад, впровадження електронної системи голосування потребувало б їхнього схвалення.

Комітет з питань національної безпеки, оборони та розвідки може брати участь у розробці законодавства, що стосується кібербезпеки інформаційних систем Верховної Ради України, особливо в умовах війни.

Комітет з питань бюджету відповідає за розподіл державних коштів. Він розглядає та затверджує бюджетні запити Апарату Верховної Ради України на закупівлю техніки, програмного забезпечення, навчання персоналу та інші витрати, пов’язані з цифровізацією.

Робота над цифровізацією парламенту – це комплексний процес, який вимагає не лише технічних рішень, а й законодавчих змін. Комітети Верховної Ради України, у тісній співпраці з Апаратом, відіграють ключову роль у цій трансформації.

Висновки. Впровадження інформаційно-комунікаційних технологій в діяльність українського парламенту стало великим кроком вперед на шляху до євроінтеграції нашої держави. Адже розвиток електронного парламентаризму зміг почати забезпечувати повну автоматизацію законотворчого процесу, підвищувати ефективність діяльності парламенту, інформаційну взаємодію Верховної Ради України з іншими органами державної влади та органами місцевого самоврядування, громадянами та юридичними особами [6].

Концепція «електронний парламент» отримала розвиток в адміністративній реформі України, оскільки вона сприяла підвищенню якості та ефективності надання державних і муніципальних послуг, транспарентності органів влади. При цьому в умовах цифровізації публічного управління дана концепція продовжує активно розвиватися. Сьогодні її еволюція визначається зростаючим рівнем технічних новацій і мінливими соціально-політичними умовами. З точки зору технічних інновацій, електронний парламент еволюціонує в бік ідеї держави як платформи, які представляють собою більш складні електронні інструменти, ніж існуючі портали [7].

Незважаючи на значні досягнення, процес цифровізації потребує подальших інвестицій та зусиль. Лише цілісний, системний підхід, який поєднує технологічні рішення з оновленням правової бази та підвищенням цифрової культури народних депутатів та працівників апарату Верховної Ради України, гаранту, що цифровізація парламенту стане не лише технічною зміною, а й справжнім інструментом якісного народовладдя.

Список використаних джерел:

1. Про основні засади забезпечення кібербезпеки України: Закон України від 05.10.2017 р. № 2163-VIII. .*Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2017, № 45, ст.403. Дата оновлення 20.04.2025. URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2163–19#Text
2. Динник І. Цифровий парламент: можливості та виклики для роботи народних депутатів в умовах війни. *Науковий вісник Вінницької академії безперервної освіти. Серія «Екологія. Публічне управління та адміністрування»*.2025. № 1. С. 80–84. URL:https://journals.academ.vinnica.ua/index.php/eco-pa/article/view/207/193
3. Бурик З. М. Електронна демократія, електронний парламент в сучасних умовах. *Innovations and Prospects of World Science: The 2nd International Scientific and Practical Conference* (October 6–8, 2021). Vancouver: PerfectPublishing. 2021. P. 504–506. URL: https://sci-conf.com.ua/wp-content/uploads/2021/10/INNOVATIONS-AND-PROSPECTS-OF-WORLD-SCIENCE-6–8.10.21.pdf#page=504
4. Ковальчук О., Чорноиська В. Розвиток електронного парламентаризму на шляху до євроінтеграції українського суспільства. *Парламентаризм в Україні та країнах Європи: історико-правова ретроспектива і сучасність:*матеріали 14-тої всеукр.наук.конф. (м. Львів,2 груд. 2022 р.). Львів: Л-Прес, 2022,Вип. 14. С. 45–49. URL: https://lpnu.ua/sites/default/files/2020/pages/483/vipusk-14–2022-r.pdf.
5. Mazur, T., & Flogaitis, S. Electronic Parliamentas a Factor of Sustainable Development: History and Prospects. *Law Journal of the National Academy of Internal Affairs*, 2023. Vol. 13,№ 2, P. 19–29. DOI: https://doi.org/10.56215/naia-chasopis/2.2023.19
6. Про комітети Верховної Ради України: Закон України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 1995, № 19, ст.134. Дата оновлення 01.09.2025. URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/116/95-%E2%F0#Text
7. Про Національну програму інформатизації:Закон України від 01.12.2022 р. № 2807-IX. *Відомості Верховної Ради України* (ВВР), 2023, № 51, ст.127. URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2807–20#Text

REFERENCES :

1. 1. Pro osnovni zasady zabezpechennia kiberbezpeky Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 05.10.2017 r. № 2163-VIII. *Vidomosti Verkhovnoi RadyUkrainy (VVR),* 2017, № 45, art.403. Data onovlennia 20.04.2025. URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2163–19#Text
2. 2. Dynnyk I. (2025). Tsyfrovyi parlament: mozhlyvosti ta vyklyky dlia roboty narodnykh deputativ v umovakh viiny. Naukovyi visnyk Vinnytskoi akademii bezperervnoi osvity. Seriia «Ekolohiia. Publichne upravlinnia ta administruvannia». № 1. URL:https://journals.academ.vinnica.ua/index.php/eco-pa/article/view/207/193.
3. 3. Buryk Z. M. (2021). Elektronna demokratiia, elektronnyi parlament v suchasnykh umovakh. Innovations and Prospects of World Science: The 2nd International Scientific and Practical Conference (October 6–8, 2021). Vancouver: PerfectPublishing. URL: https://sci-conf.com.ua/wp-content/uploads/2021/10/INNOVATIONS-AND-PROSPECTS-OF-WORLD-SCIENCE-6–8.10.21.pdf#page=504
4. 4. Kovalchuk O., Chornopyska V. (2022). Rozvytok elektronnoho parlamentaryzmu na shliakhu do yevrointehratsii ukrainskoho suspilstva. Parlamentaryzm v Ukraini ta krainakh Yevropy: istoryko-pravova retrospektyva i suchasnist:materialy 14-toi vseukr.nauk.konf. (m. Lviv,2 hrud. 2022 r.). Lviv: L-Pres, Issuer. 14. URL: https://lpnu.ua/sites/default/files/2020/pages/483/vipusk-14–2022-r.pdf.
5. 5. Mazur, T., & Flogaitis, S. (2023). Electronic Parliamentas a Factor of Sustainable Development: History and Prospects. *Law Journal of the National Academy of Internal Affairs*. Vol. 13, № 2. DOI: https://doi.org/10.56215/naia-chasopis/2.2023.19.
6. 6. Pro komitety Verkhovnoi Rady Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 04.04.1995 r. № 116/95-VR. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR),* 1995, № 19, art.134. Data onovlennia 01.09.2025. URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/116/95-%E2%F0#Text
7. 7. Pro Natsionalnu prohramu informatyzatsii:Zakon Ukrainy vid 01.12.2022 r. № 2807-IX. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR), 2023, № 51, art.127. URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2807–20#Text

I. V. Yakoviyk, T. V. Steshenko

Digitalisation as a Component of the Organisational Form of Work of the Verkhovna Rada of Ukraine

Abstract. *Digitalisation is a broad process of introducing and using digital technologies in all areas of life, including the economy, public administration and society.*

Digitalisation in Ukraine is one of the priority areas, covering various spheres, including the activities of state bodies and the provision of electronic services to citizens.

Digitalisation in the Verkhovna Rada of Ukraine manifests itself both in the improvement of internal processes and services and in the adoption of legislation concerning digital transformations in various spheres of life.

The digitisation of parliament is an important topic today. Nowadays, digitalisation has become not just a technological trend, but also an integral part of effective public administration. The digital transformation of the Verkhovna Rada of Ukraine is a key area of modernisation aimed at increasing the transparency, efficiency and accountability of the legislative process. This is an important step towards building a modern, open and effective management system that meets the needs of society and global trends.

The work on digitising parliament is a complex process that requires not only technical solutions but also legislative changes. The committees of the Verkhovna Rada of Ukraine, in close cooperation with the Secretariat, play a key role in this transformation.

The Law of Ukraine ’On the National Informatisation Programme’ defines digitalisation as the process of introducing digital technologies into all spheres of public life.

The changes in Ukrainian society brought about by digitalisation are becoming increasingly noticeable. They cover not only the economy and everyday life of citizens, but also the sphere of public administration. This necessitates a review of traditional approaches to the work of state institutions, in particular the Verkhovna Rada of Ukraine.

The introduction of information and communication technologies into the activities of the Ukrainian parliament was a major step forward on the path to European integration of our country. The development of electronic parliamentarianism has made it possible to fully automate the legislative process, increase the efficiency of parliament’s activities, and improve the flow of information between the Verkhovna Rada of Ukraine and other state authorities, local government bodies, citizens, and legal entities.

The concept of an ’electronic parliament’ was developed as part of Ukraine’s administrative reform, as it contributed to improving the quality and efficiency of state and municipal services and the transparency of government bodies. At the

same time, in the context of the digitalisation of public administration, this concept continues to develop actively. Today, its evolution is determined by the growing level of technical innovation and changing socio-political conditions. In terms of technical innovation, the e-parliament is evolving towards the idea of the state as a platform, which represents more complex electronic tools than existing portals.

Keywords: *digitalisation, organisational form of parliamentary work, digital parliament, informatisation.*

УДК 352.07
DOI: https://doi.org/10.31359/1993-0941-2024-48-584

І. В. Процюк, *д.ю.н., професор, завідувач кафедри теорії та історії права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*
ORCID ID: 0000-0003-0546-6187

А. С. Чиркін, *к. ю. н., доцент, доцент кафедри державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, науковий співробітник НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України*
ORCID ID: 0000-0002-3777-4515

БЮДЖЕТ УЧАСТІ ЯК ФОРМА ПАРТИСИПАТИВНОЇ ДЕМОКРАТІЇ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Анотація: *З'ясовано особливість застосування термінів «бюджет участі», «громадський бюджет», «партисипативний (партиципаторний) бюджет» у вітчизняній та зарубіжній доктринах. Висвітлено світову практику застосування бюджету участі як форми партисипативної демократії. Охарактеризовано правове регулювання бюджету участі в Україні. Розкрито роль бюджету участі у процесі проведення децентралізації публічної влади. Встановлено проблемні питання реалізації бюджету участі під час дії воєнного стану.*

© Процюк І. В., Чиркін А. С., 2024

Ключові слова: *бюджет участі, громадський бюджет, демократія участі, децентралізація влади, місцеве самоврядування, партиципаторний бюджет, форма партисипативної демократії.*

Постановка проблеми. Конституція України у ст.132 проголошує принцип поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади ключовою засадою територіального устрою [8]. З метою реалізації цього конституційного принципу у Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні визначено необхідність оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципами субсидіарності та децентралізації [13]. У «Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020»» встановлено, що метою політики у сфері децентралізації є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація у повній мірі положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування [12].

Неможна не погодитися з думками про те, що за воєнного стану децентралізація набуває ще більшого значення як інструмент підвищення стійкості регіонів та забезпечення ефективного впровадження політики відновлення на місцевому рівні, та одночасно постає питання про перегляд концепції дії механізмів публічного адміністрування в умовах розпочатої до початку повномасштабної війни реформи децентралізації влади [7, с.16; 15, с. 92]. Безумовно, основна мета децентралізації полягає в створення фінансово спроможних та самодостатніх територіальних громад, жителі яких зацікавлені в сталому соціально-економічному розвитку своєї території. Тому, актуальним стає введення нових механізмів, здатних як гарантувати делегування владних повноважень на рівень, максимально наближений до населення, так і забезпечити всеохоплююче за-

лучення громадян України до вирішення питань місцевого значення. Знакової подією у даному процесіє внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування», якими законодавче закріплення отримали сучасні форми реалізації громадянами України права на участь у місцевому самоврядуванні. За нашою думкою, особливе значення у продовженні реформи децентралізації публічної влади має така форми участі територіальної громади у місцевому самоврядуванні, як участь жителів у плануванні та розподілі коштів місцевого бюджету (п. 5, ч. 1, ст. 6^{-1} та ст. 13^{-1} Закону України «Про місцеве самоврядування») [11].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемні питання правового регулювання децентралізації публічної влади та участі територіальної громади у місцевому самоврядуванні розглянуто у комплексних працях представників різних галузей юридичної науки. Приміром, соціально-політичний аспект децентралізації публічного управління розкрито у публікаціях І. Астахова, І. Гаращука, Є. Качмарського та ін.,а конституційно-правові засади передачі управлінських повноважень на місцевий рівень та їх реалізації суб’єктами місцевого самоврядування всебічно досліджено у роботах вчених з конституційного та муніципального права І. Бодрової, П. Любченка, О. Лялюка, С. Серьогіної та ін. Щодо досліджень генези бюджету участі в зарубіжних країнах і в Україні, варто відмітити напрацювання О. Дем’янишиної, А. Мовчанюк, Н. Станіславчук та ін. [5; 6; 14]

Разом з тим, у світлі проведення реформи децентралізації публічної влади та останніх законодавчих нововведень у сфері партисипативної демократії участь жителів у плануванні та розподілі коштів місцевого бюджету вивчена не достатньо повно.

З огляду на це, метою статті є висвітлення світової практики застосування бюджету участі як форми партисипативної демократії, надання характеристики правового регулювання участі жителів в розподілі коштів місцевих бюджетів в Україні, встановлення особливостей реалізації даної організаційної форми участі в місцевому самоврядуванні в Україні в умовах реформи децентралізації публічної влади та під час дії воєнного стану.

Виклад основного матеріалу. У сучасних зарубіжних і вітчизняних публікаціях поряд із категорією бюджет участі також застосовуються – партисипативний бюджет і громадський бюджет. Як правило, перераховані терміни застосовуються науковцями як синоніми. У той же час, зазвичай, поняття партиципаторний або партисипавтиний бюджет використовується в зарубіжних публікаціях, тоді як громадський бюджет, учасницький бюджет і бюджет участі – у вітчизняних дослідженнях. Прискіпливий аналіз вживання зазначеної термінології дозволяє дійти до висновку про те, що існуючи термінологічне різноманіття зумовлено специфікою генези цього суспільно-політичного феномену в різних країнах світу.

Інститут партисипативного (партиципаторного) бюджетування виник в 1989 році в бразильському місті Порту-Алегрі як засіб подолання корупції та політичної недовіри населення до державних діячів шляхом проведення радикальної податкової реформи, яка мала на меті розширення ресурсної бази для капітальних інвестицій. Першочерговим завданням цієї реформи стала демонстрація населенню використання податків, передусім, на благо людей. З цією метою були проведені широкі громадські консультації щодо інвестиційних пріоритетів розвитку муніципій. Наразі за формування міського бюджету в Порту-Алегренесе відповідальність мерія, яка в 16 районах міста двічі на рік організовує громадське обговорення міського бюджету на зборах представників палати радників, префектури та громадськості. При чому тільки мешканці певного району мають право голосу на зборах в кожному районі. Тому, бразильські науковці бачать суть партиципаторного бюджетування в його інструментальній здатності гарантувати громадянам участь у визначенні напрямів використання певної частини або всього обсягу публічних фінансових ресурсів на основі публічних консультацій і відкритого діалогу [1].

На сучасному етапі інститут партисипативного (партиципаторного) бюджету отримав розповсюдження в країнах європейського та американського континентів. Дослідження відповідної зарубіжної практики надає можливості науковцям виділити

широке та вузьке розуміння категорії партисипативного бюджетування. Так, в широкому розумінні – це відхід від класичної (представницької) демократії до демократії участі, яка акцентує увагу на прямій участі громадян у політичному процесі на рівні міста. А у вузькому розумінні впровадження партисипативного бюджету є демократичним процесом, у якому мешканці безпосереднє вирішують те, як витрачати певну частину місцевого бюджету, який не вимагає реформи системи управління містом, а належить тільки до маржинального розподілу бюджету міста [5, с.27].

На відміну від бразильського прототипу, генезу північноамериканської моделі партисипативного (партиципаторного) бюджету пов'язують із необхідністю проведення фіскальної децентралізації, тобто децентралізації ресурсів, необхідних для здійснення переданих функцій, а європейської моделі, особливо східно-європейської, також і з потребою зміцнення громадянського суспільства та, так би мовити, виховання активного громадянина «з правом голосу і правом вибору» [2].

Наприклад, ідея партисипативного бюджету значного розповсюдження отримала в Республіці Польща. Так, у м. Лодзь тільки у 2015 р. було подано 84 проектів (з них 72 внутрішньорайонних), за які голосувало 135,000 чоловік, серед яких 30% голосувало в друкованому вигляді та 70% – в електронному. Основна тематика поданих проектів – спорт, відпочинок та освіта, відображає зацікавленість місцевого населення у розвитку певних сфер місцевого життя. Варто також зазначити, що за оцінкою дослідників, саме за ініціативою Фундації українсько-польської співпраці ПАУСІ у 2015 р. у м. Чернігів було проведено серію семінарів та стажування в Польщі для посадових осіб 26 Project «CapacityBuilding of NAPA for OpenLocalGovernance» Чернігівської міської ради й громадських активістів. Після цього Чернігівська міська рада ухвалила Положення «Про громадський (бюджет участі) м. Чернігова» [6].

У вітчизняній доктрині прийнято застосовувати терміни бюджет участі або громадський бюджет, які, як правило, трактуються як інноваційний механізм, що спрямований на залу-

чення громадян до процесу прийняття бюджетних рішень та сприяє справедливому розподілу публічних ресурсів, створюючи можливість для громадян висловити свою думку щодо розставлення пріоритетів в управлінні місцевими видатками. При цьому бюджет участі передбачає активну громадянську позицію та соціальну відповідальність у сфері бюджетно-податкової політики [14, с.752]. Вказана термінологія відображена і у вітчизняних нормативно-правових актах, що регламентують дану організаційну форму демократії участі.

Розглядаючи розвиток правового регулювання бюджету участі в Україні, як особливість варто відмітити початкову регламентацію цієї форми партисипативної демократії на рівні локальної нормотворчості. Закріплення бюджету участі в 2024 р. у Законі України «Про місцеве самоврядування» підвищує рівень гарантованості реалізації громадянами права на участь у місцевому самоврядуванні, оскільки вводить принцип обов'язкового застосування даної організаційної форми демократії участі, що, безперечно,є запобіжником ймовірних зловживань з боку посадових осіб місцевого самоврядування. Відповідно до ст. 13^{-1} Закону України «Про місцеве самоврядування» жителі мають право брати участь у плануванні та розподілі коштів місцевого бюджету шляхом внесення відповідних пропозицій. Органи місцевого самоврядування сприяють залученню жителів до процесу складання, розгляду, виконання місцевого бюджету і звітування про його виконання. Пропозиції жителів щодо планування та розподілу коштів місцевого бюджету беруться до уваги відповідною радою. Форми та порядок внесення пропозицій жителями щодо коштів місцевого бюджету визначаються рішенням ради або статутом територіальної громади [9].

Слід звернути увагу, що в методичних рекомендаціях щодо розроблення статуту територіальної громади села, селища, міста, які були підготовлені в рамках робочої групи з питань місцевої демократії ради донорів з питань децентралізації в Україні при Мінрегіоні, міститься ст. 17. «Участь у розподілі коштів місцевого бюджету». Згідно з положеннями цієї статті участь у розподілі коштів місцевого бюджету визначається як,

по-перше, демократичний процес, який надає можливість кожному жителю брати участь у розподілі коштів місцевого бюджету через створення проектів для покращення розвитку територіальної громади та/або голосування за них, та, по-друге, як спосіб визначення напрямів використання видаткової частини місцевого бюджету за допомогою прямого волевиявлення жителів територіальної громади. Повноваження щодо встановлення форми та порядку безпосередньої участі територіальної громади у розподілі коштів місцевого бюджету закріплюється за Радою, а результати участі територіальної громади у розподілі коштів місцевого бюджету обов’язково враховуються Радою при плануванні місцевого бюджету на відповідний рік. У свою чергу, громадський бюджет територіальної громади є частиною бюджету розвитку місцевого бюджету, за рахунок якого здійснюється фінансування визначених безпосередньо членами територіальної громади заходів, виконання робіт та надання послуг відповідно до оформлених в установленому порядку проектів, що стали переможцями конкурсного відбору. Кошти громадського бюджету спрямовуються на реалізацію проектів розвитку територіальної громади, які надійшли до Ради від жителів територіальної громади. Порядок проведення конкурсного відбору проектів, які фінансуються за рахунок коштів громадського бюджету, визначається Положенням про громадський бюджет територіальної громади, що затверджується Радою [9].

Водночас, як свідчить аналіз змісту статутів територіальних громад, безпосередньо в статуті територіальної громади відсутні статті, присвячені бюджету участі. У переважній більшості територіальних громад відповідне положення є додатком до статуту територіальної громади або приймається окремим актом місцевої ради. Вказаний варіант зумовлений достатньо великим за обсягом предметом правової регламентації та необхідністю забезпечення доступності та зрозумілості тексту основного документа територіальної громади – статуту. Втім, вищезазначені методичні рекомендації щодо суті участі громадян у розподілі коштів місцевого бюджету були втілені до положень про бюджет участі.

Наприклад, Додаток 5 до Статуту Дубовиківської територіальної громади «Положення про Бюджет участі (громадський бюджет) Дубовиківської територіальної громади)» від 20.12.2024 р. № 958–47/VIII був затверджений47 сесією VIII скликання. Дане Положення не лише достатньо докладно встановлює всі стадії ухвалення бюджету участі – від внесення його проекту-пропозиції, фінансування, промоційної та інформаційної кампанії, порядку утворення, прав та обов'язків координаційної ради, порядку подання проектів, їх аналізу та розгляду,організації голосування, встановлення результатів та визначення переможця до реалізація проектів-переможців, а також містить чотири додатки із детальним описом форм проекту бюджету участі, листу із підписами громадян, картки аналізу проекту бюджету участі, уточнення форми проекту [10]. Подібний алгоритм підготовки бюджету участі міститься і в інших положення про бюджет участі, затверджених рішеннями сесій місцевих рад (Положення про громадський бюджет (бюджет участі) у місті Турка, Положення про бюджет участі (громадський бюджет) Слобожанської селищної територіальної громади, Положення про Бюджет участі (громадський бюджет) Софіївської селищної територіальної громади та ін.).

Окремо хочемо звернути увагу на сучасні тенденції розвитку нормативного оформлення бюджету участі та його реалізації. Станом на 2021 р. у 197 територіальних громадах було ухвалено відповідні положення про бюджет участі, згідно з якими передбачалася реалізація майже 2 500 проектів на суму 592,5 млн. грн. При чому кожен шостий проект був спрямований на забезпечення соціальних потреб мешканців, облаштування безбар'єрного доступу до об'єктів соціальної інфраструктури, зон відпочинку тощо. Лідерами впровадження бюджету участі були Київська, Дніпропетровська, Харківська, Полтавська та Львівська області. По загальній кількості проектів бюджету участі лідируючі позиції утримувала Донецька область [4]. Водночас, станом на 2024 р. ситуація змінилась. За даними п*рограми «Прозорі міста», тільки у 8 із 100 досліджуваних муніципаліте-*

тів громадяни можуть впливати на розподіл частини бюджету. Більшість міст, які продовжили залучати громаду до бюджетного процесу, розташовані у центральній та західній частинах країни. Найбільш активними стали територіальні громади Вінниці, Івано-Франківська, Луцька, Тернополя, Хмельницького. Крім того, воєнний стан вплинув не лише на географію, а й на **тематику проектів.** Якщо раніше мешканці міст частіше пропонували проєкти з соціальних питань, то наразі перевагу мають проекти щодо підтримки сил оборони (закупівля дронів, евакуаційної техніки, пристроїв радіоелектронної боротьби, плетіння маскувальних сіток), облаштування укриттів цивільного захисту, розробки курсів самооборони для цивільного населення, соціально-психологічної підтримки ВПО, реабілітації ветеранів, службовців сил безпеки й оборони, а також членів родин загиблих учасників бойових дій [3].

Висновки. Підсумовуючи вивчення окремих проблемних питань бюджету участі як форми партисипативної демократії в умовах децентралізації публічної влади в Україні, варто навести наступні узагальнення. Бюджет участі являє собою сукупність дій та процедур, спрямованих на залучення громадян до розподілу коштів місцевого бюджету із урахуванням їх нагальних потреб. Світовий досвід застосування партисипативного бюджету демонструє його ефективність як інструменту проведення політики децентралізації публічної влади, у результаті якої зміцнюються засади громадянського суспільства та покращується соціально-економічний розвиток територій. Специфіка правової основи бюджету участі в Україні полягає в запровадженні нормативними актами місцевих рад детальної процедури розробки, ухвалення та реалізації фінансових проектів, запропонованих громадянами України – членами територіальної громади. Незважаючи на сучасні практичні проблеми реалізації бюджету участі, після закріплення цієї форми участі в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» все більше місцевих рад приймають відповідні положення, які гарантують громадянам право на участь у розподілі коштів місцевого бюджету.

Список використаних джерел:

1. Danilo Alvesdo Nascimento, Jo o Carlos Hipolito Bernardesdo Nascimento, Alexandre Rabelo Neto, Elcioneide Costa Silva Carneiro. Participatory Budgeting: Reflectionson Your Rolein Social Management. *InternationalJournal of AdvancedEngineeringResearchandScience (IJAERS).* 2019. Vol. 6, Issue. P. 112–116.
2. Touchton, M., Wampler, B. Improvingsocialwell-beingthroughnewdem ocraticinstitutions. *Comparative Political Studies.* 2014. № 47(10). 1442–1469.
3. Бюджет участі в умовах війни: як його проводять міста? *Укрінформ*. 2024. URL: https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/3928860-budzet-ucasti-v-umovah-vijni-ak-jogo-provodat-mista.html
4. В Україні 197 громад впроваджують бюджет участі. *Децентралізація*. 2021. URL: https://decentralization.ua/news/14598
5. Дяченко С. А. Партисипативний бюджет як інструмент підвищення ефективності управління місцевими фінансами України. *Вчені записки Таврійського Національного університету імені В. І. Вернадського*. Серія «Державне управління». 2019. Т. 30 (69). № 1. С. 26–30.
6. Клімовський Д. Партиципаторний Бюджет: Проект: Розбудова спроможності Національної академії державного управління при Президентові України для відкритого місцевого самоврядування. 2017. URL: https://www.nispa.org/files/publications/training/Participatory_budgetingUA.pdf
7. Конституція України: Конституція. Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України (ВВР),* 1996, № 30, ст. 141. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80
8. Методичні рекомендації щодо розроблення Статуту територіальної громади. URL: https://mindev.gov.ua/diialnist/rozvytok-mistsevoho-samovriaduvannia/metodychni-rekomendatsii-z-rozrobky-statutu-terytorialnoi-hromady
9. Про місцеве самоврядування в Україні Верховна Рада України. Закон від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України (ВВР),* 1997, № 24, ст.170. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text
10. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015#Text
11. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. *Верховна рада України*. офіційн.сайт. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333–2014-%D1%80#Text

12. Станіславчук Н. О., Дем’янишина О. А., Мовчанюк А. В. Партиципаторне бюджетування як інноваційний механізм управління. *Економіка і суспільство*. 2018. Вип. 15 С. 751–755.
13. Танцюра Д. В. Децентралізація влади в умовах воєнного стану. *Modern Scientific Journal (Сучасний науковий журнал)*. 2024. No4(2). С. 90–97 DOI: https://doi.org/10.36994/2786-9008-2024-4-12

REFERENCES:

1. Danilo Alvesdo Nascimento, Jo o Carlos Hipolito Bernardesdo Nascimento, Alexandre Rabelo Neto, Elcioneide Costa Silva Carneiro. (2019). Participatory Budgeting: Reflectionson Your Rolein Social Management. *InternationalJournal of AdvancedEngineeringResearchand Science (IJAERS)*. Vol. 6, Issue. R. 112–116.
2. Touchton, M., Wampler, B. (2014). Improving social well-being through new democratic institutions. *Comparative Political Studies*. № 47(10).
3. Biudzhet uchasti v umovakh viiny: yak yoho provodiat mista? URL: https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/3928860-budzet-ucasti-v-umovah-vijni-ak-jogo-provodat-mista.html
4. V Ukraini 197 hromad vprovadzhuiut biudzhet uchasti. 22.02.2022. URL: https://decentralization.ua/news/14598
5. Diachenko S. A. (2019). Partysypatyvnyi biudzhet yak instrument pidvyshchennia efektyvnosti upravlinnia mistsevymy finansamy Ukrainy. *Vcheni zapysky Tavriiskoho Natsionalnoho universytetu imeni V. I. Vernadskoho. Seriia «Derzhavne upravlinnia»*. Voll. 30 (69). № 1.
6. Klimovskyi D. (2017). Partytsypatornyi Biudzhet: Proekt: Rozbudova spromozhnosti Natsionalnoi akademii derzhavnoho upravlinnia pry Prezydentovi Ukrainy dlia vidkrytoho mistsevoho samovriaduvannia. URL: https://www.nispa.org/files/publications/training/Participatory_budgetingUA.pdf
8. Konstytutsiia Ukrainy: Konstytutsiia. Zakon vid 28.06.1996, № 254k/96-VR. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR),* 1996, № 30, art. 141. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80
9. Metodychni rekomendatsii shchodo rozroblennia Statutu terytorialnoi hromady. URL: https://mindev.gov.ua/diialnist/rozvytok-mistsevoho-samovriaduvannia/metodychni-rekomendatsii-z-rozrobky-statutu-terytorialnoi-hromady
11. Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini Verkhovna Rada Ukrainy. Zakon vid 21.05.1997 r. № 280/97-VR. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR*), 1997, № 24, art.170. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text
12. Pro Stratehiiu staloho rozvytku «Ukraina – 2020»: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 12.01.2015, № 5/2015. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015#Text

13. Pro skhvalennia Kontseptsii reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini: Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 1 kvitnia 2014 r. № 333-r. *Verkhovna rada Ukrainy. ofitsiin.sait*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333–2014-%D1%80#Text
14. Stanislavchuk N. O., Demianyshyna O. A., Movchaniuk A. V. (2018). Partytsypatorne biudzhetuvannia yak innovatsiinyi mekhanizm upravlinnia. *Ekonomika i suspilstvo*. Issuer. 15.
15. Tantsiura D. V. (2024). Detsentralizatsiia vlady v umovakh voiennoho stanu. *Modern Scientific Journal (Suchasnyi naukovyi zhurnal)*. № 4(2). DOI: https://doi.org/10.36994/2786-9008-2024-4-12

I. V. Protsiuk, A. S. Chyrkin

Participatory Budget as a Form of Participatory Democracy in the Conditions of Decentralization of Public Authority in Ukraine

Summary. *The concept of reforming local self-government and territorial organization of power in Ukraine determines the need for an optimal distribution of powers between local self-government bodies and executive authorities at different levels of the administrative-territorial structure according to the principles of subsidiarity and decentralization. During martial law, decentralization becomes even more important as a tool for increasing the resilience of regions and ensuring the effective implementation of recovery policies at the local level, and at the same time, the question arises of revising the concept of the operation of public administration mechanisms in the context of the decentralization reform initiated before the start of a full-scale war.*

The main goal of decentralization is to create financially viable and self-sufficient territorial communities, whose residents are interested in the sustainable socio-economic development of their territory. Therefore, it is becoming relevant to introduce new mechanisms that can both guarantee the delegation of power to the level closest to the population and ensure the comprehensive involvement of Ukrainian citizens in resolving issues of local importance. Of particular importance in continuing the reform of decentralization of public power is such a form of participation of the territorial community in local self-government as the participation of residents in the planning and distribution of local budget funds.

The problematic issues of legal regulation of public authority decentralization and participation of the territorial community in local self-government are considered in comprehensive works by representatives of various branches of legal

science. For example, the socio-political aspect of public administration decentralization is disclosed in the publications of I. Astakhov, I. Garashchuk, E. Kachmarsky, etc., and the constitutional and legal principles of transferring administrative powers to the local level and their implementation by local self-government entities are comprehensively studied in the works of scholars of constitutional and municipal law I. Bodrova, P. Lyubchenko, O. Lyaluk, S. Seregina, etc. Regarding the studies of the genesis of participatory budgeting in foreign countries and in Ukraine, it is worth noting the work of O. Dem'yanyshyna, A. Movchanyuk, N. Stanislavchuk, etc.

However, in light of the implementation of the public authority decentralization reform and the latest legislative innovations regarding the forms of participation of the territorial community in local self-government, the participation of residents in the planning and distribution of local budget funds has not been studied sufficiently fully. In view of this, the purpose of the article is to highlight the world practice of applying participatory budgeting as a form of participatory democracy, to provide a characteristic of the legal regulation of the participation of residents in the distribution of local budget funds in Ukraine, to establish the features of the implementation of this organizational form of participation in local self-government in Ukraine under the conditions of the public authority decentralization reform and during martial law.

The study of relevant foreign practice allows scholars to distinguish between a broad and narrow understanding of the category of participatory budgeting. In a broad sense, it is a departure from classical (representative) democracy to participatory democracy, which emphasizes the direct participation of citizens in the political process at the city level. In a narrow sense, the implementation of participatory budgeting is a democratic process in which residents directly decide how to spend a certain part of the local budget, which does not require a reform of the city management system, but only belongs to the marginal distribution of the city budget.

In domestic doctrine, it is customary to use the term «participatory budget» or «public budget», which is usually interpreted as an innovative mechanism aimed at involving citizens in the budget decision-making process and contributing to the fair distribution of public resources, creating an opportunity for citizens to express their opinion on prioritizing public expenditure management.

Participatory budgeting is a set of actions and procedures aimed at involving citizens in the distribution of local budget funds, taking into account their urgent needs. World experience in the application of participatory budgeting demonstrates

its effectiveness as a tool for implementing a policy of decentralization of public power, as a result of which the foundations of civil society are strengthened and the socio-economic development of territories is improved. The specificity of the legal basis of participatory budgeting in Ukraine is the introduction by regulatory acts of local councils of a detailed procedure for the development, adoption and implementation of projects proposed by citizens-members of the territorial community. Despite the current practical problems of implementing participatory budgeting, after this form of participation was enshrined in the Law «On Local Self-Government», more and more local councils are adopting relevant provisions that guarantee citizens the right to participate in the distribution of local budget funds.

Keywords: *decentralization of power, form of participatory democracy. local self-government, participatory budget, public budget, participatory democracy.*

УДК 341.231.14:342.7:614.2 (477)
DOI: https://doi.org/10.31359/1993-0941-2024-48-598

Л. С. Говоруха, *к. ю. н., науковий співробітник сектору порівняльного конституційного та муніципального права НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України*
ORCID ID:0009-0006-1616-8344

ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ СТАНДАРТІВ РАДИ ЄВРОПИ В ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ ЩОДО ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НОВІТНІХ ПРАВ ЛЮДИНИ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ Я

Анотація. *Євроінтеграційні процеси України та гармонізація національного законодавства відповідно до стандартів Ради Європи на сьогодні є не просто юридичним обов язком, а необхідною умовою захисту гідності особи у сфері охорони здоров я. Тому актуальним є проведення комплексного аналізу механізмів впровадження стандартів Ради Європи у вітчизняну правову систему для забезпечення прав на біоетику, паліативну допомогу, репродуктивне здоров я та захист медичних даних.*

У даній статті досліджуються теоретичні та практичні аспекти імплементації стандартів Ради Європи у національну правову систему України в контексті захисту новітніх прав людини у сфері медицини. Актуальність теми дослідження зумовлена стрімким розвитком біомедичних технологій та необхідністю гармонізації українського законодавства із європейським правовим простором.

© Говоруха Л. С., 2024

Результати проведеного дослідження свідчать про те, що попри значний прогрес у реформуванні системи охорони здоров я, Україна потребує системного оновлення понятійного апарату та ратифікації низки профільних міжнародних актів. У висновку доведено, що ефективна імплементація стандартів Ради Європи є ключовою умовою створення дієвого механізму захисту гідності людини в умовах сучасних біомедичних викликів.

Ключові слова: *новітні права людини, правові засади забезпечення новітніх прав людини, Рада Європи, біоетика, політивна допомога, імплементація в законодавство України.*

Метою дослідження є аналіз механізмів імплементації стандартів Ради Європи у національне законодавство України, а також визначення правових засад забезпечення новітніх прав людини у сфері охорони здоров я для розробки рекомендацій щодо подолання існуючих законодавчих колізій, а також з метою виокремлення оптимальної моделі гармонізації вітчизняного правового поля із європейським правовим простором.

Постановка проблеми. Розвиток науки, медицини, глобальні виклики сьогодення породжують нові права четвертого покоління, в тому числі, у сфері охорони здоров я. Ураховуючи такий швидкоплинний розвиток суспільних відносин у різних державах світу та зважаючи на різні способи правового регулювання, питання щодо гарантування та захисту прав четвертого покоління, визначення меж їх дозволеності і правомірності дедалі частіше отримують своє вираження у практиці Європейського Суду з прав людини, який вдається до аналізу законодавства різних держав світу крізь призму порушення чи дотримання основних прав та свобод [2, с. 148].

Процес європейської інтеграції України вимагає не лише політичних рішень, а й глибокої гармонізації правової системи із цінностями Ради Європи. Особливої гостроти це питання набуває у сфері охорони здоров я, де стрімкий розвиток біотехнологій та медицини сформував категорію «новітніх прав людини».

Попри те, що Україна ратифікувала ключові міжнародно-правові акти, існують суттєві перешкоди у їх практичній реалізації:

По-перше це стосується відсутності дієвих механізмів імплементації, тобто у вітчизняній правовій системі бракує чіткого алгоритму прямої дії норм Ради Європи, які підкріплюються галузевими нормативно-правовими актами.

По-друге це стосується застарілості правових засад чинного законодавства України про охорону здоров я, яке багато в чому базується на моделях минулого століття, які не враховують етичні та правові виклики сучасної біомедицини.

По-третє це конфлікт правозастосування. Існує розрив між практикою Європейського суду з прав людини у справах, що стосуються медицини, та рішеннями національних судів України, що створює правову невизначеність для пацієнтів та лікарів.

Необхідність визначення конкретних правових засад забезпечення новітніх прав людини обумовлена потребою захисту людської гідності в умовах глобальної цифровізації та біотехнологічного прогресу. Це вимагає розробки комплексної моделі впровадження стандартів Ради Європи, яка б включала як законотворчі зміни, так і оновлення системи медичного самоврядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій показує, що питання забезпечення та захисту прав людини, в тому числі і прав четвертого покоління є актуальною темою дослідження вітчизняних науковців таких як Болдіжар С. [2], Басова І. [1], Наливайко Л. [3], Путраймс І. [4] та інші.

Виклад основного матеріалу. Фізичне та психічне здоров я людини є невід ємною складовою розвитку не тільки окремого індивіда, суспільства, держави, а й міжнародної спільноти загалом. Головним обов язком кожної держави є забезпечення здійснення гарантованих прав у сфері охорони здоров я, а створення ефективної міжнародної законодавчої бази, дієвих механізмів реалізації цих прав є запорукою її процвітання [1, с. 6].

Проблема забезпечення та реалізації прав людини у сфері охорони здоров я досягла глобальних масштабів, що зумовило необхідність створення універсальних міжнародних стандартів. На сьогодні, до них відносять загальнолюдські міжнародно-правові стандарти з охорони здоров я, які закріплені у низці

міжнародних нормативно-правових актів, і охоплюються сферою дії держав. Головною особливістю таких стандартів є те, що вони знаходять своє втілення у національному законодавстві окремих країн [1, с. 6].

У юридичній науковій літературі міжнародно-правові стандарти у сфері охорони здоров я поділяють на певні види за окремими ознаками: а) за деонтичним статусом їх класифікують: на обов язкові, тобто їх додержання є формально-необхідним для держав, а також вони можуть забезпечуватися міжнародними політико-юридичними санкціями; рекомендаційні, які не є формально обов язковими, проте теж забезпечуються міжнародно-політичними санкціями; б) залежно від онтичного статусу міжнародні стандарти поділяють на: номінальні (текстуальні), тобто можуть бути тільки самі назви прав та свобод людини, які вживаються в міжнародних актах; фактичні – ті, у яких закріплені показники змісту і обсягу прав та свобод людини; в) за колом адресатів: загальні (стосуються всіх категорій, груп суспільства); спеціальні (стосуються прав окремих груп, соціальних спільнот – жінок, дітей, інвалідів); г) залежно від території дії виділяють: світові (універсальні), тобто такі, що сферою дії охоплюють всі держави світу; вони можуть бути як обов язковими для держав, у випадку їх ратифікації, так і мати рекомендаційний характер; регіональні – обмежуються сферою окремих регіонів; д) за суб єктом встановлення міжнародно-правові стандарти у сфері охорони здоров я поділяють: на міжнародні стандарти Організації Об єднаних Націй, Всесвітньої організації охорони здоров я, Міжнародної організації праці; Ради Європи, Європейського Союзу тощо [1, с. 6–7].

Правові стандарти Ради Європи деякими авторами розглядаються як «комплекс європейських договірних норм, які безпосередньо стосуються реалізації принципів і цілей організації та порушення яких, як і інших міжнародно-правових норм, передбачає міжнародно-правову відповідальність, характер якої визначається самими учасниками тієї чи іншої конвенції, укладеної в рамках Ради Європи»; «визнані європейськими країнами та закріплені у їхніх спільних документах правові норми, а також

механізми їх гарантії, захисту та забезпечення на практиці, що мають бути покладені в основу діяльності держав – учасниць європейських міжнародних організацій у сфері дотримання прав людини». Отже, термін правових стандартів Ради Європи у вітчизняному праві є доволі поширеним, а самі європейські стандарти широко застосовуються в практиці органів публічної влади України. Правові норми, які можна зарахувати до стандартів Ради Європи, містять понад двісті конвенцій, хартій і протоколів до них, інших договорів, укладених у рамках Ради Європи. До них належать резолюції та рекомендації Комітету Міністрів і Парламентської Асамблеї Ради Європи, документи інших органів, створених у рамках окремих конвенцій або так званих часткових угод [5, с. 55].

Серед ключових міжнародно-правових актів у сфері прав людини загалом і охорони здоров я, зокрема слід виділити Загальну декларацію прав людини, Конвенцію про захист прав людини і основних свобод, Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права, Декларацію про права інвалідів, Конвенцію про права дитини, Європейську соціальну хартію, Європейський кодекс соціального забезпечення, Декларацію про розвиток прав пацієнтів у Європі, Конвенцію про права людини і біомедицину та інші.

Національна система захисту прав четвертого покоління базується на діючому законодавстві України та міжнародних нормах у цій сфері, включає в себе систему державних органів, діяльність яких прямо чи опосередковано впливає на забезпечення, захист, регулювання та відновлення вищевказаних прав. Ефективність функціонування такої системи залежить безпосередньо від цілей і завдань, які поставила перед собою держава та реальної державної політики у цій сфері [2, с. 191].

Механізм впровадження стандартів Ради Європи – це сукупність правових засобів, методів та інституційних інструментів, за допомогою яких норми європейського права стають частиною національної правової реальності. У контексті новітніх прав людини цей механізм базується на принципах субсидіарності та верховенства права.

У науковій доктрині виділяють кілька ключових шляхів інтеграції стандартів Ради Європи у вітчизняну правову систему:

1. Ратифікація міжнародних договорів, що робить їх частиною національного законодавства відповідно до положень статті 9 Конституції України. Проте для «новітніх прав» часто потрібна самовиконуванність норм, тобто здатність норми бути застосованою судом без додаткових роз яснень.

2. Гармонізація та адаптація змісту українських законодавчих актів у відповідність до «м якого права» (Soft Law) Ради Європи, тобто рекомендацій Комітету Міністрів Ради Європи та резолюцій Парламентської Асамблеї Ради Європи наприклад, щодо впровадження стандартів біоетики та захисту персональних медичних даних через оновлення національного законодавства.

3. Судова рецепція, тобто визнання практики Європейського суду з прав людини джерелом права в Україні.

Правове забезпечення новітніх прав людини в Україні перебуває на етапі активної трансформації відповідно до європейської моделі автономії особистості, що включає необхідність звернення уваги на правові засади забезпечення таких новітніх прав, як біоетика, політивна допомога, репродуктивне здоров я, захист медичних даних та інші права.

Біоетика є фундаментом для всіх новітніх прав. В Україні вона регулюється не єдиним кодексом, а сукупністю норм, що базуються на Конвенції Ов єдо і включає в себе принципи інформованої згоди відповідно до положень Цивільного кодексу України та Основ законодавства про охорону здоров я які встановлюють, що будь-яке втручання можливе лише після надання пацієнту повної інформації про ризики; клінічні випробування; трансплантацію.

Паліативна допомога – це право на гідне завершення життя, це право є складником права на найвищий досяжний рівень здоров я та захист від катувань (нелюдського поводження через нестерпний біль). Порядок надання паліативної допомоги визначено наказом Міністерства охорони здоров я № 794; Постановою Кабінету Міністрів України № 333, яка забезпечує реалізацію стандарту Ради Європи щодо права на полегшення страждань.

Правове забезпечення захисту медичних даних в Україні в цифрову епоху має еволюціонувати від формальної «лікарської таємниці» до комплексної системи цифрової приватності. Ключовим завданням є прийняття нового Закону «Про захист персональних даних», який би повністю відповідав нормам європейського законодавства та враховував специфіку надання медичної допомоги в умовах воєнного стану.

Висновки. Механізм імплементації розглядається як комплексна система, що впроваджує стандарти Ради Європи та не обмежується лише формальною ратифікацією міжнародних актів, а включає багаторівневий механізм: нормативну трансформацію (приведення національних законів у відповідність до Конвенції Ов єдо та практики Європейського Суду з прав людини); інституційну адаптацію; інтерпретаційну складову, щодо застосування судами України принципу верховенства права через призму «м якого права» Ради Європи.

Імплементація стандартів Ради Європи є не просто вимогою євроінтеграції, а об єктивною необхідністю створення антропоцентричної системи охорони здоров я, де новітні технології служать захисту людської гідності, а не створюють загрози для фундаментальних свобод.

Список використаних джерел:

1. Басова І. Міжнародні стандарти прав людини у сфері охорони здоров я. *Наукові праці Міжрегіональної Академії управління персоналом. Юридичні науки*. 2021. Вип. 1 (60), С. 5–10. URL: https://journals.maup.com.ua/index. php/law/article/view/1222/1720.
2. Болдіжар Сандра, Пішта Вадим. Сучасні тенденції правового забезпечення новітніх прав у сфері охорони здоров я: *монографія /* Ужгород: ФОП Сабов А. М., 2022. 250 с. URL: https://dspace.uzhnu.edu.ua/server/api/core/bitstreams/350071ab-6b85-4510-a370-0c3ab7b9ad74/content.
3. Наливайко Л. Р., Степаненко К. В. Міжнародно-правові стандарти прав людини: *навч. посіб. /*Дніпро: ДДУВС. 2019. 184 с. URL: https://er.dduvs.edu.ua/handle/123456789/3716.
4. Путраймс І. І. Ефективність імплементації міжнародних стандартів прав людини у законодавство України: *автореф. дис....канд. юрид. наук*: 12.00.11. Київ, 2013. 12с. URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/

cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64. exe?Z21ID=&I21DBN=REF&P21DBN=REF&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=fullwebr&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=A=&S21COLORTERMS=1&S21STR=%D0%9F%D1%83%D1%82%D1%80%D0%B0%D0%B9%D0%BC%D1%81%20%D0%86$.

5. Степаненко, К. В. Впровадження Європейських стандартів прав людини у правову систему України: теоретико-правовий аспект. *Порівняльно-аналітичне право*. 2019. № 1. URL: https://dspace.uzhnu.edu.ua/items/a00f58db-7bf3-41cd-8d58-1383e4b0619e

REFERENCES:

1. Basova I. (2021). Mizhnarodni standarty prav liudyny u sferi okhorony zdorovia. *Naukovi pratsi Mizhrehionalnoi Akademii upravlinnia personalom. Yurydychni nauky.* Issuer. 1 (60). URL: https://journals.maup.com.ua/index. php/law/article/view/1222/1720.
2. Boldizhar Sandra, Pishta Vadym. (2022). Suchasni tendentsii pravovoho zabezpechennia novitnikh prav u sferi okhorony zdorovia: monohrafiia / Uzhhorod: FOP Sabov A. M. URL: https://dspace.uzhnu.edu.ua/server/api/core/bitstreams/350071ab-6b85-4510-a370-0c3ab7b9ad74/content
3. Nalyvaiko L. R., Stepanenko K. V. (2019). Mizhnarodno-pravovi standarty prav liudyny: navch. posib. /Dnipro: DDUVS. URL: https://er.dduvs.edu.ua/handle/123456789/3716
4. Putraims I. I. (2013). Efektyvnist implementatsii mizhnarodnykh standartiv prav liudyny u zakonodavstvo Ukrainy: Candidate s thesis: 12.00.11. Kyiv. URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgibin/irbis_nbuv/cgiirbis_64. exe?Z21ID=&I21DBN=REF&P21DBN=REF&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=fullwebr&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=A=&S21COLORTERMS=1&S21STR=%D0%9F%D1%83%D1%82%D1%80%D0%B0%D0%B9%D0%BC%D1%81%20%D0%86$.
5. Stepanenko, K. V. (2019). Vprovadzhennia Yevropeiskykh standartiv prav liudyny u pravovu systemu Ukrainy: teoretyko-pravovyi aspekt. *Porivnialno-analitychne pravo*. № 1. URL: https://dspace.uzhnu.edu.ua/items/a00f58db-7bf3-41cd-8d58-1383e4b0619e

L. S. Hovorukha

Implementation of Coucil of Europe Standards in Ukrainian Legislation Regarding the Legal Protection of Modern Human Rights in the Healthare Sector

Abstract. *The rapid development of biomedical technologies, genetics and digital medicine has created a need for legal regulation of so-called new human*

rights, or fourth-generation human rights. As Ukraine pursues a course of European integration, the harmonisation of national legislation with Council of Europe standards is becoming not merely a legal obligation, but a necessary condition for the protection of human dignity in the sensitive sphere of healthcare.

Ukraine s European integration processes and the harmonisation of national legislation with Council of Europe standards are now not merely a legal obligation, but a prerequisite for safeguarding human dignity in the healthcare sector. It is therefore essential to conduct a comprehensive analysis of the mechanisms for implementing Council of Europe standards into the domestic legal system to ensure rights relating to bioethics, palliative care, reproductive health and the protection of medical data.

The aim of the study is to analyse the mechanisms for implementing Council of Europe standards into Ukrainian national legislation, as well as to identify the legal framework for safeguarding the latest human rights in the field of healthcare, with a view to developing recommendations for resolving existing legislative conflicts and identifying the optimal model for harmonising the domestic legal framework with the European legal area.

Although Ukraine has ratified key international legal instruments, there are significant obstacles to their practical implementation:

Firstly, this concerns the lack of effective implementation mechanisms; that is, the domestic legal system lacks a clear framework for the direct application of Council of Europe standards, which are underpinned by sector-specific regulatory acts.

Secondly, this concerns the outdated legal foundations of Ukraine s current healthcare legislation, which is largely based on models from the last century that do not take into account the ethical and legal challenges of modern biomedicine.

Thirdly, there is a conflict in the application of the law. There is a gap between the practice of the European Court of Human Rights in cases relating to medicine and the decisions of Ukraine s national courts, which creates legal uncertainty for patients and doctors.

The need to establish a specific legal framework for safeguarding the latest human rights stems from the need to protect human dignity in the context of global digitalisation and biotechnological progress. This requires the development of a comprehensive model for implementing Council of Europe standards, which would encompass both legislative changes and reforms to the system of medical self-governance.

This article examines the theoretical and practical aspects of implementing Council of Europe standards into Ukraine s national legal system in the context of protecting emerging human rights in the field of medicine. The relevance of this research topic stems from the rapid development of biomedical technologies and the need to harmonise Ukrainian legislation with the European legal framework.

The findings of this study indicate that, despite significant progress in reforming the healthcare system, Ukraine requires a systematic update of its conceptual framework and the ratification of a number of relevant international instruments. The conclusion demonstrates that the effective implementation of Council of Europe standards is a key prerequisite for establishing an effective mechanism to protect human dignity in the context of contemporary biomedical challenges.

Keywords: *contemporary human rights, legal foundations for safeguarding contemporary human rights, Council of Europe, bioethics, political support, implementation in Ukrainian legislation.*

ЗМІСТ

Болдирєв С. В.. Чубарь С. С.
Стійкість органів місцевого самоврядування під час дії правового режиму воєнного стану в Україні: виклики та перспективи 11
Дашковська О. Р.
Розвиток гендерного підходу в міжнародно-правовій політиці 23
Жук Н. А.
Концепція екологічної держави в концептології та концептуальності сучасної державності : теоретико-правові аспекти 36
Політанський В. С.
Електронне судочинство в країнах американського континенту: досвід впровадження та перспективи розвитку 63
Лялюк О. Ю.
Концептуальні засади правового удосконалення механізму державно-правового контролю за місцевим самоврядуванням 80
Стешенко Т. В.. Говоруха Л. С.
Становлення, розвиток та функціонування міських агломерацій на сучасному етапі та в період післявоєнного відновлення України 94
Чиркін А. С.
Державний контроль за місцевим самоврядуванням у практиці національних судів 113
Сич. М. А.
Адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування для завершення реформи децентралізації в Україні на прикладі країн Європи 125
Шутова О. С.
Теоретичні аспекти принципів місцевого самоврядування в мирний час і їх адаптація під час війни 140

Бєлікова М. І.
До питання створення Вищого суду з публічно-правових спорів 157
Гришко Л. М.
Актуальні питання досягнення партнерського рівня взаємодії в межах «Демократії участі» у сфері місцевого самоврядування 169
Мукомела І. В.
Правові засади формування японської моделі інформаційного суспільства 191
Костенко І. В.
Космічна галузь в Україні: правові та адміністративні виклики під час війни 205
Битяк О. В.
Абсолютність презумпції невинуватості у справах про адміністративні правопорушення на прикладі автоматичної фіксації 229
Чеботарьова Т. В.
Міжнародний досвід забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб: перспективи реалізації в Україні 243
Петришина К. А.
Теоретичні засади застосування міжнародно-правових санкцій як інструменту забезпечення національної безпеки : досвід України та Європейського Союзу 257
Челомбитько Л. В.
Теоретичні засади місцевого самоврядування як інституційної основи демократичного розвитку : національні та європейські доктринальні підходи 272

ТРИБУНА МОЛОДОГО ВЧЕНОГО

Бібик О. К.
Гарантування досягнення балансу інтересів учасників відносин щодо формування бюджетних доходів на межі публічно-правового та приватно-правового регулювання (на прикладі судової практики).....290

Гудима О. П.
Конституційно-правові засади державної інноваційної політики : теоретичні аспекти 302
Міщеряков Г. А.
Медичне страхування в механізмі соціального захисту населення 319
Спаскін О. А.
Вина як елемент складу податкового правопорушення: загальні та спеціальні висновки 330
Падалка А. В.
Чинники конституційно-правових засад соціального діалогу у сучасній державі (на прикладі ЄС): до постановки питання.....343
Як’яєв З. С.-М.
Порівняльно-правовий аналіз діяльності парламенту під час сесії та в міжсесійний період : на прикладі Норвегії, Іспанії, Марокко та Китаю 360
Іщенко Є. М.
Становлення адміністративно-процедурного законодавства в Україні: історія, виклики та перспективи 372
Пасечнік А. С.
До питання про поняття партисапативної демократії у вітчизняній доктрині 388
Нестеренко А. А.
Становлення інституту комунальної власності у контексті розвитку місцевого самоврядування в Україні 401
Костюк О. С.
Інститут представників президента в структурі апарата глави держави : порівняльно-правовий аспект 415

НАУКОВІ ДИСКУСІЇ

Бодрова І. І.
Державний контроль місцевого самоврядування в умовах воєнного стану 428

Любченко П. М.
Проблеми європеізації виборчого законодавства України.....445
Смичок Є. М.
Вихідні засади справедливості у податковому праві : горизонтальна та вертикальна справедливість 457
Чижов Д. А.
Роль взаємодії органів державної влади та інститутів громадянського суспільства 471
Руднєва О. М.
Репродуктивні права людини як складова права на охорону здоров’я : конституційно-правовий аспект 490
Лялюк О. Ю., Яковюк І. В.
Історико-правовий аналіз еволюції посади Представника Президента України у Верховній Раді України : виникнення, становлення та основні повноваження 506
Чалабієва М. Р.
Конституційно-правовий статус репродуктивних прав у цифрову епоху : між персональними даними та біоетикою 517
Єрмолаєв В. М.
До питання представницьких органів місцевого самоврядування доби Литовсько-руської держави і Речі посполитої 534
Kostenko I. V., Chebotarova T. V.
Constructive Alignment in Legal Education: Coherent Outcomes and Deep Learning 552
Яковюк І. В., Стешенко Т. В.
Цифровізація як складова організаційної форми роботи Верховної Ради України 571
Процюк І. В., Чиркін А. С.
Бюджет участі як форма партисипативної демократії в умовах децентралізації публічної влади в Україні.....584
Говоруха Л. С.
Імплементація стандартів Ради Європи в законодавство України щодо правового забезпечення новітніх прав людини у сфері охорони здоров’я 598

CONTENTS

Boldyriev S. V., Chubar S. S.
Resilience of Local Self-Government Bodies During the Martial Law Regime in Ukraine: Challenges and Perspectives 11
Dashkovska O. R.
Development of the Gender Approach in International Legal Policy..... 23
Zhuk N. A.
The Concept of an Ecological State in the Conceptology and Conceptuality of Modern Statehood: Theoretical and Legal Aspects..... 36
Politanskyi V. S.
Electronic Justice in the Countries of the American Continent Implementation Experience and Development Prospects 63
Lialiuk O. Yu.
Conceptual foundations of Legal Improvement of the Mechanism of State and Legal Control Over Local Self-Government 80
Steshenko T. V., Hovorukha L. S.
Establishment, Development and Functioning of Urban Agglomerations at the Present Stage and in the Period of Post-War Reconstruction of Ukraine..... 94
Chyrkin A. S.
State Control Over Local Self-Government in the Practice of National Courts..... 113
Sych M. A.
Administrative Supervision of Local Self-Government Bodies to Complete the Decentralisation Reform in Ukraine on the Example of European Countries 125
Shutova O. S.
Theoretical Aspects of the Principles of Local Self-Government in Peacetime and Their Adaptation During War 140

Bielikova M. I.
On the Issue of the Creation of the High Court on Public-Legal Disputes 157
Hryshko L. M.
Current Issues of Achieving a Partnership Level of Interaction Within the Limits of «Participatory Democracy» in the Sphere of Local Self-Government..... 169
Mukomela I. V.
Legal Foundations of the Formation of the Japanese Model of the Information 191
Koctenko I. V.
The space sector of Ukraine: legal and administrative challenges during wartime..... 205
Bityak O. V.
Absoluteness of the Presumption of Innocence i n Cases About Administrative Offenses as an Example of Automatic Fixation..... 229
Chebotarova T. V.
International Experience in Protecting the Rights of Internally Displaces Persons: Prospects for Implementation in Ukraine 243
Petryshyna K. A.
Theoretical Foundations of the Application of International Legal Sanctions as an Instrument for Ensuring National Security: The Experience of Ukraine and the European Union 257
Chelombytko L. V.
Theoretical Fundamentals of Local Self-Government as the Institutional Basis for Democratic Development: National and European Doctrinal Approaches..... 272

YOUNG SCIENTIST’S TRIBUNE

Bibik O. K.
Guarantee Achieving a Balance of Interests of the Participants of the Relationship Regarding the Formation of Budget Revenues on the Borderline of Public-Legal and Private-Legal Reguletoin (Example of Court Practice) 290

Hudima O. P.
Constitutional and Legal Foundations of State Innovation Policy : Theoretical Aspects 302
Mishcheriakov G. A.
Health Insurance in the Mechanism of Social Protection of the Population 319
Spaskin O. A.
Guilt as an Element of Tax Offense : General and Special Conclusions 330
Padalka A. V.
Factors of the Constitutional and Legal Foundations of Social Dialogue in a Modern State (on the Example of the EU): before posing the Question 343
Yakhiaiev Z. S.-M.
Comparative legal analysis of the parliament’s activities during the session and in the intersessional period: the case of Norway, Spain, Morocco and China 360
Ishchenko Y. M.
The Development of Administrative-Procedural Legislation in Ukraine: History, Challenges, and Prospects 372
Pasechnik A. S.
On The Question of the Concept of Participative Democracy in the Domestic Doctrine 388
Nesterenko A. A.
Formation of the Institution of Communal Property in the Context of Local Self-Government Development in Ukraine 401
Kostiuk O. S.
The Institution of Presidential Representatives in the Structure of the Head of State’s Apparatus: a Comparative Legal Aspect 415

SCIENTIFIC DISCUSSIONS

Bodrova I. I.
State Control of Local Self-Government under Martial Law 428

Lubchenko P. M.
Problems of Europeanisation of Electoral Legislation in Ukraine 443
Smychok Ye. M.
Basic Principles of Justice in Tax Law: Horizontal and Vertical Justice 457
Chyzhov D. A.
The Role of Interaction Between State Authority Bodies and Civil Society Institutions 471
Rudneva O. M.
Reproductive Human Rights as a Component of the Right to Healthcare: Constitutional and Legal Aspect 490
Lialiuk O. Yu., Yakoviyk I. V.
Historical and Legal Analysis of the Position of the President of Ukraine’s Representative in the Verkhovna Rada of Ukraine: Formation, Evolution and Main Powers 506
Chalabiieva M. R.
The Constitutional and Legal Status of Reproductive Rights in the Digital Age: Between Personal Data and Bioethics 517
Yermolaiev V. M.
On the Competence of Representative Bodies of Local Self-Government in the Period of the Lithuanian-Russian State and the Polish-Lithuanian Commonwealth 534
Kostenko I. V., Chebotarova T. V.
Constructive Alignment in Legal Education: Coherent Outcomes and Deep Learning 552
Yakoviyk I. V., Steshenko T. V.
Digitalisation as a Component of the Organisational Form of Work of the Verkhovna Rada of Ukraine 571
Protsiuk I. V., Chyrkin A. S.
Participatory Budget as a Form of Participatory Democracy in the Conditions of Decentralization of Public Authority in Ukraine 584
Hovorukha L. S.
Implementation of Coucil of Europe Standards in Ukrainian Legislation Regarding the Legal Protection of Modern Human Rights in the Healthare Sector 590

Відповідальна за випуск *І. І. Бодрова*

Свідоцтво про державну реєстрацію
друкованого засобу масової інформації
КВ № 17470-6220 ПР від 18.11.2010

Підписано до друку 12.12.2024.
Формат 84×108/32. Ум. друк. арк. 32,3. Обл.-вид. арк. 41.
Тираж 100 прим.

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

ТОВ «Видавничий дім «Право»,
вул. Харківських Дивізій, 11/2, м. Харків, Україна
Для кореспонденції: а/с 822, м. Харків, 61023, Україна
Тел.: (050) 409-08-69, (067) 574-81-20, (063) 254-50-84
Вебсайт: https://pravo-izdat.com.ua
E-mail для замовників послуг: verstka@pravo-izdat.com.ua
E-mail для покупців: sales@pravo-izdat.com.ua
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 8024 від 05.12.2023

Виготовлено ТОВ «Промарт»,
вул. Весніна, 12, Харків, 61023, Україна
Тел. (057) 717-25-44
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 5748 від 06.11.2017